

ESTADO DE SÃO PAULO (BRASIL): CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA SETORIAL DE TURISMO NA ATUALIDADE

Aristides Faria Lopes dos Santos

Professor do IFS - São Paulo (Campus Cubatão)

Doutorando Universidade Anhembi Morumbi

aristidesfaria@ifsp.edu.br

Fabiana Faxina

Professora IFS - Sergipe (Campus Aracaju)

Doutora pela Universidade Estadual de Santa Cruz - Ilhéus, BA

fabiana.faxina@ifs.edu.br

Resumo

O estado de São Paulo foi pioneiro na formulação de uma política pública voltada à categorização de seus municípios no que tange a aplicação de recursos financeiros para fomento ao turismo. Entre outros aspectos positivos, destaca-se a determinação de indicadores quantitativos e objetivos para sua efetiva implementação. O objetivo deste trabalho foi caracterizar a gestão pública setorial de turismo em São Paulo a partir do ambiente legal vigente. Foi feita pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa (descritiva) teve abordagem qualitativa no tratamento dos dados coletados. Verificou-se que há um consistente arcabouço legal no qual os negócios inerentes ao turismo encontram-se inseridos e foi possível verificar que há ações que visam promover a mobilização, a participação e o controle social em nível municipal no sentido de se promover adesão à legislação citada.

Palavras-chave: Turismo; Políticas Públicas; Sistema de Turismo; Gestão Pública Municipal.

STATE OF SAO PAULO (BRAZIL): CHARACTERIZATION OF THE SECTORIAL PUBLIC TOURISM MANAGEMENT NOWADAYS

Aristides Faria Lopes dos Santos
Professor do IFS - São Paulo (Campus Cubatão)
Doutorando Universidade Anhembi Morumbi
aristidesfaria@ifsp.edu.br

Fabiana Faxina
Professora IFS - Sergipe (Campus Aracaju)
Doutora pela Universidade Estadual de Santa Cruz - Ilhéus, BA
fabiana.faxina@ifs.edu.br

Abstract

São Paulo state (Brazil) was pioneer in the formulation of a public policy that aimed the categorizing of its municipalities regarding the application of financial resources to promote tourism. Among other positive aspects, it is worth mentioning the determination of quantitative and objective indicators for its effective implementation. This paper aims to characterize the public management of tourism in São Paulo from the current legal environment. Bibliographical and documentary research were done. The research (descriptive) had a qualitative approach in the treatment of the data collected. It was verified that there is a consistent legal framework in which the businesses are inserted, and it was possible to verify that there are actions that aims to promote the mobilization, participation and social control at the municipal level in order to promote adherence to the legislation cited.

Keywords: Tourism; Public Policies; Tourism System; Municipal Public Management.

A presente pesquisa partiu da premissa de que a ação governamental pode influenciar diretamente o nível de competitividade do setor de viagens e turismo por meio da participação efetiva da sociedade civil e da formulação de políticas públicas coerentes com a realidade local.

O objetivo deste trabalho foi caracterizar a gestão pública setorial de turismo no estado de São Paulo a partir do ambiente legal vigente. É relevante citar que este trabalho apresenta resultados parciais de projeto de pesquisa em execução no âmbito do Programa de Pós-graduação em Hospitalidade da Universidade Anhembi Morumbi e, com isso, faz menção a publicação antecedente e a fases da pesquisa em desenvolvimento no presente.

Neste estudo foram determinadas palavras-chave que pudessem orientar a elaboração do referencial teórico, a saber: políticas públicas, sistema de turismo, gestão pública municipal. Neste sentido, a seção seguinte apresenta comentários acerca de publicações recentes que abordaram estas temáticas.

De início, considera-se oportuno apresentar o conceito de administração pública adotado aqui, o qual é original das ciências da administração, ou seja, segundo Paludo (2013, p. 19) é o “ramo da administração aplicada nas administrações direta e indireta das três esferas (ou níveis) de governo: federal, estadual e municipal”. Não se trata, pois, de mera adaptação já que a finalidade maior da administração no contexto privado (empresas) é o lucro e no contexto público é o bem comum, independente da aferição de lucro financeiro.

Aproximando este entendimento da gestão pública setorial do turismo no contexto do estado de São Paulo, Vaz (1999, p. 262) analisou ainda em meados dos anos de 1990 que à época não existia “consciência metropolitana entre os municípios da região [litorânea], não havia um consequente projeto global”, que articulasse poder público, empresariado e terceiro setor, sendo capaz de mobilizar a sociedade civil.

A fim de preencher estas e outras lacunas, o estado de São Paulo passou a trabalhar na formulação de uma política pública voltada à categorização dos municípios paulistas no que tange a aplicação de recursos financeiros para fomento e incentivo ao turismo, o que é prerrogativa constitucional (BRASIL, 1988). São Paulo possui seiscentos e quarenta e cinco municípios (IBGE, 2017), dos quais setenta são categorizados como “Estâncias”, tendo acesso ao Fundo de Melhoria das Estâncias e prioridade na obtenção de verbas para o fomento ao

turismo (AULICINO, 2001; APRECESP, 2017), gerenciadas pelo Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (DADETUR), organismo que administra o referido Fundo e cuja finalidade é “(...) desenvolver programas de urbanização, melhoria e preservação ambiental das estâncias”¹. O DADETUR – originalmente denominado DADE – é subordinado à Secretaria Estadual de Turismo e foi criado pela Lei nº 6.470 de 15 de junho de 1989.

1. Revisão de Literatura

O referencial teórico apresentado a seguir foi elaborado a partir de Beni (1990), obra que propõem o arquétipo do Sistema de Turismo (SISTUR), modelo teórico que influencia a gestão pública do turismo no Brasil até o presente. Esta estratégia parece válida em vista do objetivo geral do presente estudo.

Procedeu-se pesquisa bibliográfica sistemática para identificar publicações científicas que houvessem citado a obra. A busca foi feita entre 10 de abril e 02 de maio de 2018 na plataforma *Scholar Google*, que faz a indexação de diversas bases de dados e permite ao usuário seguir publicações que citaram umas às outras. A partir da pesquisa feita, então, foram identificadas 24 obras que citaram diretamente a Beni (1990). O quadro 1 apresentado a seguir sintetiza as publicações aqui analisadas, tendo sido excluídas duplicidades e inconsistências.

Quadro 1: Distribuição cronológica das obras analisadas no referencial teórico.

Ano	Autores	Tipo
1998	Provinciali	Artigo em periódico (nacional)
1999	Pires	Artigo em periódico (nacional)
2009	Santos, Possamai e Marinho	Artigo em periódico (nacional)
2014	Lloret-Climent e Nescolarde-Selva	Artigo em periódico (internacional)
2015	Silva, Cipriano e Matos	Artigo em periódico (internacional)
2016	Novaes	Dissertação de Mestrado (Brasil)
	Santos	Dissertação de Mestrado (Portugal)
	Garcia	Monografia de Graduação (Argentina)
2017	Guimarães, Marques e Camargo	Resumo expandido em anais de evento (nacional)

¹ Conforme o Artigo 5º da Lei nº 6.470, de 15 de junho de 1989;

	Fernandes, Santos e Rejowski	Artigo em periódico (nacional)
	Vieira	Monografia de Graduação (Brasil)
	Silva	Tese de Doutorado (Brasil)
2018	Volpi e Paulino	Artigo em periódico (internacional)

Fonte: Elaboração dos autores.

É natural que tal estratégia tenha eliminado as obras publicadas em meio impresso desde os anos 1990 e que tenham empregado Beni (1990) como autor e obra de referência. Esta questão não invalida a pesquisa bibliográfica sistemática feita no presente trabalho, mas se faz necessário apontar tal lacuna, assim como alertar ao leitor que o propósito não é inventariar publicações relacionadas ao SISTUR, mas relacionar as palavras-chave a partir deste marco teórico estabelecido.

De acordo com Beni (1990, p. 34), o SISTUR dá condições para que o estudioso utilize matrizes de relações entre “funções do turismo” e “operadores do sistema”, “convergentes para a adoção de modelos matemáticos que, além de serem inovadores, constituem-se em verdadeiros precursores de uma abordagem e de uma investigação rigorosamente científica do turismo”. Neste sentido, o SISTUR mostra-se relevante para este trabalho, pois fundamenta-se sobre a lógica do relacionamento entre variáveis e hipóteses de pesquisa com o referencial teórico adotado.

Provinciali (1998, p. 21) abordou a gestão pública do turismo no Brasil, no contexto dos anos 1990, tendo proposto um Modelo de Desenvolvimento Institucional: [...] com vistas à organização estrutural e funcional face o diagnóstico avaliativo das funções administrativas peculiares às organizações públicas, que têm por finalidade a coordenação e o gerenciamento das atividades turísticas.

Os resultados da referida pesquisa sugeriram que há interdependência entre o poder do órgão e sua competência funcional para o exercício das suas atribuições, ou seja, ainda que exista determinação expressa das atribuições funcionais, é necessário que haja legitimidade e poder político para a execução da missão do órgão – o que caracteriza um jogo de poderes entre os *stakeholders* – públicos e privados – atuantes no setor de viagens e turismo (Provinciali, 1998).

Em Pires (1999) é discutido o papel das agências de viagens no contexto do segmento do Ecoturismo e foram apontados aspectos que tornam o sistema de turismo ineficaz: falta de informação, serviço inadequado de fornecedores, difícil diálogo com o governo e gerenciamento pouco estruturado.

O autor destaca a compreensão sistêmica da atividade turística e detalha a composição básica da estrutura de distribuição dos serviços: Intermediação de Serviços (feitos através de Agências de Viagens e Turismo, que operam viagens e organizam, contratam e executam programas, roteiros e itinerários de excursões, e as Agências de Viagens, que proporcionam ao cliente todos os elementos para a realização da viagem); Alojamento e alimentação (representado pelas empresas hoteleiras e restaurantes); Empresas de Transporte (encarregada de deslocar o turista até o produto turístico) (PIRES, 1999, p. 49).

Durante os anos 1990 o advento da *internet* e da desintermediação das contratações de serviços turísticos ainda não havia sido amplamente contemplado enquanto forças de mercado; mas a partir dos anos 2000 este impacto tornou-se notório, o que mudou a lógica da promoção de destinos e a comercialização de serviços turísticos diretamente aos consumidores.

Santos, Possamai e Marinho (2009) analisaram teses de doutorado indexadas pelo Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), publicadas entre os anos de 2005 e 2007. Um dos propósitos da pesquisa foi identificar vínculos entre as teses analisadas e as abordagens sistêmica, fenomenológica e “para além do fenômeno”.

Por tratar-se de estudo exploratório, de cunho documental e teórico, surgem diversos questionamentos – ainda em aberto até o presente. Ocorre que estudos como este são relevantes para situar a academia quanto à evolução dos estudos e práticas de gestão do turismo tanto no Brasil, quando de estudos e práticas brasileiras no contexto global.

Segundo Lloret-Climent e Nescolarde-Selva (2014, p. 2324, tradução dos autores), “de acordo com a Teoria Geral de Sistemas, o turismo pode ser considerado um sistema aberto, cujos elementos são: relacionamentos ambientais, sua organização estrutural e ações operacionais”. As autoras concentraram-se, nesta publicação, em analisar a demanda por serviços hoteleiros no contexto do subsistema de relações ambientais, que consiste em um conjunto de condições

ambientais nas quais se desenvolvem a atividade turística e que possui especificidade econômica, social, ecológica e cultural.

Este estudo quantitativo adotou como área de abrangência a Espanha, país que notadamente adota o turismo como prioridade em termos de políticas públicas e meio para equilibrar sua balança comercial. A partir dos resultados do estudo as autoras acreditam que é possível melhorar aspectos inerentes à sustentabilidade do modelo turístico espanhol, otimizando benefícios por unidade de carga sustentável e capacidade de investimento, garantir a qualidade dos recursos naturais e culturais ambiente de cada destino, integração, bem-estar social e reequilíbrio sócio territorial (LLORET-CLIMENT; NESCOLARDE-SELVA, 2014).

Silva, Cipriano e Matos (2015), abordaram a relevância do turismo em termos econômicos em nível mundial com o objetivo de analisar a importância do marketing turístico nas ações de promoção da imagem do destino Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte, localizado na região Nordeste brasileira, por meio da Secretaria Municipal do Turismo e Desenvolvimento Econômico (SETURDE).

Os autores sugerem que a atividade turística seja pensada enquanto um conjunto de *stakeholders*, como uma gama de negócios, organizações e destinos, que se combinam para proporcionar uma experiência ao turista. Esta visão tangencia a percepção sistêmica e faz referência aos subsistemas do SISTUR, preconizados por Beni (1990). Entre os resultados da pesquisa (ibidem, p. 17), destaca-se que se faz necessário “existir um elo entre as partes [*stakeholders*] que promova o contato e facilite o intercâmbio de forma rentável e satisfatória entre as mesmas”.

Novaes (2016) analisou a difusão dos geoparques em nível mundial, a partir da consideração de que o turismo acontece, essencialmente, em um dado território e, com isso, a criação e implantação destes parques contemplam todas as dinâmicas relacionadas a este território, conservando-as e preservando-as, o que não são processos isentos de tensões.

A pesquisa adotou como área de abrangência Pirenópolis (GO), na região Centro Oeste brasileira, onde o extrativismo mineral é importante atividade socioeconômica, o que justifica a relevância da implementação de um Geoparque naquela região. A pesquisa aborda questões como o redimensionamento do fenômeno turístico e o empoderamento comunitário por meio do turismo, que é compreendido no estudo a partir da Teoria de Sistemas.

Santos (2016) buscou avaliar a valorização da oferta gastronômica e vinícola no âmbito do Turismo nos concelhos de Miranda de Covo e de Lousã, ambas as regiões estão localizadas em Portugal.

O estudo caracterizou o turismo a partir da visão de Beni (1990), entre outros autores, que consolidou a atividade turística em uma dada localidade não apenas como um conjunto de funções e operadores, mas como um sistema aberto e dinâmico. Isso significa que o SISTUR realiza trocas com o meio que o envolve sendo, neste sentido, interdependente e nunca autossuficiente (ibidem, p. 21).

Garcia (2016) objetivou identificar e comparar o âmbito de competência das “Administrações Nacionais de Turismo” (ANT) da Argentina e do Brasil. O estudo trata, pois, da gestão pública do turismo em nível nacional por meio de pesquisa mista – qualitativa e quantitativa – realizada em 2015. O estudo atestou que o “Sistema de Turismo” de cada país atribui uma função a estes organismos e que tais atribuições mudam conforme o tempo (e conveniência política?).

Os resultados apontam para um aspecto que caracteriza o estudo das relações de hospitalidade e hostilidade entre os gestores – públicos e privados – atuantes no setor de viagens e turismo: a pessoalidade. Isso significa que as atribuições institucionais têm relação com uma ampla e permanente disputa por poder de influência política, assim como com a pessoa que dirige estes órgãos, o que muda de tempos em tempos, já que tal posição não parece atender a critérios técnicos (GARCIA, 2016).

Guimarães, Marques e Camargo (2017) publicaram resultados parciais de pesquisa sobre a estruturação de um modelo de representação da hospitalidade utilizando a teoria de sistemas. Os autores afirmam que este modelo em desenvolvimento possui foco no gerenciamento da hospitalidade no contexto comercial e, mais especificamente, no momento da entrega do produto ou serviço, ou seja, no encontro hospitaleiro [ou inospitaleiro] entre o funcionário-anfitrião e o cliente-hóspede. Deste estudo, ainda que preliminar, foi possível destacar importantes considerações a respeito do “Conjunto das Relações Ambientais”, composto pelos seguintes subsistemas: ecológico, social, cultural e econômico.

Fernandes, Santos e Rejowski (2017) publicaram pesquisa de natureza exploratório-descritiva, baseada em pesquisa documental, cujo objetivo foi investigar a produção científica

sobre o tema guias de viagens em inglês, no sentido de identificar suas interfaces com a hospitalidade. Segundo os autores, estes materiais ajudam a promover os serviços ofertados no destino turístico (bares, cafés etc.), que são espaços públicos e voltados, também, aos encontros e interações entre residentes/anfitriões e visitantes/ turistas – daí a relação entre os guias de viagens e os estudos de hospitalidade.

Vieira (2017) tratou de analisar o surgimento das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no contexto do Parque da Cidade Dona Sarah Kubitschek, localizado em Brasília, na região Centro Oeste brasileira. O autor cita, em alinhamento com Beni (1990), que a atividade turística é composta pela articulação entre os recursos componentes dos seguintes subsistemas: ambiental, cultural, social e econômico, o que torna seu estudo “abrangente”, “complexo” e “multicausal” (VIEIRA, 2017).

O autor aponta, ainda, a necessidade de avanços a partir do modelo proposto por Beni (1990). Neste sentido, e a partir dos resultados da pesquisa, foi possível estabelecer que o sucesso da atividade turística no Distrito Federal depende de uma relação inteligente, legal e transparente entre a iniciativa privada e o governo local por meio das PPs e, além disso, do estabelecimento e manutenção de espaços e meios para o diálogo com o cidadão (Vieira, 2017).

Em Silva (2017, p. 267) foi discutida a articulação entre os elementos que compõem a “leitura” do espaço urbano turístico por seus usuários - moradores, visitantes e turistas. A autora enfatiza a compreensão sistêmica da atividade turística e sua relação indissociável do espaço da cidade. A hipótese assumida nesta tese “considerava a ideia de que a configuração afeta a maneira como moradores, visitantes e turistas vivenciam o lugar de interesse turístico, o que contribui para a percepção da hospitalidade” (...). Assim, a autora pondera: se uma das críticas ao turismo compreendia a ausência de uma perspectiva espacial que se vinculasse às relações existentes entre as partes e o todo urbano, os achados obtidos demonstram que a configuração é um fator relevante para a compreensão da hospitalidade nos sistemas urbanos de interesse turístico.

Como visto, então, a compreensão sistêmica do turismo, focada na pesquisa citada nos subsistemas da infraestrutura e da superestrutura, tangencia, também, a hospitalidade – tema de especial importância para o presente trabalho.

Volpi e Paulino (2018) discutem a natureza imaterial dos serviços, em especial, de hotelaria a partir da teoria do ciclo de vida dos produtos. As autoras citam a proximidade com a teoria de sistemas e, assim, com o SISTUR também. No estudo, foram adotados como variáveis de pesquisa os seguintes aspectos de sustentabilidade: consumo de energia, consumo de água potável, consumo de alimentos e bebidas, consumo de materiais de limpeza, consumo de itens de higiene pessoal e cosméticos, consumo de combustíveis fósseis, consumo de outros produtos (papel, embalagens e baterias, por exemplo), geração de desperdício de materiais orgânicos e inorgânicos, desperdício de água potável (uso de descargas), emissões atmosféricas, poluição sonora, além de outras emissões.

As autoras concluem atestando que a prestação de serviços requer entradas (*inputs*) e, conseqüentemente, gera saídas (*outputs*) que podem causar efeitos adversos ao meio ambiente. As entradas e saídas presentes no ciclo de vida dos produtos – considerando-se tanto bens e quanto serviços – ajudam a determinar os aspectos ambientais mais relevantes para a gestão ambiental inerente à gestão do turismo e a se compreender como estes produtos interagem com o ambiente.

Ficou patente, a partir destas análises, que a relevância e contemporaneidade da compreensão sistêmica da atividade turística. Para a presente pesquisa, esta abordagem mostra-se consistente com a principal política pública em questão: Lei Complementar nº 1.261, de 29 de abril de 2015, em vigência no estado de São Paulo.

2. Metodologia

Esta pesquisa empírica, cuja natureza é descritiva (GIBBS, 2009; CRESWELL, 2010), apresenta resultados parciais de projeto de pesquisa em execução no âmbito do Programa de Pós-graduação em Hospitalidade da Universidade Anhembi Morumbi.

Como técnicas de coleta de dados foram feitas pesquisa bibliográfica sistemática e pesquisa documental (MARTINS; THEÓPHILO, 2007). Os resultados da primeira foram apresentados e analisados na seção anterior para a elaboração do referencial teórico. Já os resultados da segunda foram sintetizados na seção seguinte. A abordagem do tratamento dos dados coletados foi qualitativa.

A pesquisa documental, então, manteve foco na identificação da legislação pertinente ao tema central da pesquisa – o turismo. Procedeu-se a coleta de dados documentais por meio da base de dados da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) entre os dias 15 e 20 de abril de 2018.

3. Resultados e Discussão

O quadro 2 apresenta uma compilação da legislação aplicável ao setor de turismo no estado de São Paulo. Na primeira coluna é informado o tipo de dispositivo, na segunda o quantitativo de citações do termo “Turismo”. Na terceira, a quantidade de dispositivos indexados com o termo “Turismo” na base de dados pesquisada. Na quarta, o total de normas que têm “Turismo” especificamente em seu tema e na quinta a quantidade de normas vigentes aplicáveis ao setor. Destaca-se a Lei Complementar nº 1.261, de 29 de abril de 2015, que estabeleceu os Municípios Turísticos (210), dentre estes os Municípios de Interesse Turístico (140) e as Estâncias Turísticas (70).

Quadro 2: Quantificação dos dados coletados.

Tipo de Norma	Sem filtro	Indexação	Tema da Norma	Tema da Norma e Situação “Sem revogação expressa”
Citações	4.785	377	98	84
Leis	1011	50	75	65
Lei Complementar	136	6	1	1
Emenda Constitucional	1	0	0	0
Resoluções ALESP	9	1	0	0
Decreto legislativo	8	4	0	0
Decreto	3522	302	18	15
Decreto-lei	85	12	4	3
Decreto Lei-Complementar	13	2	0	0

Fonte: Elaborado pelos autores.

São Paulo possui seiscentos e quarenta e cinco municípios, dos quais setenta são categorizados como “Estâncias”, tendo acesso ao Fundo de Melhoria das Estâncias e

prioridade na obtenção de verbas para o fomento ao turismo. As Estâncias são segmentadas como: Balneárias², Climáticas³, Hidrominerais⁴, e Turísticas⁵ - denominadas igualmente de Estâncias Turísticas.

O Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (DADETUR) administra o Fundo de Melhoria das Estâncias, cuja finalidade é “finalidade de desenvolver programas de urbanização, melhoria e preservação ambiental das estâncias⁶”. Esse departamento é subordinado à Secretaria Estadual de Turismo e foi criado pela Lei nº 6.470 de 15 de junho de 1989.

No sentido de difundir o acesso aos recursos do turismo, o então Governador do estado de São Paulo, Sr. Geraldo Alckmin, promulgou em 29 de abril de 2015 a Lei Complementar nº 1.261, que estabelece condições e requisitos para a classificação de novas Estâncias e de “Municípios de Interesse Turístico” – foco deste trabalho.

Conforme o dispositivo (artigo 2º) são condições indispensáveis e cumulativas para a classificação de Município como Estância Turística: “(...) V - dispor de infraestrutura básica capaz de atender às populações fixas e flutuantes no que se refere a abastecimento de água potável, sistema de coleta e tratamento de esgotos sanitários e gestão de resíduos sólidos”; e “VI - ter um plano diretor de turismo, aprovado e revisado a cada 3 (três) anos (...)”.

É importante mencionar o inciso “V” que se refere ao atendimento às populações fixas e flutuantes no que se refere a abastecimento de água potável, sistema de coleta e tratamento de esgotos sanitários e gestão de resíduos sólidos. Como citado na sessão anterior, o turismo pode impactar negativamente – como já o fez no litoral paulista – o conforto e a qualidade

² Municípios de Bertioga, Cananeia, Caraguatatuba, Guarujá, Iguape, Ilha Comprida, Ilhabela, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos, São Sebastião, São Vicente e Ubatuba (APRECESP, 2017);

³ Municípios de Analândia, Bragança Paulista, Caconde, Campos do Jordão, Campos Novos Paulista, Cunha, Morungaba, Nuporanga, Santa Rita do Passa Quatro, Santo Antônio do Pinhal e São Bento do Sapucaí (APRECESP, 2017);

⁴ Municípios de Águas da Prata, Águas de Lindoia, Águas de Santa Bárbara, Águas de São Pedro, Amparo, Atibaia, Ibirá, Lindoia, Monte Alegre do Sul, Poá, Serra Negra e Socorro (APRECESP, 2017);

⁵ Municípios de Aparecida, Avaré, Bananal, Barra Bonita, Batatais, Brotas, Eldorado, Embu das Artes, Guaratinguetá, Holambra, Ibitinga, Ibiúna, Igarapu do Tietê, Ilha Solteira, Itu, Joanópolis, Olímpia, Paraguaçu Paulista, Paranapanema, Pereira Barreto, Piraju, Presidente Epitácio, Ribeirão Pires, Salesópolis, Salto, Santa Fé do Sul, São José do Barreiro, São Luiz do Paraitinga, São Pedro, São Roque, Tremembé e Tupã (APRECESP, 2017);

⁶ Conforme o Artigo 5º da Lei nº 6.470, de 15 de junho de 1989;

ambiental das localidades turísticas. Essa condicionante poderá ajudar a preservar a qualidade de vida das populações residentes e visitantes.

A política em análise preconizou a difusão de direitos/privilégios para até 140 MITs simultaneamente e, em seu artigo 3º, determinou que apenas “poderão ser classificados como Estâncias Turísticas os municípios com até 200.000 (duzentos mil) habitantes (...)”, ou seja, aumenta a chance desses municípios receberem investimentos estatais. A cada três anos as classificações das Estâncias e MITs passarão por revisão. Assim, após a comprovação documental, os municípios poderão perder tais condições e privilégios ou ascender ao *ranking*.

O artigo 4º estabelece como “indispensáveis” e “cumulativas” para a classificação de Município como de Interesse Turístico, entre outras, a seguinte condição: “(...) possuir expressivos atrativos turísticos, plano diretor de turismo e Conselho Municipal de Turismo (...)” (IV).

Relevante destacar o inciso “IV”, que preconiza a existência de Conselho Municipal atuante, de um plano diretor de turismo, além de expressivos atrativos turísticos. Elementos que inferem primeiro, a participação societal e intenso trabalho de desenvolvimento orientado à promoção de fluxos baseados nas singularidades e potencialidades locais.

Para que o processo de reconhecimento de um município como MIT (artigo 5º) é necessário que um deputado estadual apresente projeto de lei à Assembleia Legislativa instruído com os seguintes documentos: estudo da demanda turística existente no ano anterior à apresentação do projeto (...); inventário (...) dos atrativos turísticos do município (...); inventário (...) dos equipamentos e serviços turísticos, do serviço de atendimento médico emergencial e da infraestrutura básica (...); cópia do Plano Diretor Municipal de Turismo e atas das 6 (seis) últimas reuniões do Conselho Municipal de Turismo, devidamente registradas em cartório.

Note-se que ganha relevância o trabalho dos técnicos e bacharéis em turismo, ou seja, essa Lei Complementar tem o potencial de profissionalizar carreiras públicas em turismo. Seria inédito, entretanto, se os inventários e outros estudos citados nessa LC exigissem a emissão de parecer técnico assinado por técnicos/bacharéis em Turismo.

A documentação citada no artigo 5º será encaminhada à Secretaria de Estado responsável pelo turismo, que emitirá parecer sobre a mesma – o que não precisará ser feito por turismólogo. Em seguida será elaborado ranqueamento das Estâncias e MITs, “escalonados de acordo com a matriz de avaliação proposta em regulamento, para efeito de classificação de, no máximo, 70 (setenta) Estâncias e 140 (cento e quarenta) Municípios de Interesse Turístico, que serão habilitados a receber recursos do Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos”, conforme previsto no artigo 146 da Constituição do Estado de São Paulo⁷.

Conforme o artigo 6º da LC analisada, até três das Estâncias Turísticas com menor pontuação no ranqueamento trienal **poderão** (grifo nosso) passar a ser classificadas como MITs (§ 1º) e, ao contrário, poderão ser classificadas como “Estância Turística” três dos MITs melhor ranqueados no caso de obterem pontuação superior à das Estâncias Turísticas de que trata o §1º do artigo 6º. De acordo com o § 2º do mesmo artigo (6º), os critérios adotados para avaliação são: fluxo turístico permanente; atrativos turísticos; equipamentos e serviços turísticos.

Fica clara, assim, a importância da criação de mecanismos de coleta, processamento e análise de dados referentes ao mercado turístico em nível municipal no Estado de São Paulo. Os municípios paulistas, em vista da revisão trienal, deverão atentar à gestão permanente dos índices referentes a seu desempenho mercadológico no turismo, tal qual é feito em nível nacional – cenário que evidencia o emprego de técnicos qualificados para tanto.

Pesquisa antecedente

O presente trabalho partiu dos resultados da dissertação de mestrado “Competitividade no setor de viagens e turismo: estudo de casos múltiplos na Região Metropolitana da Baixada Santista” (SANTOS, 2015), os quais apontaram para a relevância da ação consorciada entre os *stakeholders* do poder público municipal no âmbito do turismo no sentido de incrementar a competitividade do destino turístico.

⁷ Constituição do Estado de São Paulo, artigo 146: “A classificação de Municípios Turísticos, assim considerados as Estâncias e os Municípios de Interesse Turístico, far-se-á por lei estadual e dependerá da observância de condições e requisitos mínimos estabelecidos em lei complementar e da manifestação do órgão técnico competente (...)”.

Aquela pesquisa adotou com objeto de estudo três municípios localizados na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), no litoral do estado de São Paulo, região sudeste brasileira. É relevante destacar a proximidade geográfica desta região administrativa com a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e a disponibilidade de ampla infraestrutura viária e portuária.

Especificamente para o setor de viagens e turismo, entretanto, os municípios analisados – Cubatão, Itanhaém e Santos – demonstraram desenvolver pouco diálogo e ações conjuntas para promoção do turismo em nível regional. Os resultados do estudo evidenciaram o diminuto alcance que as ações do governo estadual têm sobre a região no que tange ao turismo e a fragilidade de entidades setoriais.

Como apontado nos resultados o estudo, a inoperância dos conselhos municipais de turismo nas cidades analisadas tende a empurrar para baixo o nível de qualidade dos produtos e serviços ofertados pelo *trade* turístico local o que diminui o potencial de competitividade das localidades e da região como um todo.

Fato que as relações interorganizacionais se materializam por meio de pessoas, que estabelecerão relacionamentos pautados e fundamentados em valores como a colaboração e o altruísmo se motivadas para tanto. Verificou-se que a ação governamental tem condições administrativas e operacionais de acolher a seus *stakeholders* e proporcionar-lhes meios, canais, espaços para o estabelecimento e a manutenção de relacionamentos consistentes e duradouros em prol de ganhos e benefícios difusos.

Para isso, entretanto, mostrou-se necessário desprendimento, vontade política e capacidade técnica e gerencial para estabelecer e liderar planos, programas e projetos consistentes e sustentáveis que viabilizem a constituição de um ambiente de negócios competitivo no setor de viagens e turismo.

Verificou-se que há relacionamento e estabelecimento de parcerias entre as instâncias de governança do turismo locais e os *stakeholders* indicados por estas. Ocorre que as ações realizadas em conjunto são pontuais e não tendem a converterem-se em políticas públicas para o setor.

Verificou-se, ainda, que não há uma liderança setorial na região, o que aumenta a importância e a influência da ação governamental. Atualmente, o Plano Diretor de Turismo da Região Metropolitana da Baixada Santista encontra-se defasado dado que sua publicação original aconteceu no ano de 2003. Outro instrumento desenvolvido pelo poder público estadual que serve como diretriz para o desenvolvimento regional do turismo é o Plano Metropolitan de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE), material apresentado ao público em 28 de maio de 2014. O PMDE constitui-se no mais recente relatório sobre o turismo em nível regional disponível.

O documento aponta que “a sazonalidade que ocorre durante o verão nos municípios litorâneos amplia consideravelmente as atividades de comércio e serviço, destacadamente as informais” (AGEM, 2014, p. 59). Os resultados daquela pesquisa apontam para o mercado de trabalho (fatores como a baixa remuneração) como um dos principais entraves para o desenvolvimento do setor na região.

O relatório afirma que a região “caracteriza-se pela grande diversidade de vocações, atrativos e atividades turísticas presentes nos municípios que a compõem”. Ocorre que “a grande maioria dos gestores públicos municipais não possui, por exemplo, um plano de ação visando reverter os efeitos negativos da sazonalidade, para buscar novos tipos de turistas”. É justamente a partir deste ponto em que a ação governamental passa a fazer diferença de modo efetivo na vida do empreendedor.

Ainda nas palavras expressas no Plano, os municípios “não dispõem de produtos turísticos formatados e estruturados para comercialização efetiva, apesar de toda a diversidade e quantidade de atrativos turísticos”. Fica patente a incompetência do poder público em nível municipal no sentido de fomentar a articulação entre o empresariado local e desenhar acordos comerciais que viabilizem a compra antecipada, planejada dos produtos locais.

Os resultados da pesquisa apontaram, também, para certa passividade e distanciamento das instâncias de governança locais em relação a seus *stakeholders*, que, como identificado nas entrevistas semiestruturadas aplicadas junto aos dirigentes municipais de turismo, relatam parcerias e ações conjuntas pontuais e que não tendem a converterem-se em políticas públicas.

4. Conclusão

A convergência elementar entre ambas as pesquisas (2013-2015 e 2016-2019) reside na centralidade que os organismos gestores municipais de turismo representam ao *trade* turístico local. Cada município, entretanto, cria uma estrutura particular para gerenciar os assuntos relativos ao desenvolvimento do setor de viagens e turismo. Assim, a pesquisa proposta adotará a terminologia preconizada por Buhalis e Deimezi (2004): secretarias, departamentos, diretorias e divisões serão igualmente denominadas *Destination Management Organizations* (DMOs); e os sistemas de gestão de destinos (conjunto de portais, aplicativos, *websites*, *hotsites*, perfis em redes sociais etc.) serão denominados *Destination Management Systems* (DMSs).

Verificou-se que há um consistente arcabouço legal no qual os negócios inerentes ao turismo encontram-se inseridos e foi possível verificar que há ações que visam promover a mobilização, a participação e o controle social em nível municipal no sentido de se promover adesão à legislação citada.

A principal lacuna identificada neste trabalho foi a carência de referencial teórico disponível especificamente sobre o desenvolvimento turístico no estado de São Paulo, que poderia ser rico em estudos de casos únicos e múltiplos. Investigações futuras poderão implementar tanto estudos de cunho quantitativo, quanto comparativos entre municípios e regiões turísticas ou entre demais estados da federação.

Referências

AGEM. Agência Metropolitana Da Baixada Santista. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista**. (2014). Disponível em: <<http://www.agem.sp.gov.br/midia/pmdebs.pdf>>. Acesso em: 17 de julho de 2018.

ALESP. Assembleia Legislativa (SÃO PAULO). **Constituição Estadual**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: 17 de julho de 2018.

ALESP. Assembleia Legislativa (SÃO PAULO). **Legislação do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/leis/legislacao-do-estado/>> Acesso em: 17 de julho

de 2018.

ALESP. Assembleia Legislativa (SÃO PAULO). **Lei ° 6.470, de 15 de junho de 1989**. Disponível em: < <http://www.turismo.sp.gov.br/images/stories/PDF/L6470-1989.pdf> >. Acesso em: 17 de julho de 2018.

ALESP. Assembleia Legislativa (SÃO PAULO). **Lei Complementar nº 1.261, de 29 de abril de 2015**. Disponível em: < <http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=174594> >. Acesso em: 17 de julho de 2018.

APRECESP. Associação das Prefeituras de Cidades Estância do Estado de São Paulo. **Website institucional**. Disponível em: < <http://aprecesp.com.br/> >. Acesso em: 17 de julho de 2018.

AULICINO, M. P. **Turismo e estâncias: impactos e benefícios para os municípios**. São Paulo: Futura, 2001.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 17 de julho de 2018.

BUHALIS, D.; DEIMEZI, O. E-tourism developments in Greece: Information communication technologies adoption for the strategic management of the Greek tourism industry. **Tourism and Hospitality Research**, v. 5, n. 2, p. 103-130, 2004.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FERNANDES, A. P. C.; SANTOS, D. R.; REJOWSKI, M. Hospitalidade e a produção científica em língua inglesa sobre guias de viagem. **Revista Hospitalidade**, v. 14, n. 2, p. 01-21, 2017.

GARCIA, C. I. Los Organismos Ejecutores de la Política Turística Nacional: Argentina y Brasil como casos de estudio. **Monografia**. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional del Plata: La Plata (Argentina), 2016.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GUIMARÃES, G. A.; MARQUES, R. B.; CAMARGO, L. O. L. **Sistema da hospitalidade no encontro hospitaleiro**. In: XX Seminários em Administração. Anais eletrônicos. São Paulo, 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama**: Estado de São Paulo. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/panorama> >. Acesso em: 17 de julho de 2018.

LLORET-CLIMENT, M.; NESCOLARDE-SELVA, J. A Sociocybernetics Data Analysis

- Using Causality in Tourism Networks. **International Journal of Social, Management, Economics and Business Engineering**, v. 8, n. 8, p. 2324-2330, 2014.
- MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.
- NOVAES, V. W. **Geoparques e Turismo: um olhar sobre os Pirineus**, Pirenópolis (GO). Dissertação. Mestrado Profissional em Turismo. Universidade de Brasília: Brasília, 2016.
- PALUDO, A. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- PIRES, B. C. C. Gestão em agências de ecoturismo e sua inserção no contexto da sustentabilidade. **Turismo: Visão e Ação**, v. 1, n. 2, p. 45-69, 1999.
- PROVINCIALI, V. L. N. Desenvolvimento institucional: estratégia para elevação da competência do órgão oficial de turismo. **Revista Turismo em Análise**, v. 9, n. 1, p. 20-36, 1998.
- SANTOS, A. F. L. **Competitividade no setor de viagens e turismo**: estudo de casos múltiplos na Região Metropolitana da Baixada Santista. Dissertação (Mestrado em Hospitalidade)–Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo, 2015.
- SANTOS, L. E. S. **Vinhos em Terras de Chanfana**: A Viabilidade do Turismo de Gastronomia e Vinhos nos concelhos de Miranda do Corvo e de Lousã. Dissertação (Mestrado em Lazer, Patrimônio e Desenvolvimento)–Universidade de Coimbra, Coimbra (Portugal), 2016.
- SANTOS, M. M. C.; POSSAMAI, A. M. P.; MARINHO, M. F. Pesquisa em turismo: panorama das teses de doutorado produzidas no Brasil de 2005 a 2007. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 3, n. 3, p. 3-33, 2009.
- SILVA, R. E. L. A **“hospitalidade” invertida**: o papel das relações configuracionais para a compreensão do espaço urbano turístico. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)–Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- SILVA, S. D. A. A.; CIPRIANO, M. J. S. C.; MATOS, C. O. Marketing turístico: um estudo sobre as ações de promoção da imagem do destino Natal (RN), Brasil. **Revista Turydes: Turismo y Desarrollo**, v. 8, n. 18, p. 1-19, 2015.
- VAZ, G. N. **Marketing turístico**: receptivo e emissor. São Paulo: Pioneira, 1999.
- VIEIRA, P. H. A. Crise da meia idade? **O processo de parceria público-privada no Parque da Cidade Dona Saah Kubitschek**. Monografia. Faculdade de Turismo. Universidade de Brasília: Brasília, 2017.
- VOLPI, Y. DELLA, & PAULINO, S. R. (2018). The Sustainability of Services: considerations

on the materiality of accommodation services from the concept of life cycle thinking. **Journal of Cleaner Production**, v. 192, p. 327-334, 2018.

Recebido em 12/05/ 2019

Aprovado em 27/ 06/ 2019

Publicado em 30/08/ 2019