

Programa de Regionalização do Turismo: reflexões a partir do processo no Circuito das Águas Paulista.

Natasha Ribeiro BANTIM¹
Aguinaldo Cesar FRATUCCI²

Resumo: Esse artigo tem como objetivo investigar o processo de formação e o modelo de gestão do Circuito das Águas Paulista, pressupondo que ambos foram orientados pelas políticas públicas de turismo nacionais. Para isso, é fornecido um panorama dessas políticas públicas e uma discussão sobre o conceito de governança e seus pressupostos teóricos. Tais discussões são confrontadas com os resultados empíricos observados no processo de formação e modelo de gestão do Circuito a partir de dados coletados em fontes primárias e secundárias, em entrevistas realizadas com os gestores, e da análise do estatuto do Circuito. Constatou-se que a formação do Circuito se iniciou em função da demanda dos próprios municípios que o integram, mas que sua institucionalização apenas ocorreu devido à influência das políticas públicas nacionais de turismo, seguindo as diretrizes propostas pelas mesmas, e que o seu órgão de gestão regional não atende a uma das recomendações mais caras àquela política, que é a de se constituir como um fórum amplo e participativo para todos os agentes sociais envolvidos com a atividade turística da região.

Palavras-chave: Turismo; Políticas públicas de turismo; Regionalização; Instância de governança; Circuito das Águas Paulistas, SP.

1 Introdução

As atuais políticas públicas brasileiras para a área de turismo norteiam-se pelos princípios da descentralização da gestão e da regionalização através do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Para tanto, parte-se do entendimento de que a atratividade de um município pode ser potencializada se for trabalhada em conjunto com outros municípios circunvizinhos, tanto para formação de produtos turísticos conjuntos quanto para resolução de problemas em comum.

Entretanto, para gerir esses novos recortes territoriais, torna-se necessária a criação de uma nova estrutura de gestão para administrar os produtos turísticos compostos por recursos de mais de um município. Essas novas estruturas de gestão do turismo vem sendo (re)conhecidas como instâncias de governança (Zapata, 2009; Trentin & Fratucci, 2011). A partir delas, a administração da atividade turística deixa de estar concentrada nos âmbitos federal, estadual ou municipal público e, passa a incluir a gestão compartilhada com outros segmentos da sociedade envolvidos com o turismo. Tais instâncias de governança podem assumir diversas formas institucionais como fóruns, conselhos, consórcios, dentre outros (Brasil, 2007b). Percebe-se, entretanto, uma distância entre as diretrizes

¹ Mestranda em Turismo - Universidade Federal Fluminense. Coordenadora técnica do eixo Turismo, Lazer e Hospitalidade da E.T.E. Juscelino Kubitschek - FAETEC. <http://lattes.cnpq.br/4954533269572020>. natashabantim@id.uff.br

² Doutor e Mestre em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor Adjunto do Departamento de Turismo da Universidade Federal Fluminense. Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Turismo da Universidade Federal Fluminense. <http://lattes.cnpq.br/8489517667159662>. acfratucci@turismo.uff.br.

políticas e o formato que essas instâncias assumem empiricamente na realidade dos municípios brasileiros. Em algumas delas, como é o caso do Circuito das Águas Paulista, elas inclusive podem não se constituir em verdadeiras instâncias participativas e democráticas como sugerem as diretrizes do PRT.

Tendo como pressuposto o entendimento do turismo como um fenômeno complexo contemporâneo de grandes repercussões sociais, espaciais, culturais e mesmo políticas, busca-se ampliar a compreensão da problemática a partir de metapontos de vistas ampliados (Morin, 2015; 2011), que permitam caracterizar e analisar os conflitos e as coincidências entre o proposto pelas políticas públicas e as práticas resultantes da sua aplicação na realidade empírica brasileira atual. Nesse sentido, elegeu-se como objeto de estudo o Circuito das Águas Paulista, localizado no interior do estado de São Paulo. O Circuito é administrado oficialmente, desde 2005, por um consórcio de municípios integrado atualmente pelas prefeituras dos municípios de Águas de Lindóia, Amparo, Holambra, Jaguariúna, Lindóia, Monte Alegre do Sul, Pedreira, Serra Negra e Socorro. (Circuito das Águas Paulista, 2015), quem vem trabalhando regularmente para a consolidação da região como um importante destino turístico do estado de São Paulo.

Para cumprir o proposto, foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa com caráter exploratório e descritivo iniciada em 2010. Utilizou-se de fontes bibliográficas variadas, com objetivo de estabelecer a fundamentação teórica do tema e, de fontes documentais referentes à legislação pertinentes e à gestão do Circuito selecionado. Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, entre maio e outubro de 2010 e em maio de 2016, com os agentes sociais que participaram do processo de criação e os que atualmente gerem o Circuito das Águas Paulista.

2 Políticas públicas de turismo e a descentralização da gestão

Historicamente, as políticas públicas de turismo no Brasil reduzem-se a aspectos parciais da atividade e caracterizavam-se por uma descontinuidade político-administrativa, o que impedia a execução de planos de médio e longo prazo (Cruz, 2006). Faltavam clareza e orientação que indicassem explicitamente objetivos, prioridades e metodologias na elaboração dos programas, o que dificultava as ações setoriais, gerando discordâncias e falta de integração. (Beni, 2006; Panosso Neto & Trigo, 2009).

A partir da década de 1990, houve uma mudança nesse panorama e observa-se uma continuidade de intenções quando o Governo Federal passa a incentivar o desenvolvimento do turismo local e regional e a descentralização da gestão da atividade. A descentralização da gestão é uma tendência no Brasil, que tem sua base institucional na Constituição de 1988 (Dagnino, 2002), que incentiva o fortalecimento dos municípios com a desconcentração das políticas e programas do Governo Federal, de modo a facilitar a gestão de um território com o tamanho e complexidade do Brasil (Zapata, 2009; Silveira *et alli*, 2006).

No setor do turismo essa tendência se manifesta primeiramente, por meio do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e atualmente, pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT). O PNMT, instituído durante o governo Itamar Franco (1992-1993) e, implementado durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), “buscava agir nos processos de articulação e organização dos diversos setores locais, públicos e privados, envolvidos com a atividade turística” (Fratucci, 2009).

Porém, como seu foco territorial era o município, as experiências bem sucedidas muitas vezes permaneciam circunscritas às localidades ou microrregiões, não se disseminando em regiões

vizinhas. (Cerqueira, 2009). Ficou evidenciado que a escala de atuação adotada “revelou-se equivocada na medida em que o turismo, tanto do ponto de vista do fenômeno socioespacial quanto da atividade econômica, não se restringe às fronteiras municipais.” (Trentin; Fratucci, 2011, p. 845). A partir das mudanças do governo federal e a criação do Ministério do Turismo em 2003, ocorreu a institucionalização do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), a partir de 2004. Esse programa, apesar de manter o princípio da descentralização da gestão do turismo, está voltado para a estruturação e formação de produtos turísticos em escala regional (Brasil, 2004; Fratucci, 2009). Segundo as Diretrizes Operacionais do PRT, entende-se por regionalização: “a organização de um espaço geográfico em regiões para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística” (Brasil, 2004, p. 11). Ainda de acordo com o mesmo documento:

A regionalização do turismo representa uma nova concepção de relacionamento entre as diversas esferas do poder público e da sociedade civil, pois exige um esforço no sentido de construir coletivamente este novo modelo de gestão. O trabalho envolve negociações permanentes entre as instâncias envolvidas, articulação de acordos diversos e planejamento das ações de forma participativa, visando à integração entre municípios, estados e países. (Brasil, 2004, p. 11).

O PRT foi estruturado a partir de três diretrizes políticas específicas: gestão coordenada, planejamento integrado e participativo e apoio à comercialização (Brasil, 2004), porém, conforme indica Fratucci (2008, p. 173) “a dificuldade de articulação dessa organização regional dos agentes sociais envolvidos mostrou-se um dos pontos mais críticos para o sucesso da implantação efetiva das metas do PRT no país.”

Por conta do PRT considerar que a atividade turística abrange mais de um município, houve a necessidade de criação de uma estrutura de gestão capaz de abranger esse novos recortes territoriais regionais. Para tanto, o Governo Federal, através das ações e diretrizes do Ministério do Turismo (Brasil, 2007b), vem fomentando a criação de novas instâncias de governança para assumir a gestão da atividade turística na escala regional.

3 Instâncias de governança: representatividade e legitimidade

O conceito de governança está relacionado com o surgimento e fortalecimento de movimentos populares nas décadas de 1970 e 1980 e a consequente inserção de práticas políticas dentro das organizações da sociedade civil. (Arns, 2009). Esses movimentos (movimento sindical, movimento social, ONGs, etc.) se fortaleceram e ganharam legitimidade social e política na oposição ao poder do Estado, representando bandeiras de oposição ao capitalismo, ao centralismo e autoridade do Estado e ao neoliberalismo. (Arns, 2009).

Rhodes (1996) afirma que o termo governança, embora popular, é bastante impreciso. O autor aponta pelo menos seis usos desse termo, que se referem ao estado mínimo, à governança corporativa, à nova gestão pública, à boa governança, ao sistema sócio-cibernético e à autogestão de redes. Gonzáles e Trentin (2014) concordam com essa visão e afirmam que as reflexões sobre a governança tendem a observar a existência de novas formas de governar a partir das mudanças ocorridas na sociedade. Para Zapata (2009), tais mudanças estão relacionadas ao advento da globalização, de novas tecnologias e à mudança de um paradigma de uma sociedade hierárquica para uma sociedade horizontalizada e em rede.

A governança, em uma visão mais institucional e globalizada, pode ser definida como a forma pela

qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um local visando o seu desenvolvimento (World Bank, 1992) ou, “à capacidade de gerar respostas administrativas às demandas sociais que se apresentam ao governo” (Arns, 2009, p. 87), ou ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”. (Gonçalves, 2005, s.p.).

Pode se referir ainda, à auto-organização e trabalho em redes interorganizacionais (Rhodes, 1996), ou, “a estrutura de relações entre os diferentes atores, por meio da qual se toma decisões sobre a coisa pública, com visão de longo prazo.” (Zapata, 2009, p.13).

Arns (2009) ressalta que, mesmo que a governança esteja relacionada à capacidade de gerar respostas, essa responsabilidade não é exclusiva do aparelho estatal, ao contrário, espera-se sua atribuição à todas as representações sociais, sugerindo um processo de descentralização do processo decisório. Ou seja, a proposta de Arns (2009) articula-se com o entendimento de Rhodes (1996) e Zapata (2009) sobre a governança, envolvendo diferentes agentes e trabalho em rede para responder as necessidades que se apresentam aos governantes. Não se pode, entretanto, confundir governança com gestão participativa, ou utilizar esses conceitos como sinônimos. Arns (2009) explica que:

A governança refere-se ao ambiente político e institucional no qual se processam as disputas de interesses e os conflitos e ao processo de coordenação capaz de garantir uma gestão democrática, a participação dos diferentes atores e compartilhar responsabilidades com setor privado e sociedade civil organizada, enquanto que a gestão participativa refere-se mais a processos e instrumentos de tomada de decisões e implementações de ações. São diferentes, no entanto, complementares (Arns, 2009, p. 89).

Também não se pode confundir governança com governo ou com governabilidade. Zapata (2009, p. 11) explica que “o conceito de governança antecipa e ultrapassa o de governo”, contemplando a participação de diferentes agentes, incluindo o governo, na capacidade institucional da gestão pública. Ressalta-se, portanto que a governança não significa uma ação isolada da sociedade civil, mas sim, “uma ação conjunta do Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns.” (Gonçalves, 2005, s.p.).

Já a governabilidade “refere-se mais a dimensão estatal do exercício do poder” (Gonçalves, 2005, s.p.). Santos (2007) explica que “as variáveis fundamentais para explicar a governabilidade (ou seu oposto) não são, elas próprias, variáveis homogêneas ou sensíveis de sistematização”. A governabilidade pode ser considerada então, um conceito variável e qualitativo e “representa um conjunto de atributos essencial ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido (Gonçalves, 2005, s.p.).

A governança do turismo é definida por Gonzáles (2014) como a introdução no mundo do turismo da exigência cidadã de buscar novas formas de tomar decisões coletivas que melhorem as limitações do processo de tomada de decisão atuais e também permitam um papel mais ativo dos diferentes agentes sociais. De acordo com a autora, seria, a busca de novas formas de tomada de decisões coletivas sobre assuntos que implicam a gestão de conflitos de interesse e que tratam de impulsionar processos de inovação social, fortalecimento dos agentes mais fracos do sistema e a troca das dinâmicas turísticas que geram impactos negativos. (Gonzáles, 2014).

Problematizando essa temática, Bauman e Bordoni (2014) propõem um outro olhar mais crítico sobre governança, levantando a hipótese delas estarem se constituindo mais uma ferramenta do neoliberalismo para redução do poder do Estado. Em discussão sobre o atual "estado de crise" do mundo contemporâneo, aqueles autores questionam o esvaziamento do papel do Estado pelo poder econômico do mercado mundial, o que leva à "separação entre poder e política" e ao fato de que "as

decisões [políticas] são tomadas em outra parte pelos poderes estabelecidos que, como são supranacionais por sua própria natureza, não são instados a observar leis e regulamentos locais" (Bauman & Bordoni, 2014, p. 23). Por conta desse novo jogo entre política e poder, para os autores, a governança surge como uma nova forma de relação entre Estado e cidadão que nos levaria a um estatismo sem Estado. Porém, certamente não é essa visão que predomina no contexto que aqui estamos estudando.

Conforme visto na seção anterior, o Ministério do Turismo vem incentivando criação de instâncias de governança para gerir a atividade turística no âmbito regional, pois considera-se que o fenômeno turístico ultrapassa os limites político-administrativos municipais, e ao se pensar na atividade abrangendo um conjunto de municípios, é necessária a adoção de uma escala administrativa maior que esses limites.

Cerqueira (2009, p. 206) explica que "a palavra instância tem o significado de 'ente organizacional'", podendo, no caso do turismo, assumir vários formatos como conselhos, fórum, associação, etc. Essas instâncias podem possibilitar uma melhor gestão dos interesses e necessidades de todos os agentes sociais envolvidos e interessados, na medida em que podem contemplar os limites dos territórios-redes definidos por eles, o que possibilita o atendimento das necessidades e características do setor turístico local e regional (Fratucci, 2009). Elas alargam o espaço público para além dos marcos governamentais e dos poderes executivo, legislativo e judiciário, envolvendo Estado e Sociedade numa articulação interinstitucional e de ampla participação social. (Cerqueira, 2009).

A Instância de Governança Regional é definida pelo PRT como "uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional". (Brasil, 2007, p.16). Entretanto, após anos de orientação estratégica voltada para regionalização e descentralização da gestão, os resultados obtidos podem ser considerados tímidos. Como possível causa dessa situação, Zapata (2009) aponta que a descentralização de recursos e de poder decisório é ainda incipiente, e que existe uma cultura, tanto por parte dos empresários quanto da sociedade, de que os governos tragam soluções para os desafios, sem o exercício da participação da sociedade civil que ainda é vista com desconfiança, reflexo de um histórico de política clientelista e de troca de favores.

O próprio Ministério do Turismo, através do Plano Nacional de Turismo 2013-2016, reconhece que :

é necessário avançar no apoio às ações que promovam a organização e a integração institucional, motivando a participação e a ampliação da representatividade dos agentes produtivos nas diferentes instâncias de governança que integram o modelo de gestão descentralizada (Brasil, 2013, p. 44).

Silveira, Paixão e Cobos (2006) indicam que, de fato, o grande desafio da regionalização é a institucionalização das instâncias de governança e que "o êxito da política atual ainda depende da criação e do bom andamento de arranjos produtivos locais e regionais que gerem capacidade gerencial numa nova esfera que não dispõe de representantes tradicionais." (2006, p. 131)

Evidentemente, a ausência do envolvimento e da participação efetiva dos representantes tradicionais constitui uma outra questão importante relacionada às instâncias de governança: sua legitimidade. Santos (2007) explica que de forma geral, em uma democracia:

A derradeira corte de apelação para um veredicto sobre a legitimidade do poder encontra-se em um procedimento – eleições livres a intervalos regulares segundo regras universalmente reconhecidas, e cujos resultados sejam pacificamente acatados pelos competidores (mesmo quando juridicamente reptados) – a que têm acesso, por direito político natural,

todos os membros da comunidade governada, preservado certo limite de idade. Os ingredientes do procedimento concentram-se no princípio das garantias mútuas entre adversários, ou seja, na segura expectativa da casual oposição de que terá, em prazo preestabelecido, oportunidade de disputar o controle do poder e de que, se vencedora na disputa substituirá os até então governantes, os quais não hesitarão em transferir o comando, apoiados no igualmente sólido prognóstico de que serão do mesmo modo beneficiados em ulteriores confrontos eleitorais. O segundo elemento do critério de legitimidade requer que o primeiro – o de garantias mútuas – seja universalmente válido na comunidade considerada (Santos, 2007, p. 70).

Entretanto, no caso das Instâncias de Governança, Zapata (2009) explica que a legitimidade das organizações não vem de um mandato eletivo, sendo de outra natureza: “está vinculada às causas que promovem e às ações que empreendem. As organizações e redes da sociedade civil são o que fazem e promovem: sua missão, ideias, valores, propostas, iniciativas e projetos” (Zapata, 2009, p. 18). Arns aponta que esta legitimidade está associada ao fato dessas instâncias expressarem “uma forma de descentralização (poder) e desconcentração (recursos) ampliando a autonomia do território na definição da forma de uso dos recursos para o seu desenvolvimento”. (Arns, 2009, p. 92).

Pode-se também, considerar a legitimidade a partir da teoria weberiana, alimentada de ‘baixo para cima’, “surgindo a partir da aceitação de que o poder conferido e exercido é apropriado, sendo então a ação decorrente legítima” (Gonçalves, 2005, s.p.). Neste caso, estaria relacionada à aceitação daquele poder por parte de seus pares.

Dessa forma, para ser considerada legítima, a instância depende de como a comunidade local está sendo representada neste ente organizacional, sendo necessário que represente a heterogeneidade dos agentes sociais locais para se constituir um espaço democrático de gestão.

Não pode ser um ‘gueto’ composto apenas, ou predominantemente, por determinado segmento ou grupo político. Para que se cumpra seu papel, é fundamental que a instância seja um espaço onde a pluralidade dos atores do território (região ou município) esteja representada. (Cerqueira, 2009, p.214)

Além disso, por mais que estas instâncias estejam legitimadas e articuladas politicamente, há ainda uma dificuldade na gestão dos territórios por conta da pouca autonomia administrativa, financeira e política que elas possuem. (Arns, 2009)

Assim, devido à toda complexidade inerente a esse modelo de gestão e do próprio processo de implantação do mesmo, alguns destinos têm encontrado dificuldades e obstáculos para compreender, aplicar, operacionalizar e dar continuidade ao programa de regionalização respeitando os preceitos de suas diretrizes. Isso, de acordo com Beni (2006) poder ser um reflexo da ausência de recursos humanos qualificados para interpretar e operacionalizar as metodologias propostas pelo Ministério do Turismo e da dificuldade da gestão integrada do turismo em algumas regiões do país.

Nesse contexto, observa-se que, empiricamente, há destinações que, embora aparentemente estejam seguindo as diretrizes operacionais propostas pelo Ministério do Turismo, quando tem suas experiências confrontadas com os conceitos dessa política, revelam algumas incoerências em suas ações.

4 A regionalização turística e o Circuito das Águas Paulista

De acordo com informações da Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo, o processo de regionalização no território paulista teve início em meados da década de 1990, a partir do projeto ‘núcleos de turismo’, que “despontou como uma maneira de beneficiar o setor de alguns destinos em conjunto” (Bignardi, 2016, s.p.). Posteriormente, o processo passou por um reordenamento que gerou a institucionalização de 34 instâncias de Governança Regionais e 15 Conselhos Regionais de Turismo (Bignardi, 2016, s.p.) (figura 1). Esta divisão foi estabelecida por dirigentes municipais e levou em consideração a proximidade geográfica e afinidade entre os chamados “produtos turísticos” como história e atrativos, e teve por objetivo facilitar a aplicação e desenvolvimentos de programas e projetos. (Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo, 2015).

Figura 1 – Divisão turística do Estado de São Paulo



Fonte: Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo, 2015

Do universo das regiões turísticas definidas, a Secretaria Estadual de Turismo de São Paulo destaca 27 grupos de municípios que efetivamente se promovem como produtos turísticos por meio de roteiros e circuitos, dentre eles, o Circuito das Águas Paulista, cujos municípios, em sua maioria se encontram na Região Turística Bem- Viver (Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo, 2015), exceto o município de Holambra que faz parte da Região Turística Café e Flores (Brasil, 2015).

O Circuito está localizado na divisa entre os estados de São Paulo e Minas Gerais, a aproximadamente 120 km da cidade de São Paulo, capital do estado, e seu acesso é feito a partir das rodovias Bandeirantes/Anhanguera, rodovias próximas à rodovia Presidente Dutra, principal acesso rodoviário entre os estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

Os nove municípios que compõem o Circuito (Águas de Lindóia, Amparo, Holambra, Jaguariúna, Lindóia, Monte Alegre do Sul, Pedreira, Serra Negra e Socorro) possuem diferentes características geográficas, sociais e econômicas, tendo como principal elemento de ligação a presença de reservas de águas subterrâneas com características minerais específicas. Por conta dessa característica específica, seis deles são classificados como estâncias hidrominerais (excluindo-se Pedreira, Jaguariúna e Holambra), o que os insere na política nacional de turismo no contexto do segmento de

turismo de saúde (Brasil, 2010).

Embora o nome do Circuito remeta ao segmento de turismo da saúde, por conta das estâncias hidrominerais, outros segmentos se fazem presente como turismo de compras, turismo cultural, turismo rural e com destaque, o turismo de aventura, principalmente no município de Socorro, considerado como destino referência em Aventura Especial pelo Ministério do Turismo. (Ministério do turismo, 2016) Tal fato demonstra uma diversificação dos atrativos turísticos da região do circuito, reflexo da formação e contexto histórico de cada município que o compõe.

As cidades do circuito também possuem diversidade em relação ao desempenho econômico da relação ao turismo, conforme pode ser observado na recente categorização de municípios realizada pelo Ministério do Turismo, tendo como parâmetro o desempenho econômico. Como parte do Programa de Regionalização do Turismo, o Ministério categorizou 3.345 municípios Brasileiros em cinco grupos (de A a E), sendo incluídos na categoria A os municípios com maior fluxo turístico e maior número de empregos e estabelecimentos no setor de hospedagem e, na categoria E, os municípios que não apresentam fluxo turístico expressivo, nem empregos e estabelecimentos formais no setor de hospedagem. (Brasil, 2015).

No contexto posto pelo Ministério, a figura 2 a seguir apresenta a categorização dos municípios que compõem o Circuito das Águas Paulista.

Figura 2- Categorização dos municípios do Circuito das Águas Paulista de acordo com o MTUR

Categoria	Municípios do Circuito das Águas Paulista
A	X
B	Águas de Lindóia, Serra Negra e Socorro
C	Amparo, Holambra, Jaguariúna, Monte Alegre do Sul
D	Lindóia e Pedreira
E	X

Fonte: adaptado de Brasil, 2015

Essa diferença nas categorias mostra claramente que, considerando os parâmetros adotados pelo Ministério do Turismo, algumas das cidades do Circuito ainda não possuem muita expressividade turística. Isto corrobora com a proposta daqueles municípios trabalharem em conjunto uma oportunidade, para ampliar seus fluxos turísticos e negócios, tendo em vista que a justificativa para a formação de circuitos turísticos é a ausência, em municípios de pequeno porte, de infraestrutura e equipamentos turísticos que auxiliem na ampliação do tempo de estadia do turista no destino (Tavares; Vieira Junior; Queiroz, 2010, p. 28).

4.1 O processo de formação e gestão do Circuito das Águas Paulista

Embora o Circuito das Águas Paulista tenha sido institucionalizado apenas em 2005, a iniciativa de sua constituição remonta ao final da década de 1990, segundo entrevista com um dos gestores³ que acompanhou esse processo de formação. Segundo ele, naquela época já havia a percepção por parte de alguns municípios que não possuíam grande visibilidade no cenário turístico da região, da

³ Entrevista concedida em 20/08/2010 na sede administrativa do município de Socorro pelo gestor de turismo e cultura do município na época, que participou do processo de formação do Circuito.

importância de estabelecer parcerias com seus vizinhos. Tal percepção levou alguns gestores a buscarem estabelecer parcerias com outros municípios, principalmente com Serra Negra, então o destino mais procurado e estruturado da região. Tal rede de parcerias entre gestores foi se formando, tendo como pioneiras as cidades de Serra Negra, Socorro e Águas Lindóia⁴.

De acordo com o relato do entrevistado, esse grupo de gestores pioneiros partilhava a ideia de que o espaço utilizado pelo turista vai além de fronteiras municipais e que, se um turista fosse bem atendido, por exemplo, na cidade de Serra Negra e, não o fosse na cidade de Socorro, a experiência como um todo não seria satisfatória, o que acabaria resvalando na imagem da primeira cidade e sendo prejudicial ao desenvolvimento da atividade na região. Esse entendimento da potencialidade da cooperação entre municípios está presente nos preceitos do PRT.

Naquela época, embora as políticas nacionais de turismo trabalhassem a municipalização do turismo através do PNMT, o cenário que se apresentava na realidade de alguns municípios já apontava para a necessidade de uma política que não se restringisse às divisões político-administrativas e contemplassem o espaço de fato utilizado pelo turista. Podemos citar como exemplos semelhantes aqueles relacionados com a formação dos conselhos regionais de turismo da Região Turística das Agulhas Negras-RJ e da Serra Gaúcha-RS. (Fratucci, 2008). Em outras palavras, havia a necessidade de trabalhar o turismo em uma escala maior do que a municipal, o que foi instituído, posteriormente, pelo PNT 2003-2007 e trabalhado na escala regional, através do PRT.

Ainda antes de 2003, os municípios de Lindóia e Monte Alegre do Sul também aderiram a proposta, seguidos mais tarde, pelo município de Amparo. Essas seis cidades iniciais são consideradas estâncias hidrominerais, e por isso, informalmente a área já era conhecida como Região das Águas.

De acordo com o mesmo entrevistado, a partir de 2004, já sob a influência do PNT 2003-2007, lançado no ano anterior, esses municípios começaram a se articular para a formalização de um consórcio para o desenvolvimento do turismo. Nessa época, as cidades de Pedreira e Jaguariúna também aderiram ao processo, que culminou, em maio de 2005, na assinatura de um estatuto institucionalizando o Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo Turístico do Circuito das Águas Paulista.

O município de Holambra passou a fazer parte do consórcio oficialmente em agosto de 2013 (Portal de Holambra, 2016). De acordo com o atual gestor do Circuito⁵, desde 2007 havia conversas para verificar a possibilidade da inclusão desse município no Consórcio e a decisão foi tomada em 2013, no sentido de ampliar a diversidade do circuito e torna-lo mais atrativo.

O Consórcio foi constituído nos termos do artigo 30º da Constituição Federal, que dá autonomia aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local. Além disso, duas leis específicas necessitaram ser aprovadas em cada município participante: a primeira autorizando o município a fazer parte do circuito e a segunda, autorizando a prefeitura a contribuir financeiramente com o consórcio.

Arns caracteriza consórcios como "associações públicas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado e sem fins econômicos, formadas por entes federativos de diferentes níveis, com os quais a União pode formar convênios ou contratos de qualquer natureza" (2009, p. 93). Já para o Ministério do Turismo a ação integrada gerada pela formação de Consórcio apresenta vantagens, pois amplia o peso político das entidades consorciadas e garante legitimidade das decisões desse tipo de Instância.

⁴ É interessante notar que as três cidades apontadas como pioneiras no processo de cooperação regional hoje se apresentam como as cidades com maior categoria turística de acordo com a metodologia do Ministério do Turismo apresentada na figura 2.

⁵ Informação fornecida via correio eletrônico pelo atual gestor do Circuito, em 20 de maio de 2016

(Brasil, 2007b).

Juridicamente, a lei nº 11.107 de 6 de abril de 2006 estabelece parâmetros legais para a criação de Consórcios Públicos, admitindo somente entes públicos federados (como os estados e os municípios) para integrar os Consórcios, não havendo necessidade de adequação à essas condições nos Consórcios formados anteriormente que podem conter personalidade jurídica tanto de direito público quanto de direito privado.(Brasil, 2007b).

Vale destacar que a formação de Consórcios para operacionalizar o PRT está indicada no documento Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança (Brasil, 2007b). Entretanto, neste ponto podemos identificar uma contradição em relação aos preceitos do PRT: se apenas entes públicos podem compor um consórcio, a participação dos demais agentes sociais no processo decisório fica impossibilitado e, conforme discorrido em seções anteriores, a participação ampla é ponto de destaque na política e na formação dessas organizações para gestão descentralizada do turismo.

No caso específico do Circuito das Águas, como foi institucionalizado em 2005, portanto em data anterior à lei nº 11.107/2006, sua formação poderia incluir agentes de direito privado, o que porem não ocorre, conforme será visto adiante.

A figura 3, elaborada a partir das informações do Estatuto do Circuito, compara as finalidades do Consórcio do Circuito das Águas às competências atribuídas a um Consórcio segundo o MTur. Percebe-se que o documento elaborado pelo Consórcio foi inspirado nos documentos ministeriais.

Figura 3 – Finalidades do Circuito das Águas Paulista X Competências atribuídas a um consórcio segundo o MTur

Finalidades do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo Turístico do Circuito das Águas Paulista	Competências atribuídas a um Consórcio segundo o MTur
Representar o conjunto dos Municípios que o integram, em assuntos de interesse comum relacionados às suas finalidades, perante quaisquer outras entidades públicas, de qualquer esfera de governo estadual ou federal, ou privadas;	Representar o conjunto dos municípios que o integram perante quaisquer outras entidades públicas, de qualquer esfera de governo, ou privadas, no tratamento de questões relativas ao turismo;
Planejar, propor, coordenar, supervisionar e operar ações efetivas relacionadas às finalidades do Pólo Turístico do Circuito das Águas Paulista, principalmente aquelas desenvolvidas pelos COMTUR;	Planejar, propor, coordenar, supervisionar e operar ações efetivas relacionadas aos objetivos do Consórcio Intermunicipal;
Desenvolver serviços e atividades de interesse dos Municípios consorciados, de acordo com programas de trabalho aprovados em Conselho de Prefeitos;	Desenvolver serviços e atividades de interesse dos municípios consorciados, de acordo com programas de trabalho aprovados em Conselho Gestor.
Prestar aos Municípios consorciados serviços de organização e divulgação de eventos, sejam eles, Turísticos, Esportivos e Culturais de caráter turístico e atividades do Polo Turístico do Circuito das Águas Paulista, no âmbito territorial dos Municípios que o compõe	Divulgar eventos e atividades no âmbito territorial dos municípios que o compõem;
-----	Qualificar e otimizar os produtos, os serviços e a atividade turística;
-----	Estimular a atividade turística regional, bem como seus produtos e serviços;

Fonte: adaptado a partir de Circuito das Águas Paulista, 2015 e Brasil, 2007b

Em relação à nomenclatura, segundo informações obtidas junto ao então Diretor Administrativo do Circuito, em entrevista realizada na sede do Circuito em 20/08/2010, inicialmente foram aventados nomes relacionados ao segmento de turismo rural; porém, como a área já era conhecida como Região das Águas, optou-se por manter essa relação feita com a água, optando-se pelo nome de Circuito das Águas Paulista.

Outro fator fundamental para a estruturação do Circuito foi a parceria com o SEBRAE-SP, que data de fevereiro de 2005, portanto anterior à institucionalização do Consórcio em estudo, o que corrobora que a sua formação já vinha sendo articulada anteriormente. A parceria realizou-se por meio do Escritório Regional Sudeste Paulista Campinas/Jundiaí, tendo por orientação o Programa de Desenvolvimento do Turismo Receptivo (PDTR), que “é direcionado ao atendimento de territórios com potencialidade turística (ocorrência de recursos naturais e/ou culturais que apresentem possibilidades de formatação de produtos turísticos atrativos)”. (Peccioli Filho, 2010, p. 06).

Atualmente o SEBRAE ainda mantém a parceria com o Circuito das Águas Paulista, produzindo materiais de divulgação e roteiros, e principalmente divulgando meios de hospedagem e restaurantes da região, atuando como um importante agente relacionado ao turismo no Circuito.

Oficialmente, o Circuito se denomina “Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo Turístico do Circuito das Águas Paulista”. É uma associação civil, sem fins lucrativos, sendo facultado o ingresso de novos membros no Consórcio, a critério do Conselho de Prefeitos. (Circuito das Águas Paulista, 2015).

O Capítulo III do Estatuto dispõe sobre a Organização Administrativa do Consórcio. Segundo o artigo 7º, a organização administrativa será composta por:

I - Conselho de Prefeitos;

II – Uma Diretoria composta por um Presidente, Vice Presidente, Tesoureiro, Secretária Executiva, Secretária Executiva Adjunta, Secretária de Relações Institucionais, Diretoria Administrativa, Diretoria Administrativa Adjunta, Diretoria de Eventos, Diretoria de Marketing e Comercialização, Diretoria Adjunta de Marketing, Diretoria Adjunta de Comercialização;

III - Conselho Fiscal. (Circuito das Águas Paulista, 2015)

O Conselho de Prefeitos é um órgão deliberativo, constituído pelos prefeitos dos municípios consorciados, sendo seu representante eleito para um mandato de dois anos e permitido reeleição. (Circuito das Águas Paulista, 2015). Essa estrutura vai ao encontro com o que é exigido em lei, pois, segundo o Ministério do Turismo: “o modelo de estrutura administrativa e funcional a ser adotado pelo Consórcio é flexível. A única exigência imposta pela lei é a de que o representante legal do Consórcio seja o chefe do Poder Executivo de ente consorciado.” (Brasil, 2007b, p.48).

De acordo com o art. 16, a diretoria do Circuito é composta por um colegiado de representantes dos municípios consorciados, indicados pelos prefeitos das cidades, que formam o chamado Grupo de Trabalho dirigente. Esses representantes são indicados pelos prefeitos das cidades. (Circuito das Águas Paulista, 2015).

O Conselho Fiscal é o órgão responsável pela fiscalização da gestão financeira do Consórcio constituído por um representante de cada Município consorciado e uns respectivos suplentes, indicados pelos Prefeitos Municipais, para um período de dois anos. (Circuito das Águas Paulista, 2015)

Boa parte dos Consórcios conta com um conselho deliberativo, um conselho fiscal e uma diretoria administrativa ou outra unidade de função executiva com nome semelhante. É fundamental, no entanto, que esta

estrutura seja dimensionada considerando a complexidade das tarefas desenvolvidas pelo Consórcio e a capacidade efetiva de contribuição dos seus membros. (Brasil, 2007b, p.48).

De acordo com o atual gestor do Circuito, na estrutura do Consórcio, embora não descritas no Estatuto, ainda existem as Câmaras Temáticas e o Conselho de Secretários⁶. O Conselho de Secretários é composto pelos nove secretários de turismo das cidades consorciadas que se reúnem mensalmente, para discutir as ações relacionadas ao Circuito, tendo poder decisório. Enquanto o Conselho de Prefeitos responde legalmente pelo Consórcio, o Conselho de Secretários faz a gestão do mesmo e execução das ações.

As Câmaras Temáticas existentes atualmente no Circuito são as de Esporte e Cultura, sendo a primeira mais ativa e participativa. Funcionam com reuniões mensais entre os secretários das respectivas pastas dos municípios consorciados e podem pedir auxílio financeiro do Circuito se as ações tiverem algum cunho turístico.⁷

Pelo previsto no Estatuto, cada município pode se retirar do consórcio, desde que anuncie a decisão em um prazo não inferior a 180 dias do exercício financeiro seguinte. Serão excluídos do quadro social os consorciados que não tiverem incluído em seu orçamento de despesas a dotação orçamentária devida ao Consórcio ou não efetuarem o pagamento de sua quota de contribuição. O Consórcio somente poderá ser dissolvido por decisão do Conselho de Prefeitos, recebendo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros. Nesse caso, os bens e recursos do Consórcio reverterão ao patrimônio dos municípios. (Circuito das Águas Paulista, 2015)

Quando questionado sobre o grau de participação da sociedade civil e do trade turístico no Consórcio, o atual gestor informou que há a preocupação em realizar ações que beneficiem tanto o poder público, quanto a iniciativa privada e a sociedade civil, e que as secretarias/diretorias municipais estão ligadas aqueles agentes⁸. Ao mencionar que o Consórcio se preocupa em 'realizar ações', fica implícito que, ainda que exista a preocupação em beneficiar a todos, a tomada de decisões é realizada de maneira verticalizada, de cima para baixo, sem a inclusão desses agentes privados e da sociedade civil efetivamente no processo decisório.

Uma possibilidade de inclusão desses agentes sociais no processo decisório seria por meio da formação de um conselho regional de turismo, dentro dos parâmetros de uma instância de governança ampla e participativa. Segundo o atual gestor do Circuito há planos para constituição dessa instância e, alguns municípios do Circuito já possuem seus conselhos municipais de turismo instituídos com composição paritária entre os membros do poder público e da sociedade civil.

A partir das informações e dados coletados sobre o modelo de gestão do Circuito das Águas Paulista, pode-se destacar na sua estrutura o predomínio dos agentes vinculados ao poder público, o que contraria diretamente as recomendações preconizadas pela política nacional de turismo. De acordo com aquelas recomendações, as instâncias de governança devem se constituir em espaços democráticos que permitam a participação de todos os agentes sociais envolvidos com a atividade turística no recorte territorial acordado.

5 Considerações Finais

O objetivo geral do presente trabalho foi investigar o processo de formação e o modelo de gestão do

⁶ Informações fornecidas pelo atual gestor do circuito via correio eletrônico em 20 de maio de 2016

⁷ Informações fornecidas pelo atual gestor do circuito via correio eletrônico em 20 de maio de 2016

⁸ Informações fornecidas pelo atual gestor do circuito via correio eletrônico em 20 de maio de 2016

Circuito das Águas Paulista, pressupondo que ambos foram orientados pelas políticas públicas de turismo do Governo Federal.

A partir dos dados coletados em fontes primárias e secundárias e em entrevistas realizadas com os gestores, e da análise do estatuto do Circuito foi possível perceber que o processo de formação do circuito, embora anterior à implantação do Programa de Regionalização do Turismo, seguiu as diretrizes propostas pelo mesmo, bem como, a estruturação da gestão do consórcio. Observou-se que a formação do Circuito se iniciou em função demanda dos próprios municípios, mas que sua institucionalização apenas ocorreu devido à influência das políticas públicas nacionais de turismo, implantadas a partir de 2003.

Entretanto, constatou-se que o seu órgão de gestão regional, formatado no modelo de consórcio de municípios, não atende a uma das recomendações mais caras àquela política nacional, que é a de se constituir como um fórum amplo e participativo para todos os agentes sociais envolvidos com a atividade turística da região. De acordo com seu estatuto, o mesmo é composto exclusivamente por representantes dos governos dos municípios consorciados, não havendo espaço para a participação direta e regular de outros setores da sociedade civil e do trade turístico regional.

Também foi constatado que existe um movimento para a constituição de um conselho regional de turismo, porém sem previsão de quando isto se dará. Observou-se assim, que a atual estrutura de gestão do Circuito das Águas Paulista apresenta-se mais como uma instância de governo do que uma instância de governança, de acordo com os conceitos de Arns (2009), Gonzáles (2014), Gonçalves (2006), Zapata (2009), Rhodes (1996) e do próprio Ministério do Turismo (Brasil, 2007) apresentados anteriormente, o que pode levantar dúvidas em relação à legitimidade das suas ações.

Entretanto, ressalta-se que a ideia de cooperação entre os municípios do Circuito das Águas Paulista, surgida no setor do turismo, independente do modelo de órgão gestor adotado, está se ampliando para outros setores, com a participação dos setores de esporte e cultura nas câmaras técnicas do Consórcio e com a formação de consórcios para outros setores, como o da saúde, consolidando a integração entre essas cidades da região. Além disso, é possível verificar que, embora alcançar a sinergia de decisões e cooperação intermunicipal propostas pelo PRT seja uma dificuldade, devido aos diversos interesses econômicos, políticos e sociais que cada município possui, os benefícios advindos dessa cooperação estão sendo percebidos e indo além do setor de turismo.

Dessa constatação emergiram alguns questionamentos sobre as diretrizes da política nacional de regionalização do turismo, que indicam para uma necessidade de revisão e atualização daquela política. Assumindo que a opção pela escala regional seja a mais apropriada para a implantação e consolidação de destinos turísticos competitivos no país, deve-se realizar um processo de avaliação do que foi conseguido até o momento, levando-se em consideração a realidade empírica dos nossos municípios e regiões e também, os resultados atingidos por eles até agora. Esse é o caso do Circuito das Águas Paulista onde, apesar do não atendimento a uma das mais destacadas diretrizes do PRT - implantação da sua instância de governança participativa e democrática - o processo de regionalização do turismo vem ocorrendo de maneira satisfatória.

Referências Bibliográficas

Arns, P. C. (2009). Governança Democrática e Desenvolvimento Territorial: Avanços e Limites das Iniciativas Brasileiras. In: Zapata, T. *Desenvolvimento local e a nova governança* (p. 79-111). Recife: IADH.

Bauman, Z., Bordoni, C. (2014). *Estado de Crise*. Rio de Janeiro: Zahar.

- Beni, M. C. (2006). *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph.
- Bignardi, M. (2016, 24 de abril) *Mapa da Regionalização do Estado está organizado*. Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo. Recuperado de <http://turismo.sp.gov.br/imprensa/noticias/2839-mapa-da-regionalizacao-do-estado-de-sao-paulo-esta-atualizado.html>
- Brasil. (2004). *Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil: Diretrizes Operacionais*. Brasília.
- Brasil. (2007a). *Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 1: Sensibilização*. Brasília, Ministério do Turismo.
- Brasil. (2007b). *Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional*. Brasília, Ministério do Turismo.
- Brasil. (2010). *Turismo de Saúde: orientações básicas*. Brasília, Ministério do Turismo.
- Brasil. (2013). *Plano Nacional de Turismo 2013-2016*. Brasília, Ministério do Turismo.
- Brasil. (2015). *Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro*. Brasília, 2015. Recuperado de: <http://www.turismo.gov.br/images/pdf/categorizacao/SUDESTE/SP.pdf>
- Cerqueira, R. R. (2009). As Instâncias de Governança de Turismo no Brasil. In: Zapata, T. *Desenvolvimento local e a nova governança* (p. 201-229). Recife: IADH.
- Circuito das Águas Paulista. (2015). *Estatuto do Circuito das Águas Paulista*.
- Cruz, R. C. (2006). Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: Lemos, A. I. G., Arroyo, M., Silveira, M. L. *América Latina: cidade, campo e turismo*, 337-350. San Pablo: Clacso - Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/19cruz.pdf>
- Dagnino, E. (2002). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In Dagnino, E. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, 9-16. São Paulo: Paz e Terra.
- Fratucci, A. C. (2008). *A dimensão espacial nas políticas públicas Brasileiras de turismo*. (Tese de Doutorado). Curso de Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- Fratucci, A. C. . (2009). Refletindo sobre a gestão dos espaços turísticos: perspectivas para as redes regionais de turismo. *Turismo em Análise*, 10(3), 391-408. Rio de Janeiro.
- Gonçalves, A. (2005). O conceito de governança. *Anais do XIV Encontro do Conpedi*.
- González, M. V. P. (2014). Governanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal?. *Caderno Virtual de Turismo* 14(1), 9-22.
- González, M. V., & Trentin, F. (2014). Evolução da política de turismo no Brasil e Espanha: enfoque nas redes de atores. *V Congreso Internacional em Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ministério do Turismo. (2016). *Destino Referência - Socorro (SP)*. Recuperado de http://www.destinosreferencia.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=248&Itemid=185&showall=1
- Morin, E. *Introdução ao pensamento complexo*. (2015). Tradução Eliane Lisboa. (5. Ed.). Porto Alegre: Sulina.
- Morin, E. *O Método 6: Ética*. (2011). Porto Alegre: Sulina.
- Panosso Neto, A., & Trigo, L. G. G. (2009). *Cenários do Turismo brasileiro*. São Paulo: Aleph.

Peccioli Filho, N. H. (2010, 24 de agosto). *A questão da hospitalidade no programa de desenvolvimento do turismo receptivo do SEBRAE-SP*. Recuperado de <<http://www.periodicodeturismo.com.br/site/artigo/pdf/PDTR%20e%20Hospitalidade.pdf>>.

Portal de Holambra. (2016, 24 de abril). Recuperado de <http://www.portaldeholambra.com.br/a-regiatildeo.html>

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies* 44, 652-667.

Santos, W. G. (2007). *Governabilidade e democracia natural*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo. (2015, 27 de setembro). *Divisão Turística do Estado de São Paulo*. Recuperado de <http://www.turismo.sp.gov.br/regioes/regioes-turisticas.html>.

Silveira, C. E. Paixão, D. L. D., & Cobos, V. J. (2006). Políticas públicas de turismo e a política no Brasil: singularidades e (des)continuidade. *Ciência e Opinião* 3(1), 120-135. Curitiba. Recuperado de <cienciaeopinio.up.edu.br/.../art7%20Ciência%20e%20Opinião%20nov06.pdf>.

Trentin, F., & Fratucci, A. C. (2011). Política Nacional de Turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. *International Conference On Tourism & Management Studies*, 1, 839-848. Algarve.

Tavares, J. M., Vieira Junior, J. A., & Queiroz, S. F. (2010) Circuitos turísticos de Minas Gerais: uma análise a partir de ferramentas de geoprocessamento. *Turismo em Análise*, 21(1), 25-47. Rio de Janeiro.

World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington DC: World Bank.

Zapata, T. (2009). A importância da nova governança para construir uma outra cultura política no Brasil. In: Zapata, T. *Desenvolvimento local e a nova governança* (p. 9-29). Recife: IADH.