

# **A TEORIA DOS DOIS CIRCUITOS DA ECONOMIA URBANA APLICADA AO TURISMO A PARTIR DO BRASIL**

*THE THEORY OF THE TWO CIRCUITS OF THE URBAN ECONOMY APPLIED FROM THE BRAZIL*

*LA THÉORIE DE DEUX CIRCUIT DE L'ÉCONOMIE URBAINE APPLIQUÉE AU TOURISME À PARTIR DU BRÉSIL*

**JOSÉ ALEXANDRE BERTO DE ALMADA**  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) – Mossoró/RN.  
E-mail: xande.almada@hotmail.com

**Resumo:** O presente ensaio apresenta a partir da teoria dos circuitos da economia urbana uma proposta de análise da produção do espaço urbano pelo turismo em países subdesenvolvidos a partir do Brasil. Para isto o ensaio está dividido em quatro partes, a primeira, apresenta os elementos centrais para se pensar a teoria dos circuitos urbanos aplicada ao turismo; as três últimas discute a participação do Estado, do Mercado e dos turistas no território usado pelos dois circuitos da economia urbana a partir da perspectiva brasileira. A produção do espaço e o território usado pelo turismo depende da combinação do Estado, Mercado e Turistas, onde, quanto maior a presença do Estado, maior será concentração do Mercado e maior será o fluxo de turistas de um determinado lugar turístico, resultando em uma produção desigual e combinada pelos circuitos superior e inferior do turismo, onde esse é tratado nas política públicas como um problema para ser superado para o desenvolvimento turístico

**Palavras-chave:** circuito superior, circuito inferior, turismo, lugar turístico.

**Abstract:** The present essay presents from the theory of the circuit of the urban economy a proposal of analysis of the production of the urban space by tourism in underdeveloped countries from the Brazil. For this the essay is divided in four parts, the first, presents the central elements to think the theory of the circuit of the urban economy applied to tourism; the last three discusses the participation of the State, the Market and the tourists in the territory used by the two circuits of the urban economy from the brazilian perspective. The production of space and the territory used by tourism depends on the combination of the State, Market and Tourists, where, the greater the presence of the State, the greater concentration of the Market and the greater the flow of tourists from a certain tourist place, resulting in a unequal and combined production by the upper and lower tourist circuits, where tourism is treated in public policy as a problem to be overcome for tourism development.

**Keywords:** upper circuit, lower circuit, tourism, touristic place.

**Résumé:** Le présent essai présente à partir de la théorie des circuits de l'économie urbaine une proposition d'analyse de la production de l'espace urbain par le tourisme dans les pays sous-développés à partir du Brésil. Pour cela, l'essai est divisé en quatre parties, la première présente les éléments centraux pour penser la théorie des circuits urbains appliquée au tourisme; les trois derniers discuter sur la participation de l'État, du marché et des touristes dans le territoire utilisé par les deux circuits de l'économie urbaine du point de vue brésilien. La production de l'espace et du territoire utilisé par le tourisme dépend de la combinaison de l'État, du marché et des touristes, où, plus la présence de l'État est importante, plus le marché est concentré et plus le flux de touristes en provenance d'un certain lieu touristique production inégale et combinée des circuits touristiques supérieurs et inférieurs, où le tourisme est traité dans les politiques publiques comme un problème à résoudre pour le développement du tourisme.

**Mots-clés:** circuit supérieur, circuit inférieur, tourisme, lieu touristique.

## Introdução

O turismo, na sua perspectiva econômica, faz parte do setor de comércio e serviços que valoriza partes específicas da cidade ao construir novos lugares para se realizar enquanto fenômeno. Nos países desenvolvidos, os principais receptores e emissores de turistas internacionais, o turismo é um meio para o desenvolvimento econômico, podendo ser utilizado como *spatial fix* (CADENA, 2015) para reestruturar a economia de lugares afetados por crises cíclicas do capital, porém, nos países subdesenvolvidos a atividade turística convive de forma desigual e combinada entre a opulência dos grandes *resorts* turísticos e a subsistência dos vendedores ambulantes que frequentam os principais pontos turísticos do terceiro mundo, onde o turismo é tanto um meio para o desenvolvimento quanto para a reprodução da pobreza, onde coexistem os circuito inferior e superior do turismo.

A partir da perspectiva Brasileira o presente ensaio tece uma discussão sobre o processo de urbanização pelo turismo, a partir do território usado pelos dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos.

Para isto o trabalho está dividido em quatro partes, a primeira, apresenta os elementos centrais para se pensar a teoria dos circuitos urbanos aplicada ao turismo; as três últimas discute a participação das variáveis no processo de turistificação do lugar turístico, destacadas Knafou (1996), o Estado, o Mercado e os turistas e o papel desses agentes no processo de produção do espaço geográfico pelo turismo a partir da relação dialética do território usado pelos dois circuitos da economia urbana a partir da perspectiva brasileira, a partir das análises das políticas públicas do turismo dos dados do

Mapa do Turismo, do Índice de Competitividade do Turismo Nacional e do sistema de informações sobre o mercado no setor turismo.

### **Os circuitos superior e inferior do turismo**

A expansão urbana moderna associada ao processo de industrialização nos países desenvolvidos não pode ser utilizada para explicar esse fenômeno nos países subdesenvolvidos, uma vez que a urbanização nesses é anterior a sua industrialização, muitas cidades que vivenciaram processos de expansão urbana não passaram por processos de industrialização (MONTENEGRO, 2012). Dessa forma, as teorias que explicam a urbanização nos países subdesenvolvidos encontraram sua principal vertente na teoria da modernização, que apresentava uma visão dualista em países periféricos, onde convivia um setor moderno e outro tradicional, de forma fragmentada.

teoria da modernização que postulava a diferenciação entre dois setores distintos nos países periféricos: de um lado um setor moderno e, de outro lado, um setor tradicional. Tal modelo dualista, no qual reside a origem da categoria de setor informal, assumiu progressivamente o valor de paradigma para pensar as realidades urbanas dos países subdesenvolvidos (MONTENEGRO, 2012, p. 148).

Frente ao pensamento dualista que fragmentava a análise dos países subdesenvolvidos emerge a teoria dos circuitos da economia urbana de Milton Santos, que apresenta uma visão dual da economia urbana, estruturada por um circuito superior e um circuito inferior da economia, e não uma visão dualista, pois não fragmenta a interpretação em dois sistemas isolados, mas em dois sistemas dialeticamente contraditórios que fazem parte do mesmo processo, ou seja,

os dois são parte de uma mesma economia: subsistemas de um sistema econômico urbano, e não sistemas separados; e esse interrelacionamento ocorre porque ambos os sistemas tem como base a modernização tecnológica da economia urbana – o circuito inferior não é apenas “tradicional” (CHADWICK, 1986, p.177).

O circuito inferior não é apenas tradicional, mesmo caracterizado por ter uma menor densidade técnica e de capital em relação ao circuito superior, pois é resultado da adaptação para a sobrevivência dos mais pobres aos processos de modernização das cidades, sendo composto por atividades tradicionais refuncionalizadas à realidade urbana contemporânea, enquanto:

o circuito superior originou-se diretamente da modernização tecnológica e seus elementos mais representativos hoje são os monopólios. O essencial de suas relações ocorre fora da cidade e da região que os abrigam e tem por cenário o país ou exterior. O circuito inferior, formado de atividades de pequena dimensão e interessando principalmente às populações pobres, é, ao contrário, bem enraizado e mantém privilegiadas com sua região (SANTOS, 2008, p. 22).

O território usado pelos circuitos da economia urbana nas cidades resulta na produção bipolarizada do espaço geográfico entre o circuito superior, representado pelos bancos, comércio, indústria, serviços modernos, atacadistas e transportes, e o circuito inferior, constituído essencialmente por formas de fabricação com capital não-intensivo, serviços não-modernos fornecidos diretamente para a população e pelo comércio não-moderno e de pequena dimensão (SANTOS, 2008). Nesse cenário de bipolarização,

os dois circuitos têm a mesma origem, o mesmo conjunto de causas e são interligados. Contudo, é

necessário precisar que, apesar de sua aparente interdependência, o circuito inferior aparece como dependente do circuito superior (*ibidem*, p.56).

A teoria dos circuitos espaciais da economia urbana elaborada para compreender a urbanização dos países subdesenvolvidos é válida para analisar o fenômeno do turismo, pois esse, também é um processo de urbanização que cria novos espaços e refuncionaliza formas pretéritas dando um valor de uso turístico. A produção do espaço urbano pelo turismo em países subdesenvolvidos também ocorre de modo análogo à urbanização nas grandes metrópoles, com a interdependência dos dois circuitos, porém, para o turismo resulta também em uma rede de lugares turístico (RLT), organizada de forma interdependente e hierárquica de lugares produzidos e usados pelos circuitos superior e inferior do turismo.

Os agentes do circuito superior do turismo são as grandes empresas hoteleiras, redes de restaurantes, casas de câmbio, de lazer e recreação, locação de automóveis, franquias, agências de viagem. Os agentes do circuito inferior do turismo é composto por “[...] vendedores ambulantes e proprietários e funcionários de quiosques e barracas” (MEDEIROS, 2014, p.143), e também pelos pequenos comércios, que imitam as atividades do circuito superior do turismo ao oferecer os mesmos produtos e serviços, porém, como uma menor densidade técnica-científica-informacional (DTCI) e de capital, como os pequenos restaurantes, as pousadas, fretamento de excursão em ônibus de autônomos e serviços de entretenimento.

Almada (2018) apresenta, a partir de Knafou et al (1997) e Santos (2008), que o lugar turístico pode ser classificado hierarquicamente a partir de diferentes níveis de DTCI, indo do local turístico

à feitoria turística<sup>1</sup>. Nos países subdesenvolvidos quanto menor a DTICI maior será presença do circuito inferior, dessa forma o local turístico quando possui alguma atividade comercial essa, geralmente, faz parte do circuito inferior do turismo, pois se trata apenas de um ponto de passagem, não justificando ao grande capital a instalação de algum empreendimento, cabendo aos moradores mais pobres que habitam nos arredores oferecer aos eventuais turistas suprimentos básicos à sua visita, geralmente com a venda de lanches e bebidas industrializados.

A cidade turística passa ser um local de transição, que começa a despertar ao mercado turístico potencialidades de investimento, atraindo inicialmente a atenção do circuito superior marginal. O circuito inferior passa crescer imitando o circuito superior marginal, oferecendo os mesmos serviços, porém, com baixa DTICI e de capital.

A estação turística, um espaço produzido em função do turismo, o circuito superior é predominante, enquanto o circuito inferior aparece com atividades periféricas, reconhecido aqui na presença dos vendedores ambulantes, quiosques e pequenos comércios. Por sua vez, o último nível hierárquico do lugar turístico, a feitoria turística, a presença do circuito inferior do turismo é nula ou praticamente nula, pois esse é um espaço construído *ex nihilo* pelos agentes do circuito superior para produzir um simulacro turístico, garantindo ao turista um lugar turístico disneylandizado (BRUNEL, 2009), sem a necessidade que o visitante saia da feitoria para satisfazer alguma necessidade imediata de consumo. Embora a presença do circuito inferior é nula dentro das dependências da feitoria turística ele pode aparecer nas entradas de complexos turísticos, como os

---

<sup>1</sup> Conforme apresentado no quadro 1.

parques temáticos, com a presença de ambulantes ou pequenos comércios.

**Quadro 1: Classificação dos lugares turísticos a partir da teoria dos circuitos espaciais da economia urbana.**

Lugar turístico	Característica	Presença dos circuitos da economia urbana	
		Circuito inferior	Circuito superior
Local turístico	Práticas de passagem pelos turistas; um ponto de passagem	Quase exclusiva	Quase nula
Cidade Turística	Aglomeração urbana que acolhe uma importante atividade turística	Na mesma proporção do circuito superior	Predominante do circuito superior marginal
Estação Turística	Primazia da atividade turística no lugar. Ela é criadora do lugar e ainda dominante	Com atividades periféricas	Predominante
Feitoria Turística	Um lugar criado <i>ex nihilo</i> para acolher os turistas por dois ou três dias, uma ou duas semanas	Nula	Exclusiva

Fonte: Adaptado de Knafou *et al* (1997) e Santos (2008).

Mesmo com diferentes níveis hierárquicos entre os lugares turísticos não significa que exista uma relação de evolução entre eles, como apresentado nos modelos espaciais turísticos de Miossec (1977) e Butler (1980), pois, esta classificação é uma metodologia de análise da produção do espaço geográfico a partir do turismo. Destarte, no

Brasil os lugares turísticos não são produzidos isoladamente, mas sim, por meio de uma RLT, onde há um ponto central, que possui o maior DTCl, principal ponto de atração de turistas que os dispersa para os outros pontos da rede por algumas horas ou dias do período total de estadia, retornando para o ponto central para término das férias.

A partir de Milton Santos, Corrêa (1989, p.70), define a rede urbana “[...]como uma *forma* espacial através da qual as funções urbanas se realizam”. Comentando sobre esse conceito, SOUZA (2013, p.166) utiliza a analogia com a rede de pesca como explicação: “[...] um conjunto interligado estruturado de fios que forma uma trama ou malha; no encontro entre dois fios, eles se entrelaçam, formando um nó, o que dá estabilidade à rede (sem os nós, nem sequer haveria rede)”. A malha é a rede em si, os nós por sua vez, são os lugares e os fios as relações entre os lugares, e as relações “[...] podem se referir a fluxos de vários tipos – de bens materiais, de passageiros, de informação, de energia...–, que articulam e ligam entre si diferentes pontos no espaço geográfico (*ibidem*, p. 167).

Sendo a rede urbana esse “conjunto de centros urbanos funcionalmente articulados entre si” (CORRÊA, 2006, p.43), a RLT é um conjunto de lugares turísticos que possuem relações interdependentes entre si que estão articuladas. A RLT igualmente a rede urbana também possui “[...] um centro mais importante, de nível metropolitano ou regional, que exerce um papel, maior ou menor de controle econômico e político sobre a sua hinterlândia (*ibidem*, p.43-44). Esse centro é o primeiro lugar a se urbanizar em função do turismo, em uma unidade da federação ou território, tendo o seu nome em circulação no catálogo das agências de viagem, por exemplo, Natal, para

o Rio Grande do Norte, Salvador, para Bahia ou Fortaleza para o Ceará.

A rede de lugares turísticos pelo circuito superior e inferior opera de modo “[...] interdependente na oposição dialética pela qual eles são definidos” (SILVEIRA, 2014, p. 80), sendo que nessa relação contraditória ocorre a “[...] dependência do circuito inferior em relação ao circuito superior” (SANTOS, 2008, p.39). Para o turismo a dependência do circuito inferior do turismo pode ser de perspectiva material e imaterial.

A dependência material está diretamente relacionada com a presença do circuito inferior nos lugares turísticos, onde os trabalhadores desse circuito necessitam do poder de atração de turistas do circuito superior para garantir sua clientela, em que o hóspede do hotel é o mesmo que consome dos vendedores ambulantes e das barracas de praia.

O circuito inferior presente nos locais turísticos que são pontos de passagem dos roteiros turísticos também são dependentes do circuito superior, pois necessitam tanto da presença, mesmo temporária, do turista que está hospedado na área central para consumir seus produtos e serviços quanto que esse local turístico faça parte do roteiro de viagem dos guias turísticos e das agências de viagem, sendo esse último ponto a dependência imaterial do circuito inferior, pois esses lugares dependem da imagem turística da área central para atrair visitantes, figurando a margem do pacote de viagem como um extra nas férias na tentativa de ocupar algumas horas no disputado tempo de ócio do turista.

A figura 1 apresenta o esquema da formação espacial RLT a partir da classificação dos lugares turísticos de Knafou *et al*(1997) e

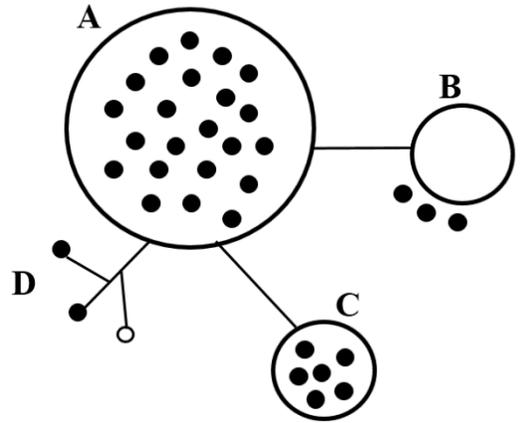
dos circuitos da economia urbana de Santos (2008). Apesar da feitoria turística ser o último nível da classificação dos lugares turístico ela não representa a centralidade da rede turística, pois, esse papel é desempenhado pela Estação Turística, que polariza a produção do espaço geográfico pela atividade turística aonde se instala, atraindo investimentos do circuito superior e também, do circuito inferior, que enxergam no turismo uma possibilidade para fugir da miséria.

Na RLT a existência da feitoria turística justifica-se por oferecer a um seleto grupo de turistas com grande poder de compra uma experiência apartada da realidade do subdesenvolvimento do turismo, sem a incômoda presença dos ambulantes e de outros agentes do circuito inferior. A sua instalação está associada a imagem do centro da rede, porém, a feitoria funciona como um subcentro, sendo capaz de atrair no seu entorno investimentos ligado ao turismo, tanto do circuito superior quanto do inferior, que fica às margens desse lugar turístico.

A cidade turística, igualmente a feitoria, funciona como um subcentro, porém com ambos os circuitos presentes na sua organização sócio-espacial, que apesar da dependência do centro da rede caminha para uma independência na atração de turistas. Por último, o local turístico, depende completamente do centro da RLT por possuir uma existência secundária, tendo a sua visibilidade dependente das agências e guias de viagem, conquistando poucas horas do disputado tempo do ócio dos turistas, com a presença das atividades do circuito inferior, salvo algumas exceções em que o circuito superior marginal se apropria desses lugares.

**Figura 1: Esquema gráfico da rede de lugares turísticos.**

- A – Estação turística
- B – Feitoria turística
- C – Cidade turística
- D – Local turístico
- – Circuito Superior do Turismo
- – Circuito Inferior do Turismo
- | – Interconexão da Rede



Fonte: Elaborado pelo autor.

A figura 1 representa uma formação espacial genérica das RLT do Brasil e dos países subdesenvolvidos, sendo necessário estudar caso a caso a aplicação dessa metodologia para analisar a produção do espaço geográfico e o território usado pelo turismo.

## O Estado

Na teoria dos circuitos “o Estado apresenta-se como um aliado do circuito moderno da economia nos países subdesenvolvidos” (SANTOS, 2008, p. 161), pois tem um papel definitivo no desenvolvimento do circuito superior da economia, entre as ações do Estado para garantir a existência das empresas desse setor da economia, Santos (2008) destaca:

a proteção concedida à concentração e aos monopólios, financiamento direto ou indireto das grandes firmas através da construção de infraestruturas caras, a formação profissional, a promoção das indústrias de base, os subsídios à produção e à exportação e todas as formas de acordos com as firmas

dominantes, tais como legislações fiscais discriminatórias, leis de investimentos e planos de desenvolvimento (p. 161-162).

O Estado brasileiro foi determinante no fomento do turismo por meio de políticas públicas, com as primeiras datando da década de 1930 (MARANHÃO, 2017; CARVALHO, 2016). Ao analisar essas políticas públicas, Cruz (1999) as periodiza em três momentos, a pré-história jurídico-institucional, que inicia na década de 1930 e vai até 1966, definido como “pré-história”, pois, não consta nenhuma política diretamente relacionada com o turismo, apenas políticas que “[...] eram resultantes de diplomas legais desconexos e restritos a aspectos parciais da atividade, fundamentalmente à regulamentação de agências de viagens e de turismo”, ainda sobre esse primeiro período, Carvalho (2016, p. 90) comenta que esse momento é “[...] marcado pela ausência de uma orientação política para a atividade turística, além de ser evidente que ela carecia de uma estrutura administrativa pública estável”.

Com o Decreto-Lei nº55 publicado no ano 1966 as políticas públicas entraram no segundo período, “[...] que define e institui, pela primeira vez, uma ‘política nacional de turismo’ e cria os organismos oficiais para levar a cabo sua efetivação” (CRUZ, 1999, p. 47-48), segundo Maranhão (2017, p.246) esse decreto recomendava a criação dos seguintes órgãos:

(a) Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) – de caráter normativo; (b) Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) – órgão executor; e (c) Primeiro Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), que continha atribuições e direcionamentos para operadores turísticos no Brasil.

Doravante o turismo passa a figurar na agenda de políticas públicas, com destaque para a formulação do Plano Nacional do Turismo, me 1972, (CARVALHO, 2016). Nesse período da Política Nacional do Turismo o setor turístico passa a ganhar credibilidade no país em função da entrada de turistas, que:

foram marcados pelo surgimento de diversos cursos superiores na área, pela regulamentação de profissões ligadas ao setor, pelo crescimento do número de acordos de cooperação internacional, pela criação de fundos de investimentos para desenvolver a atividade no país e por estímulos para desenvolver o turismo estrangeiro (*ibidem*, p.91).

O terceiro período do turismo, surge no contexto da redemocratização do país após a ditadura militar (1964-1985). Além do cenário político, esse período surge no contexto da globalização da década de 1990, esse conjunto de fatores vão influenciar diretamente a elaboração das políticas públicas, tendo como marco inicial a Lei nº 8.181/91, que reestrutura o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) que revoga o Decreto-Lei 55/1966.

Nesse período, chamado por Fonseca (2005) por Nova Era do Turismo, o setor turístico é fortalecido com a presença do circuito superior do turismo aparelhado pelas políticas públicas, que ganham destaque na agenda econômica nacional com o Decreto N.448/1992 que regulamenta dispositivos da Lei nº 8.181/1991 e dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências, entendendo o turismo como uma fonte de renda nacional (BRASIL, 1992).

A política pública que simboliza esse período, o Programa de Desenvolvimento do Turismo para o Nordeste (PRODETUR-NE), criado em 1991 por uma Portaria Conjunta entre a SUDENE e a EMBRATUR, abrangendo “todos os estados nordestinos e a região norte do estado de Minas Gerais” (CRUZ, 1999, p. 132), como os objetivos

de aumentar o turismo receptivo; aumentar a permanência do turista no Nordeste; induzir novos investimentos na infraestrutura turística; gerar emprego e renda com a exploração direta ou indireta da atividade turística (CRUZ, 1999).

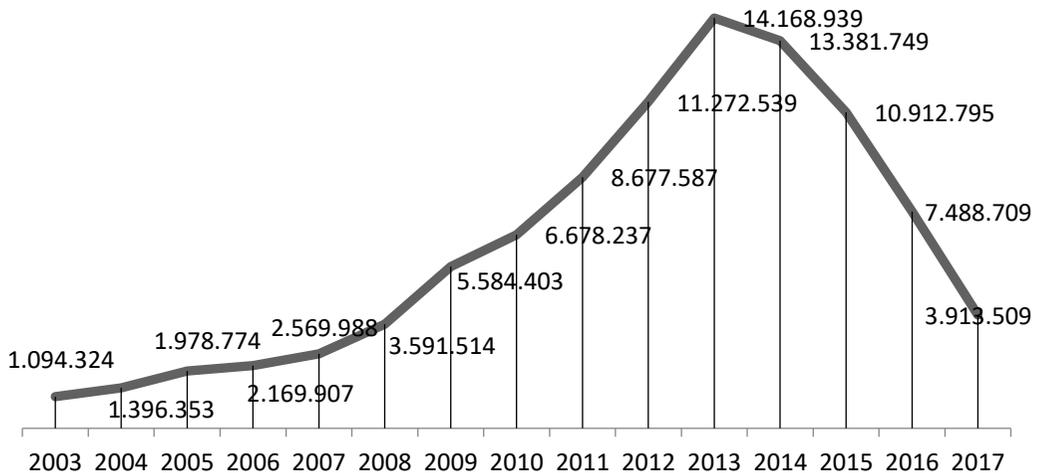
O PRODETUR-NE, passa a ser implementado em 1994 com US\$ 400.000 milhões financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento por intermédio do Banco do Nordeste do Brasil TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2004), é diretamente responsável pela criação do circuito superior do turismo, urbanizando áreas específicas ao financiar obras de infraestrutura para o litoral nordestino tornasse competitivo no cenário turístico internacional. Entre essas áreas está o litoral da Via Costeira e de Ponta Negra, na cidade de Natal, que concentra em seu território um circuito superior, (ALMADA, 2016), com presença de um circuito inferior, (MEDEIROS, 2014).

Além dos períodos destacados por Cruz (1999) há mais dois momentos da periodização das políticas públicas do turismo, a criação do Ministério do Turismo (MTUR), em 2003, que separou e a pasta do turismo do Ministério do Esporte, e a promulgação da Lei Geral do Turismo (LGT) N. 11.771 de 2008.

A partir de 2003, segundo MTUR (2018b) inicia a expansão do turismo nacional a partir do volume de empréstimos concedidos pelos bancos oficiais, como Caixa, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS) às empresas do setor de turismo, evidenciando a predileção do Estado em financiar o circuito superior do turismo, consolidando esse circuito ao destinar as linhas de crédito para a “[...] construção e reformas de hotéis, bares, restaurantes,

agências de turismo, parques temáticos e outras atividades relacionadas” (*ibidem*, p. 38), totalizando R\$94,8 bilhões em investimentos entre 2003 e setembro de 2017.

**Gráfico 1: Financiamento para o turismo, realizado por instituições financeiras federais (r\$ milhões) – 2003-2017.**



Fonte: MTUR, 2018, p. 38.

Além do financiamento público a criação do MTUR representa uma mudança de postura do Estado em relação a sua gestão sobre as atividades turísticas, onde “o Plano Nacional de Turismo 2003-2007 propôs um novo modelo de gestão, descentralizado e compartilhado com os estados, o Distrito Federal, as regiões turísticas e os municípios” (MTUR, 2018b, p. 66).

A Lei Geral do Turismo (LGT) nº 11.771/08 classificada como o:

principal marco legal do turismo no país, definiu como um dos objetivos da Política Nacional de Turismo: promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando estados, Distrito Federal e

municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica (MTUR, 2018b, p. 55).

A LGT ao ser regulamentada pelo Decreto n.7.381/10 que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências, destaca ainda no Art. 1 que além de regulamentar as normas da Política Nacional do Turismo, que consta na LGT, esse decreto também:

define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, dispõe sobre o Plano Nacional de Turismo - PNT, institui o Sistema Nacional de Turismo, o Comitê Interministerial de Facilitação Turística, dispõe sobre o fomento de atividades turísticas com suporte financeiro do Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR, o cadastramento, classificação e fiscalização dos Prestadores de Serviços Turísticos e estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas (BRASIL, 2010).

O Art. 2º estabelece a definição das principais linhas de ação do Estado no setor turístico, que são os programas: Política Nacional do Turismo; Plano Nacional do Turismo; Sistema Nacional de Turismo; Comitê Interministerial de Facilitação Turística e Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR. Esse artigo também destaca como prestadores de serviços turísticos:

sociedades empresariais, sociedades simples, empresários individuais e serviços sociais autônomos prestadores de serviços turísticos remunerados, que exerçam atividades econômicas relacionadas à

cadeia produtiva do turismo, nos termos do art. 21 da Lei nº 11.771, de 2008 (BRASIL, 2010).

Nos termos do art. 21 da LGT, são considerados prestadores de serviços turísticos os seguintes agentes: “I - meios de hospedagem; II - agências de turismo; III - transportadoras turísticas; IV - organizadoras de eventos; V - parques temáticos; e VI - acampamentos turísticos” (BRASIL, 2008). Podendo ser enquadrados nessa categoria e realizar cadastro no MTUR, quando atendidas as condições próprias, não especificado quais seriam essas na lei, os seguintes serviços:

I - restaurantes, cafeterias, bares e similares; II - centros ou locais destinados a convenções e/ou a feiras e a exposições e similares; III - parques temáticos aquáticos e empreendimentos dotados de equipamentos de entretenimento e lazer; IV - marinas e empreendimentos de apoio ao turismo náutico ou à pesca desportiva; V - casas de espetáculos e equipamentos de animação turística; VI - organizadores, promotores e prestadores de serviços de infra-estrutura, locação de equipamentos e montadoras de feiras de negócios, exposições e eventos; VII - locadoras de veículos para turistas; e VIII - prestadores de serviços especializados na realização e promoção das diversas modalidades dos segmentos turísticos, inclusive atrações turísticas e empresas de planejamento, bem como a prática de suas atividades (BRASIL, 2008).

As políticas públicas do turismo a partir da criação do MTUR; da LGT e do o Sistema Nacional do Turismo, segundo Carvalho (2016, p.96), contribuíram para “[...] gestão descentralizada da atividade, aproximou e otimizou as relações interescares, o que vislumbrou o maior envolvimento da escala do município”. Nessa gestão descentralizada, as atividades que fazem parte do circuito superior do turismo passam a ser priorizadas, tanto nas ações federais que normatiza financia esse setor, quanto na esfera estadual e municipal

que promovem incentivos a esses agentes, compreendendo-os com um motor para o desenvolvimento regional.

Em contrapartida as atividades relacionadas ao circuito inferior, que além de não serem contempladas no PNT, quando mencionadas são vistas enquanto um problema, em que “[...] a alta taxa de informalidade ainda ameaça o setor, ocultando fatia considerável da participação do turismo no mercado” (MTUR, 2018b, p.109). A resolução dessa ameaça ao turismo, representado pelos trabalhadores pobres do circuito inferior, fica, geralmente, a cargo dos municípios que estabelecem políticas públicas visando normatizar ou coibir esse setor.

Sobre o papel do município no tratamento ao circuito inferior do turismo, apresentamos um decreto e duas leis municipais que versam sobre as atividades comerciais desse circuito inferior em seus municípios.

O Decreto N.10.949/16 institui o grupo de fiscalização para orla de Ponta Negra em Natal, Rio Grande do Norte. O objetivo do decreto é por meio do grupo de fiscalização, conforme o seu Art. 1, “coibir a utilização indevida do passeio público e dos demais bens de uso comum do povo, especialmente no trecho relativo à Avenida Eri- van França e o ‘calçadão” (NATAL, 2016). A utilização indevida é interpretada pela presença de comerciantes informais ou ambulantes, classificados aqui como agentes do circuito inferior do turismo que não estejam, de acordo com o Art.1, no cadastro na Secretária de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal e na Secretária Municipal de Serviços Urbanos, e o grupo de fiscalização ao encontrar essa situação, conforme o Art. 3, “deverá tomar as medidas administrativas cabíveis, incluindo lavratura do auto de infração, interdição, embargo,

demolição de obras e atividades consideradas potencialmente poluidoras” (*ibidem*).

A Lei Nº 3224 de 27 de setembro de 2017, do município de Navegantes, Santa Catarina, autoriza o município a efetuar a regulamentação do comércio de ambulante na temporada de veraneio, e dá outras providências. Navegantes é um importante destino turístico interno para o estado catarinense, com 67,4% dos turistas são originários do próprio estado durante a alta temporada e carnaval de 2017. Além da demanda interna o município também recebe visitantes da região do Mercosul, que corresponde a 93,3% da demanda internacional, sendo, 60% da Argentina, 20% do Paraguai e 13,3% do Chile, e outros 6,7% correspondem aos Estados Unidos, segundo os resultados da pesquisa de demanda turística de Navegantes (NAVEGANTES, 2017b).

Conforme o Art. 2, é considerado comércio ambulante “a atividade lícita geradora de renda exercida por pessoa física ou jurídica, que de forma personalíssima e por seu próprio risco atua em atividade sazonal em 60 (sessenta) pontos fixos em toda a extensão da orla marítima do Município de Navegantes” (NAVEGANTES, 2017a). Os ambulantes só podem atuar no período do veraneio, que conforme o Art. 4 esse período vai de primeiro de dezembro a três de março, cujo alvará de atuação de cada ambulante só tem vigência por uma temporada, sendo necessária a renovação para a próxima temporada.

Apesar da autorização para atuar durante o período de veraneio, os ambulantes devem respeitar uma série de proibições sob pena de multa, são elas de acordo com o Art. 19:

I- estacionar nas vias públicas, salvo se previamente autorizado pela Prefeitura; II - impedir, ou

dificultar o trânsito de pedestres e veículos nas vias públicas; III - transitar com grandes volumes que perturbe a circulação de pedestres e veículos; IV - vender bebidas alcóolicas destiladas; V - o preparo de alimentos utilizando frituras; VI - apregoar mercadorias em altas vozes ou molestar transeuntes com o oferecimento dos artigos postos à venda; VII - vender ou ter em depósito no equipamento mercadorias que não pertençam ao seu ramo comercial; VIII - vender produtos não autorizados (drogas, materiais ilícitos e produtos piratas) e contaminados; IX - não retirar de seu espaço na praia equipamentos utilizados em seu comércio; X - trabalhar fora dos horários estabelecidos para a atividade licenciada; XI - apresentar condições precárias ao asseio do vestuário, a limpeza do equipamento e do local de trabalho; XII - exercer a atividade licenciada sem uso de uniforme de modelo, padrão e cor aprovados pelo Município; XIII - utilizar-se do trabalho de menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz (a partir dos 14 anos), nos termos da legislação federal; XIV - tentativa ou prática de suborno em relação à fiscalização municipal. (NAVEGANTES, 2017a).

A terceira lei, Lei N.6272/17, que dispõe sobre o comércio ambulante do município do Rio de Janeiro e dá outras providências.

O circuito inferior, identificado nessa lei na figura dos ambulantes, de acordo com inciso 1º do Art. 1 é o:

Comerciante ambulante ou camelô é a pessoa física que exerce essa atividade profissional por sua conta e risco, com ou sem emprego de tabuleiro ou outro apetrecho permitido nesta Lei, apregoando suas mercadorias. Subordinam-se os camelôs às disposições desta Lei (RIO DE JANEIRO, 2017).

A lei normatiza a atuação do ambulante, entendido como de ponto fixo quando desenvolve sua atividade em local definido, e sem ponto fixo, quando desenvolve sua atividade de forma itinerante (RIO DE JANEIRO, 2017). Entre as normatizações, a lei delimita a

habilitação, autorização, produtos comercializados, proibições, infrações e penalidades para a atuação dos ambulantes na cidade do Rio de Janeiro.

## O mercado

As políticas públicas que financiaram a atividade turística contribuíram para sua especialização em determinados pontos do território brasileiro ao estruturar esse mercado, pelo financiamento público direto ou pela implantação ou melhoria da infraestrutura necessária para essa a atividade pudesse ter expressividade econômica em um dado lugar.

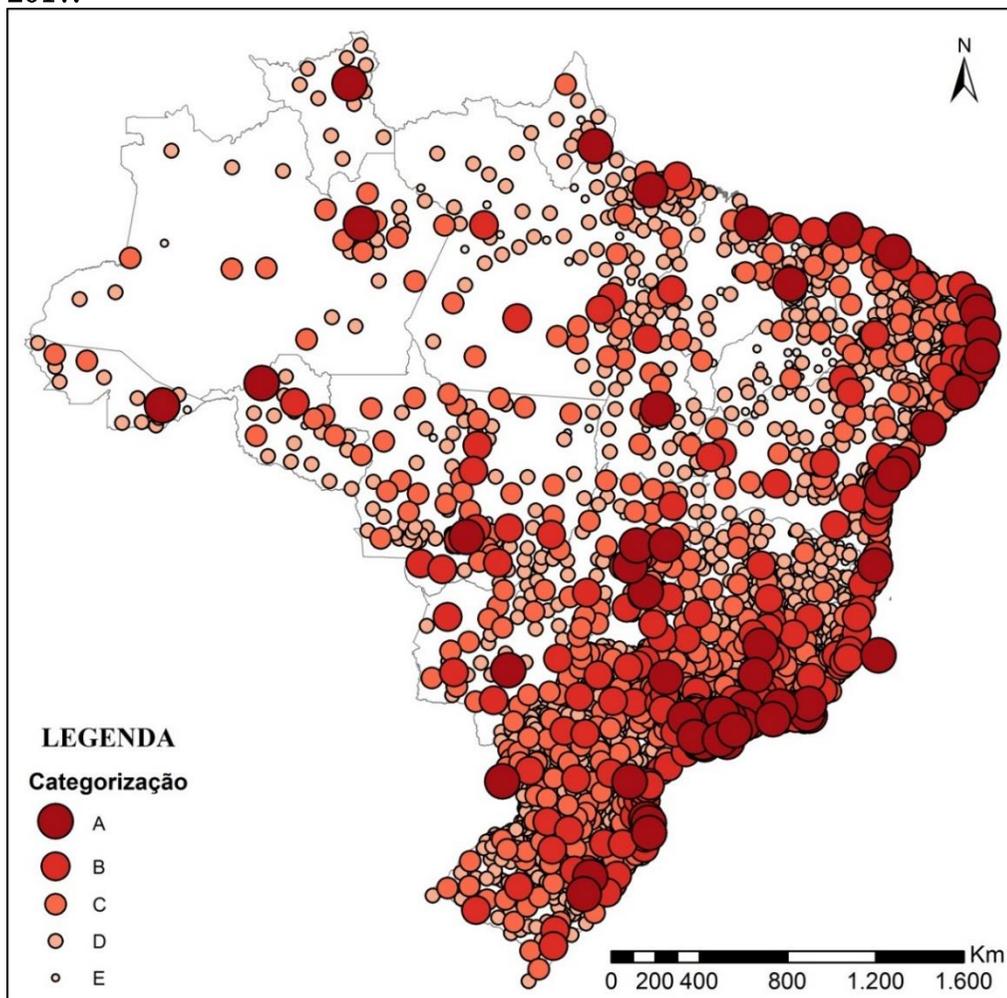
A invenção do lugar turístico está associada com a parceria entre Estado e Mercado, no qual, o primeiro aposta no turismo como alternativa para o desenvolvimento local e regional e o segundo o utiliza como meio de produção para acumular e reproduzir o capital.

No Brasil o turismo não ocorre de modo homogêneo no território, tendo áreas que concentram serviços e outras que são rarefeitos, é nesse sentido, que o território é usado pela rede de lugares turísticos, que a partir das áreas concentradas, o centro da rede, irradiam pontos menos concentrados.

É possível identificar as áreas concentradas do turismo a partir do Mapa do Turismo, uma ferramenta do Ministério do Turismo para regionalização do turismo a partir do resultado obtido na análise de *cluster*, conforme normativa a Portaria n. 144/2015, que utiliza como critério o número de estabelecimentos formais cuja atividade principal é hospedagem; o número de empregos formais no setor de hospedagem e a estimativa de turistas a partir do Estudo de Demanda Doméstica (BRASIL, 2015).

De acordo com as informações divulgadas pelo MTUR, em 2017 o Brasil contava com 3.285 municípios divididos em 328 regiões turísticas, categorizadas em cinco níveis entre A, nível mais alto, e E, nível mais baixo. Ao espacializar esses municípios temos o seguinte mapa:

**Mapa 1: Municípios categorizados pelo mapa do turismo do Brasil – 2017.**



Fonte: Elaborado pelo autor (2018) com base nos dados do MTUR (2017b).

Os municípios categorizados em A localizam-se em maior densidade na região sudeste, entre as capitais São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, ao longo do litoral nordestino e nas demais capitais brasileiras.

Das outras categorizações destacadas no mapa 1 destacamos os municípios classificados como B e C, mesmo não sendo centrais apresentam uma importante atividade turística, esses também localizam-se predominantemente entre as regiões Sudeste e Sul, seguido pela região Nordeste, concentrando esses municípios a partir da área litorânea e reduzindo gradativamente a medida que se aproxima do interior da região.

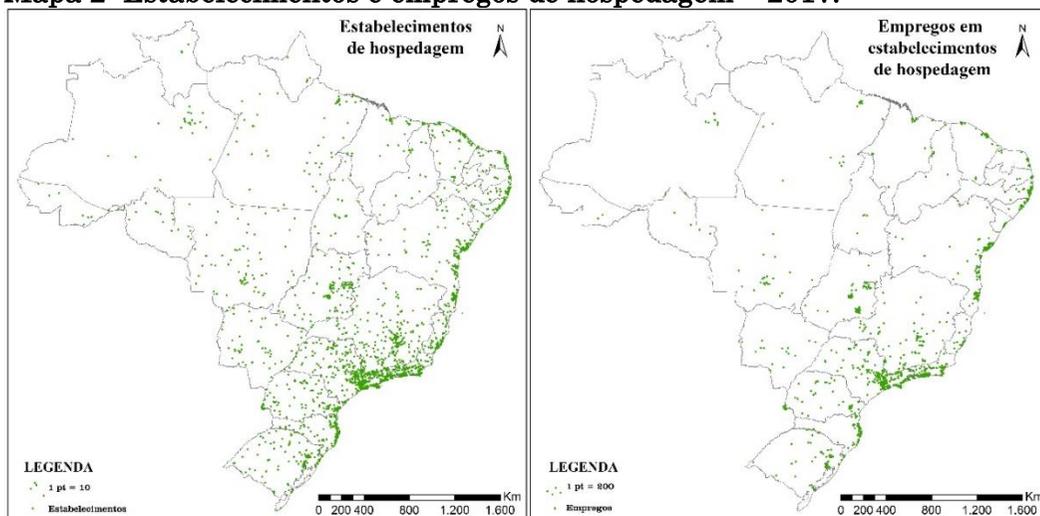
A região centro-oeste apresenta pontos de concentração, com o turismo irradiando a partir das capitais e com uma quantidade menor de subcentros de categoria B nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e do interior de Goiás, com exceção de Brasília, exerce um poder polarização e concentração da atividade turística, com quatro municípios de categoria A, incluindo a capital federal e Goiânia.

A região Norte apresenta a menor concentração turística, apenas as capitais dos estados estão na categoria A, com poucos municípios nas categorias B e C e vários na D.

A partir da classificação de cluster do Mapa do Turismo, a participação do mercado apresenta nas regiões Sul, Sudeste e o litoral do Nordeste a maior presença dos agentes do circuito superior do turismo na produção do espaço, em função de que nessas localidades que se concentram a maioria dos municípios categorizados entre A e C.

O número de estabelecimentos de hospedagem<sup>2</sup> e o número de empregos formais em estabelecimentos de hospedagem<sup>3</sup> por município também é utilizado como critério de categorização pelo Mapa do Turismo, ao espacializar esses dados no mapa 2 vemos que essas variáveis concentram-se, em ordem decrescente, na área contígua entre a cidade de São Paulo e no estado do Rio de Janeiro, ao longo do litoral das regiões nas regiões Nordeste e Sul Sudeste e o litoral do Nordeste, que destacam-se com as áreas eleitas para a edificação do circuito superior do turismo.

**Mapa 2: Estabelecimentos e empregos de hospedagem – 2017.**



Fonte: Elaborado pelo autor (2018) com base nos dados do MTUR (2017b).

Apresentando uma visão mais específica do cenário turístico brasileiro, o MTUR no PNT (2007-2010) destacou 65 destinos turísticos, selecionados a partir do mapeamento da atividade turística

<sup>2</sup> Espacializado pelo primeiro cartograma do mapa 2.

<sup>3</sup> Espacializado pelo segundo cartograma do mapa 2.

brasileira. Esses destinos têm como objetivo induzir o desenvolvimento econômico de suas regiões por meio do turismo (MTUR (2007)). Para atingir esse objetivo e fortalecer a atuação do mercado turístico, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) é elaborado, a partir de 2008, o Índice de Competitividade do Turismo Nacional (ICTN) dos 65 destinos turísticos, com a última edição publicada em 2015.

O ICTN é composto a partir da combinação de treze variáveis: infraestrutura geral; acesso; serviços e equipamentos turísticos; atrativos turísticos; marketing e promoção do destino; políticas públicas; cooperação regional; monitoramento; economia local; capacidade empresarial; aspectos sociais; aspectos ambientais e aspectos culturais, indo de 0,00 a 100, classificando os destinos em cinco níveis: nível 1 entre 0 e 20 pontos; nível 2 entre 21 e 40 pontos; nível 3 entre 41 e 60 pontos; e por último, o nível 5 entre 81 e 100 pontos. (BARBOSA, 2015), quanto maior o nível melhor o desempenho do município na competitividade turística.

Desde que o ICTN passou a ser realizado a média nacional aumentou gradativamente, passando de 52,1 em 2008 para 60,0 em 2015, o último ano em que foi realizado o ICTM, situado no ponto de transição entre o nível 3 e o nível 4. Levando em consideração apenas as capitais brasileiras, o ICTN passa de 59,5, em 2008, para 68,6 em 2015, enquanto os outros destinos que não são capitais o ICTN passa de 46,9, em 2008, para 53,8 em 2015 (BARBOSA, 2015), conforme destaca o gráfico 2. A partir desses dados é possível inferir que as capitais brasileiras são os melhores locais para se investir-se em turismo enquanto as não capitais apresentam são menos competitivas para atrair grandes investimentos.

**Gráfico 2: Índices gerais de competitividade — Brasil, capitais e não capitais: 2008-2015.**



Fonte: Barbosa (2015, p.33).

Na classificação do ICTN de 2015, 3 municípios alcançaram o nível 5, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, 27 no nível 4, 33 no nível 3, apenas 2 no nível 2 e nenhum no nível 1, distribuídos ao longo das áreas de concentração identificadas a partir da espacialização do Mapa do Turismo, nos mapas 1 e 2, porém, mais especificamente ao longo do litoral das regiões Nordeste, Sudeste e Sul, mostrando que o projeto brasileiro para o turismo está focado na valorização do litoral, conforme o mapa 3.

**Mapa 3: Espacialização do índice de competitividade do turismo nacional – 2015.**



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do MTUR (2016).

A categorização do Mapa do Turismo e o nível do ICTN destacam os espaços privilegiados para a atuação dos agentes circuito superior do turismo, porém, cabe se perguntar sobre a atuação dos agentes do circuito inferior. Ao contrário do circuito superior, que possui muitos dados disponíveis para mensuração e espacialização da atividade, o circuito inferior conta com poucos dados oficiais para dimensionar o seu papel econômico, tanto pelo fato de que parte dessas atividades atuarem na informalidade, fora dos registros oficiais, quanto pela a inexpressividade econômica individual de cada agente

do circuito inferior que não consegue despertar nos órgãos oficiais interesse para mensurar esses dados.

Para tentar mensurar a participação desse setor, utilizou-se os dados divulgados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no sistema de informações sobre o mercado no setor turismo (SIMT), com base nas informações sobre as ocupações formais, com base na RAIS, um registro administrativo de natureza operativa da área de trabalho, de caráter censitário que obriga todas as unidades (estabelecimentos e pessoas físicas) que empregam mão de obra com vínculo empregatício regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) a apresentar declaração anual contendo a relação individual dos vínculos vigentes (IPEA, 2008), e da ocupação informal, com base nos dados coletados pelo IBGE na Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) (IPEA, 2015).

O SIMT classifica como ocupação informal “[...] todos os trabalhos primários e secundários exercidos na condição de conta própria, empregador, ocupado sem remuneração, doméstico e outros, desconsiderando os trabalhos desempenhados por celetistas, estatutários e militares” (IPEA, 2008, p.28), distribuindo esses dados em oito atividades, alojamento; alimentação; transporte terrestre; transporte aquaviário; transporte aéreo; aluguel de transportes; agência de viagens e cultura e lazer.

No segmento das ocupações informais os dados são copilados apenas no substrato das macrorregiões, enquanto para o segmento das ocupações formais os dados são agrupados a partir dos municípios. Tendo em vista o grande volume de dados sobre ocupações formais e informais para a nossa análise sobre a participação do circuito

inferior no mercado turísticos iremos fazer um agrupamento das ocupações formais e informais no substrato das macrorregiões e agrupando as oito atividades, coletados pela ferramenta IPEA Extrator de Dados, disponibilizado no site do IPEA, dessa forma obtemos a seguinte tabela:

**Tabela 1: distribuição da ocupação turística no Brasil – 2014.**

	NÚMERO DE OCUPAÇÕES		REMUNERAÇÃO MÉDIA EM R\$	
	FORMAL	INFORMAL	FORMAL	INFORMAL
Brasil	1.032.989	837.718	2.865,35	1.931,78
Norte	40.809	66.222	2.743,30	1.611,21
Nordeste	174.127	241.450	2.817,52	2.006,17
Sudeste	592.820	387.766	3.116,37	2.042,67
Centro-Oeste	73.053	55.087	2.789,89	1.558,18
Sul	152.181	87.194	2.859,68	1.762,02

Fonte: IPEA (2018).

As ocupações no Brasil, em 2014, na categoria formal superaram em 20% as informais, entretanto, analisando esses dados por região temos o Norte e Nordeste as ocupações informais sendo a maioria, 40% a mais na região Norte e 30% na região Nordeste, enquanto nas outras regiões predominam as ocupações formais. A remuneração em média das ocupações do setor turístico do setor informal no Brasil é 30% menor do que a do formal, com os piores resultados para as regiões Norte e Centro-Oeste, que possuem uma remuneração média da ocupação informal 40% menor do que a formal.

O número de ocupação informal registrado pelo IPEA corresponde a uma parcela da totalidade das atividades desenvolvidas pelo circuito inferior do turismo, pois, muitas dessas atividades permanecem a margem das estatísticas oficiais, porém, com base nos dados da tabela 1 vemos que as ocupações informais são responsáveis por

quase metade das ocupações no Brasil, com 45% do número total, ou seja, em países subdesenvolvidos, sobretudo no Brasil, a produção do espaço geográfico e o território usado pelo turismo ocorre por meio da relação dialética entre circuito superior e inferior, podendo ter áreas específicas com maior ou menor presença de um ou de outro circuito, o desafio para a pesquisa geográfica identificar *in locus* a participação de cada um desses circuitos na invenção do lugar turístico.

### **Os turistas**

Um lugar é turístico quando há turistas, essa é premissa básica para a sua existência, a partir dessa ilação destaca-se a terceira fonte de turistificação apresentada por Knafou (1996), os turistas.

O papel dos turistas na criação do lugar turístico não é independente, mas justaposto e interdependente com as ações do Estado e do Mercado, partindo da premissa de que quanto maior a presença do Estado, maior a concentração do Mercado e maior o fluxo de turistas de um determinado lugar turístico.

Embora exista as frentes pioneiras, onde lugares distantes do *mainstream* turístico são visitados por alguns exploradores que estão em busca de uma experiência única, não é possível computar à esses aventureiros a missão de transformar um lugar em lugar turístico sem a participação ativa do Estado e do Mercado, fazendo-se necessário a participação conjunta desses três elementos para que essa metamorfose aconteça.

Sobre a participação do Estado brasileiro na atração de turistas, Brazidec (2010, p.4-5) aponta que “a partir de 2003 com a chegada ao presidente Lula ao poder, a Embratur tem seu papel modifi-

cado: suas operações de marketing são destinadas unicamente a captação do fluxo do turismo internacional”, porém, apesar desse enfoque Théry (2015, p.2) destaca que “O Brasil não é um importante destino turístico internacional”, tanto pela sua irrelevância internacional, ao ocupar a 38º posição em 2012 (THÉRY, 2015) no número de países visitados quanto pela representatividade no cenário econômico brasileiro, sendo o turismo interno o motor do crescimento do turismo brasileiro, com um mercado interno de 200 milhões de brasileiros (*ibidem*).

Mesmo com um extenso litoral brasileiro com vários destinos turísticos categorizados como A e B no Mapa do Turismo e com infraestrutura necessária para receber turistas internacionais o Brasil segue marginal no cenário de competitividade do mercado turístico mundial, Théry (2015, p. 2) atribui isso ao fato de que:

o país sofre com a distância em relação aos grandes países emissores de turistas, aliada a uma imagem de violência endêmica que preocupa os potenciais visitantes, além da competição com outros países semelhantes, particularmente o turismo balneário, cujas praias tropicais no Brasil são muito parecidas com as do Caribe ou da Tailândia.

No cenário turístico brasileiro, em 2017, foram 6.588.770 turistas internacionais, contabilizando os que entraram no país pelas vias área e terrestre, contra 92.151.675 de embarques e 92.149.646 e desembarques de passageiros nacionais em aeroportos brasileiros (MTUR, 2018a). O turismo interno é 15 vezes maior que o turismo internacional, entretanto, o turismo interno ainda pode ser ainda maior do que o divulgado no anuário estatístico, pois, com base no estudo de caracterização e dimensionamento do turismo doméstico

no Brasil – 2010/2011, encomendado pelo MTUR à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, o avião correspondeu apenas a 17% das viagens domésticas, considerando lazer, negócios e outros como motivo da viagem, contra 44% das viagens realizadas por carro e 27% das viagens realizadas por ônibus de linhas (FIPE, 2012).

Com o objetivo ilustrativo da dimensão que o turismo interno pode ter no Brasil, aplicou-se aos dados do anuário estatísticos às porcentagens do estudo realizado pela FIPE (2012), tendo como base a média aritmética entre embarques e desembarques como base para a construção da tabela 2, resultando a seguinte projeção:

**Tabela 2: Amostra do número de turistas internos por meio de transportes com projeção FIPE (2012) – ano base 2017.**

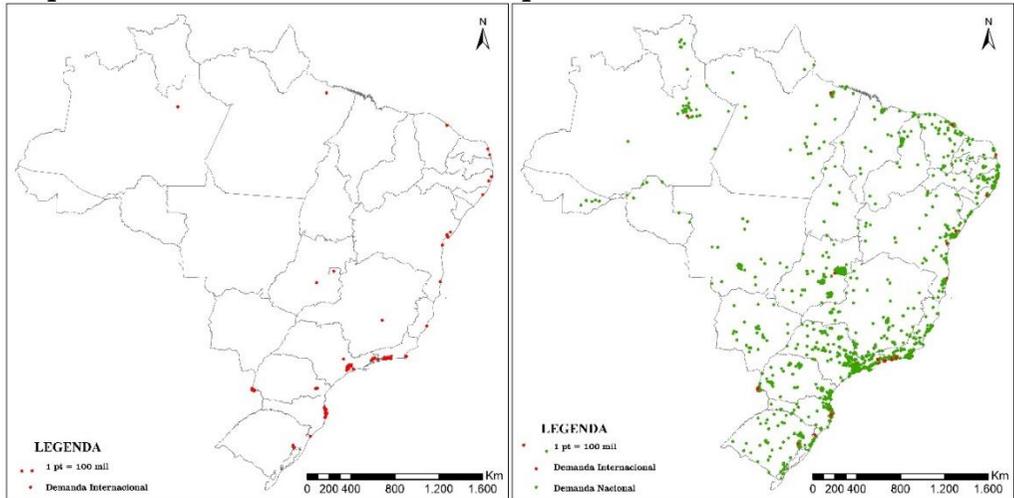
Meio de transporte	%	Número
Carro	44,1	239.049.656
Ônibus de linha	26,9	145.814.870
Avião	17,0	92.150.661
Ônibus de excursão/fretado	4,7	25.476.947
Van / perueiro	2,6	14.093.631
Navio ou barco	1,5	8.130.941
Carona	1,2	6.504.753
Moto	0,8	4.336.502
Outros	1,2	6.504.753
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>542.062.712</b>

Fonte: Adaptado a partir de FIPE (2012) e MTUR (2018).

A tabela 2 não representa o cenário real do turismo interno, mas sim uma projeção possível para o cenário brasileiro para o ano de 2017, que forma um mercado consumidor potencial de 542 milhões de turistas nacionais, 80 vezes o número de turistas internacionais.

Com o Mapa do Turismo também é possível espacializar quais municípios categorizados que são mais frequentados por turistas a partir dos dados de demanda turística nacional e internacional, desta forma, o mapa 4 apresenta uma demanda de 100 mil turistas para cada ponto, sendo os pontos verdes para nacional e os vermelhos para internacional.

**Mapa 4: Demanda turística brasileira por 100 mil – 2017.**



Fonte: Elaborado pelo autor (2018) com base nos dados do MTUR (2017b).

A concentração da demanda turística ocorre nas mesmas áreas em que se concentram os estabelecimentos empregos em hospedagem, municípios categorizados entre A e B e os com maiores ICTN, além destacar a proporção desigual entre a demanda internacional e a nacional de turistas.

Dos turistas internacionais que o Brasil recebeu em 2017, 62% são da América do Sul, desses, 49% chegaram ao solo brasileiro por via terrestre, destacando a importância da proximidade com os

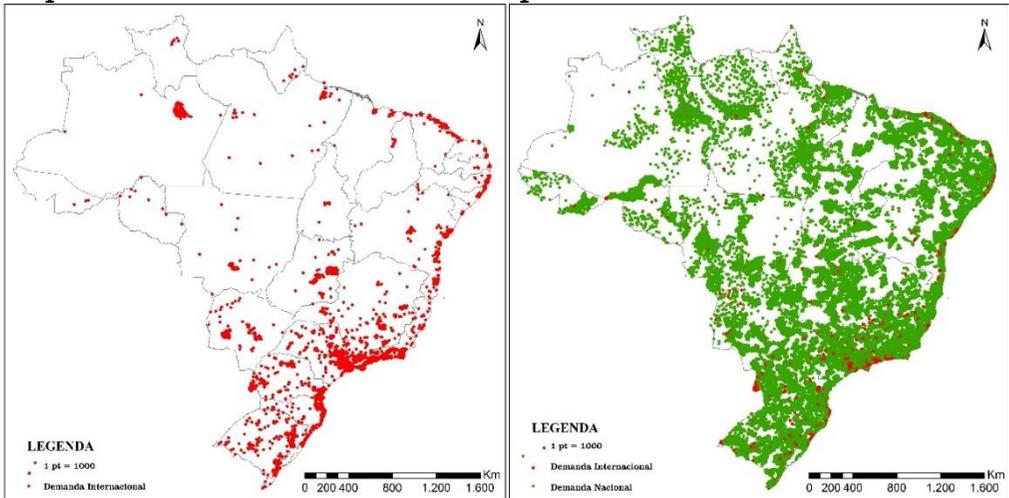
países vizinhos para o turismo internacional, ao visitarem, principalmente, os estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

A Argentina concentra 49% do fluxo turístico do subcontinente ao Brasil, e 40% considerando todos os países, com 2.622.327 de turistas, desses, 52% chegaram ao Brasil por via terrestre, tendo como principal destino o estado do Rio Grande Sul, recebendo em 2017 1.021.639 argentinos, 39% dos argentinos que visitaram o Brasil nesse ano<sup>4</sup>.

O mapa 4 espacializa o cenário dos lugares turísticos eleitos pelo circuito superior do turismo em função da demanda turística a partir de 100 mil por ponto, omitindo os municípios que não atingiram esse número mas possuem demanda turística, como os municípios categorizados em C, D e E. Para espacializar essas localidades, modificou-se a metodologia para que cada ponto no mapa passe a representar 1 mil por ponto, resultando no mapa 5.

---

<sup>4</sup> Os dados consultados foram extraídos do anuário estatístico de 2018 (MTUR, 2018a).

**Mapa 5: Demanda turística brasileira por 1 mil – 2017.**

Fonte: Elaborado pelo autor (2018) com base nos dados do MTUR (2017b).

Com mapa 5 é possível verificar a demanda turística dos municípios irradiando-se do litoral para o interior do país, mostrando a dinâmica da RLT a partir da participação dos municípios categorizados como C, D e E, que possuem menor demanda, infraestrutura e competitividade turística, marcado pela presença predominante do circuito inferior do turismo.

A participação dos turistas no circuito inferior pode ocorrer de duas formas que dependem da localização, igualmente na definição dos circuitos da economia urbana de Santos (2008, p. 350) que “a partir de uma certa dimensão, distinguem-se dois tipos de circuito inferior, de acordo com sua localização na cidade; um é o circuito inferior central e ou outro o circuito inferior residencial”, nessa perspectiva, a partir do turismo, ocorre um circuito inferior para o turista, que é central e se concentra no nível mais alto da RLT, e o circuito inferior para o veranista, mais periférico por concentrar-se nos níveis mais baixos da rede.

O circuito inferior para o turista localizado nas áreas concentradas caracteriza-se por pequenas atividades comerciais e de serviços, como os ambulantes nos pontos turísticos ou artesanato local, destinados aos consumidores que estão hospedados ou visitando o centro da RLT.

Além das áreas concentrada, esse tipo de circuito inferior também está localizado nos locais turísticos de passagem, que podem estar afastado da área central, mas são dependentes do fluxo de turistas emitido do centro da RLT, marcado pela presença de ambulantes, barracas ou quiosques para oferecer comidas, bebidas e *souvenirs* para os turistas que passam por esses lugares, situação que verificada em Almada (2016) a partir da relação entre a área concentrada do turismo em Natal e os locais turísticos nos níveis mais baixos da rede turística, onde, “[...] os bugueiros [são] os principais responsáveis pela articulação entre essas duas realidades da atividade turística, pois são eles que fazem a conexão direta do turista com hotel cinco estrelas na Via Costeira com o ambulante nas dunas de Santa Rita” (*ibidem*, p.67).

O circuito inferior para o veranista são os lugares turísticos com baixa DTIC localizados nos municípios, predominantemente, categorizados entre C e E no Mapa do Turismo, situados nos níveis mais baixos da RLT e tem como público alvo veranistas que moram no entorno, com baixo poder aquisitivo, que nos fins de semana e feriados frequentam esses lugares para lazer e recreação, conforme identificado por Théry (2015, p.7), onde:

[...] os mais pobres frequentam principalmente a sua própria região, acessível de carro e onde eles podem ficar com parentes ou amigos. Os destinos mais populares estão localizados perto do local de

residência, e cerca de 70 % dos fluxos ocorrem na região de residência.

Esses são lugares turísticos produzidos pelos agentes do circuito inferior do turismo destinado aos mais pobres, que não podem consumir os produtos turísticos das áreas centrais, uma parcela da população que faz parte da lógica do circuito inferior.

Nessa relação o poder aquisitivo dos turistas influencia diretamente de como o mercado e o Estado vão usar e produzir o espaço geográfico, enquanto os mais pobres frequentam o circuito inferior o poder aquisitivo dos turistas:

[...] que têm mais recursos permitiu a criação de zonas turísticas bem equipadas próximas das grandes cidades, como Porto Seguro, na Bahia (que também atrai turistas do Sudeste e do Sul), Balneário Camboriú, em Santa Catarina para clientes do Sul (e Argentinos), e especialmente o litoral norte de São Paulo. A abertura da estrada costeira Rio-Santos criou uma série de estâncias turísticas entre Praia Grande e Santos, e o limite do Estado do Rio de Janeiro, como Guarujá e Ubatuba, que aparecem no mapa, e outros que também estão nele, Bertioga, Maresias, São Sebastião e Caragatatuba (THÉRY, 2015, p. 8).

### **Considerações finais**

Discutir o território usado e a produção do espaço pelo turismo a partir da teoria dos circuitos da economia urbana não se trata de uma nova teoria, mas de uma aplicação temática em que os circuitos espaciais da economia do turismo não são um setor a parte, igualmente ao circuito superior e inferior, mais sim um subsetor que faz parte de um todo, ligado a uma totalidade maior.

A partir da realidade brasileira, participam do território usado pela RLT o Estado, o Mercado e os Turistas, que atuam de modo distinto em cada um dos setores, onde o nível de participação de cada um deles implica na maior ou menor presença de cada um dos circuitos da economia urbana no lugar turístico.

O Mercado turístico que opera no espaço geográfico pela lógica do circuito superior é o agente diretamente beneficiado pelos investimentos do Estado brasileiro no setor turístico, acumulando quase R\$95 bilhões entre 2003-2017 de investimentos públicos, em contrapartida, as atividades do circuito inferior que não se resumem apenas ao comércio informal ou a atividade de ambulantes, mas sim um complexo número de atividades interdependentes com o circuito superior, tem como a ação do Estado, representado pelo município, a normatização, fiscalização e a repressão ao invés de medidas para subsidiar o fortalecimento econômico desses atores, agindo de forma antagônica ao circuito superior do turismo.

A demanda turística associada ao poder compra dos turistas, que consomem produtos e serviços nos dois circuitos da economia, são fundamentais na invenção dos lugares turísticos, tendo um circuito inferior para o turista e outro para o veranista, o primeiro marcado pela coexistência das atividades econômicas dos dois circuitos, onde o turista que se hospeda nos hotéis das áreas centrais da RLT também consome dos ambulantes, e o segundo, pelos turistas com menor poder aquisitivo que frequentam áreas mais distantes da RLT, onde predomina o circuito inferior, em busca de melhores preços e se hospedando em casa de amigos ou parentes.

A produção do espaço e o território usado na RLT depende da combinação do Estado, Mercado e Turistas, onde, quanto maior a presença do Estado, maior será concentração do Mercado e maior

será o fluxo de turistas de um determinado lugar turístico, resultando em uma produção desigual e combinada pelos circuitos superior e inferior do turismo, onde esse é tratado nas políticas públicas como um problema para ser superado para o desenvolvimento turístico.

### Referências bibliográficas

ALMADA, José Alexandre Berto de. A reestruturação produtiva e o circuito inferior do turismo nas praias de Redinha Nova, Santa Rita e Jenipabu, Extremoz – RN. *Interespaço*. v. 2, n. 6, 2016, p. 60-83.

\_\_\_\_\_. Lugar turístico e território usado: contribuições teóricas ao estudo do Turismo a partir da Geografia de Milton Santos. *Interespaço*. v. 4, n. 15, 2018, p.197-221.

BARBOSA, Luiz Gustavo Medeiros (coord.). *Índice de competitividade do turismo nacional*: relatório Brasil 2015. Brasília: Ministério do Turismo, 2015.

BRASIL, *Decreto nº 448, de 14 de fevereiro de 1992*. Regulamenta dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008*. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010*. Regulamenta a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Portaria nº 144, de 27 de agosto de 2015*. Estabelece a categorização dos municípios pertencentes às regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, definido por meio da Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências.

BRAZIDEC, Nicolas Le. Une approche géographique du tourisme intérieur dans un pays émergent : l'exemple du Brésil. *Confins*. N.10, 2010.

BRUNEL, Sylvie. Turismo e mundialização: rumo a uma disneylandização? *Mercator*. A. 08, N.15, 2009, p 7-18.

BUTLER, Richard. The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. *Canadian Geographer*, v.24, n.1, p.5-12, 1980.

CADENA, Irigoy. *La urbanización turística como 'solución espacial'*. agentes, planeamento y propiedad em la playa de Palma y Magaluf (Mallorca). Universitat de les illes Balears, 2015.

CARVALHO, Gisélia Lima. Perspectiva histórico-institucional da política nacional de turismo no Brasil (1934-2014). *Mercator*. V.15, n.1, Fortaleza, 2016, p.87-99.

CHADWICK, George. *Models of urban and regional systems in developing countries: some theories and their application in physical planning*. Oxford, Pergamon Press, 1986.

CORRÊA, Roberto Lobato. *A rede urbana*. São Paulo: Ática, 1989.

\_\_\_\_\_. *Estudos sobre a rede urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. *Políticas de Turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil*. Tese (Doutorado em Geografia) – USP, São Paulo, 1999.

FIPE. *Caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil – 2010/2011*. São Paulo, 2012.

FONSECA, Maria Aparecida Pontes. *Espaço, políticas de turismo e competitividade*. Edurfn: Natal, 2005.

IPEA. *Sistema de informações sobre o mercado de trabalho no setor turismo*. Caracterização da ocupação formal no turismo, com base nos dados da RAIS de 2002 e 2006, e da ocupação informal no turismo, com base nos dados da PNAD de 2002 e 2006. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. *Termo de Execução Descentralizada nº 01/2014*. Relatório com as estimativas da caracterização da ocupação formal e informal do turismo, com base nos dados da RAIS e da PNAD 2013, para o Brasil e regiões. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. *Extrator de dados IPEA*. 2018. Disponível em << <http://extrator.ipea.gov.br/>>>. Acesso em 20 de nov. de 2018.

KNAFOU, Rémy. Turismo e território. “Por uma abordagem científica do turismo”. In: RODRIGUES, Adyr Aparecida Balastrieri (org). *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 62-74.

KNAFOU, Rémy; *et al.* Une approche géographique du tourisme. *Espace géographique*. T. 26, n°3, 1997. pp. 193-204;

MIOSSEC, Jean-Marie. Un modèle de l'espace touristique. *Espace géographique*. T. 6, n°1, 1977, p. 41-48.

MARANHÃO, Christiano Henrique da Silva. A trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil. *Revista de Turismo Contemporâneo*. v. 5, n. 2, Natal, 2017, p. 238-259.

MEDEIROS, Thiago Belo de. *O turismo de sol e praia e o circuito inferior da economia urbana: um estudo a partir da praia de Ponta Negra – Natal/RN*. Dissertação (Mestrado em Geografia). UFRN, 2014.

MONTENEGRO, Regitz Marina. *O circuito inferior da economia urbana na cidade de São Paulo no período da globalização*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana), USP, 2006.

MTUR. *Relatório Individual por Destino Turístico – 2015*. 2016. Disponível em <<<http://www.turismo.gov.br/assuntos/6038-relat%C3%B3rio-individual-por-destino-tur%C3%ADstico-2015.html>>>. Acesso em 20 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. *Mapa do Turismo Brasileiro*. 2017b. Disponível em << <http://dados.gov.br/dataset/mapa-do-turismo-brasileiro>>>. Acesso: 4 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Anuário estatístico do turismo – 2018*. Ano base 2017. Volume 45. Brasília, 2018a.

\_\_\_\_\_. *Plano nacional de turismo 2018-2022*. Mais emprego e renda para o Brasil. Brasília, 2018b.

NATAL. *Decreto n.º 10.949 de 08 de janeiro de 2016*. Institui Grupo de Fiscalização para Orla de Ponta Negra – Natal/RN.

NAVEGANTES. *Lei n.º 3224 de 27 de setembro de 2017*. Autoriza o município de Navegantes, a efetuar a regulamentação do comércio

de ambulante na temporada de veraneio, e dá outras providências. 2017a

\_\_\_\_\_. *Resultados da pesquisa de demanda turística Navegantes alta temporada e carnaval 2017*. 2017b. Disponível em <<<http://www.navegantes.sc.gov.br/c/turismo>>>. Acesso em 08 de nov. 2018.

RIO DE JANEIRO. *Lei N° 6272 de 01 de novembro de 2017*. Altera e acrescenta dispositivos da Lei n° 1.876/1992, que dispõe sobre o Comércio Ambulante do Município e dá outras providências.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido*. São Paulo: Edusp, 2008.

SILVEIRA, María Laura. Circuitos de la economía urbana y nuevas manifestaciones del comercio metropolitano. *Cidades*. v.11, n.18, 2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

THÉRY, Herve. Lieux et flux du tourisme intérieur brésilien. *Via Tourism Review*. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de Avaliação de Programa: Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste*. Brasília, 2004.

Submetido em: 14 de junho de 2019.

Devolvido para revisão em: 06 de fevereiro de 2020.

Aprovado em: 14 de fevereiro de 2020.

**Como citar este artigo:**

ALMADA, José Alexandre Berto de. A teoria dos dois circuitos da economia urbana aplicada ao turismo a partir do Brasil. **Terra Livre**, v. 1, n. 54, p. 362-404, jan.-jun./2020.