

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO

Ana Cristina Fernandes Clemente

Coordenação intergovernamental de políticas públicas de
turismo e lazer na Região Metropolitana da Baixada Santista

São Paulo
2023

Ana Cristina Fernandes Clemente

Coordenação intergovernamental de políticas públicas de
turismo e lazer na Região Metropolitana da Baixada Santista

Versão Corrigida

Tese apresentada à Escola de Artes, Ciências e
Humanidades da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de Doutora em Ciências.

Área de concentração: Desenvolvimento do
Turismo

Orientador:
Prof. Dr. Edmur Antonio Stoppa

São Paulo

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Artes, Ciências e Humanidades,
com os dados inseridos pelo(a) autor(a)
Brenda Fontes Malheiros de Castro CRB 8-7012; Sandra Tokarevicz CRB 8-4936

Fernandes Clemente, Ana Cristina
Coordenação intergovernamental de políticas
públicas de turismo e lazer na Região
Metropolitana da Baixada Santista / Ana Cristina
Fernandes Clemente; orientador, Edmur Antonio
Stoppa. -- São Paulo, 2023.
183 p: il.

Tese (Doutorado em Ciências) - Programa de Pós-
Graduação em Turismo, Escola de Artes, Ciências e
Humanidades, Universidade de São Paulo, 2023.
Versão corrigida

1. Política de Turismo. 2. Planejamento
Governamental. 3. Gestão Compartilhada. 4. Política
Pública de Turismo e Lazer. 5.
Intergovernabilidade. I. Stoppa, Edmur Antonio,
orient. II. Título.

Nome: CLEMENTE, Ana Cristina Fernandes

Título: Coordenação intergovernamental de políticas públicas de turismo e lazer na Região Metropolitana da Baixada Santista

Tese apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Ciências.

Aprovado em: 13 / 09 / 2023

Banca Examinadora

Prof. Dr. Edmur Antonio Stoppa Instituição: EACH USP

Prof. Dr. Ricardo Ricci Uvinha Instituição: EACH USP

Prof. Dr. André Henrique
Chabaribery Capi Instituição: UNIARA e UNIP

Prof. Dr. Antônio Carlos Sarti Instituição: EACH USP

Profa. Dra. Roselene Crepaldi Instituição: Anhembi Morumbi

Dedico aos gestores públicos, aos pesquisadores e aos entusiastas dos estudos do lazer, das viagens e do turismo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Universidade de São Paulo, principalmente a Escola de Artes, Ciências e Humanidades que tem sido uma casa acolhedora desde a minha graduação em 2008.

Ao Programa de Pós-Graduação em Turismo (PPGTUR) com seus professores, alunos e equipe de apoio.

Ao professor orientador Edmur Stoppa que brilhantemente me inspira e acompanha minha trajetória acadêmica e profissional de longa data.

Aos demais professores do Programa do PPGTUR. Ao professor Dr. Alexandre Panosso pelo reconhecimento do meu trabalho e carreira. Ao professor Dr. Edegar Tomazzoni pelo apoio e incentivo oferecidos ao longo do curso. Ao professor Dr. Glauber Santos pelo aprendizado e acolhida em projetos e trabalhos acadêmicos.

Ao professor Dr. Ricardo Uvinha, por acompanhar minha jornada acadêmica e sempre incentivar meu crescimento enquanto profissional e pesquisadora.

Aos professores Luiz Trigo, Thiago Allis, Reinaldo Pacheco, Sidnei Raimundo e demais professores do programa pela dedicação e conhecimento compartilhados.

Agradeço aos(as) professor(as) Edmur Stoppa, Ricardo Uvinha, André Capi, Roselene Crepaldi e Antônio Sarti pela participação como membros das bancas de qualificação e/ou de defesa por todo conhecimento compartilhado e tempo dedicado para contribuir com a pesquisa.

Agradeço também a todos os secretários de turismo e gestores públicos que dedicaram tempo apoiando essa pesquisa.

Agradeço a toda equipe da Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo que apoiaram e motivaram meus trabalhos desde o início, com menção à Luciane Leite (Secretária Executiva), Eder Santos (Chefe de Gabinete), Albert Simoncini, Elenice Mello, Shirley Duarte e Vanessa Fugimoto pelas contribuições e motivação ao desenvolvimento do trabalho.

Um obrigado também ao Secretário de Turismo e Viagens Roberto de Lucena, pela confiança, reconhecimento e incentivo aos meus trabalhos profissionais e acadêmicos.

Agradeço a minha família, meus pais Marlene Martins Fernandes e Miguel B. Clemente, que não me deixaram desanimar com grande volume de tarefas, volume de trabalho e equilíbrio com a pesquisa e atividades pessoais. Ao meu irmão gêmeo Fernando que foi uma base importante para o andamento do trabalho.

A todas as minhas amigas, em especial a Karina Une, Carla Albuquerque e Camila Carvalho. Agradeço também a Maria Eduarda, Cintia Hayashi, Bianca Navarro e todos que alguma forma estiveram presentes nessa jornada.

Agradeço a todos os meus colegas de curso por agregarem ao trabalho.

Obrigada a todos que de alguma forma fizeram parte da construção e produção desse conhecimento.

Toda força será fraca, se não estiver unida.
Jean de La Fontaine (1866, p. 132)

RESUMO

CLEMENTE, A. C. F. C. Coordenação intergovernamental de políticas públicas de turismo e lazer na Região Metropolitana da Baixada Santista. 2023. 181f. Tese (Doutorado) em Turismo – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Versão Corrigida.

As políticas públicas de turismo reúnem um conjunto de programas e ações voltados a estruturação e a promoção dos destinos turísticos. Elas necessitam de um planejamento articulado e coordenado entre os diferentes entes federativos e demais atores envolvidos na cadeia de turismo, lazer e hospitalidade, principalmente a partir da Constituição de 1988 e dos processos de descentralização e redemocratização política iniciados no país nesse período, que estabeleceram mudanças nos modos de pensar e fazer política. Diante disso, esse trabalho teve como objetivo analisar a coordenação intergovernamental das políticas públicas de turismo e lazer desenvolvidas nos municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista, litoral do estado de São Paulo, uma das regiões que mais recebe fluxo de visitantes do estado, a fim de identificar o que é desenvolvido em termos de políticas públicas, seus processos de implantação, tomada de decisão, articulação com políticas regionais, estaduais e federais, assim como a relação do turismo com outras áreas e a possível existência de sobreposição de ações ou conflitos ideológicos. A metodologia utilizada foi composta por pesquisa bibliográfica, documental e empírica e teve como técnicas de coleta de dados as entrevistas em profundidade com gestores públicos responsáveis pelo planejamento das políticas em nível municipal, regional, estadual e federal e a observação sistemática da sede de alguns desses órgãos. Como resultados foi possível identificar uma positiva articulação entre os órgãos públicos municipais, que possuem bom relacionamento interno e com o governo estadual, mas em menor escala com o Governo Federal. A atividade turística poderia receber maiores atenções, principalmente na região estudada, necessitando que seja atribuída maior importância a área por setores de trânsito, meio ambiente, cultura, obras, educação, saúde e nas agendas políticas dos líderes do executivo. Entende-se que haja relações intergovernamentais, mas carência de uma coordenação delas. Foi observado um espelhamento em algumas políticas estaduais em relação as municipais e um caráter orientativo das políticas federais diante das estaduais. Observou-se estruturas organizacionais relativamente pequenas de trabalho, limitado orçamento e grande volume de tarefas que acabam por limitar uma atuação mais efetiva e eficiente da gestão. Políticas voltadas a mitigação da pandemia da Covid-19, promoção, fortalecimento dos vínculos afetivos do morador com sua cidade, ações de qualificação e educação, manutenção de equipamentos turísticos, eventos e obras de infraestrutura foram algumas das medidas desenvolvidas pelos órgãos.

Palavras-chave: Política de Turismo; Planejamento Governamental; Gestão Compartilhada; Política Pública de Turismo e Lazer; Intergovernabilidade.

ABSTRACT

CLEMENTE, A. C. F. C. Intergovernmental coordination of public policies for tourism and leisure in the Metropolitan Region of Baixada Santista, São Paulo State, Brazil. 2023. 181p. Thesis (PhD in Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2023. Corrected Version.

Public tourism policies bring together a set of programs and actions related to the structuring and promotion of tourist destinations and require articulated and coordinated planning between the different federative entities and other actors involved in the chain of tourism, leisure and hospitality, especially from the 1988 Brazilian Federal Constitution and the political decentralization and redemocratization processes initiated in the country during this period, which promoted changes in the ways of thinking and doing politics. In view of this, this study aimed to analyze the intergovernmental coordination of public policies of tourism and leisure developed in the municipalities of the Metropolitan Region of Baixada Santista, on the coast of the state of São Paulo, considered one of the regions that receives the greatest flow of visitors in the state, in order to identify what is developed, its implementation processes, decision-making, articulation with regional bodies, state and federal policies, as well as the relationship of tourism with other areas, verify the possible existence of overlapping actions or ideological conflicts. The methodology consisted in bibliographical, documentary and empirical research and used as data collection techniques in-depth interviews with public managers responsible for planning policies at municipal, regional, state and federal levels and systematic observation of the headquarters of some of these bodies. As a result, it was possible to identify a positive articulation between municipal public bodies, which have a good internal relationship, and with the state government and, to a lesser extent relation with the Federal Government. It is identified that even so the tourist activity could receive more attention, specially by sectors of traffic, environment, culture, works, education, health, and on the political agendas of executive leaders. There was a mirroring of state policies in municipal ones and a guiding character of federal policies. It was possible to perceive a relatively small organizational structures of work, limited budget and large volume of tasks in the public bodies, that end up limiting a more effective and efficient performance of the management. Policies that have been promoted aimed at mitigating the Covid-19 pandemic, promotion, strengthening the resident's emotional ties with their city, qualification and education actions, maintenance of tourist equipment, events and touristic infrastructure works were some of the measures developed by the bodies.

Keywords: Tourism Policy; Government Planning; Shared Management; Tourism and Leisure Public Policy; Intergovernmentability.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Entrevistas realizadas	28
Tabela 2 - Competências da União - CF88.....	40
Tabela 3 - Competências dos Entes Federados - CF88	41
Tabela 4 - Vantagens dos processos de centralização e descentralização	47
Tabela 5 - Limitantes da coordenação intergovernamental.....	57
Tabela 6 - Benefícios da coordenação intergovernamental.....	59
Tabela 7 - Municípios estâncias, lei e ano de criação	78
Tabela 8 - Lista de municípios classificados como MIT - Município de Interesse Turístico ..	82
Tabela 9 - Orçamento da Secretaria de Turismo e	95
Tabela 10 - Orçamentário por Ação da Secretaria de Turismo e Viagens em 2023	96
Tabela 11 - Recursos liberados pelo DADETUR aos municípios da RMBS de 2019 a 2022 ..	99
Tabela 12 - Orçamento público dos municípios da RMBS conforme Lei Orçamentária Anual (LOA)	100
Tabela 13 - Prévia da população calculada com base nos resultados do.....	103
Tabela 14 - Distância dos municípios da capital paulista.....	103
Tabela 15 - Índice de Desenvolvimento Humano	105
Tabela 16 – Síntese dos principais atrativos dos municípios da RMBS	108
Tabela 17 - Eventos Turísticos na Baixada Santista.....	120
Tabela 18 - Canais digitais prefeituras da RMBS	137

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Crescimento dos consórcios municipais de 2005 a 2015.....	55
Gráfico 2 - Evolução do orçamento da SETUR SP (2019 - 2022).....	96

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Competências por nível de governo	73
Figura 2 - Estâncias e Municípios de Interesse Turístico do estado de São Paulo.....	84
Figura 3 - Mapa da Região Metropolitana da Baixada Santista	104
Figura 4 - Região Turística Costa da Mata Atlântica	107
Figura 5 - Ruínas do Abarebebê	134
Figura 6 - Convento Nossa Senhora da Conceição	135
Figura 7 - Forte São João.....	136
Figura 8 - População do estado de São Paulo por idade e sexo.....	141
Figura 9 - População de Santos por idade e sexo	142
Figura 10 - Secretaria de Turismo de Peruíbe	145
Figura 11 - Letreiro frente a Secretaria de Turismo	145
Figura 12 - Secretaria de Turismo de Itanhaém	146
Figura 13 - Morro da Padroeira, parque onde fica a Secretaria de Turismo	146
Figura 14 - Secretaria de Cultura e Turismo de Praia Grande.....	147
Figura 15 - Teatro do Palácio das Artes	147
Figura 16 - Fachada do Palácio das Artes –	147
Figura 17 - Estação Valongo - Sede da Secretaria de.....	148
Figura 18 - Sede da Secretaria de Turismo de São Vicente	148
Figura 19 - Sede da Secretaria de Turismo do Guarujá.....	149
Figura 20 - Secretaria de Turismo do Guarujá - área interna de recepção	149
Figura 21 - Parque Novo Anilinas	150
Figura 22 - Parque Novo Anilinas (interior)	150

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ABEAR	Associação Brasileira da Empresas Aéreas
AGEM BS	Agência Metropolitana da Baixada Santista
ALESP	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
AMITUR	Associação dos Municípios Turísticos
ATTA	<i>Adventure Travel Trade Association</i>
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADASTUR	Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CIET	Centro de Inteligência da Economia do Turismo
CF88	Constituição Federal do Brasil de 1988
CONDEPHAAT	Conselho do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo
CNN	<i>Cable News Network Internacional</i>
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONDESB	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana Baixada Santista
CONTURESP	Conselho Estadual de Turismo do Estado de São Paulo
CPETUR	Companhia Paulista de Turismo e Eventos
CT	Câmara Temática
DADE	Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias
DADETUR	Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos
DNIP	Departamento de Imprensa e Propaganda da Presidência da República
EACH	Escola de Artes Ciências e Humanidades
EMBRATUR	Agência Brasileira de Turismo
FUMEST	Fundo de Melhoria das Estâncias
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNGETUR	Fundo Nacional de Turismo
IGBE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica
MITs	Municípios de Interesse Turístico
MTUR	Ministério do Turismo
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONGs	Organizações Não-Governamentais
PIB	Produto Interno Bruto
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNRT	Programa Nacional de Regionalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
QAV	Custo do Combustível das Aeronaves

RMBS	Região Metropolitana da Baixada Santista
RIGs	Relações Intergovernamentais
RIMT	Rede de Inteligência de Mercado
SEME	Secretaria de Esportes, Lazer e Recreação
SEMIL	Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística
SETUR SP	Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo
SPTuris	São Paulo Turismo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. CONSTRUÇÃO DOS CAMINHOS METODOLÓGICOS	23
2.1. Método qualitativo em ciências sociais	23
2.2. Procedimentos metodológicos	25
2.3. Detalhamento da pesquisa de campo	27
3. A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E LAZER.....	31
3.1. Política pública e o papel do Estado na sociedade.....	31
3.2. Análise e avaliação das políticas públicas	35
3.3. O Federalismo e os processos de descentralização e redemocratização política no Brasil 39	
3.4. A coordenação intergovernamental das políticas públicas	49
3.5. Não nos representa! A legitimação dos governos e os entraves de participação.....	60
3.6. Planejamento, orçamento, gestão e políticas públicas de turismo e lazer	65
3.6.1. Histórico da Gestão Pública de Turismo no Estado de São Paulo (período de 1921 – 2018) e suas relações com a Política Nacional	74
3.6.2. Políticas Públicas Estaduais e Federais de Turismo (período de 2019 até os dias de hoje - 2023).....	88
3.6.3. Orçamento público e as políticas de turismo no estado de São Paulo.....	94
4. ANÁLISE DA COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA.....	102
4.1. A Região Metropolitana da Baixada Santista como destino turístico	102
4.2. Análise de dados e resultados	110
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	153
REFERÊNCIAS	160
APÊNDICES	176
APÊNDICE 1. Relatório de Atividades.....	176
APÊNDICE 2. Carta de Apresentação e Convite para entrevista.....	180
APÊNDICE 3. Roteiro de Entrevista do Gestores Públicos	182

1. INTRODUÇÃO

Muito tem sido feito em diversas áreas sociais no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas públicas. Desde a Constituição Federal de 1988 foram crescentes os avanços com programas e ações de turismo, lazer, esporte, educação, cultura, entre outras áreas. Entretanto, após o processo de descentralização o planejamento dessas políticas acabou não sendo linear, sem uma definição clara da atuação de cada órgão das diferentes esferas de governo.

A partir do modelo de federalismo adotado no país, que atribuiu maior autonomia aos estados e municípios, o papel da gestão pública precisou ser aprimorado a fim de garantir a eficiência e efetividade das políticas públicas desenvolvidas e facilitar a coordenação entre os entes federativos.

As interações entre os diferentes níveis de governo e a sociedade podem ser capazes de promover ações mais efetivas e democráticas, no entanto sua falta pode resultar na sobreposição dessas ações, na má distribuição dos recursos, em ineficiências na gestão, no excesso de burocracia, dentre outras limitações.

Além disso, a intervenção dos governos de maneira desconectada das realidades locais acaba por difundir valores e ideias divergentes à população. Nem sempre a decisão de um ente federativo coaduna com o de outro (ABRUCIO, FRANZESE, 2007), e em alguns casos existem legislações rígidas, como de preservação do patrimônio e de proteção ambiental, no qual os interesses da União e dos estados podem não dialogar com o dos municípios.

Conhecendo essa realidade é necessário entender como as políticas públicas se processam e como se dá a coordenação entre os órgãos dos diferentes níveis de governo. A coordenação intergovernamental, que analisa a atuação integrada dos governos, podendo eles serem municipais, estaduais e federais, incluindo regiões metropolitanas e o Distrito Federal, aparentemente é algo que deveria acontecer de forma espontânea em modelos políticos descentralizados, porém o país preserva um histórico de centralização no Governo central que ainda persiste e exige um processo gradual de mudança (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2012).

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), objeto deste estudo, reúne nove municípios, sendo eles Bertioga, Guarujá, Mongaguá, Itanhaém, Praia Grande, Peruíbe, Santos e São Vicente e Cubatão. A região tem uma população de 1.814.949 habitantes e as principais atividades econômicas são ligadas a serviços, com 73% representado por esse setor (IBGE, 2018).

O Produto Interno Bruto (PIB) da RMBS é de mais de 63 bilhões, o que representa cerca de 3% do total do estado, de acordo com último levantamento de 2016 (IBGE, 2018; SEADE, 2016). Santos é o município com maior população e atividade econômica da região e reúne uma das maiores ofertas de equipamentos e atrativos turísticos, assim como serviços de ensino, saúde, comércio, o maior Porto da América Latina, que é responsável por 26% da balança comercial do país (SANTOS, 2019).

A proximidade com a capital faz da região um dos principais destinos de viagem do estado, principalmente durante os períodos de férias e na temporada de verão. Em 2016, segundo levantamento do Ministério do Turismo, quatro das 20 cidades mais procuradas no país estavam na Baixada Santista (OLIVEIRA, 2016) e a principal motivação de viagem é o sol e praia, o turismo de veraneio ou de segunda residência (COBIANCA, SOUZA, 2017).

A região envolve atuação de diversos órgãos no planejamento e desenvolvimento turístico, como as prefeituras municipais, a Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM BS), órgão vinculado ao Governo do Estado de São Paulo, que coordena o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (CONDESB), onde são discutidas ações de desenvolvimento e planejamento regional.

A temática da coordenação intergovernamental embora seja tratada de maneira mais macro por estudiosos de gestão pública, possui poucas referências e publicações aplicadas a área de turismo e de lazer. Dada a característica transversal da área, entender as relações intergovernamentais é necessário a fim de identificar possíveis ineficiências e carências na gestão que podem comprometer resultados nas políticas de promoção e estruturação da atividade turística nos destinos.

Atualmente há uma maior participação dos municípios e estados no desenvolvimento das políticas públicas, inicialmente centralizada no Governo Federal, e o entendimento dos papéis e funções de cada ente se torna relevante, assim como a promoção de ações integradas e coordenadas. No entanto, o que ocorre muitas vezes são ações desconectadas, com pouco diálogo. O Turismo enquanto uma dimensão social e econômica se difere de outros setores da sociedade, por necessitar do envolvimento de muitas áreas para seu funcionamento, como transportes, meio ambiente, cultura, esportes, hospitalidade, saúde, segurança, lazer, educação, entre outras que precisam atuar em conjunto de modo a minimizar os impactos negativos do turismo nos destinos, visando trazer benefícios aos moradores e turistas.

Dessa maneira, a problemática da pesquisa consiste em identificar como ocorrem as relações intergovernamentais no desenvolvimento das políticas de turismo e lazer nos municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista, sendo eles Bertioga, Cubatão,

Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, Peruíbe, Santos e São Vicente, a partir de seus órgãos públicos da administração direta ou indireta, em âmbito municipal, regional, estadual e federal, de modo a entender quais são seus impactos na realidade dos moradores e turistas da região.

A partir dessa problemática, o objetivo do trabalho é analisar a coordenação intergovernamental das políticas públicas de turismo e lazer desenvolvidas nos municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista, litoral paulista de São Paulo. Dentre os objetivos específicos estão:

- a) Identificar e analisar os programas e ações desenvolvidos pelos órgãos oficiais de turismo da esfera municipal nas cidades da RMBS;
- b) Analisar os processos de implantação e de tomada de decisão envolvidas nas políticas públicas da região;
- c) Entender quais políticas dos órgãos estaduais e federais são promovidas nos municípios da RMBS, focando-se naqueles vinculados as áreas de turismo, lazer, cultura, patrimônio histórico e ambiental;
- d) Analisar as relações existentes ou inexistentes entre os órgãos envolvidos no desenvolvimento das políticas públicas dos municípios da RMBS;
- e) Verificar se ocorre sobreposição ou justaposição de ações, bem como conflitos ideológicos, ineficiências ou excesso de burocracias que limitam o bom andamento dos serviços públicos de turismo e lazer nos municípios da RMBS;
- f) Avaliar os impactos do turismo nos moradores da região.

De modo geral, muitas são as iniciativas desenvolvidas para promover, estruturar e desenvolver o turismo e o lazer nos municípios do estado, não somente pelo setor público, mas também pela iniciativa privada e pelo terceiro setor e sociedade civil. A proposta da pesquisa é entender o que é desenvolvido e identificar quais os entraves que podem ser apontados para melhorar a gestão pública, o turismo e o lazer na região.

A Baixada Santista, embora escolhida pela vasta oferta turística e por receber milhares de turistas principalmente na temporada de verão, também foi selecionada para pesquisa devido à experiência de mais de doze anos da pesquisadora atuando com políticas públicas e mais de sete anos à frente de ações para a região por parte da Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo.

A pesquisadora desenvolveu seu trabalho de conclusão de curso do Bacharelado em Lazer e Turismo da EACH/USP e a dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação

em Turismo da EACH/USP a respeito de políticas públicas de turismo e lazer desenvolvidas pelo órgão oficial de turismo da cidade de São Paulo. O foco das pesquisas anteriores foi a análise da atuação do órgão municipal no turismo paulistano. Na pesquisa atual busca investigar de maneira mais ampla, o desenvolvimento de políticas públicas avaliando não somente a atuação dos órgãos municipais, mas as relações com os outros órgãos do sistema político.

O tema da pesquisa foi definido pensando na necessidade de se analisar de maneira mais clara como são coordenadas as políticas públicas de turismo e lazer executadas nos municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista à luz dos debates da atualidade, entendendo os processos de descentralização e redemocratização política no país.

Na região, oito municípios são litorâneos classificados como Estâncias Turísticas e um município não litorâneo classificado como Município de Interesse Turístico (MIT), e assim recebem recursos financeiros para celebração de convênios junto a Secretaria Estadual de Turismo e Viagens, por meio do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos (DADETUR), com projetos principalmente relacionados a obras de infraestrutura turística (SÃO PAULO, 2019).

Os municípios possuem Parques Estaduais administrados pela Fundação Florestal, órgão vinculado à Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do Estado de São Paulo (SEMIL), bem como patrimônios tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e pelo Conselho do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT). Contam também com as praias que tem envolvimento da Marinha e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), além monumentos e atrativos turísticos que envolvem diversos órgãos da gestão municipal.

Concordando com Sabastier (1986) e Arretche (2012), como hipóteses dessa pesquisa, entende-se que o mais comum nas políticas públicas é a ocorrência de pouca coordenação entre os entes federados, gerando políticas desconectadas e de cima para baixo (*top down*), atendendo as exigências das legislações federais e estaduais e adequando as ações as limitações de recurso, burocracias e equipe técnica das prefeituras municipais.

Os processos de repasse de recursos financeiros dos governos estaduais e federais para os municipais são demorados (ABRUCIO, 2005) e envolvem conflitos de interesse nas definições (MENICCUCI, 2006), além do fato de que as constantes mudanças de gestão geraram descontinuidade nas ações (ARRETCHE, 1996). Embora a Constituição Federal de 1988 tenha levado os governos subnacionais a uma maior autonomia, na prática há grande centralidade de decisões, recursos e regulação pelo Governo Federal (ARRETCHE, 2012).

Os visitantes e moradores locais tem possibilidade de visitar equipamentos e atrativos de turismo e lazer, participar de eventos, shows e festivais, mas ainda há muito a se fazer para que tais ações sejam democráticas, efetivas e fluam de maneira positiva e de acordo as realidades locais e dessa forma, que permitam uma participação crítica e criativa dos sujeitos nas vivencias de turismo e lazer (MARCELLINO, 2008).

A política de animação sociocultural é carente e exige maiores atenções (BERNET,1998), assim como a manutenção e reforma dos espaços e equipamentos de turismo e lazer ocorre principalmente na alta temporada e mesmo assim é limitada, privilegiando principalmente os turistas em detrimento dos moradores. Outro ponto sensível é de que os espaços e equipamentos quando são administrados por outros órgãos, como do governo estadual ou de secretarias municipais de outras áreas, como do meio ambiente ou da cultura, não tem claro a importância do turismo e lazer e sua garantia enquanto direito social, gerando impactos nas vivências dos turistas e moradores (MARCELLINO, 2008).

Torna-se necessário considerar que o turismo nem sempre é visto como prioridade. Muitas vezes é entendido somente como um deslocamento de pessoas e não como uma experiência, um momento marcante para os turistas e moradores na própria cidade, que deve ser tratado com profissionalismo, eficiência e efetividade (PANOSSO NETTO, GAETA, 2010).

Nessa medida, espera-se com a pesquisa contribuir com a produção de novos conhecimentos e tendências nos temas de políticas públicas, gestão e coordenação intergovernamental ligados à área de turismo, lazer e cultura, possibilitando a formação de novos conceitos e análises. De maneira mais detalhada, dentre os resultados esperados buscase:

- a) Apoiar o desenvolvimento das políticas públicas de turismo e lazer, podendo servir de orientação não somente para as cidades da Baixada Santista, mas para outros municípios e estados brasileiros.
- b) Ser um “raio x” das políticas públicas de turismo e lazer do estado e da região.
- c) Contribuir para tornar as políticas mais eficientes e de acordo com o interesse público dos turistas e moradores.
- d) Colaborar com a formação de conceitos que efetivem a relação teoria e prática.

Como metodologia de pesquisa foi utilizada a combinação de pesquisa bibliográfica, documental e empírica, esta última formada por entrevistas em profundidade e observação sistemática das sedes dos órgãos oficiais de turismo. Foram aplicadas entrevistas com os 9

secretários e diretos de turismo e áreas relacionadas dos municípios da Baixada Santista. Foi realizada 1 entrevista com representante da Secretaria Estadual de Turismo e Viagens e 1 representante do Ministério do Turismo.

Na análise dos dados foi possível identificar como resultados alguns programas e ações semelhantes nas políticas desenvolvidas pelos municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista, mas estratégias de atuação e realidades ligeiramente variadas. Dos nove municípios, seis deles tem como principal atividade econômica o turismo e o setor de serviços, gerando uma certa dependência no setor; os outros estão ligados à indústria e ao porto.

Ainda assim, há resistência do morador em aceitar o visitante pelos impactos que eles podem gerar nas comunidades locais, ou também por poucas empresas locais atuantes e por estruturas administrativas públicas reduzidas para o desenvolvimento da atividade. As ações de promoção, capacitação, qualificação, eventos, shows e festivais são geridos principalmente por governos locais, enquanto obras de infraestrutura turística estão centralizados principalmente no governo estadual e em menor escala no governo federal, que esteve mais atuante na parte de orientação e de prover diretrizes de desenvolvimento da atividade por meio de planos e documentos oficiais da política nacional.

Na prática são identificadas relações intergovernamentais entre os entes federativos, mas que carecem de uma coordenação mais efetiva e de instrumentos que incentivem essa prática entre os diversos atores envolvidos na gestão e planejamento do turismo na região.

O presente trabalho foi estruturado em cinco capítulos. O capítulo seguinte (capítulo 2) apresenta os procedimentos metodológicos da pesquisa, inicialmente trazendo conceitos ligados ao uso do método qualitativo em Ciências Sociais, as técnicas de coleta de dados da pesquisa, assim como as ferramentas de análise dos dados.

Na sequência, no capítulo 3, está a revisão bibliográfica com apresentação dos conceitos de política pública, o papel do Estado na sociedade e a análise e avaliação de políticas públicas. No mesmo capítulo é discutido sobre o federalismo, sistema político adotado no país, e sua relação com os processos de descentralização e redemocratização política ocorridos no país. Continuando as discussões está o subcapítulo 3.4. que trata sobre o tema central da pesquisa: a coordenação intergovernamental, deixando claro sua importância e as dificuldades encontradas para sua concretização. Em seguida, finalizando a discussão sobre gestão pública, está o capítulo sobre a falta de legitimidade dos governos e a crescente demanda pela participação popular, entendendo que a coordenação intergovernamental seja um dos caminhos para melhorar esses aspectos da gestão pública.

Entrando nas discussões mais específicas sobre turismo e lazer, o subcapítulo 3.6. trata de apresentar os principais conceitos de lazer e turismo e suas relações no desenvolvimento de políticas públicas na área. Na continuidade desse capítulo foi apresentado o histórico da gestão pública estadual em conjunto com os avanços das políticas nacionais da área desde a década de 1930 até a atualidade. Segue-se a discussão com informações sobre orçamento público no estado e na RMBS, considerando que a maioria dos investimentos na área são em nível estadual, pois 85% do recurso estadual da Secretaria de Turismo e Viagens é voltado a repasses financeiros aos municípios e em média 20% do total do orçamento está previsto para a Baixada Santista.

O capítulo 4 apresenta a análise da coordenação intergovernamental na Região Metropolitana da Baixada Santista, importante destino turístico para o estado de São Paulo, com informações gerais sobre a região e resultados da pesquisa empírica.

2. CONSTRUÇÃO DOS CAMINHOS METODOLÓGICOS

2.1. Método qualitativo em ciências sociais

A produção do conhecimento é um processo que vem sendo construído desde o início da existência humana. “Penso, logo existo” já dizia Descartes (2001). Muitos conteúdos, métodos e ferramentas têm sido gerados principalmente a partir do conhecimento científico, de modo a ser possível interpretar e compreender a realidade que nos cerca.

Filósofos, cientistas e pesquisadores têm se dedicado a busca de respostas às mais variadas perguntas, desde os mistérios do universo até os motivos e impactos dos deslocamentos humanos em viagens e turismo. Para Arretche (2012, p. 7) os pesquisadores desenvolvem trabalhos acadêmicos pra “[...] subverte[r] nossa forma costumeira de perceber a realidade. Ele destrói crenças, derruba mitos e contraria a sabedoria convencional”.

A metodologia busca identificar como conhecer o mundo e adquirir o conhecimento sobre ele. As ciências naturais foram as mais consolidadas nos últimos tempos devido as correntes positivistas e a produção de pesquisas nos campos de estudo de Matemática, Física, Astrologia e Química. Com o fortalecimento das pesquisas em ciências sociais a partir de meados de 1970, os métodos qualitativos começaram a estar mais presentes nas pesquisas e estudos como forma de melhor explicar ou interpretar a realidade que vivemos, as políticas, a ética, as transformações sociais, a cultura e as tradições humanas.

Nessa pesquisa, visando analisar as interações, as pessoas, os símbolos e gestos envolvidos na coordenação das políticas públicas, será utilizado do estudo qualitativo conforme apontado por VEAL (2011). Esse método permite também, como colocado por Severino (2007), a análise dos significados, das relações do ambiente com os seres humanos e a preocupação com os processos e não somente com os resultados (produto gerado), sendo capaz de consolidar dados concretos e representativos. Alguns autores colocam que

[...] a pesquisa qualitativa consiste em um conjunto de práticas interpretativas e materiais que tornam o mundo visível. Essas práticas transformam o mundo. Eles transformam o mundo em uma série de representações, incluindo notas de campo, entrevistas, conversas, fotografias, gravações e memorandos. Nesse nível, a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa e naturalista do mundo. Isso significa que os pesquisadores qualitativos estudam as coisas em seus ambientes naturais, tentando dar sentido ou interpretar os fenômenos em termos dos significados que as pessoas trazem para eles (tradução da autora) (DENZIN, LINCOLN, 2018, p. 43).

Alonso (2016) nesse mesmo tópico entende que os métodos qualitativos, utilizados principalmente em estudos das ciências sociais, são diferentes das ciências naturais, uma vez que traduzem uma relação sujeito-objetivo onde o pesquisador trabalha com elementos estáticos, passivos e que não são dotados de poder de influência, não alteram suas respostas na presença de um observador, como pode ocorrer nas áreas sociais. Segundo autor

[...] a relação nas ciências sociais é sujeito-sujeito, o mundo social é constituído por sujeitos ativos (e não objetos passivos), as ciências sociais estudam “objetos” que são dotados de intencionalidade e que pensam a si mesmos. [...]. Esses sujeitos produzem interpretações do mundo social. Cada ator social é também um teórico social, no sentido de que interpreta a sua própria conduta e a situação social em que se insere para poder agir (Alonso, 2016, p.7).

A pesquisa qualitativa assim permite entender a lógica de processos e estruturas da gestão pública a partir da análise e interpretação em profundidade de um ou vários casos ligados ao assunto. Descreve a rotina, os problemas e os significados individuais da vida, buscando entender as sensibilidades modernas (DENZIN, LINCOLN, 2018). Ela rege seu raciocínio a partir da percepção e compreensão humana (STAKE, 2011). Esse método é abrangente, não sendo ousado dizer que

Não existe uma única forma de pensamento qualitativo, mas uma enorme coleção de formas: ele é interpretativo, baseado em experiências, situacional e humanístico. Cada pesquisador fará isso de maneira diferente, mas quase todos trabalharão muito na interpretação. Eles tentarão transformar parte da história em termos experienciais. Eles mostrarão a complexidade do histórico e tratarão os indivíduos como únicos, mesmo que de modos parecidos com outros indivíduos (STAKE, 2011, p. 41)

Embora a subjetividade esteja presente na pesquisa, como está em qualquer outra, o método bem definido permite formar um direcionamento do pensamento científico sem deixar de considerar que o pesquisador da investigação qualitativa é detentor de uma biografia pessoal, que segundo Denzin e Lincoln (2018, p. 52), inclui suas crenças, raça, cultura, gênero e toda uma diversidade de pensamentos. Segundo autores

O pesquisador de gênero e multiculturalmente situado aborda o mundo com um conjunto de ideias, uma estrutura (teoria, ontologia) que especifica um conjunto de questões (epistemologia), que são então examinadas (metodologia, análise) de diferentes maneiras. Isto é, materiais empíricos relacionados à questão são coletados e, em seguida, analisados e escritos sobre eles. Cada pesquisador fala de dentro de uma comunidade interpretativa

distinta, que configura, à sua maneira especial, os componentes multiculturais e de gênero do ato de pesquisa (DENZIN, LINCOLN, 2018, p. 52).

Assim, a partir das considerações colocadas, foi utilizado o método qualitativo, visando a análise do objeto a partir da interpretação dos significados, relações, interações e percepções presentes na realidade dos gestores públicos que atuam de alguma maneira nas políticas de turismo e lazer da Região Metropolitana da Baixada Santista.

Considerando a natureza do objeto, o estudo foi principalmente descritivo e investigativo sobre as políticas públicas na RMBS e as interações entre os entes federados. Esse tipo de pesquisa é comum na área de lazer e turismo, sendo um meio de identificar e analisar padrões de comportamento e, dessa forma, identificar tendências nas políticas existentes, descrevendo-as e mapeando-as para uma melhor compreensão (VEAL, 2011).

A pesquisa descritiva é também, segundo Triviños (2013), uma forma de identificar problemas e descrever com exatidão os fatos e fenômenos. O trabalho também tem um viés avaliativo dos programas e ações desenvolvidos nas áreas de turismo e lazer pelos órgãos públicos da RMBS (VEAL, 2011), entendendo ser importante avaliar o retorno dessas políticas a partir de procedimentos metodológicos já definidos.

2.2. Procedimentos metodológicos

O estudo foi desenvolvido pela combinação de pesquisa bibliográfica, documental e empírica (SEVERINO, 2007). Enquanto “procedimentos mais amplos de raciocínio” (SEVERINO, 2000, p. 162), também entendido como modo de observação, que constituem os meios de abordar o “real” (TRIVIÑOS, 2013), foi utilizado o método estudo de caso.

Segundo Triviños (2013), o estudo de caso permite se analisar uma unidade de forma aprofundada. Considerando que o presente estudo foi realizado em um conjunto de órgãos públicos, optou-se pelo estudo de caso observacional, que prevê a investigação de uma parte da instituição, não de seu todo, de modo a alcançar o objetivo proposto.

Enquanto trajetória de raciocínio, no processo de conhecimento do social, decorrente da concepção de mundo, utilizou-se do materialismo histórico-dialético (SILVA, 1986), na concepção gramsciana da relação sujeito-objeto, no caráter prático social do conhecimento, na concepção de ciência e de filosofia. (GRAMSCI, 1981; 1979).

A partir das vivências de lazer e de turismo é possível exercer valores questionadores da sociedade, de modo a denunciar as injustiças e transformar a realidade que se vive a partir

de uma construção coletiva (MARCELLINO, 2014) na perspectiva gramsciana da hegemonia pelo movimento cultural.

Para a pesquisa bibliográfica foi realizado o levantamento inicial das obras relativas aos termos chaves do trabalho, tais como turismo, lazer, patrimônio, política pública, governo, Estado, desenvolvimento turístico, cidadania, educação, participação popular, cidades e centros urbanos, governança, coordenação intergovernamental, federalismo, turismo de experiência, viagens, autenticidade no turismo e turismo de massa. Posteriormente foram feitos os aprofundamentos no material selecionado, a partir das análises textual, temática, interpretativa, de problematização e de síntese das leituras a fim de obter maior exatidão e proveito dos conteúdos estudados. (SEVERINO, 2007).

A pesquisa documental foi desenvolvida a partir do levantamento de documentos relacionados ao projeto, por meio da análise de conteúdo (TRIVIÑOS, 2013) e posterior interpretação dos documentos legais e documentos de órgãos oficiais, conforme abaixo:

- 1) Legislações anteriores e vigentes, dentre elas Constituição Federal de 1988, Constituição Estadual, leis, decretos, resoluções e portarias ligadas a política pública de turismo e lazer no estado de São Paulo
- 2) Portais *online*, publicações e documentos do Ministério do Turismo, da Secretaria Estadual de Turismo e Viagens e das prefeituras municipais;
- 3) Documentos do turismo regional do Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista (CONDESB), vinculado a Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (AGEM);

A pesquisa empírica com a coleta de dados e sua análise teve como técnicas a aplicação de entrevistas em profundidade com os funcionários responsáveis pela elaboração e planejamento das políticas de turismo e lazer dos órgãos oficiais de turismo dos nove municípios da RMBS, dos gestores públicos de órgãos estaduais e federais envolvidos em programas, ações, patrimônios e equipamentos das cidades da região (VEAL, 2011) e observação sistemática da sede dos órgãos públicos municipais (MARCONI, LAKATOS, 2003).

As técnicas de coleta de dados escolhidas para a pesquisa foram:

- 1) Entrevistas em profundidade (VEAL, 2011) com gestores públicos municipais, regionais, estaduais e federais responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas de turismo e lazer na RMBS. Nesse tipo de entrevista o entrevistador tem a liberdade de discorrer sobre o tema na direção que considerar adequada, utilizando um roteiro com tópicos relevantes a serem tratados;

2) Observação sistemática dos espaços sede dos órgãos de turismo municipais das 9 cidades da RMBS (MARCONI, LAKATOS, 2003).

As categorias de análise iniciais que foram a base para a definição dos instrumentos de coleta de dados e da análise de conteúdo (TRIVIÑOS, 2013) foram: a) Desenvolvimento das políticas públicas na Região Metropolitana da Baixada Santista; b) Coordenação intergovernamental; c) Papel dos governos; d) Participação crítica e criativa dos sujeitos na sociedade; e) Turismo enquanto prática social e atividade econômica; f) Turismo enquanto vivência de lazer; g) Turismo e suas relações com o morador da cidade visitada.

As análises seguem a lógica de que é necessário superar a perspectiva alienante de aceitar as coisas como são dadas, entendendo que a busca de uma sociedade melhor de se viver depende de uma visão crítica e criativa capaz de mudar a ordem social vigente (MARCELLINO, 2008), buscando a maior participação, o exercício da cidadania e a conquista da justiça e da democracia.

A definição de amostra foi não probabilista, intencional, para os representantes dos órgãos públicos envolvidos (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHETTE, 1991), a partir dos critérios de acessibilidade e representatividade.

Para analisar a coordenação intergovernamental foi necessário definir um método de análise e avaliação das políticas públicas, partindo inicialmente do entendimento de conceitos sobre políticas públicas e o papel dinâmico e complexo do Estado na sociedade atual e com isso, descrever o método de estudo desses conceitos neste trabalho, que parte da discussão do subcapítulo 3.2.

2.3. Detalhamento da pesquisa de campo

Foram realizadas 9 entrevistas com representantes dos nove municípios da Baixada Santista, uma entrevista com representante da Secretaria de Turismo e Viagens e um representante do Ministério do Turismo.

As entrevistas com os gestores municipais foram realizadas de forma presencial, com visitas a sede de cada órgão, nas cidades de Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, Peruíbe, Santos e São Vicente. A entrevista com gestor estadual foi em um evento realizado na USP chamado Avistar. Com representante do Governo Federal a entrevista foi *online* pela plataforma do *google meets*. As entrevistas foram realizadas seguindo a programação abaixo:

Tabela 1 - Entrevistas realizadas

Instituição	Endereço	Cidade	Data
Secretaria de Turismo	Avenida Padre Anchieta, 998	Peruíbe	12/12/22
Secretaria de Turismo	Rua Aécio Mennucci	Itanhaém	12/12/22
Diretoria de Turismo	Mirante da Santa – Rua Antonieta Loureiro, 10	Mongaguá	13/12/22
Secretaria de Turismo	(Parque Novo Anilinas – Avenida Nove de Julho, s/n)	Cubatão	13/12/22
Secretaria de Cultura e Turismo	Palácio das Artes – Avenida Pres. Costa e Silva, 1600	Praia Grande	14/12/22
Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo	Rua José Bonifácio, 404	São Vicente	19/12/22
Secretaria de Turismo	Rua Washigton, 607	Guarujá	20/12/22
Secretaria de Cultura e Turismo	Casa da Cultura - Avenida Tomé de Souza, 130	Bertioga	20/12/22
Secretaria de Empreendedorismo, Economia Criativa e Turismo	Estação do Valongo (Largo Marquês de Monte Alegre, 2 – Centro Histórico)	Santos	21/12/22
Coordenação Geral de Áreas Estratégicas de Desenvolvimento do Turismo – Ministério do Turismo	Online	Governo Federal	21/12/22
Secretaria de Turismo e Viagens – DADETUR	Cidade Universitária (USP)	Governo Estadual	17/05/23

Fonte: elaboração própria

As entrevistas com gestores municipais foram agendadas por meio de contato telefônico com sete a dez dias de antecedência da programação citada, assim como foram formalizadas via *e-mail* aos secretários e diretores de turismo municipais após sua confirmação por meio telefônico, enviando carta de apresentação com descritivo do projeto (conforme apêndice 2).

As entrevistas com gestores estaduais foram agendadas e realizadas presencialmente. Considerando que as estruturas organizacionais do estado e federação possuem departamentos mais delimitados foi escolhido um representante do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos e um do Gabinete para tratar especificamente de assuntos ligados a eles. Foi seguido o roteiro do Apêndice 3, no qual algumas perguntas eram aplicadas exclusivamente aos gestores municipais e algumas adaptadas para gestores regionais, estaduais e federais. O roteiro era flexível e ajustado conforme condução da entrevista, na medida que algumas respostas dos entrevistados contemplaram mais de um item.

A pesquisadora optou por iniciar as pesquisas de campo em dezembro de 2022, pois foi quando o cenário pandêmico começou a ficar mais estável, com redução de casos da doença e aumento da vacinação. Antes disso, os gestores públicos estavam bastante dedicados e focados nas políticas de controle de visitantes em suas cidades. Optou-se por esperar um cenário de

retomada gradual da estratégia de atrair visitantes de maneira ordenada e sustentável a região. Além disso, foi oportuno a aplicação das pesquisas nesse período pois a maioria dos gestores ingressam no cargo em 2020, logo na pandemia, sendo mais eficiente aguardar a ambientação deles nos postos que assumiram para início dos trabalhos.

A entrevista com representante do DADETUR foi feita partindo dos questionamentos feitos pelos líderes municipais sobre a demora na liberação dos recursos aos municípios.

A marcação da entrevista com gestor federal foi feita por intermédio de contato telefônico e oportunamente foi realizada entrevista *online* no mesmo dia do contato. Cumpre apontar que a pesquisadora atua na gestão pública estadual e já conhecia os representantes participantes das entrevistas, tendo contato de maneira regular com a maioria dos entrevistados em eventos, reuniões e encontros de trabalho.

A entrevistas com gestores municipais foram feitas de modo presencial, gravadas por aplicativo de áudio de *smartphone*, duraram em média 60 a 70 minutos cada e foram transcritas de maneira sistemática, extraindo as principais falas ligadas aos objetivos da pesquisa, com em média 10 páginas de transcrição. As entrevistas com os demais dirigentes foram escritas no momento de sua aplicação e duraram em média 15 minutos.

Na oportunidade da aplicação das entrevistas foi possível realizar a observação sistemática dos escritórios das secretarias e diretorias municipais. Os espaços são em sua maioria em regiões centrais ou inseridos em equipamentos turísticos. Observou-se itens como acessos ao espaço, porte, vista geral do número de funcionários, manutenção e estrutura física.

Considerando os assuntos tratados nas entrevistas, foi necessário maior aprofundamento nos temas sobre dados da RMBS e também sobre orçamento público, que foram incluídos na pesquisa nos subcapítulos 3.6.3. e 4.1.

A análise de dados levou em conta os temas que foram mais mencionados pelos gestores públicos nas entrevistas em profundidade da pesquisa de campo, com isso, as discussões mais longas correspondem as respostas mais detalhadas dos entrevistados. Os temas identificados na aplicação da entrevista e que foram tratados no capítulo 4.2. são:

1. Mitigação da pandemia da Covid-19
2. Organização e apoio a realização de eventos
3. Educação pelo turismo
4. Educação para o turismo
5. Obras de infraestrutura turística
6. Manutenção de espaços e equipamentos de lazer e turismo

7. Gestão de espaços e equipamentos de lazer e turismo
8. Ações de comunicação e marketing (redes sociais, site, etc.);
9. Fiscalização de entrada e circulação de microônibus e ônibus e dos equipamentos turísticos

Entende-se que estes sejam os temas mais latentes na discussão atual da gestão pública em turismo da região e foram tratados pelos responsáveis das áreas de turismo dos municípios. Esses temas dialogaram com o que foi citado por gestores estaduais e federais, bem como de maneira geral com as discussões iniciais do trabalho na revisão bibliográfica.

3. A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E LAZER

Este capítulo apresenta uma discussão referente aos principais conceitos que embasaram a pesquisa. No item 3.1. foram discutidas as questões relacionadas às políticas públicas e o papel do Estado no desenvolvimento dos programas e projetos voltados a sociedade. No item 3.2. apresentou-se uma discussão a respeito da análise e avaliação das políticas públicas, entendendo a necessidade de uma compreensão mais ampla sobre o assunto que envolve não somente as políticas públicas, mas também os processos de tomada de decisão e as instituições e atores envolvidos.

Na sequência, no item 3.3. foi falado a respeito do federalismo, considerando os processos de descentralização e redemocratização política ocorridos no país, que demandaram políticas mais integradas e coordenadas entre os entes federativos. Na sequência, no item 3.4, foi feito um aprofundamento das discussões relacionadas a coordenação intergovernamental, entendendo seus conceitos, vantagens e aplicações no setor público. No item, 3.5. foi tratado da crise da legitimidade dos governos, da governança e dos processos de participação popular.

A partir do item 3.6. foram discutidos conceitos de turismo e lazer e da importância de políticas públicas para seu desenvolvimento. Nesse mesmo tópico foi feito um relato histórico das políticas promovidas no país desde 1930, sobre as políticas atuais de estado e sobre orçamento público, relevante para entender os processos de implantação e desenvolvimento das políticas no setor.

3.1. Política pública e o papel do Estado na sociedade

Costuma-se dizer que se todos pudessem ter o que quisessem na hora que quisessem, não haveria aquilo que chamamos de política (VÁRIOS AUTORES, 2017, p.12)¹.

A política é a forma encontrada para estabelecer limites e regras de convívio social. Em sociedades com menor número de habitantes isso pode ser mais simples de definir, no entanto, em um mundo com mais de sete bilhões de habitantes, diferentes blocos econômicos e grandes metrópoles urbanas, o desenvolvimento de políticas públicas que funcionem é vital, mas ao mesmo tempo complexo, com variações de acordo com as realidades locais dos países, estados, regiões e municípios.

¹ A obra define o autor como “vários autores”.

Um bom governo deve voltar suas atenções aos interesses comuns, a fim de realizar uma gestão representativa e que gere impactos positivos na vida de sua população, porém definir esses “interesses comuns” nem sempre é fácil e as escolhas acabam por privilegiar alguns grupos em detrimento de outros, situação que coloca a necessidade das decisões políticas dos governos enquanto representatividade dos interesses coletivos.

Segundo Japiassú e Marcondes (1996, p. 215), “[...] política é tudo aquilo que diz respeito aos cidadãos e ao governo da cidade, aos negócios públicos”, enquanto para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 964) o conceito de política é “[...] derivado do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social”.

Tais entendimentos explicam que a política pública é um conceito dinâmico e complexo por possuir diversas abordagens jurídicas, administrativas, antropológicas, sociológicas, entre outras, relacionadas ao período histórico o qual se insere. Para Saraiva (2006) pode-se dizer que a política pública é um

[...] sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAIVA, 2006, p. 29).

De acordo com Fernandes (2007), as políticas públicas caracterizam-se como a junção multidisciplinar dos diferentes setores da sociedade: educação, saúde, trabalho, segurança, esporte, lazer, entre outros e visa o fomento de iniciativas que priorizem problemas da sociedade, desenvolvendo estratégias que ampliem as dimensões políticas e contribuam com o processo de tomada de decisões e negociações sociais.

Durante todo o processo histórico da formação e desenvolvimento da sociedade o foco da política teve como ponto de partida os governantes fazedores das políticas e não necessariamente os seus cidadãos, entendendo que os governos são aqueles que exercem alguma forma de poder ou de dominação na sociedade. A política pode assim ser uma forma de dominação, uma vez que segundo Max Weber (1999, p. 526) “[...] o Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, formam uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima”.

Conforme o autor, o Estado está diretamente ligado a uma política de dominação. A política exerce de maneira direta ou indireta uma relação de poder na sociedade, buscando

garantir a ordem, a burocracia e o controle, valorizando a racionalidade na formulação das políticas e o trabalho técnico especializado (WEBER, 1999).

No Estado moderno dado como dinâmico, imediatista, em constante transformação e que precisa de rápida resposta às demandas da sociedade, faz-se necessário repensar o pensamento weberiano. Segundo Saraiva (2006),

[...] a perplexidade perante a turbulência e a aparente não-governabilidade das políticas públicas e da ação governamental, a sensação de “desordem” que elas deixam perceber, não afetam apenas o cidadão. Os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las (SARAIVA, 2006, p.29).

Com isso, é difícil definir uma estrutura de dominação rígida e racional que se sustente e se diferencie hierarquicamente da sociedade a qual pertence. Em certos momentos o Estado precisa ceder às pressões populares e tomar decisões não inteiramente racionais, impessoais e neutras. Embora o Estado tenha migrado de um modelo patrimonialista para um regime burocrático, com excesso de processos, controles, rigidez na gestão, incluindo também o planejamento dos programas, ações e a formação de profissionais especializados, suas definições são feitas por governantes que possuem um pensamento subjetivo, ideologias e valores pré-concebidos.

Tendo esses aspectos em mente, Bobbio (1987, p. 61) coloca que é necessário entender que o Estado é parte da sociedade e que “[...] a função das instituições políticas é de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social ou, segundo terminologia corrente, de converter as demandas em respostas”. Em concordância, Bresser-Pereira (1995, p. 5) expõe que o Estado é conceituado como uma “[...] estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo em que dela faz parte. [...] É fruto de um contrato social ou de um pacto político, que garante legitimidade ao governo [...]”. O Estado, no sistema político, é responsável por atender as demandas geradas pela sociedade, composta pelos cidadãos e seus grupos sociais.

Neste sentido, segundo Demo (2008), o Estado deve ser entendido como promotor do serviço público, sendo instrumento de elevação do bem-estar da população de forma democrática e igualitária, no qual o planejamento das políticas públicas devem refletir a boa qualidade, mas, acima de tudo, a quem elas são dirigidas, uma vez que, se buscarem somente o bem-estar das classes dominantes, a desigualdade social e a pobreza serão agravadas na gestão.

Por outro lado, Ham e Hill (1988) consideram que o Estado contemporâneo mudou seu escopo de intervenção, ingressando principalmente em atividades econômicas que tradicionalmente eram tidas como privadas ou invioláveis. Nos últimos anos, o Estado esteve envolvido também em definir a política de voto, o sistema eleitoral e em lidar com pressões de grupos sociais. Assim, funções antes restritas à manutenção da ordem, à garantia da paz, à proteção da propriedade privada e ao cumprimento das leis, passaram a envolver a prestação de serviços públicos (educação, saúde, transporte, lazer, esporte, entre outros setores) e a regulação da economia com taxas e leis trabalhistas.

Pode-se dizer que atualmente o Estado não é o único a fazer política pública e, assim, seu papel sofreu transformações pelos processos de governança e pelos novos modelos de gestão neoliberais e corporativos. Além disso, seu papel não é somente de garantir a lei e a ordem, mas resolver os problemas sociais.

Por sua vez os governos, segundo Rocha (2008), são uma forma de organização do poder, composto por órgãos (ou membros temporários) que ocupam os cargos do Estado, este que consiste na estrutura macro, impessoal, imparcial, enquanto o governo é conduzido por seus governantes, com ideologias e propostas definidas por eles.

Os governos tangibilizam os papéis e os processos de tomada de decisão do Estado, são partidários, detentores de ideologias e eleitos democraticamente (em países como o Brasil) por seus eleitores por meio de voto direto e secreto. Os governos são figuras representativas do seu povo e são legitimados por ele.

Diante desses elementos, entende-se que política pública é um conjunto de programas, ações, intervenções e processos de tomadas de decisão que visam atender o interesse público, partindo das necessidades e problemas sociais e econômicos de um determinado período histórico. O Estado é uma estrutura da sociedade, mas não é superior a ela, apenas pertencente a ela, que não exclusivamente, mas majoritariamente, é responsável pela implantação, execução e avaliação das políticas públicas. O Estado é representado pelos governos, figuras escolhidas pela população (considerando regimes democráticos) para garantir seus direitos e deveres.

As políticas públicas envolvem um conjunto de processos ligados à sua implantação, análise e avaliação. Para a pesquisa será necessário realizar a análise e avaliação das políticas públicas de turismo e lazer na RMBS, principalmente no viés da coordenação intergovernamental presente nas interações dos governos do país.

3.2. Análise e avaliação das políticas públicas

Para analisar a coordenação intergovernamental das políticas públicas desenvolvidas na Região Metropolitana da Baixada Santista é necessário considerar que seus conceitos, entendimentos e aplicações são mutáveis e acompanham as dinâmicas sociais, políticas e econômicas da sociedade. As políticas públicas são relacionadas às realidades sociais e aos problemas vigentes na sociedade em um determinado período histórico.

O país, a partir de 1980, passou por um processo de descentralização e redemocratização política, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que contribuiu com as transformações no sistema político e em toda a lógica de elaboração, análise e avaliação das políticas públicas.

Segundo Dagnino, Thomaz e Gomes (2015, p. 6) baseados nos conceitos de Dye (1976, p. 01) a análise da política pública visa “[...] descobrir o que os governos fazem, por que fazem e que diferença isso faz”. Para Araújo e Rodrigues (2017, p. 12) a análise das políticas públicas

[...] permite compreender os modos e as regras gerais de funcionamento da ação pública e analisar as suas continuidades e rupturas, bem como os processos e as determinantes do seu desenvolvimento, e identificar a multiplicidade de fatores e forças que formam os processos reais das políticas públicas (ARAÚJO, RODRIGUES, 2017, p. 12).

Assim, por meio da análise são buscadas explicações sobre as formas e causas de atuação dos governos, visando compreender como se processam as políticas e como elas são desenvolvidas. Esse entendimento gera impressões e resultados que podem contribuir com a avaliação das políticas e com a formação de um pensamento crítico e criativo sobre o tema.

De acordo com Barach e Patashnik (2011) as políticas públicas, sua gestão e estudo, devem considerar um conjunto de etapas, sendo elas: 1) definição de um problema; 2) levantamento de evidências sobre ele, 3) busca de alternativas, ou seja, a definição de estratégias de construção da política; 4) seleção de critérios de avaliação dos resultados; 5) obtenção de resultados, pautados em realidades e não projeções; 6) comparação das perdas e dos ganhos da política implementada, avaliando questões econômicas, sociais, morais, o bem estar social, etc.; 7) tomada de decisão, avaliando as inseguranças e *trade-offs*, suas resistências e possíveis falhas; e 8) contar a história, relatando os resultados e caminhos seguidos de forma clara e organizada.

Nesse contexto, Frey (2000) coloca que é possível definir um ciclo da política a partir de algumas fases, sendo elas: percepção e definição de um problema, inclusão na agenda pública, elaboração de programas e de decisões, implementação e avaliação.

De acordo com Araújo e Rodrigues (2017) foram desenvolvidos modelos de análise das políticas públicas, como de Lasswell, Simon, Lindblom², Easton, entre outros, que reúnem um conjunto de etapas e permitem pensar em estratégias de boa governação e de democracia. Esses modelos, de maneira geral, consideram dois fatores: o funcionamento das políticas públicas e o processo de tomada de decisão.

O primeiro aspecto envolve o contexto, o sistema político adotado, as questões econômicas e sociais de uma população, bem como o sistema de crenças e a cultura, enquanto o segundo tem como peça-chave os atores envolvidos. É um fator complexo, pois na maioria das vezes abrange decisões imprevisíveis e irracionais. Seria uma análise simplificada considerar que as políticas partem somente dos interesses e das necessidades da população, pois na prática são moldadas pelos atores responsáveis pela decisão, que por sua vez representam diversos grupos sociais e conflitos de interesse.

As decisões são moldadas também por crises, mudanças, discontinuidades, desequilíbrios, por manifestações de movimentos sociais, além de fatores externos que nem sempre estão aos olhos dos governantes ou mesmo dos beneficiados. Tais fatores influenciam os problemas que entram nas agendas públicas e nas suas soluções. Dagnino, Thomaz e Gomes (2015) complementam ainda que as políticas envolvem não somente a tomada de decisão, mas também as decisões que não foram tomadas.

Nessa linha, Frey (2000) aponta que a análise das políticas públicas além de considerar a *policy*, que são os conteúdos e programas políticos; e a *politics*, no qual estão os processos políticos e de tomada de decisão; é necessário levar em consideração a *polity*, que são as instituições que compõem a estrutura institucional e o sistema jurídico da localidade.

A análise das políticas públicas deve considerar também a formação de redes políticas envolvendo um conjunto de atores em uma estrutura organizacional horizontal de relações, que permite uma inter-relação entre instituições políticas, decisões e programas políticos. Esse modelo supera aqueles tradicionais hierarquizados que trabalham apenas a partir de uma escala de poder (FREY, 2000). As redes envolvem atores também externos aos governos, que influenciam e são influenciadas por eles.

² Para saber mais detalhadamente sobre os principais modelos de análise de políticas públicas publicar ler Araújo e Rodrigues (2017), pois os mesmos não serão aprofundados neste trabalho.

Mas não só isso, a análise das políticas públicas reúne arenas políticas onde são criadas reações e expectativas das pessoas diante das políticas que serão entregues, ao mesmo tempo que são espaços que geram conflitos e consensos em seu desenvolvimento. Além disso, envolve diferentes estilos políticos, fatores culturais, padrões de comportamento político e atitudes que formam os processos políticos (FREY,2000).

Dessa maneira, os autores acima apontam um conjunto de elementos que devem ser considerados na análise das políticas públicas a serem implementadas nas diversas esferas de governo. Seria simplório considerar que elas se baseiam somente em aspectos técnicos, pois na prática envolve interesses dos atores que atuam em determinado setor, bem como questões políticas, estruturas organizacionais, conflitos e imprevistos que podem surgir ao longo da implantação, análise a avaliação das políticas.

Frey (2000) ressalta ainda que os modelos de análise de política pública de modo geral se aplicam e são estudados a partir de estruturas políticas consolidadas e estáveis. No Brasil há uma realidade bastante diferente, pois o sistema político é mais frágil e instável, assim necessita de instrumentos de análise de políticas públicas que considerem os comportamentos, culturas, estilos políticos e modos de fazer política da nação.

Nos próximos capítulos será citada a crise da legitimidade dos governos, nas quais é possível perceber que os governos, tanto de países mais desenvolvidos quanto aqueles menos desenvolvidos, tem se deparado com uma infinidade de fragilidades e crises. Assim, a ruptura nas estruturas políticas econômicas e sociais não são mais associadas somente aos países mais pobres economicamente.

No Brasil essa soma de elementos deve ser analisada considerando que muitas decisões são tomadas pela emoção, pela paixão e que nem sempre são decisões racionais. Segundo Frey (2000) um outro elemento que influencia as escolhas e tomadas de decisão é o carisma. Os candidatos aos governos muitas vezes são mais escolhidos pelo carisma do que pelos processos ideológicos seguidos por seus partidos ou mesmo pelas propostas e planos de governo definidos. Segundo o autor

Essas reviravoltas políticas radicais, tão comuns na política brasileira, em geral, dizem respeito não apenas à definição das prioridades técnicas e materiais, mas frequentemente também às formas de cooperação e de participação como também à maneira de colaboração e de regulação de conflitos entre executivo, legislativo e sociedade civil. Contudo, a multiplicidade, volatilidade e inconstância dos arranjos institucionais, dos processos políticos e dos posicionamentos e atitudes ideológicas, enfim, essa fluidez generalizada dificulta chegar a afirmações de caráter teórico com um maior grau de generalização (FREY, 2000, p. 246).

Dessa forma, o sistema político envolve diversos atores, contextos, recursos, redes, culturas, formas de governar e relações de poder. Para entrar em uma agenda de governo há múltiplos níveis de tomada de decisão e formas de análise das políticas públicas. A análise das políticas públicas, tratadas em nível de Estado, e dessa forma, institucionalizadas, devem ser pensadas a partir da lógica de garantia dos direitos, do bem-estar social e de atender ao interesse público, ou seja, consiste no governo em ação.

Além da análise a partir dos elementos colocados acima, a avaliação das políticas públicas é um fator vital no seu desenvolvimento e tem conquistado maior espaço de discussão nos últimos tempos. Ela compõe uma das etapas do processo de desenvolvimento de uma política pública, que conforme Saraiva (2006), divide-se em formulação, implementação e avaliação, esta última que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos que essas políticas produzem na sociedade.

Na prática, segundo Vaz (2009), na nova administração pública o monitoramento e a avaliação das políticas públicas utilizam-se de indicadores de medição para aferir o desempenho dos programas e ações implementados, como uma forma de medir se os resultados alcançados são coerentes com os esforços gerados, com o investimento e com as metas propostas pela gestão.

Em conjunto a tais elementos, é necessário definir ferramentas de controle social, que permitam a sociedade civil acompanhar, fiscalizar e participar das decisões de governo. Algumas possibilidades são conselhos, comissões e espaços de participação popular.

Considerando tais aspectos, a análise e avaliação das políticas de turismo e lazer deste trabalho será focada nas interações dos governos federal, estadual e municipal e, mesmo entre órgãos de um mesmo ente federativo ou regionais para assim entender o desempenho, as características e as deficiências existentes na gestão, a partir dos conceitos elencados acima, tentando analisar e avaliar o funcionamento das políticas e os processos adotados para a tomada de decisão. Embora o estudo seja analisado principalmente a partir do viés da coordenação intergovernamental, sua problemática esbarra em outros aspectos que compõem a agenda pública e que geram impactos nas relações institucionais.

No Brasil é adotado o regime de federalismo com objetivo de tornar o país um local mais democrático, que valoriza as identidades locais e toda diversidade de pessoas, culturas, histórias, tradições e paisagens naturais existentes. Embora atualmente seja difícil enxergar essa realidade dada a falta de cooperação e coordenação entre os entes federativos, a crise na legitimidade dos governos, as desigualdades sociais, a pobreza e a miséria latentes no país, o

desejo por um modelo de gestão pública eficiente e democrático continua presente e deve ser conquistado.

3.3. O Federalismo e os processos de descentralização e redemocratização política no Brasil

O Federalismo e a Constituição do Brasil de 1988 trouxeram uma nova realidade à gestão pública do país, principalmente por fortalecer o papel de estados e municípios como entes federativos. No Brasil alguns tratam o federalismo como sinônimo de descentralização e embora isso em parte esteja correto, foi um efeito bastante particular no país que se difere de outros locais, como dos Estados Unidos, idealizador da corrente federalista.

Segundo Affonso (1994, p.321) “[...] o termo federação diz respeito a ideia de ‘união’, ‘pacto’, articulação das partes (estados) com o todo (nação)”. Para Abrucio e Franzese (2007, p.3), a “[...] federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Distingue-se, assim, do modelo clássico de nação, o chamado Estado unitário”.

O Federalismo no Brasil, que pode ser chamado de cooperativo, segundo Linhares, Messenberg & Ferreira (2017, p.2), visa fomentar a inovação na Administração Pública, o protagonismo da sociedade civil, bem como a promoção de maior equidade no acesso aos serviços públicos entre cidadãos localizados em diferentes jurisdições. Em complemento, Abrucio e Franzese (2007, p.4) colocam que o federalismo visa “[...] compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes”.

O federalismo é um sistema político que se caracteriza pela heterogeneidade da nação, seja ela socioeconômica, política, étnica, linguística, cultural, pela sua diversidade e pela sua extensão territorial com diversas culturas e tradições (SILVA, 2010; ABRUCIO, FRANZESE, 2007).

Considerando esses conceitos, entende-se que o federalismo é um sistema político que supõe uma união entre as partes, com a definição de competências em uma complexa rede de atores que detém de certa autonomia e compartilham a legitimidade e os processos decisórios, visando a entrega de serviços públicos democráticos e de acordo com as realidades locais.

Embora a Constituição do Brasil de 1891 já tivesse adotado a estrutura federativa, que sofreu mudanças e golpes ao longo de sua história política, foi a partir de 1980 que o federalismo tomou força, principalmente pelos movimentos de redemocratização e descentralização política e pela promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88), dando

maior autonomia política, administrativa e financeira aos estados e municípios e descentralizando recursos financeiros (ABRUCIO, FRANZESE, 2007; ABRUCIO, 1998; SOUZA, 2005). A principal diferença da CF88 em relação às demais foi principalmente a de considerar os municípios como entes federativos, conforme seu artigo 18 (HERMANY; TOALDO, 2015).

Tabela 2 - Competências da União - CF88

Competências da União (artigo 21)	Competências legislativas privativas da União (artigo 22)	Competências comuns a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23)	Competências legislativas concorrentes a União, Estados e Distrito Federal (artigo 24)
Relações exteriores, defesa nacional, política monetária e financeira, serviço postal, de telecomunicações de comunicação, energia, transportes, organizar órgãos de controle externo, força policial, serviços de estatísticas e pesquisas, instituir diretrizes de habitação, saneamento básico, transportes urbanos, etc.	Direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; desapropriação, defesa nacional, águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão, serviço postal, política monetária, relações exteriores, diretrizes da política nacional de transportes; jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; etc.	Saúde, proteção de patrimônios e do meio ambiente, acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; fomentar a produção agropecuária; acesso a moradia, combate à pobreza, recursos hídricos e minerais, segurança do trânsito, etc.	Direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; orçamento; juntas comerciais; serviços forenses; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza; proteção ao patrimônio; educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; previdência social, proteção e defesa da saúde; assistência jurídica e Defensoria pública; proteção à infância e à juventude e pessoas com deficiência; policial civil, etc.

Fonte: elaboração própria a partir da CF88 (BRASIL, 1988)

Cada Constituição Federal do Brasil teve seu marco histórico e acompanhou o desenvolvimento e os avanços do país, tanto no campo da gestão pública, como em políticas sociais e econômicas e nas formas de descentralização do poder e de tomada de decisão. Foram

dois golpes militares, sete constituições (SOUZA, 2005) e 38 presidentes até 2020. No mundo são 28 países que adotam a estrutura federativa (MONTEIRO NETO, 2014).

Para Souza (2005), a CF88 teve como proposta central a redemocratização, foi desenvolvida com ampla consulta popular, pensada não somente como muitas constituições para regular os princípios, regras e direitos de uma nação, mas também para estabelecer diretrizes de desenvolvimento e execução das políticas públicas do país.

Dessa forma, foram definidas competências aos entes federados pela CF88, sendo elas exclusivas a União ou concorrentes entre os entes federativos (SILVA, 2010), bem como algumas delegadas aos governos subnacionais, que de forma mais específica foram apontadas competências dos estados federados e dos municípios:

Tabela 3 - Competências dos Entes Federados - CF88

Competências dos Estados (artigos 25 e 26)	Competências dos Municípios (artigo 30)
Todas aquelas que não sejam vedadas pela CF88; serviços de gás canalizado; instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, etc.	Legislar sobre assuntos de interesse local, arrecadação de tributos, cooperação da União e do Estado; proteção do patrimônio, etc.

Fonte: elaboração própria a partir da CF88 (BRASIL, 1988)

A CF88 estabelece uma repartição de competências classificadas como comuns, que possuem uma natureza material e administrativa, disciplinadas pelo poder executivo, e legislativas concorrentes, que devem ser objeto de legislações nacionais ou estaduais, com vista a um federalismo cooperativo, no qual há uma relação vertical e horizontal entre os entes federativos (SILVA, 2010; BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 define competências exclusivas e privativas somente para a União, ficando os estados e os municípios com as competências remanescentes e assim, são mínimas as competências exclusivas dos governos subnacionais (SILVA, 2010). Tal postura pode de certa forma contribuir com a centralização de poderes, pois embora os estados tenham competência de legislar, caso a União esteja em desacordo ela pode intervir na busca de uma uniformização do governo³.

³ Vide artigo 24, inciso 4º da CF88 (BRASIL, 1988).

Embora a CF88 tenha trazido maior detalhamento sobre a repartição de competências entre os entes federativos, apresenta um conjunto de dúvidas em sua interpretação que podem comprometer a materialização das políticas públicas e a análise formal de suas causas, dando margem a questionamentos relacionados a jurisprudência (SILVA, 2010; SOUZA, 2005). Muitos acadêmicos e juristas concordam que na prática a CF88 não estabelece uma clara definição das atribuições de cada ente federativo, salvo algumas áreas como saúde e educação com orientações um pouco mais detalhadas em artigos específicos, bem como recursos financeiros mais bem definidos, gerando muitas vezes ambiguidades e contradições em sua aplicação.

Oportuno mencionar que as áreas de lazer e turismo não são citadas de forma explícita nos artigos constitucionais ligados as competências da União e dos entes federados. Estão implícitos enquanto integrantes à cultura, mas certamente poderiam ser mais bem explanados. O lazer é mencionado na CF88 como um direito social (artigo 6º) e em artigos ligados a cultura e desporto (artigo 217 e 227), enquanto o turismo é mencionado unicamente nos princípios da atividade econômica (artigo 181).

A aplicação desse modelo federalista instituído constitucionalmente foi saída para a gestão pública brasileira, pois não somente a falta de clareza nas competências foi fator limitante, mas na prática a CF88 descentralizou os recursos financeiros, mas não necessariamente as capacidades de tomada de decisão dos governos subnacionais. Definiu competências comuns aos governos nacionais, estaduais e municipais, sem definir claramente ou exclusivamente o papel de cada um. Permitiu ampliar o envolvimento dos governos estaduais e municipais na execução das políticas públicas, no entanto essa decisão era arbitrária e não obrigatória a eles.

Em complemento a CF88, houve avanços específicos em cada área por meio da realização de conferências nacionais, elaboração de planos e da implantação de sistemas ou programas nacionais. No âmbito do lazer, por exemplo, foram realizadas três Conferências Nacionais nos anos de 2004, 2006 e 2010, visando a criação de um sistema único de esporte e lazer pelo Ministério do Esporte. Esses encontros reuniram representantes de diversas entidades, instituições de ensino e setor público. Infelizmente com a mudança de governo não ocorreu uma continuidade na ação para implantação do sistema. Ainda assim, as discussões contribuíram com avanços no setor e necessitam ser retomadas. No âmbito do turismo o Plano Nacional de Turismo foi publicado estabelecendo diretrizes e atribuindo funções aos entes federados, como será discutido mais adiante.

No país foi necessário um esforço do Governo Federal de mobilizar os demais entes federativos na execução das políticas públicas, visto que não era uma obrigação única e exclusiva deles, mas compartilhada com a União. Diante disso, os governos locais acabavam sendo envolvidos nas ações somente por meio de incentivos financeiros, tendo como exemplo o início do Sistema Único de Saúde (SUS), pois conforme coloca Abrucio e Franzese (2007) os estados sentiram-se desobrigados a assumir responsabilidades fiscais, políticas e técnicas.

Segundo Farah (2010), um grande desafio foi principalmente para os municípios, instituídos constitucionalmente como entes federativo pela CF88, que não detinham em seus governos locais com capacidade técnica e administrativa para gerenciar de forma autônoma e interdependente o seu território. Diante disso, foi necessário criar inovações que

[...] não consiste(m) apenas na construção de novas instituições, num nível de governo até então relativamente frágil. Inovar também significa superar características críticas no período anterior – da administração pública e das políticas públicas. Isso significa que os municípios não apenas “fazem mais”: ao assumir crescentes responsabilidades, os governos locais também passam a “fazer diferente” (FARAH, 2010, p. 148).

Desse modo, os municípios precisaram mudar sua forma de trabalhar e não somente adicionar novas atribuições ao escopo da gestão pública, mas também criar estratégias, que incluíssem meios de articulação entre as demais esferas de governo, a superação de modelos ineficientes, o aprendizado de novas ferramentas de tecnologia e de inovação, dentre outras estratégias que permitiam minimizar políticas desconectadas e desintegradas das realidades locais.

No entanto, o Brasil desde sua colonização preservou uma centralização que culturalmente gerou barreiras de participação e de saber fazer dos governos locais, realidade diferente de países como os Estados Unidos, no qual as unidades federativas menores eram fortes e estruturadas antes da formação de uma federação.

A partir do processo de descentralização e da promulgação da CF88, principalmente desde 1990, a função de cada órgão das três esferas de poder sofreu consideráveis mudanças. Na prática, o governo federal tem ocupado um papel de protagonista nas políticas, com funções mais relacionadas à coordenação, definição das políticas públicas do país, regulamentação, fiscalização e transferência de recursos financeiros aos governos estaduais e municipais (ARRETCHE, 2004; LOTTA, 2014).

Já os estados, após os municípios se tornarem entes federativos e passarem a receber recursos financeiros, presenciaram ao longo desse processo um enfraquecimento de seus papéis,

ficando no meio das relações entre a União e os municípios. (MONTEIRO NETO, 2014; LOTTA, 2014).

Os governos estaduais nessa medida passaram a utilizar seus orçamentos principalmente em despesas correntes de custeio da máquina pública, bem como em políticas de investimentos, que visavam ampliar e acelerar obras de infraestrutura, como estradas, saneamento básico, abastecimento, e outras áreas com foco em atrair novos ativos a economia estadual. Também desenvolveram esforços para melhorar a educação e a qualificação profissional que permitia atrair capital privado para setores de tecnologia e inovação. Assim, os governos estaduais estavam voltados a melhorar a infraestrutura e o capital humano para fortalecer a economia (MONTEIRO NETO, 2014).

A partir desse período os governos estaduais tiveram uma redução considerável de suas capacidades de orientar e coordenar o desenvolvimento de seus territórios. Isso ocorreu principalmente pelos endividamentos gerados nos anos de 1990. O federalismo nesse período provocou um excesso de políticas ineficientes e um incontável acúmulo de dívidas públicas pelos governos subnacionais despreparados para fazer bom uso dos recursos públicos arrecadados ou repassados a eles (ARRETCHE, 2012; SOUZA, 2005). Como coloca Abrucio (1998, p. 105)

É inegável que os governos subnacionais assumiram mais responsabilidades da Constituição de 1988 para cá. Mas isto ocorreu de forma desordenada e segundo o ritmo que cada esfera governamental estabeleceu, sem uma verdadeira coordenação do Governo Federal. Resultado: em conjunto, os estados e municípios aumentaram os gastos sociais, mas sem a correspondente melhora da prestação dos serviços públicos (ABRUCIO, 1998, p. 105).

Dentre as soluções encontradas para minimizar os impactos dessa mudança, o Governo Federal vendeu alguns ativos públicos, como bancos e empresas estatais e conteve gastos de custeio e investimento. Segundo Monteiro Neto (2014)

[...] o governo federal impôs aos governos estaduais um doloroso processo de limitação de suas atividades, arbitrando, de modo unilateral, o tamanho adequado que caberia doravante aos governos estaduais no federalismo brasileiro. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 tornou-se o coroamento do processo de ajustamento (2014, p. 24).

Essa situação fez com que os estados vivessem uma retração econômica a partir de 1990 devido às restrições e controles orçamentários impostos pelo Governo Federal, visando garantir a estabilidade macroeconômica, realidade que foi melhorando após os anos 2000 com maior

espaço para investimentos públicos e privados, o aumento de crédito público principalmente para indústria e construção civil, assim como maiores gastos com políticas sociais.

Os municípios por sua vez tiveram uma ampliação de suas funções e se tornaram a linha de frente da execução e implantação dos serviços públicos, principalmente aqueles promovidos e delegados pelo Governo Federal. Dentre os programas estão o SUS, o Bolsa Família, o Fome Zero, entre outros (LOTTA, 2014; HERMANY, TOALDO, 2015). O movimento de municipalização trouxe maior autonomia política e financeira aos municípios, tentando tornar as políticas públicas mais próximas do cidadão, do interesse público e dos problemas sociais que eram vivenciados na ponta.

Esse fenômeno estimulou o crescimento de municípios por todo o país, com mais de cinco mil existentes, muitos deles pequenos e criados motivados pelo orçamento que receberiam. Nesse processo faltou uma coordenação e orientação mais eficiente por parte do governo federal, pois tal feito acabou estimulando uma competição acirrada entre os governos locais. Essa realidade ampliou o fornecimento de incentivos fiscais dos governos locais na atração de indústrias e grandes empresas e a luta política por mais recursos financeiros e maior participação nos fundos públicos. Houve uma disputa também por investimentos externos e capital privado (HERMANY, TOALDO, 2015; DIBA, 2004).

Historicamente, desde o período da República Velha até meados de 1980 os processos de definição de competências, coordenação, participação, democratização e descentralização foram bastante controversos na política nacional, principalmente porque os estados assumiram um papel muito grande frente à política nacional, diferente da realidade atual. Conforme colocado por Abrucio (1998) em sua obra “Barões da Federação”, os governadores dos estados exportadores (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, e outros) exerceram grande hegemonia no país. Segundo o autor, a maior autonomia financeira beneficiou principalmente os estados mais ricos, particularmente São Paulo, deixando claro o caráter originalmente hierárquico da Federação Brasileira.

Os governos desses estados mais ricos desde o início do período da República competiam com o Governo Central para assumir o controle e a supremacia política do país na busca de seus interesses e da maior parcela dos recursos públicos. Com isso, na prática não foi possível estabelecer uma federação do tipo cooperativa, visto que havia fortes divergências entre os diferentes níveis de governo que geravam mais competição ao invés de cooperação. Muitas estratégias de centralização foram tomadas ao longo das mudanças constitucionais e de gestão pela União, mas os governadores principalmente do Sudeste tinham grande força política, seja formal ou informal, se mantendo no centro do poder político (ABRUCIO, 1998).

Assim, o país desde antes de 1889 já detinha de polos descentralizados, no entanto não se pode considerar que era um regime democrático, visto que era extremamente competitivo e hierarquizado, sem muitas atenções, por exemplo, aos governos de Norte e Nordeste. Segundo autor,

[...] os governadores não atuavam de forma coordenada e cooperativa, mas, ao contrário, prevalecia a conduta individualista e não-cooperativa. Apesar de deterem grande poder político hegemônico, as únicas alianças que os chefes dos Executivos estaduais conseguiam firmar eram de caráter meramente defensivo e pontual. [...]. Os governadores não estabeleciam relações cooperativas com o Governo Federal, de modo a instituir um *accountability* intergovernamental. Ao longo da redemocratização, os governadores aumentaram seu poder, mas não suas reponsabilidades, assumindo uma lógica de facção, que é propícia à dinâmica do veto e não da negociação (ABRUCIO, 1998, p. 217).

Com base nesses aspectos, é inevitável considerar que a força política definiu o rumo das políticas públicas nacionais. Muitas delas eram centradas nos governos do Sudeste, esquecendo-se do restante do país. Tal dinâmica foi se transformando a partir de 1980, após a dissolução das oligarquias e do coronelismo, mas ainda hoje se preserva algumas posturas semelhantes.

Não somente uma descentralização controversa e a falta de força política desencorajavam a participação democrática dos entes federados na gestão das políticas públicas nacionais, mas um conjunto de fatores foram limitantes desse processo, como a ausência de incentivos financeiros, a carência de competência técnica dos governos subnacionais, de instrumentos de gestão e inovação, de capacitação dos gestores públicos locais e de incentivos à ação coordenada. Faltou também um período de adaptabilidade dos representantes dos governos às novas regras constitucionais.

Diante disso, entende-se que as reações dos estados e municípios ao processo de descentralização resultante do federalismo e da CF88 foram diversas. Cada um teve um tipo de comportamento e de oportunidade, cada um estava em um nível de desenvolvimento de suas capacidades técnicas, administrativas e gerenciais, bem como tinham poder de influência e força política desiguais, resultado dos processos da formação da política nacional.

Alguns autores explicam que o federalismo contribuiu com a descentralização fiscal ao mesmo tempo em que gerou uma competição pela receita por parte dos governos municípios e estados, com ausência de cooperação e a permanência de incontáveis brigas no cenário político (AFFONSO, 1994; ALMEIDA, 1995). Houve também a descentralização por ausência, no qual os municípios ou, em menor escala, os estados, tiveram que assumir as responsabilidades e demandas que o governo central não era capaz, não tinha interesse de suprir ou que tentavam

induzir o uso de investimentos locais ao invés do uso dos recursos federais (ARRETCHE, 1996; ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 1995).

O federalismo e os processos e formas de centralização e descentralização sempre foram palco de amplas discussões, entendendo que isso seria a solução para a política nacional, deixando-se mais de lado as discussões relativas à coordenação entre os entes federados. Essa temática criou, como colocado pelo IPEA (2010), um verdadeiro “cabo de guerra” entre estudiosos, pesquisadores e gestores públicos a fim de definir suas vantagens e desvantagens. Abaixo tabela com alguns conceitos sobre as vantagens da centralização e da descentralização:

Tabela 4 - Vantagens dos processos de centralização e descentralização

Maior centralização	Menor centralização
<ul style="list-style-type: none"> • Contribui com a tirania e o autoritarismo dos governos centrais 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentiva políticas mais democráticas e próximas das realidades locais
<ul style="list-style-type: none"> • Estimula o poder na mão de poucos e a atuação baseada nos próprios interesses 	<ul style="list-style-type: none"> • Dilui o poder na mão de mais governantes, entretanto, pode favorecer a desigualdade social da nação, pois os governos locais desenvolvem ações focalizadas nas suas realidades, sem pensar no todo.
<ul style="list-style-type: none"> • Maior risco de maiorias mal representadas e minorias bem representadas com poder de veto 	<ul style="list-style-type: none"> • Inicialmente pode gerar desconfiância da população nos governos locais, menos preparados que o governo central, mas a longo prazo os governos locais podem ser mais confiáveis e legitimados.
<ul style="list-style-type: none"> • Maior capacidade de regulação, coordenação, controle, avaliação e monitoramento das políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Considerando grande número de atores envolvidos, gera maior dificuldade de coordenação, controle e avaliação das políticas desenvolvidas
<ul style="list-style-type: none"> • Gera subordinação financeira dos governos subnacionais aos governos centrais 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentiva inovação na gestão e na implementação de políticas
<ul style="list-style-type: none"> • Pode piorar o desempenho das políticas, caso envolva posturas impositivas no modelo “<i>top down</i>” 	<ul style="list-style-type: none"> • Pode piorar o desempenho das políticas, caso envolva governos pouco experientes ou com poucos recursos técnicos e financeiros
<ul style="list-style-type: none"> • Pode incentivar o dever cívico e laços de pertencimento com a Nação • Incentiva a universalização as políticas públicas, mas nem sempre considera as características e condições locais 	<ul style="list-style-type: none"> • Pode gerar perda de identidade e de sentimento de patriotismo da Nação • Estimula a participação popular, visto que as políticas são pensadas em nível local

Fonte: Arretche (2012); Abrucio e Franzese (2007); Abrucio (2005); Souza (2005).

Assim, muitas são as vantagens e desvantagens dos processos de descentralização alavancados pelo federalismo e pela CF88. Embora o fenômeno seja visto como a forma mais eficiente e democrática de gestão, sua aplicação envolve algumas barreiras, como governos despreparados, população desconfiada com as novas formas de gestão, competição e ausência de cooperação entre os entes, dificuldades de coordenação, ausência de ferramentas de controle e avaliação eficientes, entre outras questões. Evidencia-se que

o debate não deve ser entre descentralização e centralização, mas qual descentralização e para que (e para quem) descentralizar. A descentralização das políticas públicas deve ser realizada de forma gradual, apoiada em programas de assistência técnica e financeira, com o objetivo de evitar rupturas e prejuízos para a população. Ou seja, a descentralização deve ser realizada de maneira articulada, não conflitiva, como vem ocorrendo. O desequilíbrio gerado na descentralização é solucionado com uma política planejada de cooperação e coordenação entre União e entes federados, com os objetivos do desenvolvimento e da promoção da igualação das condições sociais de vida, não com o desmonte puro e simples ou o retrocesso da descentralização de receitas na esfera federal (BERCOVICI, 2002, p. 22)

Ainda nessa temática, segundo Arretche (1996), mais importante do que definir um modelo centralizado ou não, é necessário ter claro que os negócios públicos precisam ser regidos por princípios democráticos, não necessariamente associados a qual esfera do ente federativo que a desenvolve, seja ele central ou periférico. Logicamente governos locais são mais envolvidos nas demandas e controles de seu município ou estado, estando propensos a aplicar a democracia de forma mais efetiva, mas não se pode deixar de colocar que o governante precisa desenvolver um conjunto de ações que coadunem com esses princípios.

A descentralização, de modo positivo, conforme Arretche (1996) pode contribuir para tornar a federação mais democrática, principalmente por estimular a participação e o envolvimento de mais atores no processo decisório. Para Affonso (1994) a essência do sistema de federação está na descentralização, que tem como resultado a redemocratização, a superação da latente crise fiscal e dos problemas de governabilidade. Esse modelo visa transferir atribuições, recursos e mesmo crises até então centralizadas no Governo Federal.

No entanto, cabe dizer que a descentralização não pode ser vista como a solução para todos os problemas da gestão pública, pois se não for bem aplicada e coordenada entre os diversos atores envolvidos no seu processo, ela pode trazer consequências às políticas desenvolvidas, gerando ineficiências, sobreposição de ações, entre outros fatores que limitam a cooperação federativa, a democracia e o bem-estar social.

Sendo assim, o modelo de gestão federalista, a promulgação da CF88 e o processo de descentralização ocorrido no país permitiram dar mais voz aos governos locais e a população, valorizar a diversidade e as heterogeneidades, assim como melhorar os processos democráticos e o desempenho das políticas públicas, mas ainda é necessário melhorar as condições para isso e criar mais instrumentos e incentivos a coordenação intergovernamental, elementos a serem discutidos na próxima sessão deste trabalho.

3.4. A coordenação intergovernamental das políticas públicas

*Grandes descobertas e progressos invariavelmente
envolvem a cooperação de várias mentes.*

Alexander Graham Bell, inventor do telefone (1961, p. 33).

A coordenação intergovernamental é imprescindível para federações que atuam em uma perspectiva descentralizada. É um instrumento que permite superar a tendência vivida no país indo de uma federação fragmentada e compartimentalizada para a formação de uma federação cooperativa (IPEA, 2010). Essa perspectiva dialoga com os princípios da nova administração pública, focada em resultados, no bom desempenho das políticas públicas, em ações que realmente façam a diferença, sem ficar restrito à burocracia da máquina pública (CAPELLA, 2008).

A coordenação surgiu a partir do conceito de Relações Intergovernamentais (RIGs) desenvolvido por alguns atores norte-americanos interessados em estudar o federalismo, como Deil Wright, William Anderson e Daniel Elazar. Segundo Elazar (1987) baseado nesses autores, essas relações são definidas como um conjunto de atividades e interações que ocorrem entre unidades governamentais de todos os níveis existentes em um sistema federal.

De acordo com Elazar (1987), ela está relacionada exclusivamente com a operacionalização de um sistema de governo e prevê uma relação contínua e efetiva entre os entes federativos. Além disso, as relações intergovernamentais são um fenômeno universal, independentemente do tipo de sistema político que um país adota, são necessárias para o desenvolvimento e execução das políticas públicas. Segundo Sydow (2012), elas não necessariamente envolvem hierarquia e são formadas por processos formais e informais.

Baseando-se nesses conceitos, a coordenação implica em criar instrumentos para melhorar as relações governamentais e, com isso, garantir a autonomia e a legitimidade das partes (SYDOW, 2012; IPEA, 2010). Segundo Ariznabarreta (2001, p.5, tradução nossa) a

coordenação pode ser definida genericamente como “[...] o processo de criação ou utilização de regras de decisão pelos quais os atores ocupam coletivamente um mesmo espaço de trabalho”. Assim, ela surge da interdependência das organizações envolvidas na gestão pública que podem compartilhar recursos, objetivos gerais, equipe técnica, problemas e soluções de maneira sistemática e organizada.

A coordenação intergovernamental, nessa medida, é uma das saídas para garantir o equilíbrio na cooperação e competição entre os entes federados e

[...] é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição (caso dos transportes metropolitanos); para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes. Ainda é peça chave no ataque a comportamentos financeiros predatórios, que repassam custos de um ente à nação, como também na distribuição de informação sobre as fórmulas administrativas bem-sucedidas, incentivando o associativismo intergovernamental (ABRUCIO, 2005, p. 44).

Embora a coordenação intergovernamental seja um modelo vantajoso, sua implantação é complexa. Segundo Menicucci (2014), sob uma perspectiva hobbesiana, o desafio das ações coletivas é que elas precisam de incentivos, formas de coerção ou de forças externas para serem realizadas, caso contrário os interesses individuais se sobressaem aos coletivos. Assim, a coordenação das políticas públicas impõe um coordenador, gestor ou indutor da ação pública. Segundo Abrucio (2005) o governo central pode ter esse papel de coordenação, reforçando que

[...] a atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos (ABRUCIO, 2005, p. 46).

De acordo com Lotta (2014, p.6) no Brasil ocorreu

“[...] o fortalecimento do governo federal no sentido de coordenar políticas e diretrizes nacionais a serem implementadas pelos estados e municípios, considerando padrões comuns de ações e repasses de recursos a elas, além de incentivos e induções para a adesão dos entes às políticas desenhadas e coordenadas em nível federal” (LOTTA, 2014, p. 6).

A coordenação pode envolver relações hierárquicas, transversais, horizontais e verticais. Em um regime federativo cooperativo como do Brasil, o modelo horizontal é o mais adequado, mas ao mesmo tempo é o mais desafiador para colocar em prática, dadas as heterogeneidades encontradas nos municípios e estados, assim como as divergências partidárias e ideológicas que estabelecem aliados e adversários políticos entre os governantes. A coordenação é um dos instrumentos para melhorar a cooperação entre os entes federativos, desde que valorize suas diferenças, capacidades e preserve suas autonomias, ideias e poder de decisão.

Arretche (2004) discute ainda que a fragmentação dos partidos políticos dificultou a coordenação intergovernamental, pois prefeitos e governadores são filiados a diferentes partidos, não querendo trabalhar em conjunto. A ampliação de coligações e alianças melhorou a coordenação das ações, mas ainda é um ponto sensível na política pública nacional.

Em modelos de gestão cooperativos, a coordenação intergovernamental é necessária, mas nem sempre existente. Até a década de 1980 preservava-se tendências competitivas e uma descentralização bastante fragmentada, com poucos incentivos à coordenação e cooperação entre os entes federativos. Segundo publicação do IPEA (2010), o comportamento cooperativo ocorria somente em casos no qual municípios de uma mesma região preservassem características semelhantes, ou seja, uma identidade regional, ou quando havia incentivos dos governos estadual ou federal para isso, ou por meio da cobrança em fóruns ou instrumentos participativos que pressionavam esse movimento nas municipalidades.

A partir de 1990, tentando estimular um federalismo que de fato fosse cooperativo com um modelo de gestão eficiente e coordenado, começaram os esforços para a formulação de programas, planos e sistemas que permitissem maior integração entre os entes governamentais. O Governo Federal iniciou um trabalho de definir políticas com maior clareza quanto a três aspectos: transferência de recursos, descentralização de competências e coordenação intergovernamental (LOTTA, 2014).

O primeiro movimento rumo a uma gestão cooperativa e coordenada foi focar nas políticas sociais, em áreas como saúde pública, assistência social, segurança pública e educação. No país ficou muito comum a formulação de sistemas únicos. O primeiro exemplo foi o Sistema Único de Saúde (SUS), que

[...] trata-se de um modelo que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, financiador e indutor da União, mas que mantém relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política. Para realizar essa produção contínua de consenso e ações colaborativas, o sistema depende de duas coisas: decisão política e capacidade institucional da parte do governo

federal, e a existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, tanto horizontais, quanto verticais (IPEA, 2010, p. 191).

O modelo passou por muitos problemas no início, como sobrecarga do sistema de saúde, filas, reclamações quanto a qualidade dos serviços e do atendimento das unidades e a falta de coordenação na gestão. Ocorreu também de municípios não conseguirem suprir suas necessidades somente com os repasses federais. Tais entraves foram sendo aprimorados em um longo processo que permitiu o maior envolvimento dos governos municipais e estaduais e o incremento da participação popular a partir de consórcios, conselhos e outras ferramentas.

Dentre outros sistemas implantados no país estão o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e em menor escala o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Outra política que merece ser citada é a respeito da Educação. A definição na CF88 de que a educação deve ser desenvolvida em um “regime de colaboração” inicialmente gerou dúvidas nos gestores sobre como poderia ser executado esse modelo até a criação do atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que deu origem a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica (LDB), planos de educação, ao IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), etc. O grande dilema da educação está na ausência de políticas redistributivas, pois o modelo universalizado muitas vezes não leva em conta as desigualdades sociais (LOTTA, 2014; IPEA, 2010; HERMANY, TOALDO, 2015).

A partir da implantação desses sistemas e planos nacionais o Governo Federal estabeleceu uma política de contrapartidas que tem sido adotada desde 1990 e vigora até os dias de hoje. Esse modelo prevê uma relação de trocas entre o governo central e os governos subnacionais. São firmados termos de adesão entre governos federais, estaduais e municipais, que estabelecem as regras de participação, que podem ser arbitrárias ou coercivas (LOTTA, 2014).

Essa definição por um lado teve como motivação a coordenação, organização e universalização das políticas sociais, mas por outro lado serve como uma ferramenta de controle dos governos locais, que são subordinados do governo central e dependem da assistência técnica e da transferência de recursos dele para executar as políticas. Nesse sentido,

[...] por um lado, maiores graus de autonomia dão aos entes subnacionais a possibilidade de não aderirem às políticas federais, diminuindo o poder do governo central de colocar em prática os programas federais que envolvem estados e municípios; contudo, por outro lado, a dependência de estados e

municípios fracos exige que a União despenda maiores esforços e transferências para alcançar seus objetivos (LOTTA, 2014, p. 7).

Segundo Abrucio (1998) esse mecanismo estabelece um modelo unionista-autoritário, pois faz com que os estados e municípios se comprometam a seguir as diretrizes federais. Citando o exemplo dos convênios, instrumento jurídico que também prevê contrapartidas, o autor diz que

Por meio do convênio, os estados e municípios se comprometiam a seguir à risca as diretrizes federais em determinada política pública. Entretanto, de cooperativo o convênio não tinha nada. Primeiro porque a iniciativa sempre cabia à União e às unidades subnacionais restava apenas aceitar ou não os termos do convênio – e não aceitar significava perder recursos valiosos, em termos de “vacas magras” para os municípios e, especialmente, para os estados. Segundo, para que o convênio fosse verdadeiramente um mecanismo cooperativo, no sentido que o federalismo republicano dá a essa palavra, os participantes deveriam seguir a lógica da parceira (ABRUCCIO, 1998, p. 72).

Essa parceria citada por Abrucio (1998) deveria implicar na distribuição real de poder, o que não acontece, pois o Governo Federal tem o papel central nessas políticas. Observa-se que ainda se preserva uma visão de controle do governo federal pelos governos municipais e estaduais, ou mesmo de dominação, se considerar a concepção weberiana⁴, sem um pensamento de atuação conjunta, de poderes compartilhados. As decisões, na maioria das vezes, são de cima pra baixo (*top down*), devido aos processos de formulação das políticas que partem principalmente do governo central.

É necessário estimular ferramentas de controle mútuo das políticas públicas, não somente do Governo Federal aos governos subnacionais, mas vice-versa. Na prática os controles são hierarquizados e feitos principalmente pelos governos centrais, o que pode limitar os processos democráticos e participativos. De forma objetiva, somente os órgãos responsáveis pelos repasses de recursos se preocupam com os controles, quando na verdade todos deveriam agir em uma cooperação mútua e colaborativa. Embora a figura de um coordenador seja

⁴ Para Max Weber (1999, p. 195) as organizações como governos de instâncias mais altas, grandes corporações, reinados, exercem um papel de poder e de dominação da sociedade e nas demais organizações. Até mesmo grandes prédios, como o Empire State, ou mesmo destinos turísticos mais consolidados impõe certa dominação diante dos demais menos desenvolvidos. Sua teoria da sociologia da dominação demonstra que todas as ações sociais envolvem relações de dominação. Segundo o autor “por “dominação” compreenderemos, então, aqui, uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (“mandado”) do “dominador” ou dos “dominadores” quer influenciar as ações de outras pessoas (do “dominado” ou dos “dominados”), e de fato as influências de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações).

relevante na coordenação intergovernamental, deve possibilitar uma troca democrática de decisões e de definição das políticas públicas.

Para Arretche (2012) é necessário refletir sobre quem formula e quem executa as políticas públicas, pois ocorre que os governos federais devido ao contexto histórico e às obrigações constitucionais com o país ficam focados na formulação das políticas e delegam a execução aos estados e municípios. No entanto, os governos locais também deve ser possibilitado se envolver na formulação e no planejamento das políticas públicas.

Positivamente essa realidade venha mudando, pois houve um crescimento considerável do volume de instrumentos de participação popular. Foram realizadas conferências nacionais em diversas áreas, planos participativos, instituídos conselhos em diversas esferas de governo, assim como foi ampliado o número de organizações sociais e de consórcios públicos e privados tentando tornar as políticas mais descentralizadas e condizentes com as demandas sociais regionais e locais.

Esses instrumentos incentivavam políticas mais coordenadas e colaborativas. no entanto, tem se observado nos últimos dois anos um desmonte e enfraquecimento desses espaços de participação e de controle social. Alguns conselhos foram extintos a partir do decreto de nº 9.759, de 11 de abril de 2019 e da lei de nº 13.944, de 18 de junho de 2019, dentre eles o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, e alguns conselhos reduziram seu colegiado, como é o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que de 96 membros foi reduzido para 23.

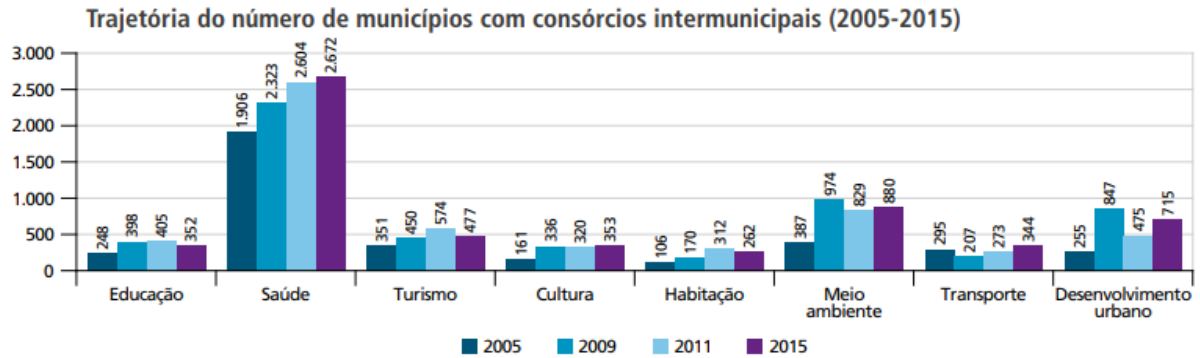
Em âmbito estadual não houve mudanças representativas nos instrumentos de participação. Além de conselhos, comitês, comissões, grupos, nos estados tem sido comum a formação de consórcios públicos e as regiões metropolitanas.

Em relação aos consórcios, Diba (2004, p. 50) coloca que eles surgiram da insatisfação provocada pela falta de coordenação entre os entes federativos, como uma estratégia de fortalecer valores cooperativos e alcançar resultados mais efetivos em escalas regionais.

Através de consórcios intermunicipais, diversos municípios se articulam para enfrentar problemas comuns, definindo em conjunto políticas e programas. Consórcio significa, do ponto de vista jurídico e etimológico, a união ou associação de dois ou mais entes da mesma natureza. A relação de igualdade é base do consórcio, preservando, assim, a decisão e a autonomia dos governos locais, não admitindo subordinação hierárquica a um dos parceiros ou à entidade administradora (DIBA, 2004, p. 50).

Com o advento da CF88 e da Lei dos Consórcios instituída em 2005, cresceram o número de consórcios intermunicipais no país, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Crescimento dos consórcios municipais de 2005 a 2015



Fonte: Linhares, Messenberg & Ferreira (2017).

Para Linhares, Cunha e Ferreira (2012, p. 45), sua principal inovação foi a adoção de mecanismos que atribuíam maior confiança ao compromisso firmado pelos governos. As dificuldades com a formação de consórcios de 1960 até 1990 estavam principalmente relacionadas a falta de formalização dessas organizações, que eram criadas por meio de tratados informais com os governos locais ou estaduais. Não havia comprometimento e definição de responsabilidades nesses ajustes, realidade que foi melhorada após esse período.

Os consórcios na área de saúde foram os que apresentaram maior crescimento, devido principalmente a implantação do SUS e da necessidade de maior força política nas bases, mas houve também considerável aumento de consórcios nas áreas de turismo, cultura e meio ambiente. A principal referência nacional de consórcios foi o formado na região de Santo André, São Bernardo e São Caetano (ABC), que teve grande repercussão e contribuiu com coordenação de políticas nas áreas de saúde, desenvolvimento urbano, industrialização, entre outras áreas (LINHARES, CUNHA, FERREIRA, 2012).

Outro fenômeno relevante para a discussão da coordenação intergovernamental se refere a formação de regiões metropolitanas. Desde a Constituinte de 1988, a competência de instituir regiões metropolitanas e aglomerados urbanos foi atribuída aos governos estaduais, conforme citado anteriormente⁵. Com o crescimento populacional e a urbanização, essas regiões se tornaram uma ferramenta para tratar de assuntos comuns para municípios de uma mesma região.

⁵ Vide Quadro 2, subcapítulo 3.3.

Segundo Diba (2004) esse assunto foi tratado de forma autoritária inicialmente pelo Governo Federal que instituiu diversas regiões metropolitanas no país e foram responsáveis pela coordenação e repasse de recursos a elas, dando pouca autonomia aos atores locais.

Com a CF88 essa responsabilidade foi atribuída aos entes estaduais, que inicialmente com o movimento de municipalização crescente no país deixaram o tema de lado. De acordo com Diba (2004) três foram as consequências da mudança constitucional no país quando o assunto são as regiões metropolitanas. Primeiro a presença de enormes desigualdades administrativas e financeiras nas regiões. Segundo a falta de coordenação e ausência de cooperação entre os municípios. Terceiro a ausência de governos superiores frente da coordenação e gestão dessas regiões, as principais lideranças eram locais.

Nos últimos anos a emergência por ações coletivas e participativas na gestão pública se tornou um assunto latente. Temas como bacias hidrográficas, saneamento básico, áreas verdes e preservação do meio ambiente, transporte coletivo, e outras extrapolam os limites municipais, envolvem bens e serviços compartilhados entre mais de um município, retomando com mais força a discussão sobre o tema. As regiões metropolitanas surgiram da necessidade de novas formas de organização territorial e favorecem

[...] a formação de estruturas em redes mais horizontais, onde o fenômeno da polarização se dilui para dar lugar a conjuntos de cidades com funções complementares entre si. Esses conjuntos urbanos altamente integrados tendem a formar uma única bacia de empregos, de residência e de atividades, com intensos fluxos entre si (de pessoas e de mercadorias) e com fortes relações com o mercado globalizado. Eles têm peso expressivo na produção e renda geradas pelo setor industrial e vêm crescendo em importância pela diversificação e ampliação de suas atividades de comércio e serviços. O surgimento desses espaços está relacionado ao avanço das tecnologias de comunicações e de transportes que alteram as relações entre espaço e tempo e as relações dos indivíduos e das atividades econômicas com o espaço (DIBA, 2004, p. 72).

Essa dinâmica territorial metropolitana transforma a sociedade, suas formas de trabalho, de lazer, de turismo, de ensino que superam as barreiras municipais, com compartilhamento de serviços públicos, de sistemas de produção, de espaços e equipamentos de lazer, e outras questões.

Diante desse contexto, a coordenação intergovernamental se tornou um tema mais frequente em estudos, pesquisas e políticas públicas. Sua ausência trouxe um conjunto de limitantes às políticas nacionais em diversos momentos da história política do país, conforme descrito abaixo:

Tabela 5 - Limitantes da coordenação intergovernamental

Ação	Descrição	Exemplo
“Empurra-empurra” de responsabilidades	a descentralização do poder pode gerar a dispersão das responsabilidades. Segundo Abrucio e Franzese (2007), no atual modelo político federalista a União, os estados ou municípios podem se omitir diante de algumas questões, o que faz com que a população fique confusa e não saiba quem cobrar. Isso gera um cenário de responsabilização difusa, que prejudica a efetividade das ações. Assim, não havendo uma definição clara das competências dos diferentes níveis de governo cria-se um cenário de que os governos podem não querer assumir as responsabilidades, ficando difícil a população identificar quem cobrar e a quem solicitar o serviço.	Exemplo disso são os grandes eventos realizados nos municípios, como o Grande Prêmio da Fórmula 1, as arenas de verão instaladas em cidades de praia, a virada cultural, entre outros. Um outro exemplo são os sistemas de saúde e de educação, que embora conste na CF88 as responsabilidades de cada ente, nem todos tem o conhecimento do compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos.
Falta de instrumentos de formalização das relações entre os entes federativos	A falta de formas de formalização das relações entre os entes federativos gera o descomprometimento das partes, que sabem que a indisponibilidade de participação não irá gerar nenhum ônus.	Antes de ser lançado no campo da educação o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério FUNDEF as negociações eram informais e pouco eficientes, sem comprometimento das partes. A promulgação de leis, o desenvolvimento de planos e documentos oficiais sobre o assunto fizeram com que as políticas de educação avançassem e trouxessem resultados mais efetivos e coordenados. (IPEA, 2010). Mesmo ocorreu com os consórcios que tiveram crescimento e passaram a ser alvo de debates no cenário político após a instauração da Lei dos Consórcios.
Efetivação de iniciativas sem relação	Pode ocorrer de diferentes esferas de governo efetivem, ao mesmo tempo, iniciativas de políticas públicas sem nenhuma integração (ABRUCIO, FRANZESE, 2007). Tais ações podem ser somadas e alcançarem um resultado melhor, ou podem ser contrárias e divergentes, gerando confusões a população e aos atores envolvidos.	Decreto instituído pela prefeitura municipal de São Paulo sobre antecipação de feriados durante a pandemia da Covid-19. A medida pode ter beneficiado a capital paulista com a suspensão de funcionamento das atividades econômicas para conter a disseminação da doença, mas prejudicou as demais cidades do estado, pois estimulou viagem para interior e litoral, principalmente viagens a segundas residências, prática muito comum no estado, apenas mudando o problema de lugar. <i>Continua</i>

Sobreposição ou justaposição de ações	Ocorre quando são realizadas ações semelhantes ou divergentes entre si no qual uma se sobrepõe a outra. São investidos recursos financeiros e técnicos que muitas vezes não são inteiramente aplicados e executados de forma plena.	<i>Continua</i> O tombamento de patrimônios pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT), embora sejam políticas de esferas diferentes possuem o mesmo objetivo de preservação do patrimônio. No entanto o entendimento de um órgão pode ser diferente do outro, gerando confusões no seu planejamento.
Competição entre os entes federativos	Postura comum é que órgãos de diferentes esferas sejam concorrentes e não aliados na busca do protagonismo, favoritismo ou maior poder no cenário político. Isso pode ocorrer entre órgão de governos de uma mesma esfera ou entre esferas diferentes.	Política de linhas crédito, incentivos fiscais e redução ou isenção da cobrança de Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMs), guerra fiscal entre os estados e municípios.
Subordinação dos governos subnacionais pelos governos centrais	Políticas nacionais que exigem participação dos governos subnacionais, por meio de contrapartidas estabelecidas entre os entes.	SUS, SUAS, SUSP, assim como o Programa Nacional de Regionalização do Turismo, Plano Nacional de Turismo (PNRT), Os estados e municípios que não aderirem ao PNRT não podem pleitear recursos junto ao Governo Federal.
Repositório de investimentos	Estados e municípios recebem repasses do governo central, mas nem sempre possuem capacidade técnica e administrativa necessária, assim recebem investimentos e não os aplicam adequadamente	Exemplo disso são os centros de treinamento e espaços construídos para os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo Fifa de 2014.

Fonte: autoria própria a partir de Abrucio e Franzese (2007); CF88 (BRASIL, 1988); Poirier, Saunders e Kincaid (2015)

Souza (2005) observa que uma coordenação intergovernamental ainda é restrita principalmente porque não há nenhum mecanismo ou instituição prevista para regulação das relações institucionais. As competências foram definidas pela CF88, mas não há maneiras formais de garantir a cooperação e coordenação. Segundo Lotta (2014) algumas tentativas foram estabelecidas no Governo Federal pela Secretaria de Assuntos Federativos, a criação do Ministério da Cidade e o Ministério da Integração Nacional, mas não foram efetivas, com constantes reestruturações e trocas de gestão.

Vale reforçar que essa discussão sobre os problemas ocasionados pela falta de coordenação entre os entes federativos é incipiente no cenário nacional, visto que a maioria das pesquisas sobre o assunto relatam somente os casos de sucesso, mas não aqueles que não deram certo e as razões para isso ter ocorrido.

Positivamente, algumas iniciativas podem ser desenvolvidas para incrementar a coordenação intergovernamental, dentre elas:

Tabela 6 - Benefícios da coordenação intergovernamental

Compartilhamento de recursos e competências técnicas e financeiras	Permite promover ações mais eficientes e efetivas a partir da união de esforços entre os entes federativos. A atuação conjunta permite compartilhar recursos humanos, estruturas organizativas e recursos financeiros.
Intersetorialidade	Um dos elementos essenciais no desenvolvimento de políticas públicas pensadas no bem-estar social. A setorialização das políticas pode facilitar o entendimento das áreas, entretanto a falta de articulação pode gerar barreiras que precisam ser superadas por meio da integração, democracia e participação popular entre as mais variadas áreas do social e econômico.
Transversalidade	Trata a coordenação das políticas públicas entre os entes federativos de forma horizontal ou lateral. Nessa lógica não há uma linha de comando e não elimina a capacidade de decisão pela base. Segundo Ariznabarreta (2001, p. 7) “a transversalidade é um compromisso com a coexistência da especialização, o que favorece a profundidade do conhecimento, aplicando-o aos problemas, com a interdisciplinaridade no seu tratamento”.
Interseccionalidade	Fenômeno recente e ainda pouco abordado no campo de pesquisas e de gestão pública, segundo Tiffany Manuel (2006) esse conceito afirma que as diferentes categorias de raça, etnia, gênero, religião, orientação sexual e identidades devem ser vistas de maneira integrada, envolvendo essas várias categorias em conjunto, pensando não somente nos negros ou povos indígenas, ou nas mulheres ou homens, mas também, por exemplo, nas mulheres negras ou nos homens brancos pobres, que podem sofrer dupla discriminação, reforçando a complexidade no planejamento das políticas públicas. A interseccionalidade mostra a presença da sobreposição de identidades sociais e de sistemas de opressão que necessitam de diferentes modos de fazer política.
Inovação na gestão	A atuação conjunta permite promover novas capacidades estatais, formas e práticas de ver, fazer, analisar, implantar e avaliar as políticas públicas. Permite criar ferramentas mais eficientes de gestão. Pode aprimorar a burocratização do estado, os recursos humanos e, as políticas desenvolvidas.
Fortalecimento da governança	Capella (2008) coloca que a governança ajuda a garantir a eficácia na implementação das políticas envolvendo o setor público, a iniciativa privada, o terceiro setor e demais atores presentes no seu planejamento. Encontram-se muitos artigos e discussões sobre o tema, principalmente pelas responsabilidades que têm sido atribuídas a demais setores da sociedade, não sendo o Estado único promotor de políticas públicas.

Continua

<i>Continua</i>	
Fortalecimento do associativismo territorial	Combinar esforços do governo federal e dos governos subnacionais com os poderes locais, afirmando a autonomia de todos, possibilitando a criação de arenas de participação, deliberação e garantia da cidadania nas municipalidades (ABRUCIO, SANO, 2013).
Fortalecimento dos consórcios e regiões metropolitanas	Aprimorar as relações regionais dos municípios por meio da formalização de consórcios e regiões metropolitanas, instituídas pelos governos estaduais para discussão de assuntos comuns, como bacias hidrográficas, sistema de saúde e outras áreas. (IPEA, 2010).

Fonte: elaboração própria a partir de conceitos de Ariznabarreta (2001), Tiffany Manuel (2006), Capella (2008), Abrucio e Sano (2013), IPEA (2010)

Sendo assim, não adianta um sistema político descentralizado e democrático, com competências definidas constitucionalmente, se não funciona, se efetivamente as políticas não são eficientes e não são capazes de solucionar os problemas sociais. Não vale construir uma rede de atores se estes não se conversam, não atuam em conjunto e ainda competem entre si. Também não trará bons resultados ações que não envolvam a população ou que sejam desonestas e destrutivas, com governantes despreocupados com a população e sem controle ou interesse pela avaliação das entregas.

Um dos primeiros passos para superar esses entraves e promover a legitimidade dos governos é a coordenação intergovernamental, para com isso estimular valores de democracia, cidadania e superação das barreiras de participação popular.

3.5. Não nos representa! A legitimação dos governos e os entraves de participação

Em 2011, pessoas de todos os cantos do mundo foram às ruas promover manifestações por motivos diversos, seja pela melhoria dos serviços públicos, indignação com a corrupção e com os escândalos dos governos, pelo preço do transporte público, por salários mais altos e melhores condições trabalhistas, entre muitas outras temáticas, mas no cerne da questão o problema era um só e se resumia em: “não nos representa!”.

Essa foi a frase usada para traduzir a falta de confiança e a insatisfação da população com os governos de qualquer esfera. Atualmente tem havido grande descrença nos governos, desde que foi promulgada a CF88 tem sido buscado na redemocratização e organismos públicos mais próximos das realidades locais, que ofereçam mais voz a população e foque na eficiência. Embora seja possível reconhecer avanços ao longo desse período, até hoje os governos trazem resquícios de centralização, da competição, do autoritarismo e coronelismo herdados de gestões passadas.

Essas heranças aliadas a esquemas de corrupção, governantes agindo por interesses próprios, fazendo mal uso de recursos públicos ou com posturas equivocadas, registros de

incompetência, relatos de compra ou manipulação de voto em eleições, são alguns problemas que tem sido frequentes no estado moderno e fortaleceram a crise da legitimidade dos governos.

Dessa forma,

[...] a decepção crescente com o desempenho governamental nos anos de 1980-1990, decorrente de mudanças na economia global, fatores demográficos, crescimento excessivo do setor público, entre outras características, teriam levado ao esgotamento das ideias presentes no modelo tradicional (CAPELLA, 2008, p. 5)

Conforme aponta Castells (2017), não somente no Brasil, mas em diversos países do mundo há uma desconfiança generalizada nos governos de qualquer esfera. A forte campanha das mídias com a mensagem “Não nos representa” ganhou força mundial com milhões de pessoas saindo às ruas em busca de melhores governos, melhores políticas, uma sociedade mais justa e garantidora dos direitos e dos deveres.

Para superar esses entraves, Demo (2008) destaca a necessidade de conquista da participação pela população. Para o autor, as políticas sociais somente serão eficientes e contribuirão com uma sociedade melhor quando forem conquistadas e construídas por ela. Uma política não pode ser uma dádiva, um produto acabado, ela faz parte de um processo (DEMO, 1988).

Assim, esses movimentos têm sido tentativas de participação da população em questões civis, políticas e sociais. No entanto, embora tenham sido revolucionários, eles ainda são incipientes, pois se vive em um cenário com evidente falta de participação popular, resultado histórico de estruturas de classe dominantes, que a limitam, passando uma conotação negativa sobre a participação, despertando na população um sentimento de estar fazendo algo errado, residindo nessa questão a dificuldade de incentivar as pessoas a quererem buscar seus direitos (DEMO, 1988).

Estimular a participação em uma sociedade alienada e conformada com as imposições dos governos e com a vida da maneira que ela acaba sendo uma tarefa difícil, mas observam-se iniciativas que estão tentando transformar essa realidade, na busca da qualidade de vida, o acesso aos direitos ao lazer, ao turismo, a educação e a conquista da própria participação.

Diante desse cenário é necessário pensar em um novo modelo de gestão pública, que entenda que a população não pode e não quer ser ausente ou controlada pelo Estado. Segundo Peter e Pierre (1998), é necessário superar o modelo tradicional, ultrapassado e fora de moda da gestão pública, uma vez que é preciso considerar que os governos não são mais os protagonistas da sociedade e da formulação das políticas públicas, que não são os atores chave

da economia e da sociedade. O grande obstáculo é que as soluções para uma reforma ainda são buscadas nos modelos já existentes, sendo necessário ultrapassar essas fronteiras.

A crise da legitimidade não está somente na descrença e falta de competência dos governos, com políticas de baixo desempenho, mas segundo os autores

A perda de legitimidade ocorre em parte porque os atores estatais são excessivamente desajeitados, burocratas e dependentes do caminho e, em parte, devido ao controle de informações e implementação por atores privados. Parece que tudo o que o Estado faz não é bem feito, enquanto o setor privado (com ou sem fins lucrativos) é mais eficaz (PETERS, PIERRE, 1998, p. 225, trad. própria)⁶.

Esses problemas na tradicional administração pública fizeram com que surgissem discussões sobre a reforma ou a nova administração pública, visando superar os entraves descritos acima, e, conforme coloca Capella (2008), essa visão weberiana de política pública⁷, com neutralidade, rigidez nas regras, hierarquias e grande volume de regulações internas deve ser superada. Segundo Peters e Pierre (1998) a nova administração pública veio com mais foco em resultados, em satisfação da população e em eficiência, em ser mais confiável e próximo das realidades locais.

Segundo Farah (2001) é necessário estabelecer uma nova relação entre a sociedade e o Estado, mais positiva, participativa e democrática. A governança e a intersectorialidade podem ser caminhos para isso, envolvendo a coordenação intergovernamental, unindo diversos setores de saúde, educação, de lazer. Questões como o clientelismo, a exclusão da sociedade no processo de decisório, as burocracias desfundamentadas e excessivas, os interesses e laços pessoais e o autoritarismo devem ser superados na busca da garantia do bem-estar. Segundo a autora

[...] cabe ao Estado a responsabilidade de provisão de bens e serviços públicos, dada a insuficiência das respostas oferecidas pelo mercado e diante da fragilidade da sociedade civil perante enormes desafios na área da reprodução social [...] (FARAH, 2001, p.148)

Mas é necessário mais que isso, pois deve-se pensar em estimular

⁶ Texto original: The loss of legitimacy is in part because state actors are excessively clumsy, bureaucratic, and path dependent and in part because of the control of information and implementation by private actors. It appear that whatever the State does is does poorly, while the private actor (for profit or not for profit) is more effective.

⁷ Segundo Weber (1999) a solução para melhorar o desempenho dos governos estava centrada na burocratização dos processos e na qualificação técnica dos servidores públicos. Nos dias de hoje já existem muitas críticas ao excesso de burocracia dos governos e ao desempenho dos servidores públicos de carreira, elementos que começam a ser discutidos em maior profundidade na nova administração pública.

[...] o envolvimento da sociedade civil na busca de “soluções” para os problemas sociais (...), como estratégia de enfrentamento da escassez de recursos das nações do Terceiro mundo e, mais ainda, como estratégia de minimização dos riscos de uma explosão social nesses países (FARAH, 2001, p. 124).

Dessa maneira, o combate à minimização de ineficiências da gestão deve envolver a sociedade na construção de um local melhor para se viver, mais digno, justo, que respeita as diferenças e tenha espaço de participação. Segundo Demo (1988) é necessário que a sociedade conquiste a maior participação, lute por seus interesses, contra as injustiças e desigualdades sociais tão evidentes nos dias de hoje.

Em consonância a tal aspecto, outros elementos contribuem com a manutenção da falta de participação dos sujeitos na sociedade, dentre elas a carência de uma educação básica de qualidade, a falta de uma cultura de participação, principalmente em países em desenvolvimento como o Brasil, a carência de serviços públicos eficientes que incentivem o desejo das pessoas a participarem ativamente das decisões políticas.

A nova administração pública de modo positivo visa pensar em uma gestão focada em resultados, não somente em processos, assim como dar destaque a medições de desempenho, indicadores de eficiência, buscar estruturas organizacionais menos hierarquizadas e apropriação de maiores formas de governança, que envolvem um maior número de mecanismos de mercado nos serviços públicos (terceirizações, privatizações), o estabelecimento de parcerias público-privadas, reforçando ainda mais a necessidade de pensar em políticas como um ato não só dos governos, mas de toda a sociedade, suas empresas, entidades, Organizações Não Governamentais (ONGs) e sociedade civil (CAPELLA, 2008). No entanto, é necessário considerar que os processos de descentralização das políticas devem considerar a ampla participação dos sujeitos de modo que os governos não transfiram suas responsabilidades ao setor privado ou mesmo a sociedade civil.

A governança tem sido a solução apontada para recuperar a legitimidade dos governos, estabelecer melhores formas de cooperação e coordenação e aproximar as políticas públicas da população. Segundo Peters e Pierre (1998) a governança é a capacidade do Estado de executar suas funções, sejam estas de prestação de serviços públicos ou de controle de atores não estatais na execução desses serviços, por meio de contratos de gestão, terceirização, entre outros mecanismos. O foco da atuação conjunta entre o setor público e privado tem um viés colaborativo e não competitivo.

A ideia é pensar o Estado em uma outra perspectiva, integrada com a sociedade, para que ela seja pertencente ao processo de desenvolvimento das políticas públicas, que seja capaz

de ver os resultados e os impactos gerados. O maior envolvimento de outros atores na gestão pública, sejam eles do setor privado, terceiro setor ou sociedade civil fazem repensar as funções e competências dos governos, que devem atuar hoje mais do que nunca de forma coordenada. Superar a centralidade de definições vindas do Governo Federal para posturas mais horizontais e descentralizadas é um dos caminhos para recuperar a confiança na ação coletiva e no Estado.

As políticas nas áreas de turismo e lazer muitas vezes são julgadas pouco importantes, tendo restritos investimentos públicos e privados, sendo alvo de escândalos, mudanças constantes de gestão, descontinuidade em ações públicas, o que prejudica a construção efetiva de uma agenda de governo para a área. Ambas as áreas como será mostrado mais adiante são tratadas separadamente pelos governos, no qual o lazer é promovido por órgãos mais ligados ao esporte e o turismo por órgãos diretamente de turismo ou ao desenvolvimento econômico e cultura.

Sendo assim, como bem coloca Morin (2011), é necessário entender que o todo não pode ser considerado somente como a soma das partes. É mais que isso e, no caso das políticas públicas, se traduz na união de esforços entre os governos e entre seus órgãos da administração direta e indireta, considerando também que há outros atores envolvidos em seu planejamento, ligados a iniciativa privada, ao terceiro setor e a própria população.

Necessário entender também que, de modo complexo, as políticas envolvem incertezas, indefinições e fenômenos aleatórios e irracionais. É importante ver os problemas de forma não isolada, para além das teorias limitantes, superando as barreiras políticas, econômicas e sociais, na busca da qualidade de vida.

Segundo Tiffany Manuel (2006) as políticas públicas devem garantir uma boa vida para as pessoas e, assim, o bem-estar social. No entanto, para a autora, a maioria dos debates relativos à política pública estão focados nas estruturas sociais e nas instituições existentes, e não diretamente no interesse público, nas pessoas, sendo necessário mudar essa realidade.

A perspectiva setorializada dos direitos sociais deve tratar o ser humano a partir de suas múltiplas características, o que na prática nem sempre acontece, resultado de relações de poder e conflitos de interesse. Além disso, embora essas divisões por áreas facilitem o planejamento, elas comprometem um entendimento mais macro dessas áreas que são diretamente conectadas e minimizadas na agenda pública. Com isso é importante compreender todos os elementos que compõem as vivências de lazer e de turismo na sociedade moderna para assim discutir as políticas existentes.

3.6. Planejamento, orçamento, gestão e políticas públicas de turismo e lazer

Para melhor entender as políticas públicas aplicadas ao campo de estudo que será investigado, considera-se que o turismo como

[...] uma prática social, ou melhor, um campo de práticas histórico-sociais que pressupõe o deslocamento dos sujeitos em tempos e espaços produzidos de forma objetiva, possibilitador de afastamento simbólicos do cotidiano, coberto de subjetividade e, portanto, explicitadores de uma nova estética diante da busca do prazer (MOESCH, 2003, p. 20).

Entendendo que uma das principais motivações das viagens é o lazer, se faz importante entender seus conceitos, impactos, possibilidades e barreiras para que sua vivência nas viagens possibilitem o alcance dos níveis mais altos de participação, crítica e criativa. É possível compreender o lazer como uma

[...] uma cultura vivenciada no “tempo disponível”, não em contraposição, mas em estreita relação com o trabalho e as demais esferas de obrigação da vida social, combinado com os aspectos tempo e atitude, no valor da atuação no plano cultural [...], e como instrumento de mudança social [...]. (MARCELLINO, 2014, p. 34)

O lazer, entendido desse modo, é um tempo privilegiado para vivência de valores que contribuem para transformações na sociedade atual, possibilitando o exercício da cidadania por meio da participação popular, considerada como uma das bases para a mudança da sociedade e como busca da instauração de uma nova ordem social e cultural, mais justa e democrática (MARCELLINO, 2014).

Dessa maneira, assumir que o lazer é uma cultura vivenciada o torna mais abrangente e sua consolidação faz parte de um processo, que transforma e é transformado pelo ambiente e pela sociedade (CLEMENTE, 2016). Ressalta-se que a cultura, em sentido amplo, não está ligada somente à arte e aos espetáculos, mas como descrito por Macedo (1984, p. 35) o “[...] conjunto global de modos de fazer, ser, interagir e representar que, produzidos socialmente, envolvem simbolização e, por sua vez, definem o modo pelo qual a vida social se desenvolve”. Sendo assim, a cultura tem forte relação com o lazer, este constituindo-se como um rico canal de produção cultural das variadas gerações, formações e identidades.

Observa-se, dessa maneira, que o lazer está incorporado ao cotidiano das pessoas por uma lógica de consumo exacerbado ou funcionalista, devendo-se pensar em estimular políticas públicas orientadas para um pensar mais amplo, uma busca mais humana por diversão, descanso e desenvolvimento pessoal e social (MARCELLINO, 1983; DUMAZEDIER, 2004).

O turismo tem se transformado a cada dia em uma vivência buscada por milhares de pessoas que querem conhecer novas culturas, novas crenças, novas paisagens, novos conhecimentos ou mesmo tem vontade de se desligar dos problemas e da rotina de trabalho alienante.

Segundo Krippendorf (2001), as viagens, a possibilidade de ir para outros locais, de escapar da rotina massificante do dia a dia, se tornaram de grande importância na sociedade atual. Segundo pesquisa do CIET, centro de inteligência da economia do turismo e a Abav-SP/Aviesp, diferente do que muitos imaginam, o lazer é a motivação de cerca de 50% dos turistas que viajam pelo estado de São Paulo. O estado ocupa a terceira posição entre os destinos de lazer nacionais mais procurados com base em dados da Associação Brasileira de Operadoras de Turismo (BRAZTOA), o que superou o ano anterior quando estava em quarta posição (SÃO PAULO, 2023h)

De acordo com a Organização Mundial do Turismo - OMT, 963 milhões de pessoas viajaram pelo mundo em 2022, gerando mais de US\$ 1.012 bilhões em receita (UNWTO, 2022). Mais de 7 milhões de pessoas trabalham com turismo direta e indiretamente, o que representa 1 em cada 10 empregos gerados no mundo (UNWTO, 2018). No Brasil foram mais de 3,6 milhões de turistas estrangeiros, que geraram US\$ 5 bilhões em receita (UNWTO, 2022). Os dados mostram um cenário ainda em recuperação devido a pandemia da Covid 2019. Em 2019, o país havia registrado a entrada de 6,3 milhões de turistas estrangeiros. No Estado de São Paulo são cerca de 40 milhões de viajantes, sendo em torno de 2 milhões de estrangeiros, o que representa 40% do total nacional (SÃO PAULO, 2019).

Em pesquisa realizada por Stoppa, Trigo e Isayama (2017) aponta-se que 27% dos brasileiros vivenciam atividades turísticas e cerca de 67% gostariam desenvolver essas atividades no período de férias. Além dos interesses turísticos, representados pelos passeios e viagens, por vivências que possibilitem a mudança de paisagens e de novos ritmos e estilos de vida (CAMARGO, 1992), foram analisados também na pesquisa os interesses sociais, intelectuais, físico-esportivos, manuais e artísticos do lazer do brasileiro (DUMAZEDIER, 1980).

Os dados desta pesquisa mostram que as políticas públicas, nessa medida, devem ser pensadas considerando a importância de estimular e tornar acessível as viagens, o turismo e o lazer para as pessoas. Para isso, as políticas devem considerar as inúmeras barreiras presentes nas vivências de lazer, como a restrição de tempo para muitas pessoas da sociedade atual que possuem longas jornadas de trabalho, a falta de renda, o restrito acesso à informação sobre os destinos de viagem (isso quando não se fala do excesso de informação principalmente em canais

online que acabam se tornando desinformação). Outro fator que deve ser superado é a visão funcionalista atribuída ao lazer, sendo uma válvula de escape das tensões do trabalho ou um produto da Indústria Cultural (MARCELLINO, 2008), que nivela por baixo, a partir de conteúdos de reduzido valor cultural.

É necessário superar a visão funcionalista e estimular viagens mais críticas e criativas, para além da perspectiva alienante, que não se busca mudanças, apenas aceita o que é imposto ou definido por algumas parcelas da população.

Um dos itens relevantes nessa discussão é levantar o questionamento sobre as motivações que levam as pessoas a viajarem. Uma delas está muitas vezes relacionada a insatisfação existente com a cidade que mora, com a rotina alienante, o estresse do trabalho e da vida nas grandes cidades (KRIPPENDORF, 2001).

Dessa forma, pode-se dizer que esse fator influencia na forma de fruição das viagens e pode ter impacto na atitude que o viajante assume durante suas viagens e na forma como retorna delas, no qual se espera que conquistem uma postura crítica e criativa. O descanso e o uso das viagens para fuga dos problemas rotineiros embora seja relevante, deve-se pensar em vivências mais abrangentes, que explorem as inúmeras oportunidades que as viagens permitem.

O turismo e o lazer são áreas dinâmicas em constantes transformações, evidenciado por meio de um conjunto de acontecimentos ao longo do processo histórico. As viagens e os deslocamentos ocorrem desde os nomadismos das sociedades primitivas, das jornadas das sociedades agrícolas, as grandes navegações do século XVI, até mesmo as viagens da nobreza nos séculos XVI a XVIII, o *Grand Tour* dos jovens da nobreza no século XIX, as excursões de Tomaz Cook pela Inglaterra Industrial, os banhos termais para tratamentos terapêuticos em Bath – Reino Unido, avançando para os dias de hoje, com as tradicionais viagens para praia no verão, para destinos religiosos em feriados comemorativos, para locais de descanso ou aventura, múltiplas formas de deslocamento facilitadas pelas rodovias, aeroportos, expansão de redes hoteleiras, diversidade de estabelecimentos de alimentação, grandes e organizadas ações de marketing de viagem, linhas de crédito, entretenimento, lazer, foram tornando as viagens uma busca adorada pelas pessoas (TRIGO, 2013; PANOSSO NETTO, GAETA, 2010; URRY, 2001; PANOSSO NETTO, 2010; KRIPPENDORF, 2001).

As tendências atuais são a busca de experiências, de momentos marcantes. Assim, o turismo pode ser visto como uma experiência que permite a transformação, o sonhar, desafiar os limites e o hedonismo (PANOSSO NETTO, GAETA, 2010). De acordo com MacCannaell (1973) as pessoas buscam autenticidade em suas viagens, mas atualmente até esse conceito é

alvo de questionamentos, se a busca é do autêntico, real, tradicional, ou apenas do que foge da rotina, que incorpora outros valores, lugares e pessoas (GRABUN, 1967; COHEN, 2007).

Dessa maneira, percebe-se que as viagens apresentam grande impacto na vida das pessoas. Entretanto, há um descontentamento nítido diante do local em que se mora, da rotina em que se vive e há uma busca incessante pela fuga do cotidiano (SANTOS, 2007). É necessário considerar o lazer, o turismo e as viagens enquanto tempo e espaço para adotar uma postura mais crítica e criativa diante das realidades atuais e dos problemas enfrentados no mundo (MARCELLINO, 2008; MOESCH, GASTAL, 2007).

Os campos de Turismo e Lazer trazem na maioria dos casos uma conotação positiva em qualquer conversa ou encontro entre um grupo de pessoas, pois naturalmente projeta-se imagens positivas de pessoas felizes usufruindo de seu tempo livre das mais diferentes formas, na praia, no campo, em grandes redes de hotéis e restaurantes típicos.

Preserva-se um ideal de felicidade nas viagens que devem ser vistas para além do divertimento, mas também como oportunidade de desenvolvimento social e prática da cidadania. Atualmente estão ligadas principalmente ao ideal de paraíso e do afastamento do estresse das grandes cidades.

Dessa maneira, é necessário considerar o imaginário e os símbolos que essas experiências representam no desenvolvimento de políticas públicas de turismo. Na sociedade atual, a busca por experiências autênticas, memoráveis e que possam ser registradas e divulgadas tem se tornado uma das principais motivações de viagem (TRIGO, STOPPA, ISAYAMA, 2017).

No livro de literatura “Sapiens: uma breve história da humanidade”, um dos *best sellers* da atualidade, Harari (2015) destaca que

[...] as pessoas gastam grandes somas de dinheiro com férias no exterior porque realmente acreditam nos mitos do consumismo romântico. O romantismo diz que para aproveitar ao máximo nosso potencial humano devemos ter tantas experiências diferentes quanto possível. [...] Uma das melhores maneiras de fazer tudo isso é escapar da nossa rotina diária, deixar para trás nosso cenário familiar e viajar para terras distantes, onde podemos “vivenciar” a cultura, aromas, os sabores e normas de outros povos. [...] Dessa maneira, os hábitos de consumo mudaram e o turismo entrou nesse mercado como um produto que vende uma experiência inesquecível, que poderá fazer o viajante esquecer a rotina alienante e a vida medíocre que possui para viver o novo, o feliz, o moderno e como ele quer ser visto pelos outros (HARARI, 2015, p.123).

Nessa lógica as experiências positivas, o novo, o moderno, a cultura, a felicidade somente é possível de ser vivenciada fora, distante de nossas realidades. Embora esse cenário

seja bastante aceito, é necessário ir além, considerando as possibilidades de conhecer a própria cidade, o bairro, história e cultura, de modo a desenvolver vínculos afetivos, identidade e valores de participação com a cidade em que se mora e trabalha. Da mesma forma que entender que as viagens são uma ampla oportunidade de despertar novos olhares sobre nós mesmos, sobre a sociedade e o local que vivemos e que visitamos (MOESCH, GASTAL, 2007).

Segundo Moesch e Gastal (2007) é possível pensar em uma política pública de turismo para o morador na própria cidade, incentivando-o a conhecê-la, apropriar-se dos seus fixos e fluxos, ser capaz de gostar do local que mora, estuda e trabalha. Ações e programas de turismo para os residentes permitem o estranhamento, sentimento de vivenciar às vezes paisagens conhecidas por meio de uma nova ótica, mais positiva e cidadã.

Assim, a gestão das políticas públicas envolve um conjunto de questões e de atores que devem ser considerados nos mais diversos níveis de governo e nas mais diversas áreas, dentre elas de Lazer e de Turismo. A atuação dos governos deve buscar atender os interesses locais, da mesma forma que respeitar as legislações e orientações de governos centrais. O turismo, enquanto vivência de lazer, deve ser considerado a partir do desenvolvimento social, da possibilidade de participação popular e cidadania.

Segundo Gunn e Jafari (1980) em uma das conferências mundiais da área promovida pela Organização Mundial do Turismo em 1980, os participantes pontuaram um conjunto de elementos relativos ao papel do Estado na atividade turística, dentre eles, que:

- Os Estados terão que dar mais atenção ao desenvolvimento da atividade turística nacional e internacional;
- Os Estados devem harmonizar o turismo com outras necessidades básicas de sociedade;
- A autenticidade da imagem turística é da responsabilidade dos Estados;
- A política de planejamento do turismo deve ser desenvolvida em vários níveis no contexto da política nacional;
- O desenvolvimento da oferta exige um maior esforço de compreensão, cooperação e coordenação entre o setor público e o setor privado;
- A cooperação tecnológica entre governos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento devem ser intensificados;
- Os Estados e as operadoras devem tomar medidas destinadas a escalonar férias e a promoção do turismo nacional;
- Melhores condições devem ser garantidas para promover o sucesso de pequenas e médias empresas;
- Os Estados devem dispensar a exigência de visto; [...] (GUNN & JAFARI, 1980, p. 483, tradução própria).

Embora o texto não seja atual, pode-se perceber que esses ainda são alguns dos desafios na gestão pública. Para Beni (2000) os governos devem definir as prioridades, normas

e administrar recursos ligados a atividade, bem como prover diretrizes e facilidades para o incremento do turismo.

Segundo a Organização Mundial do Turismo (OMT, 2021) o desenvolvimento de uma política de turismo requer uma abordagem holística do turismo, considerando suas diferentes possibilidades, bem como seus processos de governança. A governança deve ser trabalhada a partir de duas dimensões: 1) capacidade de gestão dos governos, determinada pela coordenação e colaboração das ações envolvendo uma rede de atores; 2) gestão eficaz, definida pelas competências e recursos institucionais de apoio disponíveis para aplicação nos processos de definição dos objetivos das políticas públicas e da procura de soluções e oportunidades ao setor, sendo o Estado capaz de prover ferramentas e meios para a execução conjunta das políticas de turismo.

Outra questão que deve ser pensada, segundo Hall e Jenkins (2004) é que as políticas de turismo precisam ser analisadas a partir dos seus níveis de intervenção (macro, médio, micro) e de transformação no espaço. É necessário entender o que já foi feito, quais foram as decisões tomadas e os procedimentos adotados, ou seja, a história do local antes de definir o que será feito, sendo possível para isso utilizar estudos de caso, descrições, teorias, explicações e relatos existentes.

Importante considerar também que há uma falta de consenso e de entendimento pelos gestores públicos sobre os conceitos fundamentais de turismo, turista e setor do turismo, o que compromete a elaboração das políticas, assim como uma falta de compreensão dos seus processos de desenvolvimento (HALL, JENKINS, 2004). Outro ponto é de que a profissionalização dos gestores ainda é um desafio, principalmente quando se amplia para outras áreas que se relacionam com a atividade, como meio ambiente, cultura, esporte, lazer, transportes, educação, segurança pública, que carecem de um entendimento amplo da área, para além do senso comum.

Algumas ações como a capacitação de guardas civis para atendimento ao turista, inclusão de disciplinas ou conteúdos de turismo no ensino básico, linhas de ônibus e roteiros turísticos para turistas e moradores, assim como uma política de uso público em parques e unidades de conservação podem melhorar o entendimento sobre a importância do turismo na sociedade.

No entanto, é necessário processos de sensibilização contínuos e efetivos que não se percam com evasão ou saída de funcionários ou gestores responsáveis por tais iniciativas. Uma atuação mais próxima de entidades, conselhos e do setor privado pode contribuir com a formação de agentes multiplicadores responsáveis pela difusão dessas ações. A política deve

caminhar na perspectiva de criar autonomia nos sujeitos, estimulando a cidadania e a participação mais ativa da sociedade em problemas sociais.

Outro aspecto da atividade é de que, embora o surgimento de diversos conceitos de turismo possa ter contribuído com uma ampliação do seu entendimento, não há uma clareza e nem um consenso sobre o que promover no campo das políticas de turismo. Não há modelos de formulação e análise de políticas públicas de turismo. Somado a isso, a área é dinâmica e em constantes transformações, o que compromete um planejamento linear.

Além da descontinuidade das administrações municipais, há diferentes pensamentos sobre o que deve ser desenvolvimento pelos Municípios, Estados e União. O Ministério do Turismo tem um papel coordenador e orientador atualmente, mas os governos estaduais e municipais têm autonomia para gerir a política da maneira que mais se adequa à sua realidade. Assim, alguns se focam em eventos, outros em empregos e renda, outros em valorização do patrimônio cultural, natural e histórico, ou ainda dedicam recursos e competências para questões de mobilidade e estadia nos destinos. Um olhar para todas essas e muitas outras questões se faz necessário na busca de uma abordagem holística e atuação eficiente no turismo.

Para Ritche (2003) é necessário, também, um olhar para as crises e desastres que tem impacto direto no turismo, como o terrorismo, a instabilidade política, a recessão econômica e os desastres naturais, podendo-se adicionar nesse contexto as pandemias. Além disso, fato muito presente, mas pouco discutido, são as crises e mudanças internas dos órgãos públicos, que podem resultar na falta de planejamento ou de gestão, da resistência a mudança, da carência de equipe qualificada, entre outros elementos que podem afetar o desempenho da ação pública.

Observou-se que algumas prefeituras, devido à crise econômica causada pela pandemia da Covid-19, têm incorporado a atividade turística a órgãos de desenvolvimento econômico e trabalho, como solução para garantia de ações na área. No entanto, mais do que nunca as pastas de turismo devem ter autonomia e uma atuação intersetorial com diversos órgãos da administração pública, visto que a pandemia afetou também setores sociais e culturais que se relacionam com o turismo.

Krutwaysho e Bramwell (2010), fazendo uma análise das políticas públicas de turismo de diversos países, colocam que no Brasil, principalmente a partir de uma análise dos parques naturais, há falta de apoio político, restrição orçamentária, limitação da capacidade institucional e a fraca coordenação entre os níveis de governo.

Observa-se que o tema da coordenação intergovernamental tem sido um assunto recorrente principalmente no Brasil nos dias de hoje, pois inicialmente o processo de descentralização motivada pelo federalismo foi o centro das pesquisas, estudos e debates,

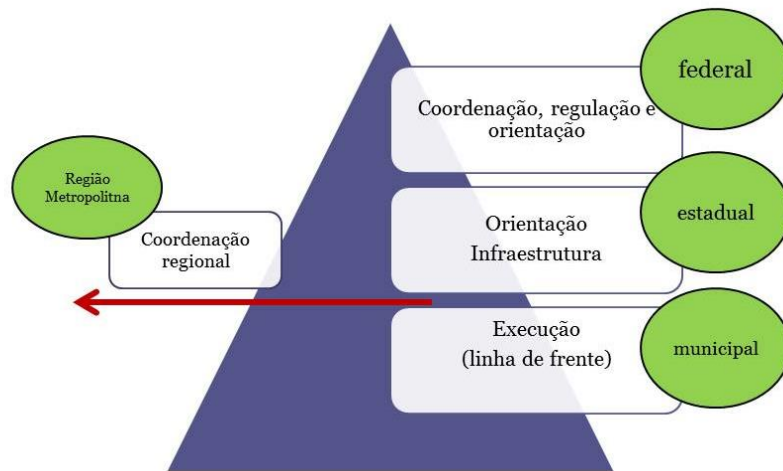
entendendo que essa seria a panaceia da gestão pública (ARRETCHE, 2012), fato que não se concretizou considerando que, na prática, os processos para minimizar a centralização política quando não combinadas com incentivo a coordenação, redemocratização, burocratização, qualificação técnica e profissional podem não alcançar os resultados esperados. Se por um lado, é positivo a maior atenção dada ao assunto da coordenação nas políticas públicas, por outro o assunto não pode se tornar uma segunda panaceia, pois esta forma de administração, sozinha, não é capaz de melhorar a eficiência das políticas, sendo necessárias outras políticas e caminhos complementares.

Analisando a China, Krutwaysho e Bramwell (2010) colocaram que há falta de planos detalhados, limitada experiência, divergência entre o que foi definido nos planos e feito na prática, assim como há diferentes prioridades do setor público e do setor privado. Em relação a cidade de Mallorca, na Espanha, é apontado uma falta de planejamento, limitado entusiasmo dos envolvidos para definição de ações a longo prazo, falta de integração da política nacional com a política regional, definidas diferentes prioridades, assim como foco em ações a curto prazo e focadas em questões econômicas. Muitos autores, tanto da gestão pública, quanto do turismo colocam que há uma carência de políticas de longo prazo, pois os governos decidem promover ações que vão garantir sua gestão (4 a 8 anos), sem planos mais duradouros que serão deixados para novos governantes que possivelmente não seguirão seus planos e projetos.

Tais apontamentos trazem um panorama sobre as limitações encontradas no desenvolvimento de políticas públicas de turismo, incluindo o exemplo do nosso país. No Brasil, Beni (2000) coloca que o trabalho de coordenação deve ser função básica do governo federal. Segundo ele, o papel do governo federal no turismo é de formular diretrizes, coordenar planos, orientar e coordenar a iniciativa privada. Os governos estaduais e locais devem atuar no planejamento e execução de programas, projetos, bem como na criação e gestão de equipamentos turísticos. Ressalta também que o turismo assume diferentes graus de importância dependendo do governo, da sua posição hierárquica e da linha de subordinação que ele se insere.

A partir disso, no Brasil, o Ministério do Turismo tem assumido um papel mais voltado a coordenação, aliado com funções de regulação e orientação, enquanto os governos locais estão mais ligados a infraestrutura e execução. Entende-se que o esquema abaixo ilustraria, uma divisão de competências entre os 3 níveis de governo e regiões metropolitanas ou administrativas:

Figura 1 - Competências por nível de governo no turismo



Fonte: elaboração própria

Nessa lógica, houve uma ampliação das responsabilidades dos governos locais por possuírem maior autonomia nas decisões e recursos financeiros. No entanto, eles não foram devidamente preparados para assumirem essas funções, sem uma estrutura adequada para gestão pública e recursos humanos com competência técnica para isso.

Na lógica colocada por Farah (2010) no qual os governos precisam fazer diferente e não apenas fazer mais, buscando novas competências e recursos, é possível identificar que esse movimento teve influência na política municipal de turismo, pois segundo Hall e Jenkins (2004), a política de turismo em muitos países era centralizada nos governos federais, fato que foi se transformando no passar dos anos. No Brasil isso ocorreu principalmente após a CF88 e com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo a partir da década de 1990 (VIEIRA, 2011).

Diante do colocado, Lohmann e Panosso Netto (2008) destacam que o turismo envolve vários organismos em seu desenvolvimento, os municípios com suas Secretarias de Turismo (ou órgãos responsáveis pelo Turismo), que devem fundamentar suas políticas nas diretrizes estaduais, que por sua vez baseiam-se no Plano Nacional de Turismo, do órgão federal, levando em consideração aspectos culturais, ambientais, sociais e econômicos da atividade no país e as orientações da Organização Mundial do Turismo (OMT).

Dessa forma, evidente é a importância da interação entre os órgãos. Entretanto, dentre os problemas enfrentados entre eles está justamente a falta de articulação e comunicação. Outras questões a se considerar são os conflitos de interesse entre os organismos públicos e o setor privado, pois nem sempre possuem as mesmas metas, ideologias e objetivos, além da falta de

continuidade na gestão, com o encerramento de ações de governos anteriores, simplesmente para não “dar crédito” ao governante predecessor (LOHMANN, PANOSSO NETTO, 2008).

Segundo aos autores, a relação do governo com o Turismo é tão complexa que as pesquisas científicas deveriam discutir como os programas e ações desenvolvidos impactam na atividade turística, da mesma forma que se faz relevante entender também como o Turismo influencia as ações dos governos, em todos os níveis (LOHMANN, PANOSSO NETTO, 2008).

Na sequência, serão relatados de forma sucinta os principais acontecimentos da política Estadual de Turismo em São Paulo, uma vez que considera-se importante que para o desenvolvimento de uma política de Turismo é necessário entender o histórico da atividade e de suas políticas desenvolvidas em uma determinada localidade,

3.6.1. Histórico da Gestão Pública de Turismo no Estado de São Paulo (período de 1921 – 2018) e suas relações com a Política Nacional

Considerando as tendências europeias de viagens para cidades que oferecessem tratamentos terapêuticos, águas termais ou destinos de praia (URRY, 2001), no estado de São Paulo o primeiro registro de uma política que veio a ser uma política de turismo diz respeito a classificação de municípios como estâncias climatéricas, de repouso e de águas termais, com registros nas Constituições Estaduais de 1921 e 1929, conforme artigo 72 de ambas as cartas (SÃO PAULO, 1921; SÃO PAULO, 1929).

Em 1934 foi criada na divisão administrativa do estado os municípios destinados a serem estâncias de tratamento ou de repouso no qual, conforme decreto estadual 6.501, de 19 de junho de 1934, em seu artigo primeiro descreve que “define-se que podem ser estâncias os municípios com condições do meio físico com existências de águas para tratamento de moléstias ou com praias apropriadas para banho” (SÃO PAULO, 1934, p. 1).

Nesse período houve registro de alguns locais, como Campos do Jordão, Guarujá, Águas da Prata, Lindóia e São José dos Campos (excluído em 1977), que embora com outras divisões territoriais, eram consideradas estâncias. De acordo com alguns decretos disponíveis no site da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) foi possível entender que esse era apenas um título para municípios com características ligadas a águas termais, clima diferenciado ou praias, sem necessariamente repasse de recursos financeiros ou existência órgãos para gestão e regulação desses municípios.

As estâncias, dessa maneira, inicialmente surgiram para serem cidades voltadas ao tratamento de doenças e para o turismo de saúde. Havia espaços para tratamento de tuberculose

e de outras doenças, fato que foi se transformando ao longo dos anos com busca desses destinos também para lazer e descanso.

Segundo Raimundo et al. (2010), a partir do final da década de 1930, as cidades litorâneas do estado de São Paulo, principalmente da Baixada Santista, experimentaram o incremento do turismo de veraneio, motivado por melhorias na infraestrutura rodoviária. A urbanização, industrialização e o crescimento imobiliário incentivaram o turismo de segunda residência nos finais de semana, sendo uma tendência que começou a crescer nesse período, florescendo assim o turismo de massa, que passou a gerar transformações nas paisagens desses destinos.

Foi somente em 1947 que aconteceu um avanço na constituinte estadual prevendo recursos orçamentários às estâncias, definindo que “nessas estâncias, o Estado aplicará, anualmente, em serviços públicos, quantia pelo menos igual a totalidade da arrecadação municipal”. (SÃO PAULO, 1947, p. 15). A partir de 1947 foram instituídas as classificações de estâncias balneárias e climáticas e posteriormente as hidrominerais e turísticas (RAIMUNDO et al., 2010).

Diante desse contexto, o Governo Federal entendendo o crescimento do turismo de massa no país passou a atuar na busca de estratégias para, dentre outras coisas, a fiscalização e controle da atividade. Segundo Pimentel e Pimentel (2014) e Lopes e Panosso Netto (2021), na Era Vargas (1930-1945), as políticas de turismo tiveram como foco o marketing internacional, dada a abertura do país para mercados estrangeiros, bem como o estímulo e o controle da atividade internamente.

Em 1934 foi estabelecida a Comissão Permanente de Feiras e Exposições e em 1939 foi criada a Divisão de Turismo no Departamento de Imprensa e Propaganda da Presidência da República (DNIP) com estudos e políticas voltadas ao crescimento do fluxo turístico, ao aumento da arrecadação advinda de relações com outros países e a fiscalização de serviços turísticos nacionais, como de agências de viagens e companhias aéreas e marítimas.

Em São Paulo, além da política de estâncias, a existência das Rodovias Osvaldo Cruz e dos Tamoios, aliada a opções de hospedagem, alimentação e as segundas residências impulsionaram o turismo de sol e praia também no Litoral Norte do estado. A inauguração da Rodovia Anchieta em 1948 embora também tivesse atraído visitantes a região da Baixada Santista, tinha foco prioritário o porto e a construção do polo siderúrgico e petroquímico de Cubatão (RAIMUNDO et al., 2010). O incremento do turismo foi marcante também para o litoral sul, com a inauguração da Rodovia Padre Manuel da Nóbrega, principalmente para Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe a partir de 1961 (BECK, 2016).

Esse movimento de melhoria da infraestrutura foi uma tendência evidenciada em todo o país. Começaram pelas obras viárias, de equipamentos e serviços turísticos, que visavam atrair turistas internacionais, mas também estimularam e deram condições para realização de viagens domésticas. Com isso, visando incentivar a construção de empreendimentos turísticos em São Paulo, foi instituído lei nº 14.652, de 11 de abril de 1945, que dispunha de regalias para empresas construírem hotéis no território estadual, dentre elas a isenção de impostos por até 10 anos (SÃO PAULO, 1945).

Em nível federal, com a extinção da Divisão de Turismo em 1945 foi criado o Departamento Nacional de Informações, que não apresentava uma pasta específica para o turismo. Um fato marcante desse período foi a criação das leis trabalhistas e o estabelecimento de férias aos trabalhadores, contribuindo com a ampliação das viagens de lazer (PIMENTEL, PIMENTEL, 2014).

No período de 1945 a 1963 o Governo Federal esteve focado no aproveitamento do capital internacional gerado pelo turismo e pela abertura do mercado nacional, assim como no planejamento da atividade, e segundo Lopes e Panosso Netto (2021) foi formada uma Comissão Parlamentar de Inquérito para estudar problemas no turismo brasileiro a fim de diagnosticar problemas e medidas legislativas para o setor.

Em 1958 institui-se a Comissão Brasileira de Turismo, órgão vinculado a Presidência da República, que teve como objetivo aproveitar melhor as potencialidades turísticas no país. No entanto, essa comissão foi extinta em 1962, dando lugar a Divisão de Turismo e Certames que dessa vez passou a trabalhar o turismo nacional interno, com sua fiscalização, avaliação e controle (PIMENTEL; PIMENTEL, 2014).

Em 1965, um marco no estado de São Paulo foi a criação da Secretaria de Estado de Negócios Turísticos, instituída com objetivo de promover o incremento do turismo no estado, organizar festivais e calendário de eventos turísticos, incentivar ações de capacitação e qualificação profissional com criação de cursos e escolas de turismo, estimular a criação de empresas no setor (SÃO PAULO, 1965).

Em nível nacional, em 1966 é estabelecida uma Política Nacional de Turismo e é criado, conforme lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR). Esse período foi marcado historicamente pela ditadura militar, pela centralização do Estado e também foi o período do milagre econômico (LOPES; PANOSSO NETTO, 2021).

Em 1970 pelo decreto lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971, fica criado o Fundo Nacional de Turismo (FUNGETUR), gerido pela Embratur (LOPES; PANOSSO NETTO,

2021). Tal acontecimento deu força para os estados e municípios avançarem com suas políticas de turismo.

Em São Paulo foram instituídas as Estações de Turismo pela Secretaria de Negócios Turísticos incluindo os municípios estâncias turísticas e os municípios com mais de 500 mil habitantes, de acordo com decreto 47.328, de 07 de dezembro de 1966 (SÃO PAULO, 1966), e no ano seguinte por meio do Decreto 48.702, de 24 de outubro de 1967 foi estabelecido o Selo de Confiança do Turismo, para profissionais que fizeram cursos ofertados pela Secretaria ou demais escolas e órgãos reconhecidos por ela, assim como para serviços e equipamentos turísticos como hotéis, restaurantes, bares, etc. (SÃO PAULO, 1967). Tal iniciativa dialogava com a estratégia de controle e fiscalização da atividade do Governo Federal que tomou mais força com a criação da Embratur, órgão que ficou responsável pela fiscalização do setor até o surgimento do Ministério do Turismo em 2003.

Em 1967, por meio do Decreto n° 49.165, de 29 de dezembro, é criada no estado de São Paulo a Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo, substituindo o órgão anterior, tendo as seguintes atribuições

- 5.1 - levantamento, definição e divulgação de atrações turísticas
- 5.2 - promoção do desenvolvimento de áreas ou recursos turísticos
- 5.3 - organização e incentivos á realização de certames e festejos com fins de concorrer para o desenvolvimento do turismo.
- 5.4 - administração de serviços necessários ao desenvolvimento do turismo.
- 5.5 - supervisão e fiscalização da administração de estâncias hidrominerais, bem como verificação e adequação das condições sanitárias nessas áreas.
- 5.6 - formação e incentivo à formação de pessoal especializado para serviços ligados ao turismo. (SÃO PAULO, 1967b, p. 2)

Com a Constituição Estadual de 1967 se estabeleceu o "Fundo de Melhoria das Estâncias, com dotação anual nunca inferior à totalidade da arrecadação de impostos municipais dessas estâncias, no ano anterior" (SÃO PAULO, 1967c, p. 10), que a partir de 1968, conforme lei n° 10.167, de 04 de julho de 1968, passa a ser vinculado à Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo (SÃO PAULO, 1968).

Em 1967, conforme decreto n° 48.281, de 25 de julho de 1967, foi instituído requisitos mínimos para a classificação de Hotéis e Pensões no estado de São Paulo, que foi atualizado por decreto em 1968, definindo os tipos e categoriais de hospedagem no estado (SÃO PAULO, 1967d). Em complemento, foi estabelecido decreto-lei n° 75, de 27 de maio de 1969 para conceder estímulos fiscais a empreendimentos turísticos, isentando o imposto de circulação de

mercadorias para alimentos e bebidas em hotéis, desde que considerados de interesse turístico (SÃO PAULO, 1969).

Em 1969 foram definidos os critérios para os municípios se tornarem estâncias, sendo principalmente ligados à sua oferta e estrutura turística. Conforme decreto-lei complementar nº9, de 31 de dezembro de 1969, os municípios podiam ser estâncias hidrominerais se possuírem fontes naturais de água dotadas de qualidades terapêuticas, ou estâncias climáticas ou balneárias comprovando clima e condições favoráveis, como a existência de hotéis. A referência aos hotéis apresentava uma relação das estâncias com os destinos turísticos e assim com uma política de turismo, o que não é fator explícito na legislação da época, visto o caráter mais medicinal e terapêutico que as viagens tinham antigamente (SÃO PAULO, 1969b).

Em 1970 o Fundo de Melhorias das Estâncias criado em 1967 se torna uma autarquia que passa a ser chamada de Fomento de Urbanização e Melhoria das Estâncias - FUMEST com a finalidade de desenvolver programas de urbanização e melhoria das estâncias, sendo subordinado a Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo, conforme Decreto-lei nº 258, de 29 de maio de 1970 (SÃO PAULO, 1970). Nesse período as então estações de turismo existentes passam a ser núcleos turísticos permanentes ou periódicos (destinos que promovem eventos e festivais). A partir de 1975 a pasta muda de nome para Secretaria de Negócios de Esportes e Turismo.

Um grande volume de estâncias foi estabelecido a partir de 1975, acelerando assim o turismo no estado, seguindo até 2014 com 70 municípios classificados como estâncias, encerrando a possibilidade de ingresso de novos municípios nessa classificação, quando em 2021 passou a ser iniciado o ranqueamento desses municípios, ou seja, aqueles que não cumprirem os requisitos mínimos podem perder título de estância. Dessa forma, abaixo as estâncias do estado (1947 – 2021):

Tabela 7 - Municípios estâncias, lei e ano de criação

Município	Lei	Ano
Caraguatatuba	Lei ° 38, de 30/12/1947	1947
Ilhabela	Lei nº 163, de 27/09/1948	1948
Itanhaém	Lei nº 163, de 27/09/1948	1948
São Sebastião	Lei nº 163, de 27/09/1948	1948
Cananéia	Lei nº 163, de 27/09/1948	1948
Cunha	Lei nº 163, de 27/09/1948	1948
Guarujá	Lei nº 163, de 27/09/1948	1948
Iguape	Lei nº 163, de 27/09/1948	1948
Ubatuba	Lei nº 163, de 27/09/1948	1948
Santa Rita do Passa Quatro	Lei nº 719, de 01/06/1950	1950

Campos Novos Paulista	Lei n° 3.315, de 29/12/1955	1955
Nuporanga	Lei n° 7.373, de 31/10/1962	1962
Monte Alegre do Sul	Lei n° 8.517, de 18/12/1964	1962
Bragança Paulista	Lei n° 8.389, de 28/10/1964	1964
Caconde	Lei n° 9.275, de 05/04/1966	1966
Analândia	Lei n° 9.450, de 14/06/1966	1966
Santo Antônio do Pinhal	Lei n° 9.714, de 27/01/1967	1967
São Bento do Sapucaí	Lei n° 9.700, de 26/01/1967	1967
Peruíbe	Lei n° 344, de 22/07/1974	1974
São Vicente	Lei n° 1.358, de 07/07/1977	1977
Mongaguá	Lei n° 1.482, de 06/12/1977	1977
Aparecida	Lei n° 1.808, de 26/10/1978	1977
Barra Bonita	Lei n° 2.109, de 14/09/1979	1979
Embu das Artes	Lei n° 2.165, de 12/11/1979	1979
Itu	Lei n° 2.130, de 01/10/1979	1979
Praia Grande	Lei n° 2.140, de 18/10/1979	1979
Santos	Lei n° 2.139, de 12/10/1979	1979
São Pedro	Lei n° 2.163, de 09/11/1979	1979
Águas de Lindóia	Lei n° 5.091, de 08/05/1986	1986
Águas de Santa Bárbara	Lei n° 5.091, de 08/05/1986	1986
Águas de São Pedro	Lei n° 5.091, de 08/05/1986	1986
Amparo	Lei n° 5.091, de 08/05/1986	1986
Ibirá	Lei n° 5.091, de 08/05/1986	1986
Lindóia	Lei n° 5.091, de 08/05/1986	1986
Monte Alegre do Sul	Lei n° 5.091, de 08/05/1986	1986
Poá	Lei n° 5.091, de 08/05/1986	1986
Serra Negra	Lei n° 5.091, de 08/05/1986	1986
Águas da Prata	Lei n° 5.091, de 08/05/1986	1986
Atibaia	Lei n° 5.091, de 08/05/1986	1986
Campos do Jordão	Lei n° 5.091, de 08/05/1986	1986
Socorro	Lei n° 5.091, de 08/05/1986	1986
Bananal	Lei n° 5.519, de 09/01/1987	1987
Presidente Epitácio	Lei n° 6.956, de 20/07/1990	1990
São Roque	Lei n° 6.899, de 08/06/1990	1990
Ibitinga	Lei n° 8.199, de 24/12/1992	1992
Tremembé	Lei n° 8.506, de 27/12/1993	1993
Bertioga	Lei n° 8.512, de 29/12/1993	1993
Batatais	Lei n° 8.993, de 23/12/1994	1994
Igaraçu do Tietê	Lei n° 8.980, de 13/12/1994	1994
Morungaba	Lei n° 8.830, de 25/07/1994	1994
Eldorado	Lei n° 9.174, de 01/08/1995	1995
Ilha Comprida	Lei n° 9.072, de 02/02/1995	1995
Paraguaçu Paulista	Lei n° 9.496, de 05/03/1997	1997
Holambra	Lei n° 9.955, de 27/04/1998	1998
Ribeirão Pires	Lei n° 10.130, de 09/12/1998	1998
São José do Barreiro	Lei n° 10.180, de 30/12/1998	1998
Salto	Lei n° 10.360, de 02/09/1999	1999
Ibiúna	Lei n° 10.537, de 13/04/2000	2000

Ilha Solteira	Lei n° 10.536, de 13/04/2000	2000
Pereira Barreto	Lei n° 10.538, de 13/04/2000	2000
Joanópolis	Lei n° 10.759, de 23/01/2001	2001
Paranapanema	Lei n° 10.944, de 26/10/2020	2001
Salesópolis	Lei n° 10.769, de 19/02/2001	2001
Avaré	Lei n° 11.162, de 21/06/20002	2002
Piraju	Lei n° 11.198, de 05/07/2002	2002
São Luiz do Paraitinga	Lei n° 11.197, de 05/07/2002	2002
Santa Fé do Sul	Lei n° 11.173, 03/04/2003	2003
Tupã	Lei n° 11.383, de 26/05/2003	2003
Brotas	Lei n° 15.535, de 25/07/2014	2014
Guaratinguetá	Lei n° 15.537, de 25/07/2014	2014
Olimpia	Lei n° 15.536, de 25/07/2014	2014
		Ranqueamento
Araras	Lei n° 17.469, de 13/12/2021	2021
		Ranqueamento
Barretos	Lei n° 17.469, de 13/12/2021	2021
		Ranqueamento
Paraibuna	Lei n° 17.469, de 13/12/2021	2021

Fonte: elaboração própria com dados fornecidos pela SETUR SP.

Em relação a política nacional, com a criação da Política Nacional de Meio Ambiente em 1981 iniciou-se pela Embratur um movimento para o desenvolvimento do turismo ecológico, onde começam a ser exploradas áreas do Pantanal e Amazônia. Em 1991, por meio da lei n° 8.181/91 e pelo decreto n° 448/92, a Embratur passa a ser uma autarquia especial vinculada à Secretaria Especial de Desenvolvimento Regional onde ela deixa de ser chamada de Empresa de Brasileira de Turismo para então chamar-se de Instituto Brasileiro de Turismo (LOPES; PANOSSO NETTO, 2021). Conforme decreto n° 448/92, são estabelecidas diretrizes para a política nacional de turismo, sendo elas

- I - a prática do turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do País;
- II - a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico (BRASIL, 1992).

O decreto também estabelece diversos objetivos ligados a democratização do turismo nacional, oferta de empregos e renda, aumento do fluxo turístico, difusão de pontos turísticos e a diversificação da oferta. Reforçou-se na lei a importância da atividade turística para o desenvolvimento regional e para reduzir o desequilíbrio entre as regiões do país (BRASIL, 1992). Em julho desse mesmo ano foi publicado o Plano Nacional de Turismo (Plantur) que devido a crise política da gestão Collor de Mello não foi implementado (LOPES; PANOSSO NETTO, 2021).

Foi somente a partir de 1990 que a política estadual passou a dialogar com a política nacional. De acordo com Vieira (2011), foi desenvolvido e coordenado pela Embratur o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) a partir de diretrizes da Organização Mundial do Turismo (OMT), visando incentivar a participação dos municípios no desenvolvimento turístico e na definição de diretrizes e estratégias de atuação conjunta, fato que dialoga com o movimento de descentralização política vivenciado pelo país a partir da CF88. Segundo o Ministério do Turismo (MTur)

considerado um processo de desenvolvimento turístico que priorizava o envolvimento da população local nas ações nos municípios, o PNMT procurava despertar nos gestores públicos, na sociedade e nos prestadores de serviços turísticos, a responsabilidade na construção e implementação coletiva das decisões acerca do rumo do desenvolvimento turístico municipal (BRASIL, 2015, pg. 13).

O estado de São Paulo desde 1967 tem uma política de municipalização fortalecida devido as estâncias. Em termos de estrutura organizacional, com a extinção da FUMEST em 1989 foi criado o Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (DADE), que atualmente é chamado de DADETUR – Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos, conforme Lei 16.283/2016, dando continuidade à política das estâncias e MITs, vinculado à Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo.

A partir de 2015, considerando o crescimento de destinos menores que passaram a atuar na atividade turística, possuindo opções de turismo rural, cultural, de pesca, religioso, de eventos, de natureza e ecoturismo, etc., foi instituída a classificação de “Municípios de Interesse Turístico”, também chamados de MITs, incorporando 140 municípios turísticos à política estadual, em conjunto com as 70 estâncias já existentes (2019b), conforme Emenda constitucional nº 40, de 09 de abril de 2015, que deu nova redação ao artigo 146, objetivando ampliar o número de municípios beneficiários dos recursos do Fundo de Melhoria das Estâncias, ficando:

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. (NR)
§1º - O Poder Executivo deverá encaminhar à Assembleia Legislativa, a cada três anos, projeto de Lei Revisional dos Municípios Turísticos, a ser disciplinado na lei complementar prevista no ‘caput’ deste artigo. (NR)
§2º - O Estado manterá, na forma que a lei estabelecer, um Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos, com o objetivo de desenvolver programas de

melhoria e preservação ambiental, urbanização, serviços e equipamentos turísticos. (NR)

§3º - O Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos terá dotação orçamentária anual correspondente a 11% (onze por cento) da totalidade da arrecadação dos impostos municipais das Estâncias no exercício imediatamente anterior, limitada ao valor inicial da última dotação atualizado pela variação anual nominal da receita de impostos estaduais estimada na subseqüente proposta orçamentária. (NR)

§4º - Os critérios para a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos serão estabelecidos em lei, garantida a destinação de 20% (vinte por cento) para os Municípios de Interesse Turístico. (SÃO PAULO, 1989, p. 38)

Diante disso, conforme Lei nº 17.469, de 13 de dezembro de 2021, foram incluídos os municípios a seguir como MITs:

Tabela 8 - Lista de municípios classificados como MIT - Município de Interesse Turístico

Município	Município	Município
1 ADAMANTINA	48 ICÉM	95 LAVRINHAS
2 ADOLFO	49 IGARAPAVA	96 MARÍLIA
3 AGUDOS	50 INDIAPORÃ	97 MOGI MIRIM
4 ALTINÓPOLIS	51 IPEÚNA	98 PALMEIRA D'OESTE
5 ANHEMBI	52 ITAPEVA	99 PAULICEIA
6 APIAÍ	53 ITAPORANGA	100 PIRAPORA DO BOM JESUS
7 ARAÇATUBA	54 ITARIRI	101 PONGAÍ
8 ARAÇOIABA DA SERRA	55 ITIRAPINA	102 PORTO FERREIRA
9 ARARAQUARA	56 ITUPEVA	103 QUELUZ
10 AREIAS	57 ITUVERAVA	104 RANCHARIA
11 BARBOSA	58 JABOTICABAL	105 REGISTRO
12 BARRA DO TURVO	59 JACAREÍ	106 RIBEIRÃO GRANDE
13 BEBEDOURO	60 JACUPIRANGA	107 RIFAINA
14 BOCAINA	61 JALES	108 RIOLÂNDIA
15 BOFETE	62 JARINU	109 ROSANA
16 BOITUVA	63 JAÚ	110 RUBINÉIA
17 BOTUCATU	64 JUNDIAÍ	111 SABINO
18 BRODOWSKI	65 JUQUIÁ	112 SALES
19 BURITAMA	66 JUQUITIBA	113 SANTA ALBERTINA
20 CABREÚVA	67 LARANJAL PAULISTA	114 SANTA BRANCA
21 CACHOEIRA PAULISTA CAMPINA DO MONTE	68 LENÇÓIS PAULISTA	115 SANTA CLARA D'OESTE
22 ALEGRE	69 LIMEIRA	116 SANTA CRUZ DO RIO PARDO
23 CAMPOS NOVOS PAULISTA	70 LINS	117 SANTA ISABEL SANTO ANTÔNIO DA
24 CARDOSO	71 MAIRIPORÃ	118 ALEGRIA
25 CESÁRIO LANGE	72 MARTINÓPOLIS	119 SANTO EXPEDITO
26 CRUZEIRO	73 MENDONÇA	120 SÃO BERNARDO DO CAMPO
27 CUBATÃO	74 MIGUELÓPOLIS	121 SÃO JOÃO DA BOA VISTA
28 DIVINOLÂNDIA	75 MINEIROS DO TIETÊ	122 SÃO JOSÉ DO RIO PARDO
29 DOIS CÓRREGOS	76 MIRA ESTRELA	123 SÃO MANUEL

30	ESPÍRITO SANTO DO PINHAL	77	MIRACATU	124	SÃO MIGUEL ARCANJO
31	ESTIVA GERBI	78	MOGI DAS CRUZES	125	SÃO SIMÃO
32	FERNANDÓPOLIS	79	MONTE ALTO	126	SERTÃOZINHO
33	GARÇA	80	MONTEIRO LOBATO	127	SETE BARRAS
34	GUAÍRA	81	NAZARÉ PAULISTA	128	SUD MENNUCCI
35	GUARAREMA	82	NOVO HORIZONTE	129	TABATINGA
36	IACANGA	83	ORLÂNDIA	130	TAMBAÚ
37	IBIRAREMA	84	OUROESTE	131	TAPIRAÍ
38	IGARAÇU DO TIETÊ	85	PANORAMA	132	TATUÍ
39	IGARATÁ	86	PARDINHO	133	TIMBURI
40	IPORANGA	87	PATROCÍNIO PAULISTA	134	TORRINHA
41	ITAOCA	88	PAULO DE FARIA	135	TRÊS FRONTEIRAS
42	ITAPIRA	89	PEDREIRA	136	UBARANA
43	ITÁPOLIS	90	PEDRINHAS PAULISTA	137	UCHÔA
44	ITAPUÍ	91	PIEDADE	138	VALENTIM GENTIL
45	ITAPURA	92	PIRACAIA	139	VOTORANTIM
46	ITARARÉ	93	PIRATININGA	140	VOTUPORANGA
47	ITATIBA	94	POÁ	141	PIRACICABA (2023) ⁸

Fonte: SÃO PAULO, 2021.

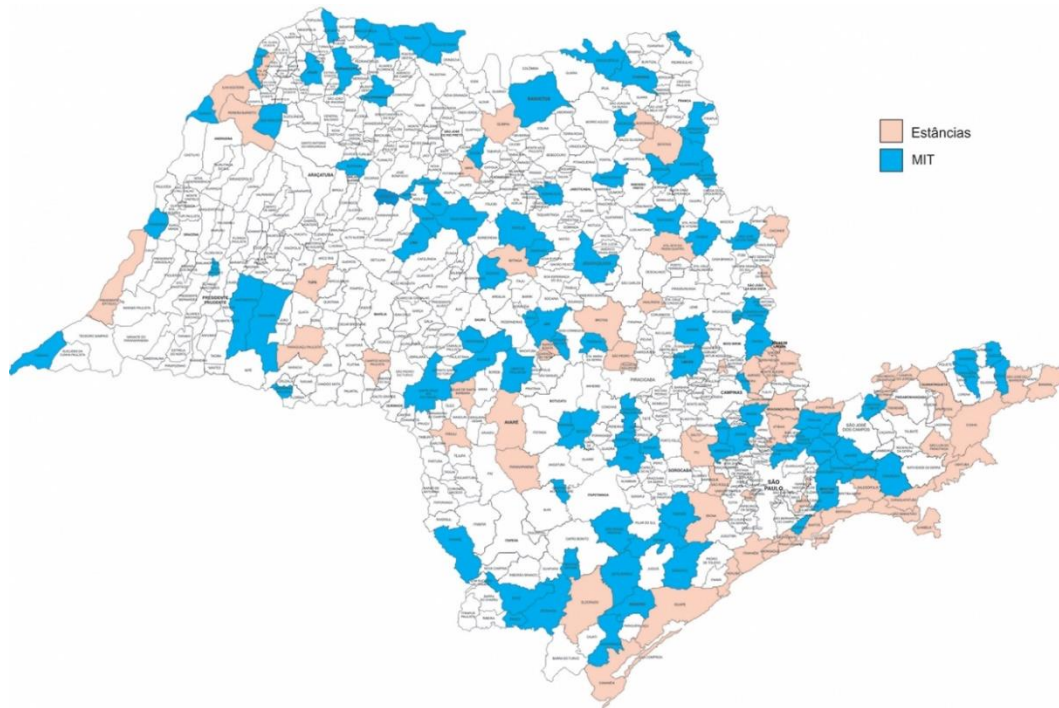
A partir de Lei complementar 1.261, de 29 de abril de 2015, foram estabelecidas condições e requisitos para a classificação de estâncias e municípios de interesse turístico, que prevê um ranqueamento de três em três anos com uma reclassificação desses municípios (SÃO PAULO, 2015).

Assim, antigamente os critérios para manter pleitear título de município turístico estavam ligados principalmente ao clima, a existência de praia, de fontes de águas e demais elementos ligados a oferta local, mas desde 2016 houve um incremento nos critérios com exigências ligadas majoritariamente à existência de uma política pública de turismo, com plano diretor e conselho municipal ativo na área, inventário da oferta turística, pesquisa de demanda, entre outros requisitos, conforme Resolução ST 14/2016 (SÃO PAULO, 2016).

No primeiro ranqueamento de 2021, de acordo com Lei n° 17.469, de 13/12/2021, três municípios foram rebaixados a categoria de MIT, sendo eles Campos Novos Paulista, Igarapu do Tietê e Poá e três se tornaram estâncias, que foram Araras, Barretos e Paraibuna (SÃO PAULO, 2021). Assim, se deu um novo desenho aos municípios turísticos do estado, conforme mapa a seguir:

⁸ Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?05/09/2023/governo-de-sao-paulo-sanciona-lei-que-classifica-piracicaba-como-municipio-de-interesse-turistico>>.

Figura 2 - Estâncias e Municípios de Interesse Turístico do estado de São Paulo



Fonte: Secretaria de Turismo e Viagens, 2019b.

Retomando aos fatos históricos, na gestão do Governador Mario Covas, de 1996 a 2001, a estrutura organizacional do governo estadual contava com a Secretaria de Esportes e Turismo, no entanto não há registros na Lei de Diretrizes Orçamentárias das ações desenvolvidas. Nesse período, em algumas gestões, a política das estâncias esteve vinculada a órgãos de planejamento e fazenda.

Na esfera nacional, conforme Lopes e Panosso Netto (2021), foi apresentada no governo de Fernando Henrique Cardoso uma política nacional de turismo voltada a promoção de uma gestão descentralização, fortalecimento dos órgãos estaduais e municipais e a municipalização enquanto política pública.

Seguindo essa perspectiva descentralizada, em 2003, a Medida Provisória (MP) n° 103 que depois se torna a Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003, cria o Ministério do Turismo (MTUR) e se desenvolve o Plano Nacional do Turismo 2003-2007 (PNT), instrumento de planejamento no qual estavam inseridos princípios ligados a fortalecer as identidades regionais e locais, a descentralização e a democratização do turismo. Em 2004, mudando a estratégia para uma atuação regional foi lançado pelo Ministério do Turismo o Programa Nacional de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, que tornou pública essa diretriz de trabalhar o turismo sob a perspectiva regional e não mais municipal, substituindo assim o PNMT (BRASIL, 2015; LOPES, PANOSSO NETTO, 2021).

Diante disso, foram traçadas diretrizes municipais ou regionais, mas ainda havia uma dificuldade de entendimento sobre a formulação das políticas de turismo, sobre as capacidades técnicas das gestões locais, algo que foi sendo aprimorado somente ao longo dos anos e ainda hoje há deficiências e pontos a serem superados principalmente no que tange a atuação conjunta e regional.

Esse movimento de regionalização já vinha sendo trabalhado mesmo que de forma mais tímida em alguns estados. Em São Paulo, em 2002 foi instituída a primeira região turística - Circuito das Frutas, conforme Decreto nº 47.180, de 02/10/2002, que existe até hoje na região de Jundiaí (SÃO PAULO, 2002).

Em 2002 é instituída uma Secretaria de Turismo e implementado o Programa de “Fomento ao Turismo Integrado”, com orçamento total de 82,7 milhões de reais, sendo um montante de 73,7 milhões destinado a celebração de convênios com municípios classificados com estâncias. Logo no mesmo ano a área é incorporada a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo, conforme Decreto n.º 46.744, de 3 de maio de 2002, que estabeleceu funções de promover o incremento do turismo, criar condições para o desenvolvimento da consciência turística no estado, entre outras políticas semelhantes as gestões anteriores (SÃO PAULO, 2002b).

No período de 2002 a 2010 foram desenvolvidos outros programas e ações, mas há poucos registros sobre eles. Há apenas alguns guias impressos ligados aos segmentos turísticos que são encontrados na Sede da Secretaria de Turismo e Viagens como documento histórico de registro, como de turismo rural e náutico.

A partir de 2005 é criada a Secretaria de Esportes, Lazer e Turismo (SELT), que segue até 2010 tendo o turismo como uma coordenadoria desta secretaria, sem registros das políticas desenvolvidas. Em 2010 passou a funcionar uma empresa pública de turismo estadual chamada de Companhia Paulista de Turismo e Eventos (CPETUR) voltada a promoção e inteligência de mercado de turismo, conforme Lei 13.560, de 01 de julho de 2009 (SÃO PAULO, 2009), que seria incorporada a SELT, mas isso não foi feito devido as mudanças de governo posteriores. A empresa fazia parte Comitê Executivo Paulista da Copa do Mundo de 2014, desenvolvendo ações também relacionadas aos grandes jogos. Ela foi instituída pelo Governador José Serra, que com a mudança de gestão em 2011 passou a ser incorporada a Secretaria de Turismo atuando com ações conjuntas, sendo extinta em 2015.

Em 2008 foi promulgada a Lei Geral do Turismo, de nº 11.771, que dispõe sobre a Política Nacional do turismo. Nela cita-se as atribuições do Ministério do Turismo, da política,

plano e sistema nacional de turismo, da coordenação das ações, do fomento a atividade turística e dos prestadores de serviços turísticos (BRASIL, 2008).

Embora o capítulo III da lei cite a coordenação e integração das decisões e ações no Plano Federal, suas seções não mencionam os caminhos de como isso seria feito, reforça somente a importância do desenvolvimento uniforme e orgânico da atividade turística entre a esfera pública e privada. Não há menção à coordenação entre os órgãos das diferentes esferas de governo. Somente em seu artigo 44 cita-se que

Art. 44. O Ministério do Turismo poderá delegar competência para o exercício de atividades e atribuições específicas estabelecidas nesta Lei a órgãos e entidades da administração pública, inclusive de demais esferas federativas, em especial das funções relativas ao cadastramento, classificação e fiscalização dos prestadores de serviços turísticos, assim como a aplicação de penalidades e arrecadação de receitas (BRASIL, 2008, p. 14).

Assim, a lei se mostra positiva para o desenvolvimento da atividade nacional, sendo uma regulamentação esperada pelo setor, mas carece de informações relativas à coordenação intergovernamental, citando somente funções que podem ser delegadas aos governos subnacionais, sem menção a ações participativas, que futuramente vão ocorrer de maneira mais tímida, mas presentes.

A partir de 2011 houve a criação da Secretaria de Turismo, sem vinculação com outros setores, ampliando a política estadual de turismo, conforme decreto 56.635, de 01 de janeiro de 2011. De 2011 a 2019, na gestão do Governador Geraldo Alckmin, além da política do DADETUR destinado a celebração de convênios para repasse de recursos às estâncias e municípios de interesse turístico, os programas e ações eram voltados à sensibilização, conhecimento, educação e promoção dos destinos turísticos em âmbito estadual e nacional.

Dentro do Plano Plurianual – PPA 2012-2015/2016-2019 a atual Secretaria de Turismo e Viagens possuía duas frentes de atuação: Incremento do Turismo Paulista e Melhoria da Infraestrutura dos Municípios Estâncias e de Interesse Turístico, conforme Lei nº 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Dentre as ações, de forma mais detalhada, estavam 13 ações e programas:

1. Roda SP: linha de ônibus turística itinerante que realizava roteiros turísticos regionais pelas cidades do estado. O projeto era aberto ao público por um custo de 10 reais pelo dia inteiro de passeio, com acompanhamento de guia de turismo durante a viagem. Permitia o uso por moradores e turistas das regiões do estado.
2. Sabor de SP: festival gastronômico com etapas regionais que identificavam os principais produtos e pratos do estado. Envolveria *chefs* renomados, produtores, instituições de ensino que ministravam cursos na área (como o SENAC –

Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) e empresários da área, além de ações abertas ao público.

3. Turismo do Saber: proporcionava viagens para crianças de cidades do litoral conhecerem o interior e de cidades do interior conhecerem a praia. O programa já vinha de outras gestões com o nome de Caravanas do Turismo ou Caravanas do Conhecimento. Os grupos eram de escolas com estudantes principalmente de 09 a 11 anos e apoiados pelas prefeituras municipais, com hospedagem em escolas públicas e visitação de atrativos turísticos locais.
4. Melhor Viagem SP: proporcionava viagens ao público da terceira idade por cidades diferentes do habitual, com duração de 1 a 5 cidades, incluindo serviços de hospedagem, alimentação, lazer, entretenimento e experiências turísticas. Os pleitos vinham das prefeituras municípios, que mobilizavam os grupos para as viagens a partir de critérios estabelecidos pela SETUR SP.
5. Caminha SP: rotas de pedestre contemplativas e de peregrinação por cidades do estado em homenagem a grandes figuras da história do estado e do país, como os bandeirantes (Fernão Dias), o Padre Anchieta, o Frei Galvão, entre outros.
6. Festival Pé na Areia: arenas de shows e atividades culturais em cidades de praia, em parceria com as prefeituras municipais.
7. Estrutura para Eventos Turísticos: sessão de estruturas para eventos no estado de São Paulo, como palco e tendas para festivais e eventos turísticos (ex. Festa do Morango, Rodeio, Carnaval, eventos religiosos, eventos de natal e aniversário da cidade e outros).
8. Ações promocionais como sites, guias e catálogos turísticos, banco de imagens, participação em feiras e eventos, entre outros.
9. CADASTUR – sistema de cadastro de prestadores de serviços turísticos, vinculado ao Ministério do Turismo.
10. Programa Nacional da Regionalização do Turismo, vinculado ao Ministério do Turismo.
11. Rede de Inteligência de Mercado Turístico, vinculado ao Ministério do Turismo.
12. Elaboração de Cartilha para incentivo a criação de Conselhos Municipais de Turismo.
13. Celebração de convênios com Estâncias e desde 2015 com os Municípios de Interesse Turístico (MITs).
(SÃO PAULO, 2011b, p. 112; SÃO PAULO, 2015a; SÃO PAULO, 2015b; SÃO PAULO, 2017a; SÃO PAULO, 2017b)

Ao longo dos anos houve atualizações nas divisões territoriais municipais e na classificação das estâncias entre balneárias, climáticas, hidrominerais e turísticas e atualmente usa-se somente o nome de estâncias turísticas, visto que os destinos têm atuado em grande diversidade de segmentos e com oferta vasta de atrativos e produtos, sendo difícil sua classificação apenas a partir de uma característica.

Ainda hoje a política de turismo das estâncias e Mits é a mais difundida e conhecida no estado, outras ações acabam não tendo grandes atenções dos gestores municipais, pois são mais ligadas a serviços e programas de promoção, não envolvendo transferências financeiras, fato

que deve ser alvo de atenções dos gestores para entender a política pública de turismo de maneira mais ampla.

A partir dessas colocações, desde 1921 é possível identificar uma política pública de turismo no Estado de São Paulo. Inicialmente com o surgimento dos municípios estâncias, acompanhando uma tendência europeia de viagens para locais de praia e águas termais, da melhoria da infraestrutura de mobilidade, da atuação mais presente do Governo Federal a partir de 1966 com a criação da Embratur, até os avanços em ações promocionais e de estruturação da atividade.

Segundo registros encontrados foi possível perceber que o governo estadual acompanhava as tendências do governo federal, mas muitas vezes se adiantava a frente do que era estabelecido, com políticas para municípios e regiões surgidas antes do Governo Federal, implementadas também antes da política estadual, mas que acabavam sendo fortalecidas a partir da coordenação pelo órgão central.

Houve uma maior articulação entre os entes federativos a partir da criação da Embratur e na sequência do Ministério do Turismo, principalmente em políticas como o Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (CADASTUR) e o Programa Nacional da Municipalização/Regionalização do Turismo como será possível perceber a partir do próximo capítulo.

3.6.2. Políticas Públicas Estaduais e Federais de Turismo (período de 2019 até os dias de hoje - 2023)

Em relação aos programas e ações, desde 2019 a Secretaria de Turismo e Viagens atuou com um conjunto de ações com objetivo de “modernizar e transformar a economia do turismo em um dos mais importantes estados da Federação”. Para isso foi implementado um plano estratégico de desenvolvimento do turismo, chamado de Plano 20-30, com diretrizes, objetivos estratégicos e plano de ações desenhadas para os próximos 10 anos, de 2020 a 2030 (SÃO PAULO, 2022, p. 13).

O Plano 20-30 foi desenvolvido de forma participativa com envolvimento de atores dos municípios paulistas, *trade* turístico, entidades de classe, instituições de ensino, conselhos estaduais e municipais, entre outros. Dentre os objetivos estratégicos estabelecidos estão:

- I) Planejamento e Gestão da Retomada;
- II) Governança Participativa e Colaborativa (esses itens em 2023 foram alterados para Planejamento e Governança);
- III) Inteligência e Inovação (alterado em 2023 para Competitividade e Sustentabilidade);

- IV) Fortalecimento Local e Regional (alterado para Estruturação de Produtos Turísticos);
- V) Marketing e Comunicação (alterado em 2023 para Promoção Turística) (SÃO PAULO, 2022; SÃO PAULO, 2023).

A partir disso, as ações desenvolvidas pela Secretaria de Turismo e Viagens são:

- Renovação da redução de 25% para 12% do imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS) do querosene (QAV) da aviação, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), conforme decreto 64.319, de 04 de julho de 2019, com alterações do decreto 67.441, de 10 de janeiro de 2023 (SÃO PAULO, 2023b). A medida resultou em uma parceria entre a SETUR SP, a Associação Brasileira de Empresas Aéreas (ABEAR) e o São Paulo Convention & Visitors Bureau (SPCVB) para implantação de um fundo com recursos financeiros voltados a promoção turística do estado de São Paulo que somou cerca de 40 milhões em investimentos com campanhas e ações promocionais e publicitárias. O primeiro ano da gestão do Governador João Dória foi marcado também pelo programa *Stopover*, que permitiu ampliar as frequências de voos em todo o estado para mais de 800, envolvendo 21 estados e 38 municípios (comprometida pela pandemia da Covid-19). As companhias aéreas participantes foram Azul, Gol, Passaredo e Latam. A ação permitiu a implantação do *Stopover* em São Paulo, com conexões prolongadas de 1 a 5 dias com bilhete aéreo aberto (sem custo de reembarque) (SÃO PAULO, 2022b).
- Celebração de convênios para repasse de recursos financeiros aos 210 municípios turísticos, somou o pagamento de passivos de gestões anteriores, a manutenção de obras durante o período de pandemia e a celebração de convênios. De 2019 a 2022 foram 1.055 convênios firmados por R\$ 1.047 milhões, sendo R\$ 661 milhões de recursos liberados e 838 obras concluídas (SÃO PAULO, 2022b).
- Campanha São Paulo Pra Todos: nova marca turística que foi promovida nacional e internacionalmente em mídias televisivas, redes sociais, imprensa, canais digitais, mídias impressas, etc. A divulgação dessa campanha teve apoio do SPCVB, por meio do fundo das aéreas citado acima, bem como teve contribuições financeiras e de produção de conteúdo audiovisual da Secretaria de Comunicação do Estado de São Paulo (SECOM). Em relação a promoção, a

Campanha SP Pra Todos foi ao ar em mais de 120 países por intermédio da emissora *Cable News Network Internacional CNN*). Além disso, a Secretaria de Turismo participou mais de 30 eventos, sendo 3 internacionais que impactaram mais de 400 mil pessoas (SÃO PAULO, 2022b).

- Programa de Incentivo e Fortalecimento ao Crédito Turístico: visa apoiar e orientar o ecossistema produtivo do turismo paulista, no acesso a crédito e recursos de financiamentos nacionais e internacionais, visando a execução de projetos de estruturação do turismo, para melhorar a infraestrutura e os serviços turísticos, garantir o desenvolvimento econômico e social, e gerar mais empregos e renda, para o Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2023c).
- Portal Melhores Práticas: plataforma com práticas para melhorar a gestão ou a atividade turística estadual, com projetos e minutas de projetos de lei do Viva Rua, Estruturas Náuticas, etc. para nortear a atuação de regiões e municípios do estado. Tem previsto inclusão de conteúdos de cicloturismo e turismo rural (SÃO PAULO, 2022; SÃO PAULO, 2022b).
- Distritos Turísticos: conforme Lei 17.374/21, que cria os Distritos Turísticos no estado, áreas específicas de desenvolvimento turístico, consideradas com boas condições geográficas, operacionais e estratégias vocacionadas ao turismo. A lei irá permitir a garantia de condições especiais aos municípios que podem atrair investimentos privados e fomentar o empreendedorismo nessas áreas. Dentre os distritos já instituídos estão Olimpia, Iguape, Serra Azul e Andradina (SÃO PAULO, 2022; SÃO PAULO, 2023).
- Estruturas Náuticas: implantação de 13 estruturas náuticas nos municípios de Araçatuba, Avaré, Fartura, Mira Estrela, Pederneiras, Pereira Barreto, Presidente Epitácio, Piraju, Rosana, Rubinéia, Sales, Timburi e Três Fronteiras, que consistem em píeres flutuantes, passarelas, sistemas de ancoragem, deck de madeira, entre outros voltados a incrementar o turismo náutico em cidades com grande vocação turística para navegação e oferta de passeios náuticos. Inicialmente o projeto iniciou em destinos fluviais, mas pode ser ampliado para regiões de mar (SÃO PAULO, 2022b).
- Place Branding Regional: criação de identidade e marcas regionais para 6 localidades, sendo elas Litoral Norte de São Paulo, Vale do Ribeira, Polo Cuesta, Mantiqueira Paulista, Caminhos da Mogiana e Circuito das Frutas. Tem previsto

também a região do Vale Histórico. O projeto visa neutralizar estereótipos e gerar uma identidade regional a partir das principais características dessas localidades, criando um posicionamento de marca ligado a realidade atual dos destinos (SÃO PAULO, 2022b).

- Valoriza SP: Programa de valorização das instâncias de governança regional, que visa apoiar e subsidiar ações integradas para promoção e apoio à comercialização dos destinos, elevando os níveis de competitividade de mercado, com oferecimento de cursos EAD (Ensino a Distância) com conteúdos básicos sobre turismo para gestores públicos e trade turístico. Até 2022 foram produzidas 480 videoaulas ministradas por professores da área para 12 cursos com temas como regionalização, turismo de experiência, inovação, marketing, boas práticas, etc. Além dos cursos, o programa produziu também vídeos documentários e informativos dos destinos, 47 regiões turísticas do estado de São Paulo e seus segmentos (SÃO PAULO, 2022b).
- SP Ecoaventura: programa desenvolvido em conjunto com SEBRAE para oferecimento de promoção, qualificação e certificação em gestão de segurança para atividades de ecoturismo e turismo de aventura no estado de São Paulo. Está previsto até 2024 a certificação de 120 atividades de aventura de empresas envolvendo mais de 100 operadores do estado (SÃO PAULO, 2019b; 2022b).
- Sabor de SP: programa de valorização da gastronomia que visa mapear, promover e desenvolver ações voltadas a produção artesanal, agroturismo e gastronomia. Até o momento foram lançadas sete rotas gastronômicas com produtos e estabelecimentos de alimentação em regiões estratégicas do estado (SÃO PAULO, 2022b). A partir de 2023 o programa passou a se chamar Sabor de São Paulo, por envolver não somente mapeamento de rotas, mas também festivais gastronômicos regionais, ações de capacitação, *presstrips* (viagens de familiarização), workshops, rodadas de negócios, etc. (SÃO PAULO, 2023d).
- Centro de Inteligência da Economia do Turismo – CIET: um centro de coleta, análise, levantamento de dados e informações sobre o turismo no estado de São Paulo, com medição do desempenho da atividade no estado e relatórios com dados de movimento de passageiros em aeroportos e terminais rodoviários, entre outros dados, assim como pesquisa em eventos turísticos (SÃO PAULO, 2019b; 2022b).

- Inovação e Educação para o Turismo: Na perspectiva da educação foi firmado convênio entre Secretaria de Turismo e Viagens e a Secretaria de Educação para o desenvolvimento de disciplinas eletivas no âmbito do Programa Inova Educação, com intuito de sensibilizar para a importância econômica, social e cultural do turismo para estudantes do ensino básico da rede pública estadual. São 3 disciplinas existentes: Expresso Turístico (6° e 7° ano); Turismo de Aventura e Ecoturismo (8° e 9° ano) e Redes Turísticas (Ensino Médio). Nesse eixo foram desenvolvidas também ações ligadas ao ensino superior, como Workshop do Profissional de Turismo 4.0 e cursos de gestão de crise (SÃO PAULO, 2022b).
- Estrutura para eventos: em termos de estruturação, a Secretaria de Turismo em 2019 também realizou investimentos em eventos regionais, como festivais culturais, religiosos, celebrações e eventos de cunho turístico que geram fluxos de visitantes regionais e nacionais. Ao todo foram 70 eventos de 64 municípios fomentados pela ação, que é realizada de modo descentralizado entre estado e município. Os municípios fazem a solicitação de estruturas, como palco, gradil, entre outras, que podem ser fornecidas pelo órgão a partir de uma análise de viabilidade técnica e financeira (SÃO PAULO, 2019b). Essa ação também fez parte da gestão anterior, sendo assim uma política que teve continuidade, sendo suspensa somente nesse período de pandemia da Covid-19, tendo em vista o cancelamento e adiamento de eventos.

Um parêntese somente para citar que em 2021 a pasta mudou de nome para Secretaria de Turismo e Viagens, sem alterações na estrutura organizacional vigente e nas ações desenvolvidas, conforme decreto de nº 65.724, de 25 de maio de 2021 (SÃO PAULO, 2019). A medida tinha relação com orientações voltadas a firmar a atuação da pasta no setor, bem como estar relacionada com modelos internacionais que também utilizam o termo viagens nas políticas públicas e ações do setor, mas recebeu algumas críticas principalmente pela falta de participação dos atores públicos de outras esferas e de entidades da sociedade civil, principalmente aquelas envolvidas no CONTURESP.

A respeito das ações do Ministério do Turismo que são desenvolvidas em conjunto com os estados estão:

I) CADASTUR – sistema de cadastro de prestadores de serviços de pessoa jurídica e física, a ação é coordenada pelo MTUR, mas possui unidades estaduais para atendimento (online ou

presencial). Em 2019 foram cadastrados 9.663 prestadores de serviços que estão em situação regular em São Paulo sendo 8.196 empresas e 1.467 guias de turismo, enquanto em 2020 de janeiro a outubro foram 9.877 cadastros. O incentivo em 2020 para a continuidade nos cadastros foi a necessidade do mesmo para acesso as linhas de crédito do FUNGETUR (SÃO PAULO, 2019b; 2020b).

II) Mapa Brasileiro do Turismo, que compõe o PNRT, tem em São Paulo 47 regiões turísticas e 389 municípios, conforme ultima atualização de dezembro de 2022. Os critérios para participação no mapa são definidos pelo MTUR, que também gerencia um sistema de cadastro de regiões e municípios, mas conta com encontros junto aos representantes estaduais para essas definições (BRASIL, 2023).

III) Rede de Inteligência de Mercado (RIMT) – reúne representantes de todos os estados brasileiros, além de representantes de Sebraes Nacionais e Estaduais, Embratur e MTUR para tratar de assuntos ligados a esse tema. Em 2020 não houve muitas ações, que foram retomadas em 2021 com desenvolvimento de boletins sobre o turismo, pesquisas e reuniões (BRASIL, 2018b).

De maneira geral as ações acima são coordenadas pelo Ministério do Turismo, que define as diretrizes e regras de desenvolvimento dessas ações em conjunto com os estados. O órgão desenvolve reuniões participativas com os estados para definições e tomada de decisão. O grande desafio das ações federais são a descontinuidade, pois com mudanças de gestão ou de corpo técnico sofrem no andamento das reuniões e das ações previstas, muitas vezes acabam voltando discussões e alinhamentos que já haviam sido estabelecidos, afetando a produtividade e rendimento das ações e projetos previstos.

De modo geral, as ações coordenadas de modo intergovernamental enfrentam essa limitação, observando situação semelhante no Conselho Estadual de Turismo, nos Conselhos Municipais de Turismo, no Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista, no Conselho Integrado dos Estados do Sul e do Sudeste, entre outros grupos participativos envolvendo atores de diversos níveis de governo, da iniciativa privada, do terceiro setor e da academia. Além disso, se não houver líderes engajados e motivados com a causa para coordenar a ação ela também tende a estagnar, sem avanços consideráveis. Outro aspecto que afeta a governança e a eficiência das ações é o orçamento limitado dos governos, que é tema do próximo tópico.

3.6.3. Orçamento público e as políticas de turismo no estado de São Paulo

A partir do século 20 a considerável transformação na gestão pública teve como resultado o aumento das despesas públicas, principalmente pelo crescimento do papel do Estado enquanto agente econômico, que ocorre não somente em países em desenvolvimento, como o Brasil, mas também naqueles economicamente mais avançados (GIACOMANI, 2010). Como coloca Paludo (2015, p.1)

A atividade financeira é exercida pelo Estado visando ao bem comum da coletividade. Ela está vinculada à arrecadação de recursos destinados à concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF/88), e à satisfação de necessidades públicas básicas inseridas na ordem jurídico-constitucional, atendidas mediante a prestação de serviços públicos, a intervenção no domínio econômico, o exercício regular do poder de polícia e o fomento às atividades de interesse público/ social.

Segundo Giacomani (2010) após a Segunda Guerra Mundial as despesas públicas praticamente dobraram de 1907 a 1943 no país e esse crescimento se mantém em ascensão até os dias de hoje, sendo um movimento observado também em países como Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha.

Dentre as razões para isso está o crescimento de funções administrativas e de segurança pelo Estado; de demandas pelo bem estar social, relacionados principalmente a saúde e educação; a maior intervenção dos governos no sistema produtivo; o crescimento da renda per capita da população e maior cobrança por serviços públicos; as mudanças tecnológicas e crescente aumento de investimento em infraestrutura, na construção ou modernização de rodovias, etc.; o aumento populacional que demanda maior número de vagas em escolas e hospitais; o aumento da população idosa carente de políticas públicas para essa faixa de idade e aumento de programas e ações de transferências sociais e redistribuição de renda (GIACOMANI, 2015).

Dessa forma, a atividade financeira gira em torno de obter recursos para receita pública, despender recursos, gerir e planejar o orçamento e criar crédito para empréstimos. A intervenção do estado na sociedade se dá para prover bens públicos (ruas, praças, segurança, justiça, etc.), assim como de gerenciar monopólios naturais, como de água, energia elétrica, etc. e para corrigir falhas de mercado. Há também a atribuição dos governos para com o desenvolvimento, emprego e estabilidade (PALUDO, 2015). Segundo autor (p. 9),

Numa visão moderna, o orçamento é um programa de governo proposto pelo Executivo à aprovação do Legislativo. É um plano político de ação governamental para o exercício seguinte. É um espaço de debate e decisão em que atores envolvidos revelam seu poder, suas preferências, definem as realizações pretendidas e reservam os recursos para execução.

De acordo com Todesco e Silva (2021) para as políticas de turismo saírem do papel é necessário a alocação de recursos financeiros. O orçamento é um importante termômetro para medir as prioridades da agenda pública, bem como o sucesso e o fracasso das políticas. Apontam também que os governos têm capacidade e responsabilidade ligadas a decidir onde serão alocados os recursos, coordenar ações para evitar resultados divergentes dos objetivos propostos, impor limites ou perdas a determinados grupos e dar voz aos grupos de interesse. Complementando o colocado pelos autores, segundo Pires e Motta (2006, p.8)

A gestão de uma instituição, independentemente de sua natureza jurídica, tem no seu orçamento um instrumento capaz de orientar as decisões que devem ser tomadas no sentido de alcançar os objetivos pretendidos, através da materialização das ações pensadas e programadas para um período determinado, no caso, um ano. A elaboração do orçamento permite identificar previamente os recursos disponíveis e mobilizáveis, que serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas em função da política implementada pelo governante. Por isso, o orçamento tem-se constituído no mais importante instrumento de gestão dos recursos públicos.

O turismo, enquanto política pública, possui fixado pela maioria dos governos orçamento que cumpra seu campo funcional. O orçamento é definido por programas, ações e atividades previstas para o ano. Diante desses conceitos, o orçamento público da Secretaria de Turismo e Viagens nos últimos anos foi:

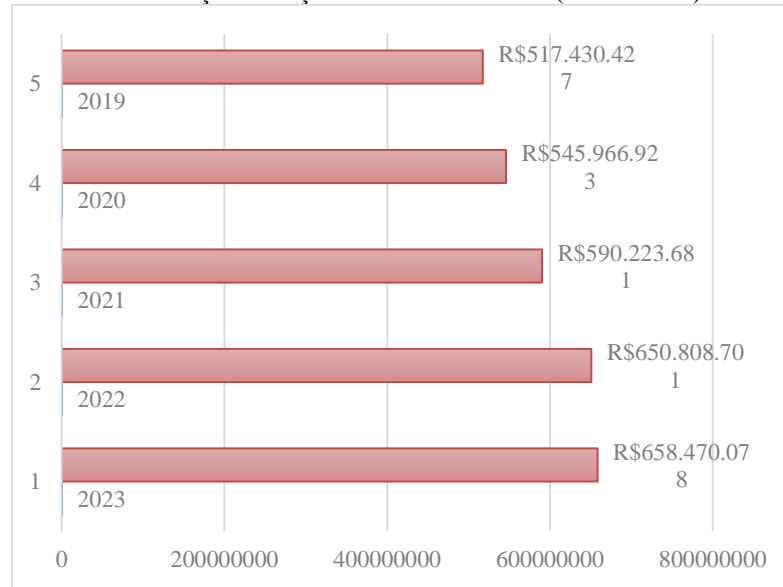
Tabela 9 - Orçamento da Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (2019 a 2023)

Ano	Valor	LOA
2019	R\$ 517.430.427	Lei nº 16.923, de 07/01/2019
2020	R\$ 545.966.923	Lei nº 17.244, de 10/01/2020
2021	R\$ 590.223.681	Lei nº 17.309, de 29/12/2020
2022	R\$ 650.808.701	Lei nº 17.498, de 29/12/2021
2023	R\$ 658.470.078	Lei nº 17.614, de 26/12/2022

Fonte: Portal da Transparência do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2023e).

Dessa forma, a evolução do orçamento disponibilizado para SETUR de 2019 a 2022 foi:

Gráfico 2 - Evolução do orçamento da SETUR SP (2019 - 2022)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2023e).

Assim, foi observado um crescimento de em média 6% ao ano no orçamento estadual para o turismo e um crescimento de 22% quando comparado 2019 com 2022, sendo representativo para o setor. De maneira detalhada, a partir dos programas existentes na pasta, em 2023, o orçamento foi programado da seguinte forma:

Tabela 10 - Orçamentário por Ação da Secretaria de Turismo e Viagens em 2023

AÇÃO	VALOR
Apoio aos Municípios Turísticos - Estâncias	R\$ 450.538.154,00
Promoção do Turismo	R\$ 18.825.656,00
Apoio aos Municípios De Interesse Turísticos-Mit	R\$ 112.634.538,00
Gerenciamento de Projetos dos Municípios-Estâncias e de Interesse Turístico	R\$ 23.465.529,00
Desenvolvimento dos Destinos Paulista	R\$ 39.582.028,00
Outras Despesas	R\$ 13.424.173,00
Total	R\$ 658.470.078,00

Fonte: Lei nº 17.614, de 26/12/2022 (SÃO PAULO, 2023e)

Dessa maneira, cerca de 85% do orçamento é voltado ao DADETUR para celebração de convênios com os municípios turísticos considerados estâncias e MITs para obras de infraestrutura turística e apenas 15% do montante total da receita é destinado a ações de promoção do turismo e desenvolvimento dos destinos paulistas, que é papel da Coordenadoria de Turismo, além de custos administrativos e serviços gerais.

Entende-se que muitos municípios que são estâncias recebem recursos para obras de infraestrutura há mais de 30 anos visando a estruturação do turismo local, mas que precisam ter mais recursos para promoção. Alguns municípios já possuem estrutura adequada, mesmo entendendo que manutenção de espaços seja algo necessário e um trabalho contínuo e efetivo, nesse momento os municípios também precisam investir em promoção e serviços aos seus municípios, o que acaba sendo comprometido, dada a discrepância de orçamento destinado a estruturação e a promoção, que deve ser balanceado.

Existe a discussão de utilização dos recursos para serviços, não somente para investimentos, mas ainda essa definição não foi colocada em prática e observa-se uma resistência tanto pelos líderes dos executivos quanto pelos do legislativo, considerando que pode comprometer o repasse de recursos para obras, entendendo que possivelmente o recurso não será ampliado, apenas redistribuído.

Algumas cidades ainda enfrentam o desafio de desenvolver obras que sejam definitivamente voltadas a atividade turística. Somado a isso, uma das únicas secretarias com política de repasse aos municípios é a SETUR SP, através do DADETUR, o que também motiva os municípios a realizar pleitos que não sejam inteiramente turísticos, pois não há outras fontes de recursos para tal função. Por um tempo (2019 a 2022) a Secretaria de Desenvolvimento Regional exerceu essa função, mas ela foi extinta na nova gestão de 2023, suas atribuições foram repartidas entre Casa Civil e Secretaria de Governo, não tendo previsão de continuidade dessa atividade.

Em relação a aplicação dos recursos do FUMTUR, fundo administrado pelo DADETUR, a aplicação dos recursos tem a seguinte organização, conforme lei 16.283, de 15 de julho de 2016:

Artigo 5º - Os recursos do FUMTUR destinam-se a, no máximo, 70 (setenta) Estâncias Turísticas e 140 (cento e quarenta) Municípios de Interesse Turístico, que atendam às condições estabelecidas em lei complementar, observados os seguintes critérios:

I - 80% (oitenta por cento) destinados às Estâncias, sendo:

a) 50% (cinquenta por cento) distribuídos de forma igualitária entre todas as Estâncias;

b) 50% (cinquenta por cento) distribuídos proporcionalmente, segundo o percentual de formação da receita proveniente da arrecadação dos impostos municipais das Estâncias;

II - 20% (vinte por cento) destinados aos Municípios de Interesse Turístico na proporção de 1/140 (um cento e quarenta avos) para cada Município.

Parágrafo único - As despesas referentes ao apoio e acompanhamento técnico e contábil dos convênios, inclusive com vistorias técnicas, elaboração de relatórios de medição e prestação de contas, não podem ser superiores a 4% (quatro por cento) da receita anual do FUMTUR (SÃO PAULO, 2016, p. 2).

Dessa maneira, em cima dos 11% do orçamento do estado destinado aos municípios turísticos, desse montante 80% são para estâncias e 20% são para os MITs. Há um valor de 50% destinado a todas as estâncias e o outro montante é calculado em cima da arrecadação de cada município. A respeito do repasse realizado pelo DADETUR em 2022 somou-se R\$172.884.501,81 liquidados, enquanto cerca de 80% do recurso foi cadastrado em restos a pagar para utilização em 2023.

Somente em 2022 foram 377 convênios celebrados com 194 municípios, o que mostra que 16 municípios não celebraram convênios com a SETUR no último ano (SÃO PAULO, 2022), fato que pode ocorrer por não terem tido tempo hábil para envio de projetos, projetos não aprovados ou situação irregular em órgãos de débitos e sanções, entre outras razões.

As cidades da Baixada Santista apresentam grande representatividade em recursos recebidos pelo DADETUR para celebração de convênios. As cidades de Santos e Guarujá são as que mais recebem recurso financeiro por meio do departamento em todo estado, pois são as que apresentam a maior arrecadação, principalmente por conta da atividade portuária. Das 20 cidades com obras de maior investimento, 13 estão na região.

Ao longo de 2019 a 2022 a maioria das cidades celebrou convênios, exceto Cubatão, conforme apontado abaixo na tabela 11.

Tabela 11 - Recursos liberados pelo DADETUR aos municípios da RMBS de 2019 a 2022

Município	Nº de convênios em 2019	Valor total de recursos liberados em 2019	Nº de convênios em 2020	Valor total de recursos liberados em 2020	Nº de convênios em 2021	Valor total de recursos liberados em 2021	Nº de convênios em 2022	Valor total de recursos liberados em 2022
Bertioga	5	R\$ 2.330.424,87	7	R\$ 2.917.046,45	6	R\$ 3.000.117,00	4	R\$ 3.319.102,84
Cubatão	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -
Guarujá	9	R\$ 8.302.312,52	12	R\$ 8.551.636,92	13	R\$ 7.787.934,52	5	R\$ 6.153.690,09
Itanhaém	8	R\$ 5.168.334,63	6	R\$ 2.097.443,83	3	R\$ 816.248,38	8	R\$ 3.499.881,19
Mongaguá	3	R\$ 615.920,06	3	R\$ 2.336.557,05	3	R\$ 2.261.031,92	2	R\$ 1.558.121,85
Peruíbe	4	R\$ 3.019.623,16	7	R\$ 7.014.905,54	2	R\$ 724.577,68	6	R\$ 3.456.263,90
Praia Grande	4	R\$ 6.385.668,74	9	R\$ 20.943.851,53	5	R\$ 9.931.329,70	3	R\$ 3.504.809,97
Santos	28	R\$ 24.266.357,02	11	R\$ 11.696.370,93	10	R\$ 12.096.018,26	11	R\$ 10.532.022,73
São Vicente	10	R\$ 1.682.575,69	6	R\$ 1.893.138,45	1	R\$ 163.159,66	4	R\$ 3.711.146,88
		R\$ 51.771.216,69		R\$ 57.450.950,70		R\$ 36.780.417,12		R\$ 35.735.039,45

Fonte: elaboração própria a partir de dados da SETUR SP (SÃO PAULO, 2023f).

A Baixada Santista é uma das regiões do estado que mais recebe recursos orçamentários para investimentos em turismo, todos os municípios têm título de estância ou MIT e podem pleitear recursos, o que contribui com o desenvolvimento turístico da região.

Somado aos recursos estaduais que são representativos na região e aplicados por praticamente todos os municípios, a gestão municipal também destina dotação orçamentária para o turismo, conforme abaixo:

Tabela 12 - Orçamento público dos municípios da RMBS conforme Lei Orçamentária Anual (LOA)

Município	Orçamento municipal	Orçamento para o órgão oficial de turismo	Percentual para o órgão de turismo	Legislação
Bertioga	R\$ 7.571.000,00	R\$ 554.627.060,00	1,4%	Lei Municipal nº 3.965, de 14 de outubro de 2021
Cubatão	R\$ 2.146.000,00	R\$ 1.256.744.782,00	0,2%	Lei nº 4.166, de 22 de dezembro de 2021
Guarujá	R\$ 4.367.000,00	R\$ 2.082.873.000,00	0,2%	Lei nº 4.954, de 30 de novembro de 2021
Itanhaém	R\$ 2.330.000,00	R\$ 548.469.103,00	0,4%	Lei nº 4.487, de 29 de junho de 2021
Mongaguá	R\$ 5.411.368,00	R\$ 330.344.000,00	1,6%	Lei nº 3.205, de 09 de dezembro de 2021
Peruíbe	R\$ 14.516.000,00	R\$ 355.789.432,08	4,1%	Lei nº 3.965, de 14 de outubro de 2021
Praia Grande	R\$ 26.673.335,00	R\$ 2.026.577.566,00	1,3%	Lei nº 7.435, de 23 de dezembro de 2021
Santos	R\$ 5.836.000,00	R\$ 3.867.137.000,00	0,2%	Lei nº 3.983, de 29 de dezembro de 2021
São Vicente	R\$ 3.592.000,00	R\$ 1.469.000.000,00	0,2%	Lei nº 4.229, de 23 de dezembro de 2021

Fonte: elaboração própria a partir das leis orçamentárias anuais dos municípios conforme legislação da coluna 5.

O município de Bertioga não tem discriminado na lei quais as fontes dos recursos, não sendo possível identificar se o recurso apontado é somente municipal, ou somado a outras fontes do estado e União. O município de Praia Grande destina recursos para cultura e turismo na dotação descrita acima, mas não tem claro quando desse montante é para turismo. Em relação a Santos o mesmo ocorre, pois a pasta municipal atua também com empreendedorismo e economia criativa. Em Peruíbe, o orçamento da LOA se faz para turismo, cultura e esportes, justificando ser relativamente mais elevado que os demais municípios.

A lei orçamentária anual dos municípios é um grande desafio de análise pois não são padronizadas, cada município adota um método próprio que é aprovado pelas câmaras municipais e também por processos participativos desenvolvidos por meio de audiências públicas e outras formas de engajamento público. Ainda assim, é possível inferir que o recurso

para o turismo gira em torno de 0,2% do total da dotação orçamentária anual para maioria dos municípios, com exceção de Praia Grande, Cubatão e Peruíbe que apresentam maiores dotações para o turismo e áreas afins.

O modelo orçamentário municipal gera uma dependência do município para com estado, pois não possui recurso suficiente para políticas de promoção e de estruturação turística, ficando restrito principalmente a custeio de programas e projetos como eventos, ações de promoção e qualificação, além de manutenções e reparos dos equipamentos turísticos, que envolvem recursos também de outras pastas da administração municipal.

4. ANÁLISE DA COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA

Nesse capítulo serão apresentados dados gerais e das políticas públicas de turismo e lazer desenvolvidas nos municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista, um dos destinos de viagem mais procurados por paulistas e que atrai grande fluxo de visitantes nacionais e internacionais especialmente na temporada de verão e no período de férias escolares. A região é rota de cruzeiros marítimos e destino de sol e praia, turismo de veraneio e de segunda residência. Destaca-se pelo Porto de Santos, considerado maior da América Latina e pelo polo industrial e petroquímico de Cubatão, que concentra as principais siderúrgicas e indústrias do estado. Abriga áreas de proteção ambiental, principalmente na Serra do Mar, assim como patrimônios históricos do período colonial e imperial do país, sua força do período do café e o crescimento populacional e desenvolvimento vivenciado nos últimos 20 anos. A região também dispõe de consolidada estrutura de equipamentos turísticos, como meios de hospedagem, centros comerciais, bares e restaurantes, além de espaços de eventos sociais e de negócios, reconhecido turismo de pesca, náutico, gastronômico, cultural e de ecoturismo. Os municípios detêm consolidada política pública de turismo com ações e programas voltados ao incremento da atividade.

4.1. A Região Metropolitana da Baixada Santista como destino turístico

A Região Metropolitana da Baixada Santista é formada por nove municípios sendo eles Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Cubatão, Santos, Guarujá e Bertioga, que somados contam com uma população de cerca de 1.8 milhão de habitantes, conforme abaixo:

Tabela 13 - Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico de 2022 (até 25/12/22)

UF	COD. UF	COD. MUNIC	NOME DO MUNICÍPIO	POPULAÇÃO
SP	35	06359	Bertioga	64.018
SP	35	13504	Cubatão	128.645
SP	35	18701	Guarujá	311.116
SP	35	22109	Itanhaém	107.927
SP	35	31100	Mongaguá	61.062
SP	35	37602	Peruíbe	69.321
SP	35	41000	Praia Grande	344.834
SP	35	48500	Santos	414.029
SP	35	51009	São Vicente	334.632
População total: 1.835.584 habitantes				

Fonte: IBGE, 2022. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação Técnica do Censo Demográfico

Segundo relatório de atividades da Agem – Agência Metropolitana da Baixada Santista, essa população geralmente na temporada de verão acrescida de veranistas, residentes temporários (segunda residência), turistas de um dia e pessoas que trabalham em outras cidades, aumentam em cerca de 56,5% da sua população fixa, conforme relatório da Fundação Seade elaborado para a SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (AGEM, 2022).

Todos os municípios da região são próximos a capital paulista, considerada a maior cidade da América Latina, sendo as mais próximas Cubatão, São Vicente e Santos, conforme distâncias a seguir:

Tabela 14 - Distância dos municípios da capital paulista

Município	Distância em quilômetros (km) da capital de São Paulo
Peruíbe	135 km
Itanhaém	106 km
Mongaguá	89 km
Praia Grande	71 km
São Vicente	65 km
Cubatão	56 km
Santos	72 km
Guarujá	86 km
Bertioga	103 km

Fonte: Departamento de Estradas e Rodagem (DER, 2022).

O mapa da região demonstra que a maioria está localizado na costa litorânea do estado:

Figura 3 - Mapa da Região Metropolitana da Baixada Santista



Fonte: IGC SP, 2007

A região conta com dois aeroportos, sendo o do Guarujá, pertencente a Prefeitura Municipal, com contrato de gestão com a Infraero desde 2020, tem previsão de voos para o Rio de Janeiro e para Campinas, segundo ABEAR – Associação Brasileira das Empresas Aéreas, ainda sem data definida. O aeroporto de Itanhaém é estadual e já recebeu alguns voos comerciais, mas ainda não há previsão de regularidade das frequências de voo.

Além da estrutura aérea, a região é conectada pelas rodovias Padre Manuel da Nóbrega (SP-55), que estabelece relação entre Cubatão, São Vicente, Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe; e pela Cônego Domenico Rangoni (SP-55), que liga Cubatão ao Guarujá. Ambas saem do Sistema Anchieta-Imigrantes (SAI – SP 150/160), principal via de ligação com a Baixada Santista, concessionada pela Ecovias, conectando São Paulo, Porto de Santos, Polo Industrial de Cubatão, indústrias do ABCD e a Baixada Santista. Do Guarujá para Bertioga há também ligação com a Rio-Santos (BR-101), que conecta a região também ao litoral norte e ao Rio de Janeiro.

Santos é colocado no ranking de IDH municipal com o terceiro melhor do país, mas a região apresenta índices menores:

Tabela 15 - Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios da RMBS (2010)

Município	IDH – Índice de desenvolvimento humano (2010)
Peruíbe	0,749
Itanhaém	0,745
Mongaguá	0,754
Praia Grande	0,754
São Vicente	0,768
Cubatão	0,737
Santos	0,840
Guarujá	0,751
Bertioga	0,730

Fonte: Índice de Desenvolvimento Humano (IBGE, 2010)

O IDH tem como base de dados informações acerca da educação, saúde e renda. Dessa maneira, leva em conta uma fração de elementos importantes para a qualidade de vida, não podendo ser aplicado em uma análise mais macro, quando avaliamos também elementos ligados a mobilidade, lazer, esporte e turismo. De modo geral, foi possível perceber que o município de Santos apresenta um índice relativamente maior que os demais municípios.

Como apontado anteriormente a instituição de regiões metropolitanas na última Constituição Federal passou a ser atribuição dos estados, não mais da União. Segundo Marcellino et al. (2007), o país vivenciou um processo de urbanização aglomerada, com crescimento populacional e de núcleos habitacionais que foram se transformando em uma urbanização concentrada, resultando no surgimento de cidades de médio porte, que por sua vez deram vez ao movimento de metropolização, com crescimento de cidades grandes e médias.

A metropolização começou a tomar forma principalmente quando começou a se tornar difícil a delimitação clara dos territórios. Os serviços, compras e postos de trabalho não respeitavam mais barreiras municipais. O sistema viário se torna regional, bem como os serviços de habitação, saneamento básico, meio ambiente, saúde, educação, segurança e planejamento urbano. Com isso surge também o fenômeno de periferização, no qual a população mais pobre precisa ser deslocada para as cidades periféricas mais pobres (MARCELLINO et al., 2007). Esse cenário foi experienciado na Região Metropolitana da Baixada Santista, com populações migrando para cidades mais distantes de Santos, considerada cidade polo da região.

Segundo lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto Metrópole, e altera a lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2015b, p.5), “região metropolitana [  uma] unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organiza o, o planejamento e a execu o de fun es públicas de interesse comum”.

A Região Metropolitana da Baixada Santista foi instituída pela Lei Complementar n  815 de 30 de julho de 1996, juntamente com a cria o do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, entidade autárquica, e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (SÃO PAULO, 1996).

Em 1998, por meio da Lei Complementar Estadual n  853, de 23 de dezembro de 1998,   criada a Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM, no qual o CONDESB está vinculado, bem como seu fundo. Segundo a citada lei, a institui o tem como finalizada

Artigo 3  - A AGEM tem por finalidade integrar a organiza o, o planejamento e a execu o das fun es públicas de interesse comum na Região Metropolitana da Baixada Santista, desenvolvendo, para tanto, as seguintes atribui es:

I - arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados;
II - fiscalizar a execu o das leis que dispõem sobre regiões metropolitanas e aplicar as respectivas san es, no exercício do poder de polícia;
III - estabelecer metas, planos, programas e projetos de interesse comum, bem como fiscalizar e avaliar sua execu o;
IV - promover a desapropria o de bens declarados de utilidade pública, quando necessário   realiza o de atividades de interesse comum;
V - manter atualizadas as informa es estatísticas e de qualquer outra natureza, necessárias para o planejamento metropolitano, especialmente as de natureza físico-territorial, demográfica, financeira, urbanística, social, cultural, ambiental, que sejam de relevante interesse público, bem como promover, anualmente, a sua ampla divulga o;
VI - exercer outras atribui es que lhe sejam legalmente conferidas (SÃO PAULO, 1998, p. 1).

Dessa forma, o sistema de planejamento metropolitano da Baixada Santista   composto pelo CONDESB – Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista, que exerce fun o deliberativa e normativa; pela AGEM – Agência Metropolitana da Baixada Santista, que atua na fun o executiva e pelo FUNDO – Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, com fun o de suporte financeiro, que em 2022 arrecadou R\$ 3.021.748,48 (AGEM 2022).

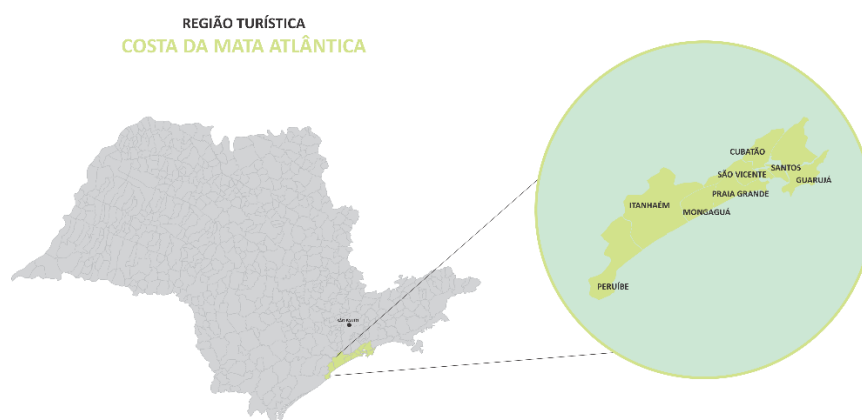
O CONDESB possui câmaras temáticas, dentre elas a Câmara Temática de Turismo que reúne representantes titulares e suplentes dos nove municípios e de secretarias estaduais, e

membros convidados como Sebrae, Santos Convention & Visitors Bureau, Instituto Federal de São Paulo (unidade Cubatão), dentre outros.

Um dos assuntos bastante discutidos nas reuniões da CT de Turismo é a implantação do Selo Metropolitano, que consiste em uma autorização de circulação de ônibus e microônibus pelas nove cidades, sem a necessidade de pleito de autorização individualmente em cada município, favorecendo o turismo regional com a integração entre dois ou mais municípios em um mesmo roteiro turístico.

Dos municípios que integram a Região Metropolitana da Baixada Santista, oito deles fazem parte Região Turística (RT) da Costa da Mata Atlântica e um deles (Bertioga) integra a Região Turística do Litoral Norte de São Paulo, conforme Mapa Brasileiro do Turismo. Até 2019, o município de Bertioga integrava a RT Costa da Mata Atlântica, mas dada a proximidade e características mais ligadas ao Litoral Norte optaram por mudar para essa outra região composta pelos municípios de São Sebastião, Caraguatatuba, Ilhabela e Ubatuba.

Figura 4 - Região Turística Costa da Mata Atlântica



Fonte: SÃO PAULO, 2023g

A oferta turística dos municípios é diversa, focada principalmente no segmento de sol e praia, mas encontra-se também oferta de turismo gastronômico, de pesca, cultural, histórico, de natureza, religioso e de comunidades tradicionais. Abaixo na tabela 16 uma síntese da oferta turística.

Nessa medida, a oferta turística da região é bastante variada, tendo como principais elementos o turismo de segunda residência ou veranista, que é comum a todos os municípios, assim como a motivação pelo sol e praia. Identifica-se também como motivos de viagem a

cultura, história, pesca, turismo náutico, gastronomia, eventos e negócios, ecoturismo e turismo de aventura.

Tabela 16 – Síntese dos principais atrativos dos municípios da RMBS

Cidade	Principais segmentos ou motivações de viagem (conforme entrevistados)	Principais atrativos (sites oficiais ou de turismo dos municípios)
Peruíbe	Sol e praia, ecoturismo, náutico e pesca	32 km de praias, sítios arqueológicos, como A ruínas do Abarebebê; Lama Negra, Museu Histórico Arqueológico; Boulevard (Calçadão do Centro); Praça Monsenhor Lino Passos (Matriz), Portal da Juréia, orla da praia; Serra do Itatins, estrada do Guaraú, Barro do Uma, etc.; Roteiro Ufológico para observação de óvnis e seres extra-terrestres (PERUÍBE, 2023, p. 4)
Itanhaém	Turismo de veranista, turismo náutico, sol e praia, cultural, gastronômico	26 km de praias; Igreja Matriz de Sant’Anna; Monumento ao Museu de Anchieta; Convento Nossa Senhora da Conceição; Casa de Câmara e Cadeia, Passarela e Cama de Anchieta, Gruta Nossa Senhora de Lourdes, etc. (ITANHAÉM, 2023).
Mongaguá	Sol e praia, Pesca, Esportes (Surfe), Ecoturismo (trilhas e cachoeiras)	13 km de praia, Plataforma Amadora Marítima de Pesca, Parque Ecológico “A Tribuna”, Poço das Antas, Morro/ Mirante da Santa, etc. (MONGAGUÁ, 2023).
Praia Grande	Segunda residência, sol e praia, facilidade de acesso a cidade a partir de boas rodovias (Rod. Imigrantes)	22,5 km de praia; Fortaleza de Itaipu, Portinho (Área de Lazer Ézio Dall’Aqua; Palácio das Artes; Praça da Paz; estátuas de Iemanjá, etc. (PRAIA GRANDE, 2023b)
São Vicente	Sol e Praia, Turismo de compras, Ecoturismo, Turismo histórico e cultural, turismo de pesca e turismo náutico	Praias; Teleférico; Biquinha de Anchieta; Casa do Martim Afonso; Píer de Pesca; Mirante dos 500 anos – Ilha Porchat; Parque Estadual Xixová Japui; Zoológico; Ponte Pênsil, etc. (SÃO VICENTE, 2023)
Santos	Sol e praia, turismo náutico, turismo de base comunitária, turismo cultural e histórico, turismo de negócios e eventos, ecoturismo, turismo petfriendly, esportes	Praias, Aquário; Centro Histórico (Museu do Café, Museu Pele, Santuário Santo Antônio do Valongo, Monte Serrat, Linha Turística do Bonde); Memorial das Conquistas e Vila Belmiro, Pinacoteca Benedicto Calixto; Monte Serrat; Orquidário (SANTOS, 2023b).
Cubatão	Ecoturismo, turismo industrial, turismo histórico cultural, turismo gastronômico, turismo náutico, turismo de pesca, birdwatching	Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Caminhos do Mar e Itutinga Pilões; Parque Novo Anilinas; Programa Fábrica Aberta Unipar Carbocloro, etc. (CUBATÃO, 2023).
Guarujá	Sol e praia, cultural, ecoturismo, gastronomia, náutico, segunda residência, atividades de aventura	22 km com 27 praias; Fortaleza da Barra Grande; Forte dos Andradas; Acqua Mundo; Mirante das Galhetas.
Bertioga	Sol e praia, turismo náutico, esportivo, turismo de pesca, turismo acessível, ecoturismo	Praias, Forte São João, Riviera de São Lourenço, SESC Bertioga

Fonte: pesquisa de campo e sites das prefeituras municipais

De modo geral, Santos e Guarujá são considerados um dos destinos mais estratégicos no estado, segundo Sagi

Apesar dessa complexidade, a partir do levantamento e cruzamento de dados, alguns destinos e segmentos se destacam e foram priorizados para a elaboração das estratégias de comunicação. Os segmentos Sol e Praia/Náutico, Aventura/Ecoturismo e Rural e Cultural e os destinos atualmente mais estruturados e com maior visibilidade para o mercado, considerados destinos-estrela são: Brotas, Campinas, Campos do Jordão, Guarujá, Ilhabela, Olímpia, Santos e São Paulo (capital) e Ubatuba (SAGI, 2022, p. 36).

Embora a região tenha um protagonismo em atração de turistas e também no desenvolvimento de políticas públicas de turismo, para Beck (2016), o crescimento da região e principalmente sua grande oferta turística em termos de empregos, lazer, entretenimento e qualidade de vida em Santos, seguido de Praia Grande, Cubatão e Guarujá, que são municípios mais centrais, acabam por maquiar os problemas socioeconômicos relacionadas a política urbana, gestão pública e questões sociais, como pobreza, déficit de moradias, ineficiente mobilidade urbana, limitado sistema de saúde, etc.

Somado a isso, na década de 1980 os municípios enfrentaram o crescimento desenfreado e de massa do turismo na região, o que reflete na atividade turística até os dias de hoje. Foi criada uma repulsa pelas viagens devido as centenas de ônibus que desciam a Serra (BECK, 2016) principalmente para viagens de um dia e se aglomeravam nas praias e pela cidade, gerando transtornos à população. As cidades ainda não detinham de estrutura turística consolidada que permitissem um ordenamento do fluxo turístico, causando impactos diretos nos moradores locais.

Em 2003, o Santos e Região Convention & Visitors Bureau, entidade associativa e sem fins lucrativos voltada a promoção do turismo local, lançou a marca turística da região turística da Costa da Mata Atlântica reforçando as características da região que são as praias, o mar e a mata atlântica. Na época a instituição mudou também seu nome para Costa da Mata Atlântica Convention & Visitors Bureau, retornando ao nome original a partir de 2019.

A marca foi uma das primeiras políticas regionais desenvolvidas na RMBS, no entanto não surtiu o efeito desejado, pois não foi devidamente apropriada pelos atores locais. Segundo relatos na região, a marca deveria ter sido objeto de participação popular mais efetiva, com audiências públicas, votações populares e outros meios que pudessem engajar os atores locais e a população no desenvolvimento da marca. Foi criada pela entidade, foi profissional e bem desenvolvida, mas pela falta de um trabalho de criação de identidade da região, como um

projeto de *place branding*, que foi citado anteriormente, não foi possível atingir os resultados esperados. A população e os turistas não associavam o nome a região. Já foram feitas discussões no sentido de manter o nome de Baixada Santista, no entanto trata-se de um nome administrativo e institucional, que não refletiria no conceito turístico da região. É necessário mais estudos sobre o tema para definir uma marca que reflita as características regionais.

Positivamente, com o passar dos anos foi possível perceber uma rede de atores mais consolidada na região, que a partir disso podem promover ações regionais mais efetivas. Segundo Beck (2016), na governança local existem laços fortes entre os envolvidos, ou seja, relações estabelecidas em mais de 41% dos atores, como prefeituras municipais, SEBRAE, *Convention & Visitors Bureax*, Agem, Condesb, entre outros.

A região conta também com o Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares da Baixada Santista e Vale do Ribeira (SINHORES), que atua com desenvolvimento de ações na região, voltadas a qualificação, representação de estabelecimentos de alimentos e bebidas e da hotelaria, além de assessoria jurídica aos associados (SINHORES, 2023). Outras entidades que se fazem presentes na atividade turística é o Sebrae regional e o Senac, assim como o Centro Paula Souza e o Instituto Federal – unidade Cubatão.

É possível citar também o Guarujá *Convention & Visitors Bureau* e o Bertioga *Convention & Visitors Bureau*. Observa-se um baixo envolvimento da iniciativa privada em políticas regionais, bem como de agências e empresas de receptivo local, que comercializem ou façam a venda de produtos e roteiros locais, bem como que se envolvam nos processos de planejamento e desenvolvimento das políticas públicas.

Atualmente da iniciativa privada é possível citar a agência receptiva Caiçara Expedições, que promove roteiros turísticos principalmente em São Vicente, voltados ao turismo náutico; a Juicy Santos, um canal digital que divulga dicas sobre equipamentos, eventos e atrações na região; a Revista Nove Cidades, um encarte sobre atrativos, entretenimento e lazer.

4.2. Análise de dados e resultados

Nas entrevistas foi possível constatar graus diferentes de desenvolvimento das políticas públicas de turismo, de maturidade dos destinos e de estrutura dos órgãos públicos dos municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista, que são proporcionais ao tamanho das cidades, no qual as maiores estruturas organizacionais estavam em Praia Grande, Santos e Guarujá.

A partir de estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Secretaria de Turismo e Viagens são identificados quatro diferentes graus de maturidade dos destinos ou regiões, sendo eles: 1) estruturados; 2) emergentes; 3) latentes; e 4) embrionários. Segundo estudo, o turismo estruturado do estado está concentrado no litoral e nos arredores da região metropolitana de São Paulo, levando em consideração o desempenho em relação a oferta e a demanda, bem como níveis de desenvolvimento da atividade. Santos e Guarujá estão na lista dos dez destinos mais estruturados, assim eles apresentam maior presença de mercado, produtos e reconhecimento no cenário nacional (SAGI, 2022), fato que reafirma o verificado na pesquisa de campo.

Pode-se identificar uma equipe experiente em turismo e em gestão pública à frente dos órgãos oficiais de turismo, com servidores de mais de 10 anos de carreira ou que atuavam em outros órgãos públicos, seja em outros municípios, áreas ou esferas de governo. Todos eles se apresentaram bastante motivados e comprometidos com a área, bem como entendem seu impacto para o município e para a região. A formação acadêmica da maioria dos gestores é variada, mas decorre principalmente da área de humanas, como publicidade, jornalismo, turismo, pedagogia e gestão pública. A maioria possui cargo comissionado ou, em menor escala, acumula cargo de carreira com o cargo de secretário ou diretor.

Identificou-se que nos municípios de Peruíbe, Itanhaém e Mongaguá há uma considerável preocupação com a gestão e a manutenção de espaços e equipamentos de lazer e de turismo, com as vias turísticas e com a orla da praia. São municípios que apresentam características semelhantes, bem como estruturas organizacionais similares em porte e espaço físico geralmente composto por recepção, sala dos servidores e sala do representante legal. As sedes apresentam reduzido número de funcionários que concentram considerável volume de atribuições e de tarefas. São cidades que tem o turismo e o setor de serviços como principais atividades econômicas.

Em Santos e Praia Grande a interface com a cultura e a economia criativa se mostrou presente, com desenvolvimento de eventos ou de centros culturais que visam valorizar a cultura local, servir como atividade de lazer à população e como fonte de renda àqueles que vivem do comércio de produtos locais ou de atividades artísticas e culturais, como artesanato e música. São destinos que já possuem uma demanda turística orgânica que visita o município com certa regularidade.

Santos conta com nove vilas criativas, que são centros culturais com atividades de capacitação, inclusão, esporte, cultura e desenvolvimento social promovidas em sua maioria em bairros e regiões mais periféricas da cidade, como Vila Nova, Zona Noroeste, Vila

Progresso, Morro Nova Cintra, Caruara, Morro da Penha, Campo Grande, Encruzilhada, Embaré, além de *Ecofábrica* e programação online. Dentre as atividades desenvolvidas estão shows de jazz, atividades físicas, costura, pintura, artesanato, culinária, circo, capoeira, moda, prática de skate, entre outras (SANTOS, 2023).

Segundo gestores municipais, a iniciativa teve início no final de 2019 e em 2020 com a nova gestão foi incorporada pela Secretaria de Empreendedorismo, Economia Criativa e Turismo de Santos. Na visão deles, tais atividades tem um viés econômico que não estava sendo considerado e, a partir do turismo e da economia criativa, elas assumem uma importância mais abrangente enquanto política econômica, voltada a geração de emprego e renda a população.

É importante reforçar que tais iniciativas devem superar o caráter funcionalista que muitas vezes é encontrado nas vivências de lazer, podendo ser mais do que uma fonte de renda ou espaço para divertimento, mas também para despertar valores questionadores da sociedade atual, estimulando a participação popular, o desenvolvimento social e a melhoria da qualidade de vida dos sujeitos.

Praia Grande, desde 2021, tem promovido eventos nos bairros mais distantes da orla da praia visando descentralizar a cultura e as atividades sociais, que em sua maioria ficavam mais focadas nas regiões centrais e privilegiadas da cidade. Dentre as ações se destacam as “Sextas Musicais”, iniciadas após o período de isolamento social da pandemia, reunindo apresentações musicais, atividades para crianças, como brinquedos infláveis, e em alguns casos também programação de saúde bucal, testes para covid, hepatite, HIV, entre outros.

Os eventos também movimentam o comércio local para venda de alimentos e bebidas. A intenção foi servir como estratégia de recuperação econômica depois do período mais crítico da pandemia, sendo uma forma de oportunizar a população de baixa renda o acesso à cultura e ao lazer. Segundo entrevistado, a maioria das ações eram promovidas na orla da praia, no qual observou-se que mesmo não sendo muito distante dos bairros, as pessoas desses bairros não iam aos eventos na praia. A iniciativa teve boa aceitação dos moradores. Entrevistado coloca de forma positiva que,

Comecei a levar isso (as sextas músicas) pros bairros, porque as pessoas não saem de lá pra vir aqui, e vi que tinha uma demanda absurda, as pessoas começaram a acolher o projeto, e isso surpreendeu, tem lugares de difícil acesso [...], mas como vou entrar com arte e cultura as pessoas abraçaram.

Essa vertente de atuação está diretamente ligada ao campo funcional da Secretaria de Cultura e Turismo, ajudando a minimizar as barreiras de acesso ao lazer, presentes

principalmente pela recorrente centralização de espaços e atividades de lazer, que por sua vez acabam por privilegiar alguns grupos em detrimento de outros.

Foi possível refletir que antes da existência dessas ações a população não parecia identificá-las como importante ou mesmo possíveis, visto que as atenções, na visão delas, estavam direcionadas para os bairros mais turísticos e próximos a praia. No entanto, quando foram iniciadas essas atividades descentralizadas, os moradores começaram a cobrar a ausência desses eventos (em alguns momentos que não ocorreram devido a grandes shows e festivais na praia ou no kartódromo), e com isso passaram a ter um maior envolvimento com as atividades promovidas nos seus bairros.

A Secretaria de Cultura e Turismo de Praia Grande administra o Palácio das Artes, equipamento que desde 2021 passou a ser mais utilizado para eventos gratuitos promovidos pela prefeitura, ao invés de locação do espaço para instituições privadas. Está sendo pensada, segundo gestor de Praia Grande, em uma política de facilitação de acesso ao espaço, que fica na entrada da cidade, e muitas vezes a população não tem condições de pegar ônibus ou outras formas de transporte para chegar até ele. Embora os eventos da prefeitura tenham bilheteria gratuita, vislumbra-se uma parceria com órgãos de transporte para oportunizar o transporte com por exemplo, gratuidade ou tarifa reduzida mediante algum tipo de comprovação que irá para evento ou espetáculo. A administração local investiu também na organização de feiras de artesanato, tendo atualmente três fixas e uma itinerante organizadas e regulamentadas com controle dos produtos garantindo que sejam locais.

Marcellino et al. (2007) coloca que ações ligadas ao patrimônio ambiental, cultural e histórico precisam pensar em incluir a população no acesso democrático desses espaços, mas também em estimular um sentimento de pertencimento e de identidade com sua cidade. É necessário despertar valores de cidadania na população, nos servidores públicos, demais profissionais atuantes, nas entidades e nos visitantes. Tais iniciativas devem instigar um sentimento de pertencimento e de conservação do que a cidade tem a oferecer, fato que foi identificado quando os moradores começaram a questionar a ausência das ações nos seus bairros.

As políticas públicas de turismo e cultura, nesse sentido, têm o papel de despertar no morador o desejo de participar e de perceber que é possível ter cultura, lazer e serviços públicos onde mora. No cenário atual onde os governos têm se mostrado autoritários, deslegitimados e despreocupados com a população que se sente pouco representada por eles, tais iniciativas se mostram positivas e eficientes.

O município do Guarujá particularmente é o que tem uma política de turismo mais consolidada e voltada a promoção do destino, com criação de marca, peças de promoção e fortalecida relação com o setor privado. O município, segundo entrevistado, já participou de feiras e eventos com o Estado e com estande próprio municipal, organizaram site, material promocional impresso e digital e apoiaram iniciativas do setor privado como a abertura de espaços de eventos e de estabelecimentos de alimentação. Em Itanhaém também foi citado um trabalho semelhante de construção de marca e desenvolvimento de material promocional que serviu para posicionar o destino no mercado nacional e diante dos demais destinos.

Bertioga tem uma preocupação com a fiscalização dos equipamentos turísticos e da orla marítima, bem como dos serviços que são prestados ao visitante. O município tem seu território instalado em parcela representativa de área de proteção ambiental, o que torna a preocupação com a fiscalização mais iminente. Há fiscalização de entrada de ônibus, de quiosques e venda de alimentos e bebidas na praia, assim como de eventos como casamentos, festas na praia e de som alto.

Segundo gestor, é necessária uma atualização da legislação vigente para ter mais coerência com a realidade atual, visto que são antigas e acabam não sendo aplicadas no município. Foi citado pelo gestor que

A Secretaria de Turismo era focada em shows nas últimas 3 décadas, o foco era sempre em show [...]. Nessa última gestão decidiram montar uma divisão de turismo focada treinamento, qualificação, fomento do emprego relacionada ao turismo ou a qualificação e capacitação relacionada ao turismo. Temos os fiscais também de fiscalização turística, [mas] hoje é difícil aplicar [as leis] porque decretos e leis são desatualizados, precisa de nova legislação.

Dessa maneira, como coloca o entrevistado, está sendo pensado em políticas para além de eventos e que a fiscalização da atividade turística é difícil pois as leis regulatórias não traduzem a realidade atual, sendo necessário atualizá-las ou refazê-las. Tal apontamento reforça o colocado por alguns autores do direito quando citam o conflito das leis no tempo, reforçando que apesar do princípio de permanência proposta para as leis, não se deve pressupor sua eternidade, sendo necessária que sejam revogadas considerando as transformações do meio social (SILVA, 1971).

Cubatão é um destino com grande potencial para o turismo, no entanto a cidade ainda enfrenta dificuldade para trabalhar uma imagem positiva, por ter sido apontada pela ONU, na década de 80 como cidade mais poluída do mundo. Somente em 1992 começou a mudar essa

imagem se tornando símbolo da recuperação ambiental. Tal fato, somado ao município não possuir praias, se torna uma barreira ainda presente para promover a cidade como um destino turístico e para o tema entrar na agenda política municipal e ter o reconhecimento que merece.

Segundo gestor

Por ser uma cidade de características industriais, com o passar do tempo foi se vendo as formas de trabalhar o turismo. Primeiro foi o ecoturismo pela cidade ter sido exemplo de recuperação ambiental, mas isso não foi trabalhado de maneira adequada [...] com o passar do tempo acaba não desenvolvendo uma política adequada. O que ajudou foram funcionários públicos competentes que trabalham há 20 a 30 anos na prefeitura e se dedicaram pra tornar Cubatão um destino turístico, fizeram plano de turismo e fizeram Cubatão se tornar MIT.

A Secretaria de Turismo de Cubatão administra o Parque Novo Anilinas, um importante equipamento de lazer e turismo municipal que é sede de eventos, de aulas e atividades culturais. O parque abriga também um cinema. Segundo entrevistado, há um desejo de trazer ao município eventos com temas singulares que ainda não existem na região, como evento de patinadores, aerodelismo, entre outros. Embora o parque reúna um conjunto de espaços e de atividades, necessita de melhorias e manutenção de sua estrutura.

Busca-se também atrair visitantes aos parques estaduais e ao turismo industrial, bem como incrementar as rotas de cicloturismo. A cidade de Cubatão quer trabalhar também no imaginário das pessoas reforçando a história da colonização e de Dom Pedro I que passou pela cidade para proclamar a independência às margens do rio Ipiranga. Segundo entrevistado

Dom Pedro parte de Santos, chega em Cubatão, [estava] passando mal, toma o chá e proclama a independência. Todo mundo foca que ele passou mal aqui, mas chegou aqui o conhecimento ancestral da Maria do Couto, [que] talvez ele tivesse passado mal, [sem ajuda] não tinha nada de independência. O chá era bom porque ele conseguiu subir de mula a serra depois de tomar o chá. Precisamos não potencializar o negativo, mais [o positivo], o importante foi o chá. Cubatão não produz chá, mas produziu conhecimento ancestral que a gente precisa transformar em produto. As vezes transformamos coisas em produto sem perceber.

Dessa maneira, foi destacado a importância de fortalecermos o imaginário positivo de algumas históricas para assim transformá-los em atrativos turísticos, em produtos que serão comercializados aos visitantes em formato de roteiro.

São Vicente é outro município que tem sofrido com uma imagem ligeiramente negativa, pois nos últimos anos teve aumento nos índices de criminalidade e de violência resultado de descontinuidades na gestão, ineficiências governamentais e carência de serviços públicos. A

cidade vive exclusivamente do turismo, do comércio e dos serviços. Observa-se um esforço dos gestores públicos da atual administração em melhorar a imagem e a qualidade de vida na cidade, mas ainda enfrentam resistência da população com depredação de equipamentos públicos e problemas sociais (abuso de drogas, assaltos, vandalismo).

Segundo entrevistado, está sendo trabalhado na

requalificação do centro urbano, pois quando chego aqui vejo que tem muitos pontos turísticos, mas não são atrativos, não tem atratividade nenhuma, começamos a mudar, mas precisamos do recurso do DADETUR. [...] Nossa ideia é ter pontos instagramáveis, píers temáticos, artista fazendo uma identidade visual da praia, com as cores da praia, tirar os 19 quiosques [da praia] e fazer a concessão de 2 deles, nos moldes da Praia Grande que tem restaurantes, dois quiosques maiores e assim [conseguem] atrair turistas com maior poder aquisitivo e fazer essa economia girar aqui. Nossa geografia é muito fácil de trabalhar em São Vicente com a praia, centro histórico e centro comercial muito perto.

Segundo gestor entrevistado, o município de São Vicente, considerado a primeira vila do Brasil, tem dedicado esforços para restaurar a orla da praia, melhorar os serviços públicos e atrair investimentos para os atrativos históricos e culturais. A cidade possui museus e equipamentos que deveriam ser alvo de maiores atenções do governo estadual e federal, devido sua herança do período colonial que pode se perder caso não tenham a devida atenção governamental. A cidade abriga o Porto de Naus, onde atracou a caravela da capitania hereditária de Martim Afonso em 1532, mas que não dispõe de recursos ou atenções na agenda política para seu restauro e preservação. Segundo entrevistado

Eu tentei contato com Ministério do Turismo desde que cheguei aqui, mas foi muito difícil, muito difícil mesmo, [...], eu queria falar do Porto das Naus, [...] São Vicente ser a primeira cidade do Brasil não é um problema de São Vicente, é um problema do Brasil, a gente está perdendo isso aqui e ninguém está se importando, [poderiam] dar R\$ 200.000,00 para um estudo [...], e vai perder um pedaço da história, chegavam de caravela aqui, vai querer perder isso? Estamos em uma contagem regressiva dos 500 anos de São Vicente, o governo do prefeito Kayo Amado está se dedicando a isso [...].

Dessa maneira, foi apontada a importância histórica do município para o país, devendo ser alvo de intervenções tanto de governos nacionais como subnacionais. Outro ponto de discussão do município diz respeito a regularização de débitos. Felizmente o município reduziu em 13% sua dívida pública, mas ainda está em torno de 600 milhões. As dívidas públicas impediram o município de receber recursos estaduais ou de outras fontes nos últimos anos (SÃO

VICENTE, 2021). Medidas estão sendo trabalhadas entre a prefeitura municipal e o governo estadual para sanar o problema.

Além disso, a cidade precisa recuperar o sentimento de pertencimento de seus munícipes, visando evitar vandalismos aos patrimônios públicos e descontentamento com a cidade, que realiza limpeza e restauro de equipamentos que duram pouco tempo por conta da ação de vândalos.

Assim, pode-se perceber que as cidades possuem estratégias de atuação diferenciadas, embora a seguir seja possível identificar semelhanças no detalhamento das ações que elas executam. De forma mais ampla, foi possível identificar nove principais medidas desenvolvidas pelas secretarias e diretorias de turismo, conforme abaixo:

I) Mitigação da pandemia da Covid-19

Em relação a pandemia que teve seu “boom” no Brasil em março de 2020 seguindo até maio de 2022, as principais ações foram alinhadas com governo estadual e federal, com campanhas como “fique em casa”; “quarentena não é férias”, controle de acesso aos municípios com necessidade de apresentação de comprovante de residência para passar as barreiras sanitárias, fechamento ou restrição de acesso a meios de hospedagem e estabelecimentos de alimentação.

Positivamente, por intermédio da AGEM BS, havia constante alinhamento entre prefeitos e secretários municipais com reuniões *online* regulares entre eles. O turismo foi um dos temas mais discutidos nesse momento, pois foi sentido o impacto direto da atividade nos municípios. Alguns deles aproveitaram o momento para trabalhar no ordenamento de informações, desenvolvimento de inventário da oferta turística, site e materiais promocionais, e em avançar com as obras de infraestrutura turística que estavam em andamento.

Segundo um dos gestores, o momento da pandemia foi aproveitado para ações de planejamento

Assumimos durante a pandemia e foi um momento difícil porque não podia fazer uma ação grande e nem promover o município. Nossa função principal foi o ordenamento das informações. Aproveitamos o momento pra fazer inventário, site, ter canal único de informação entre turista e trate porque pessoal reclamava que não sabia. Criamos uma identidade visual. Criamos um mascote [...]. Fizemos o ordenamento do casamento na areia que foi mega sucesso, tinha pedido mas ninguém sabia do regramento e como aquilo seria positivo, fizemos pesquisas com municípios como Ilhabela e publicamos um decreto.

Alguns gestores colocaram que com a pandemia, a cidade acabou enfrentando crescimento populacional, como em Itanhaém, principalmente de pessoas que tinham segunda residência em cidades de praia e as transformaram em primeira residência. Colocaram também que os esforços estavam dedicados a saúde, em Mongaguá por exemplo, assim o orçamento público do turismo estava contingenciado. E em relatos também foi demonstrado preocupação com setor cultural, com artistas e grupos musicais sem remuneração, pois não havia possibilidade de realizar apresentações e shows em bares, restaurantes e espaços de eventos que estavam fechados, tendo as prefeituras, como Praia Grande, pensado em alternativas de apoio financeiro a essa categoria.

II) Organização e apoio a realização de eventos

É unânime o envolvimento dos órgãos de turismo com os eventos municipais, como de Natal, Réveillon, Carnaval, Festa de Iemanjá, shows de verão, festivais de inverno, corridas de rua, eventos náuticos, entre outros. Em alguns municípios os eventos são de responsabilidade do setor de turismo, em outros os órgãos de cultura e o esporte tem maior envolvimento. De uma maneira ou de outra, o turismo acaba atuando seja no planejamento e/ou na promoção do calendário de eventos da cidade.

Em alguns casos, o turismo administra os espaços de eventos que são cedidos a outros órgãos, entidades ou a iniciativa privada para realizá-los, como o Parque Novo Anilinas em Cubatão, o Palácio das Artes, em Praia Grande, o Museu Pelé em Santos, a Plataforma de Pesca em Mongaguá, entre outros. Há também casos de espaços concessionados, como o Centro de Convenções de Santos. Já ocorreram eventos promovidos ou com presença de governos estaduais e federais, com a Expo Creative Cities em Santos ou os festivais de verão Pé na Areia. Alguns municípios possuem entidades como *Convention & Visitors Bureau* que contribuem com apoio e captação de eventos, principalmente de negócios.

Os eventos esportivos foram bastante citados pela maioria dos entrevistados, como corridas de rua, surfe, torneio de *beach* tênis, torneio de pesca, *triátlon* e canoa havaiana. O fluxo de visitantes motivados por eventos esportivos possui uma característica diferenciada se comparada ao veraneio ou turista de lazer, pois os eventos são a principal motivação do visitante para visitar o destino, diferente dos eventos culturais que na maioria das vezes servem para que as pessoas que já estão na região fiquem mais dias, prolongando assim sua estadia. Outro público também encontrado é de moradores da região que se deslocam para essas atividades.

Temos natal criativo, com ele a gente busca ter atrativos na cidade durante a temporada, a parceria é com o Convention porque eles também têm interesse

na cidade ser destino turístico. O réveillon tem parceria com eles, expectativa de 2 milhões de pessoas na cidade. Temos o carnaval, e nosso desafio é que o carnaval é local e tenho vontade de ampliar isso, é tão bonito e acontece uma semana antes do carnaval oficial, porque as escolas [de samba] daqui também vão pro Rio, temos esse projeto. Temos os eventos do calendário, tem café, torneio de pesca, festival do imigrante, tem outras propostas, tem festival do pastel, festival da cerveja, festival do caranguejo.

Observa-se que alguns dos eventos já são turísticos e consolidados, outros podem ampliar a atuação e atrair mais público de visitantes. São citados outros eventos, como coloca entrevistado

o Natal na praia teve muita gente, ampliamos o evento com mais um quilometro do mercado Extra até a Praça Florida, com morador e turista. Tiveram ônibus extra da Breda. Muita gente de Itariri, Pedro de Toledo e outras cidades da região. Eventos esportivos, o turismo provém estrutura e logística com turismo, divulgação, evento envolve e motiva o turista a ficar mais na cidade, pessoal vem buscando praia, cachoeira, andar de bike, passeios de barco, mas se eles vem pra cá e veem que tem alguma atividade [evento] isso motiva a ficar um ou dois dias a mais na cidade, que prolongue o tempo na cidade, pra isso que fazemos essas atividades. Temos também a Arena de Verão 2023, participamos da programação, quem são os monitores, os horários, atividades de futebol, vôlei, surf, futvôlei.

Nessa estratégia os eventos podem ser uma motivação para conhecer a cidade, mas podem ser uma programação cultural complementar a experiência do visitante, visando estimar o aumento da permanência no destino. Complementando depoimento anterior, citando-se positivamente a Festa de Iemanjá

Fizemos a divulgação toda do evento de Iemanjá pela rede do turismo. Não cobramos taxa pra usar a praia. Não cobramos taxa em evento religioso, tem uma associação de matriz africana que organiza em parceria com a setur Loteiam uma parte da faixa de areia. Pede que as pessoas fiquem hospedadas nos hotéis e não aluguem casas. Tem hotel que comprou cama pq teve muita procura. Mais de 5 mil pessoas no evento de iemanja, isso é muito legal. Eles fazem doações para o Fundo Social. Importante que essas associações tem preocupação social, não dão trabalho, deixam a praia limpa. Show da virada e réveillon é um caos. [Nesse] a população se envolve na organização, fazemos planejamento, cada ano muda, vão dividindo as tarefas, pra mim geralmente sobra estrutura de banheiro, tenda, ponto de apoio, roçada e manutenção na praia. Agora o contato com casas de Umbanda, onde vão ficar hospedados, todo mapeamento eles que fazem.

No relato de outro entrevistado, os eventos também estão presentes, pois realizam

festival de natal [...], campeonatos na plataforma de pesca, somente esse final de semana receberam dois eventos, um de surf e um de *bodyboard*, a

plataforma foi um local que mais recebeu campeonato de surfe e *bodyboard* neste ano, toda região cobiça a plataforma. Temos campeonato de pesca da Federação de Pesca do estado de SP, fizemos parceria com meio ambiente e com outras entidades pra fazer um workshop para os pescadores de Mongaguá pra ensinar a pesca saudável, tamanho do peixe pra devolver ao mar, cuidado com anzol [...] tivemos uma agenda grande de campeonatos

No cadastro de eventos turísticos do estado de São Paulo foram inscritos os seguintes eventos da região:

Tabela 17 - Eventos Turísticos na Baixada Santista

Evento	Cidade
Maio Náutico	Bertioga
Pitangas – Corrida dos Mirates	Guarujá
Laroc	Guarujá
Festival internacional de Balonismo	Guarujá
Jet Lounge	Guarujá
Conexidades	Guarujá
Dia das crianças	Guarujá
Festival de Caipirinhas	Guarujá
Santos Criativa	Santos
Reveillon	Santos
Aniversário da cidade	Santos
Festa de Nossa Senhora do Monte Serrat	Santos
Santos Carnaval	Santos
Carnabonde	Santos
Festival Santos Café	Santos
10 km a Tribuna	Santos
Festival Gastronômico	São Vicente
Diversa Week	São Vicente
Festival da Primavera	São Vicente
Aniversário da Emancipação	Praia Grande
Estação Verão	Praia Grande
Encontro de Carros Antigos	Praia Grande
Passeio Ciclístico	Praia Grande
Festa Junina	Praia Grande
Festa da Tainha	Praia Grande
Reveillon	Praia Grande
Natal Encantado	Praia Grande
Festejos de Iemanjá	Praia Grande
Feira do Estudante	Praia Grande
FERA (Festival de Esportes Radicais)	Praia Grande
Festival de Corais	Praia Grande
Mostra de Dança	Praia Grande
Encenação da Paixão de Cristo	Praia Grande
Festival de Chorinho	Praia Grande
Tapetes Decorativos de Corpus Christi	Praia Grande
Festão de Mongaguá	Mongaguá
Orla Musical	Itanhaém
Sunset Festival	Itanhaém
Encontro Náutico	Itanhaém
Caminhada Histórica	Itanhaém
Pedalada Turística	Itanhaém
Arena Estação Praia	Itanhaém
Carnaval	Itanhaém
Navega Itanhaém	Itanhaém

Aniversário da cidade	Itanhaém
Festa do Divino Espírito Santo	Itanhaém
Semana de São José de Anchieta	Itanhaém
Corpus Christi	Itanhaém
Festival de inverno	Itanhaém
Festa do Padroeiro	Itanhaém
Natal para todos	Itanhaém

Fonte: Calendário de Eventos Turísticos do estado de São Paulo⁹

Dessa maneira, nota-se eventos em datas comemorativas (natal, ano novo, carnaval), eventos esportivos, eventos religiosos, tendo também festivais gastronômicos, eventos corporativos, entre outros.

III) Educação pelo turismo

A maioria dos entrevistados das cidades da região apontou certa resistência dos municípios em aceitar a atividade turística, pois reclamam de filas no comércio (supermercado, farmácia, padaria), superlotação em praias, escassez de alguns produtos e serviços, dificuldade de estacionamento, falta esporádica de água, luz e demais serviços básicos, entre outros impactos observados principalmente em períodos de alta temporada.

Na visão da maioria dos entrevistados essa reação não deveria ser assim porque a maioria dos moradores se beneficia do turismo, direta ou indiretamente, principalmente economicamente, pois possuem ou trabalham em estabelecimentos comerciais que são beneficiados com aumento do consumo pelos visitantes. Muitos trabalham em restaurantes, hotéis, pousadas, casas de veraneio, marinas, lojas, bares, salão de beleza, entre outros serviços que são consumidos pelos visitantes. Um dos gestores exemplificou que

Fiz uma analogia um tempo desse, eu estava em uma padaria de um amigo nosso, não no centro da cidade, em uma comunidade, conversando com o dono da padaria, provando para eles [...] que são portugueses, queria provar pra ele que o turismo impacta pra ele. Brincando em uma mesa eu falei que ia provar pra ele que o pão que ele vende vem do dinheiro do turismo. Não sei se foi coincidência, mas parei cinco pessoas que estavam entrando e perguntei onde elas trabalhavam. Das cinco pessoas, quatro trabalhavam em hotelaria [...]. Mostrei para ele que aquelas quatro pessoas receberam dinheiro do turismo [...]

O que ocorre é que pessoas que trabalham em locais como padaria, borracharia, mercado, loja de itens de cama, mesa e banho, servidores públicos, entre outros, não enxergam

⁹ Disponível em <https://www.turismo.sp.gov.br/agenda>

que são atingidos pelo turismo na medida que atendem turistas ou atendem moradores que tem sua renda advinda do turismo. Outro entrevistado coloca que

turismo é uma relação de amor e ódio, porque o comércio, bares e restaurantes vibram com isso, mas o [morador] reclama, [...], a rua gastronômica é muito legal, mas moradores reclamam que é barulho, que incomoda, temos uma dicotomia entre as [opiniões].

Assim, a atividade acaba gerando diferentes reações nos moradores acerca de seus ganhos e prejuízos. Aqueles que veem resultados imediatos com a atividade defendem sua continuidade, mas aqueles que não obtém esse tipo de resultado não gostam e reclamam. Outro entrevistado coloca que

fazer a população compreender que eles vivem em uma estância e que isso é bom, é difícil fazer entender [...] o turista que nos visita além de consumir na cidade e gerar renda, são pessoas que pagam IPTU e não usam a estrutura do município, filhos não estudam aqui, o que pagam é pra saúde e educação de quem vive

O desconhecimento do munícipe de sua cidade também foi bem colocado pela maioria dos gestores, pois por não enxergarem sua cidade como um local atraente para viver, não entendem porquê os turistas querem conhecer sua cidade. A maioria dos gestores dos municípios citou buscar promover ações que incentivem o morador a conhecer sua cidade, que estimulem a criar o sentimento de pertencimento com o município.

Como aponta Moesch e Gastal (2007), as políticas de turismo são uma importante ferramenta para que o morador conheça sua cidade, desperte novos olhares sobre ela, que permita se apropriar dos seus fixos e fluxos, sendo assim capazes de buscar melhorias e novas formas de vivenciá-la.

Assim, é necessário pensar em soluções para os problemas ocasionados pela superlotação das cidades, bem como buscar medidas que mostrem os benefícios da atividade aos moradores locais e as formas de minimizar os prejuízos, que apresentem a cidade a quem mora, para que a população local possa se envolver e contribuir com a melhoria do turismo na sua cidade (se este for seu desejo), desde que não deixe de considerar que uma cidade somente será boa para o turista se for boa para o morador.

Alguns municípios, como Guarujá, realizaram *citytours* com funcionários de hotéis, ambulantes, quiosqueiros, entidades e jovens carentes para conhecerem melhor seus atrativos turísticos. Segundo análise do entrevistado, a maioria das pessoas nunca tinha visto a cidade

por esse olhar “turístico”. Somado a isso, semelhante a iniciativa do Governo Estadual, foi inserido conteúdos de turismo na grade curricular das escolas para mostrar importância da atividade desde a fase da infância e adolescência.

Praia Grande desenvolve de maneira contínua roteiros de um dia conduzidos pela Secretaria de Cultura e Turismo com funcionários que atuam nos equipamentos turísticos públicos para que conheçam a cidade e saibam promovê-la melhor. Mongaguá tem buscado desenvolver medidas para incentivar o morador a conhecer os equipamentos turísticos municipais, como o Poço das Antas.

Uma característica da região é que o perfil da demanda nessas cidades é principalmente de turistas de segunda residência, e assim, são pessoas que contribuem com impostos municipais e visitam o destino com certa regularidade. Dessa forma, eles não se preocupam somente com a visita de atrativos e com a programação cultural, mas utilizam serviços públicos de maneira esporádica, como limpeza, segurança, serviços gerais de água, luz e gás necessários em seus imóveis. Não se utilizam de serviços de educação e, em menor escala, de saúde, mas contribuem com eles.

Diante disso, em alguns órgãos públicos tem se observado uma política de turismo mais voltada a cultura, ao lazer e ao morador, visto que as maiores preocupações ultimamente tem sido integrar o residente a sua cidade, para evitar reclamações e hostilidade com o visitante, assim como para fortalecer o sentimento de pertencimento, de criar vínculos afetivos com sua cidade.

Em pesquisa realizada pelo CIET foi possível identificar em uma amostra de mais de 1.036 respondentes que 60% dos moradores da RMBS consideram o turismo bom para a população (concordam totalmente com essa afirmativa), mas quando questionados se eles se beneficiam com o turismo em torno 27% concorda plenamente e cerca de 27% concordam parcialmente, havendo assim uma considerável queda de respostas de moradores que concordam com os benefícios do turismo para eles (SÃO PAULO, 2023g).

Na pesquisa os respondentes apontaram positivamente que o turismo torna mais fácil aproveitar as atrações locais para cerca de 49% dos pesquisados. Tal afirmativa pode ter relação com as iniciativas promovidas pelas prefeituras locais de incentivar o morador a conhecer sua própria cidade ou pela manutenção de espaços e equipamentos de lazer. Um programa que também trabalhou essa questão foi o Roda SP, abordado anteriormente, iniciativa do governo estadual que estimulou a visita da região pelos próprios moradores, mas que foi interrompido pela mudança de gestão e discute-se sua retomada.

Em contraponto, a maioria dos entrevistados da pesquisa do CIET respondeu que o turismo causa danos ao meio ambiente (37,71%), aumenta o acúmulo de lixo na cidade (53,97%), impacta a qualidade de vida negativamente (28,27%), o tráfego impacta negativamente o deslocamento dos veículos nas estradas e ruas (49,17%), entre outros fatores apontados (SÃO PAULO, 2023h).

Percebe-se que o turismo ainda afeta a região desde seu “boom” na década de 1980, que embora esteja mais ordenado e com cidades mais bem estruturadas, o problema ainda persiste. O crescimento do turismo foi acompanhado pelo aumento populacional das cidades, mas a estruturação dessas localidades não ocorreu no mesmo ritmo. Tais aspectos têm sido refletido diretamente na rejeição dos moradores diante dos turistas e da pela própria cidade.

Tal realidade é observada também em outras localidades. Atualmente tem sido utilizado o termo “turismofobia” para discutir a rejeição do turista pelos seus residentes. Segundo Oliveira et al. (2021, p.1)

A sensação de que o espaço está sendo invadido e as alterações causadas no modo de vida de residentes de destinos turísticos são um alerta paradoxal para os limites do sucesso da atividade turística. Apesar dos empregos criados e toda a receita gerada pela cadeia produtiva do turismo, residentes de famosos destinos turísticos, tais como as cidades de Veneza (Itália), Londres (Inglaterra) e Santorini (Grécia), já não demonstram tanta alegria e entusiasmo em receber milhões de visitantes. Quando se percebe que os benefícios do turismo são menores que os custos gerados, a intolerância em receber turistas cria o neologismo “turismofobia” – a hostilidade aos visitantes – o que Delgado (2008, s/p [tradução livre]) chamou de “xenofobia substituta” – como de extrema importância nas discussões políticas e institucionais. Tal fenômeno coloca em xeque a hospitalidade e a sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental dos destinos massificados.

Um caso que ficou conhecido internacionalmente pela hostilidade aos turistas foi Barcelona, na Espanha, chamado de berço da fobia ao turismo dado o crescimento desenfreado dos turistas na cidade. Na academia tem sido discutido conceitos referentes a contenção da superlotação turística e a implementação de 5D's, sendo eles a dessazonalização, descontingenciamento, descentralização, diversificação e turismo de luxo. A cidade recebe quase 10 milhões de turistas por ano, conforme dados de 2019, em uma área territorial relativamente pequena de 101,9km¹⁰, o que gera uma superlotação de algumas partes da cidade, principalmente nas áreas mais centrais e turísticas (OLIVEIRA et al., 2021).

¹⁰ Se fosse comparar com a capital paulista, ela possui recebe em média 15 milhões de turistas em uma área urbanizada de 914,56 km², conforme dados do IBGE, disponíveis em < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>. Acesso em 05 jun. 2023.

Como já colocava Butler em 1980 o destino turístico apresenta um ciclo de vida a partir dos estágios de 1) exploração, no qual o destino é descoberto por poucos visitantes e apresenta estrutura limitada; 2) envolvimento, em que o destino começa a atrair maior número de turistas, a se desenvolver e contar com o envolvimento da comunidade local; 3) desenvolvimento, onde se observa maiores investimentos na atividade e melhoria dos acessos e da infraestrutura de hotéis, bares e restaurantes; 4) consolidação, fase pela qual o destino atinge um nível de maturidade com infraestrutura estabelecida, fluxo de visitantes estável e ganhos a comunidade local; a 5) estagnação, pois destino começa a experimentar problemas de atratividade, com queda da demanda e mudanças no ecossistema existente; e por fim o destino enfrenta a fase de 6) declínio/rejuvenescimento, onde ele deve enfrentar a crise da atividade ou criar alternativas para seu desenvolvimento sustentável, sua reinvenção e recuperação da atratividade (BUTLER, 1980).

A turismofobia, a partir do conceito de declínio dos destinos turísticos de Butler, tomou mais força no período da pandemia que despertou certo descontentamento dos moradores com os visitantes devido à preocupação com a transmissão da doença. A mídia também difundiu amplamente esse conceito, o que de certa forma afetou a retomada do turismo, mesmo que de forma ordenada e sustentável. Matérias como “destinos pelo mundo que não são fãs de turistas” ficaram famosas, com ranking de locais como Barcelona, Veneza, Amsterdã, Santoniri, entre outros (MAIA, 2018).

No Brasil, a Baixada Santista tem se mostrado como um destino saturado para o turismo, segundo Raimundo e Biazon (2022, p. 2), a praia está no imaginário das pessoas desde muito tempo, na sociedade moderna

O mar e o litoral passaram a ter, portanto, um poder de atração gigantesco das populações em seus momentos de tempo livre, em busca de lazer e recreação, prática de esportes náuticos, banhos, pesca amadora, entre outras atividades na busca por benefícios físicos e psicológicos. Ou seja, o ambiente marinho tornava-se um espaço para uma pessoa se recompor do cotidiano extenuante e um espaço de sociabilidade, de viver e desfrutar, de ver e ser visto.

Segundo autores, a maioria dos destinos litorâneos estava muito focado inicialmente na satisfação dos turistas e na maximização de lucros dos empresários locais, sem preocupação com questões ambientais, sociais e culturais e com a população local (RAIMUNDO; BIAZON, 2022), fato que é observado na pesquisa de campo realizada na região, reflexo de uma gestão pública pouco eficiente no início do crescimento da atividade.

Dessa maneira, é necessário que a gestão pública alie medidas para que a atividade turística se torne responsável e harmoniosa, com mínimos impactos a população local, bem como crie ferramentas de participação nas decisões acerca dos programas e ações voltados ao turismo regional. A coordenação intergovernamental e um sistema de governança que integre o setor público, privado, terceiro setor e sociedade civil se faz necessário para não sobrepor interesses de alguns grupos em detrimento de outros.

Alguns gestores públicos apontaram certa dificuldade de fazer com que haja participação popular nas iniciativas. Há uma desmotivação generalizada por parte dos moradores ou mesmo funcionários e empresários do setor turístico, pois entendem que os resultados das atividades promovidas pelo setor público não são imediatos e nem sempre são individuais, na maioria das vezes trazem benefícios coletivos a médio e longo prazo. Tal afirmativa coaduna com o colocado por Demo (2008), quando cita a cultura de não participação e de exercício da cidadania existente no país.

Dessa maneira, a melhoria das políticas de turismo, a superação do turismo de massa, do *overtourism* ou da turismofobia faz parte de um processo complexo que envolve diferentes interesses e ações de sensibilização, capacitação e conscientização acerca dos benefícios e prejuízos da atividade turística, bem como líderes motivados que sejam capazes de engajar de forma coordenada diferentes atores locais, desde seus moradores, profissionais da área de turismo e também de outras áreas que são afetadas pela atividade, de modo a criar alternativas de melhoria do bem estar dos moradores locais por meio de políticas de ordenamento ou de controle do fluxo turístico.

Entende-se que promovendo um olhar mais positivo e medidas mais participativas sobre o turismo local se torna possível ajudar a fazer com que os turistas quando fora do seu local de residência tenham essa consciência que foi trabalhada em sua cidade de origem. As ações de sensibilização devem trabalhar a transformação cultural do turista quando no seu local de residência e do morador quando for receber pessoas de outras cidades.

IV) Educação para o turismo

Para atuar no setor de turismo é necessário a profissionalização do corpo técnico de todos os setores envolvidos, desde aqueles que diretamente são impactados com a atividade (meios de hospedagem, transportes, serviços de alimentação), como aqueles que são envolvidos indiretamente (reparo de veículos, lojas de artigos de casa, sistema de ensino e saúde). Um dos gestores chamou atenção para o perfil dos empresários locais:

É muito difícil fazer com que eles se envolvam, com que eles participem [...] esse ano conseguimos um monte de cursos [...], mas precisavam de pelo menos 30 inscritos, só que tinha uma média de 10 inscritos. As pessoas ainda não têm isso da capacitação [...] muitos deles aposentou, tinha uma casa [...] que virou pousada ou herdou alguma coisa e transformou em pousada, assim vendem hospedagem como vendem um produto tangível, não é isso, o receber bem é diferente, o serviço, o contato e interação com as pessoas é diferente, não é só isso, tá aqui a cama, o café e pronto.

Os entrevistados apontaram que muitos dos empresários locais que atuam com turismo não tem experiência ou formação na área, pois atuavam com outras atividades, muitas vezes adquirem ou já possuíam imóveis na cidade, e começam a trabalhar com turismo, mas não tem interesse em se capacitar ou em melhorar os seus serviços. A maioria reclama que tem pouca receita, que o *ticket médio*¹¹ dos turistas é baixo, mas na visão dos entrevistados, isso só irá mudar se o empreendimento melhorar sua estrutura, seu atendimento e seus serviços. Se o produto for de má qualidade, irá atrair público que aceita tais serviços e não quer investir muito. Isso ocasiona também muitas falências e fechamento de empreendimentos turísticos.

Praia Grande conseguiu trazer cursos da Via Rápida ao município, que são do Governo Estadual, mas tiveram baixa adesão do público. Em Peruíbe foi citada a oferta de cursos da SETUR SP e do SEBRAE, que se faz difícil a mobilização dos atores. Eles têm também o programa chamado “mais oportunidades”, que segundo gestor, visa fazer com que a população entenda melhor sobre a cadeia produtiva do turismo. Nele são selecionadas algumas pessoas para ficar um período fazendo serviços nas secretarias municipais, acompanhando palestras, capacitações e outras atividades, não somente no turismo, mas em outras áreas da administração pública.

No município de Itanhaém foi citado o programa “bem-vindo a Itanhaém”, onde são passadas informações sobre o turismo, qualidade de atendimento, boas práticas, entre outras informações relevantes para quem atua com a atividade turística. Está sendo pensado também em ações de conscientização para alunos da rede escolar municipal, entendendo que se a população for mais bem instruída para o turismo poderá receber melhor o visitante.

Em Mongaguá o trabalho começou com a qualificação dos servidores do turismo. No Guarujá foram promovidas capacitações em gestão e conscientização ambiental com quiosqueiros, visando despertar valores de preservação e consciência ambiental considerando que cerca de 70% do território do município fica em área de proteção ambiental.

¹¹ Valor médio de consumo/vendas por cliente.

Em Bertiooga, segundo entrevistado, foi montada uma divisão de turismo focada em treinamentos, qualificação, capacitações e ações de fomento ao emprego no turismo. Foram feitos também cursos de reciclagem para monitores e reativadas as associações e receptivos locais.

Alguns municípios conseguem envolver mais os empresários locais nas capacitações, mas de modo geral encontram dificuldades em incentivá-los a participar e especialmente em concluir as atividades. Isso tem sido ocasionado pela baixa atratividade de parte da área principalmente pelos baixos salários, limitadas receitas a pequenos e médios empreendedores e elevada carga horária de trabalho. As medidas para ensino e educação devem partir de discussões mais amplas sobre o próprio modelo de ensino e de atuação profissional.

V) Obras de infraestrutura turística

A maioria dos municípios utiliza de recursos do Governo Municipal, Estadual, Federal e emendas parlamentares. Eles têm proximidade com a Secretaria de Turismo e Viagens principalmente pela política do DADETUR (Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos), de celebração de convênios para repasse de recursos financeiros para obras de infraestrutura turística. Segundo um dos entrevistados

Realizamos investimento em obras, principalmente para manutenção dos pontos e atrativos turísticos nossos. Antigamente ficava se utilizando recurso do estado para vias, agora temos trechos de orla (Cibratel e Suarão) e dentro dessas obras pega o Pocinho de Anchieta que é um importante atrativo da cidade. Recurso DADETUR 2022 estamos usando pra gruta, pra passarela e orla Cibratel.

Em outro depoimento, os recursos também estão voltados aos equipamentos turísticos

DADETUR é fonte de receita nossa, assinamos o último ano o valor de 4,6 milhões, não tiveram pendências nenhuma, as obras andaram normal. Em 2018 foi a Praça Florida, agora Parque Turístico e o Espaço Chico Latim. Temos essa questão do DADETUR, que fica com a Secretaria de Planejamento e [recebe ideias da Secretaria de Turismo].

Outro entrevistado descreve que

As obras do DADETUR estão readequando do sistema viário aqui do Palácio das Artes, a ideia é fazer uma alteração pra melhorar acesso. Estou na luta porque ele está praticamente fora da cidade, quando eu digo que os espetáculos são gratuitos tenho casa lotada, mas percebo que uma família com

pai, mãe e 2 filhos não se deslocam por conta do custo do transporte público, então não tem custo do ingresso mas tem custo do transporte.

Em outra entrevista foi citado que

A verba do DADETUR é “vida”, vamos revitalizar a orla. A verba de 3 anos atrás foi a Praça Dudu Samba, ela é linda. Pra nós a verba do DADETUR é muito importante. Estamos com problema na ponte do rio Mongaguá e não tem orçamento, prefeito está tentando verba com estado e governo federal. Mongaguá precisa muito de verba federal e estadual, e de emendas parlamentares. Mongaguá o nosso orçamento é o menor da região.

A demora no repasse de recursos estaduais foi apontada por alguns dos entrevistados como um ponto crítico, pois na maioria das vezes os recursos estão contingenciados e são liberados somente próximos ao final do ano, que é quando se encerra o exercício orçamentário, o que prejudica o município para pleitear o recurso. Em 2022 e 2023 os recursos foram liberados em outubro.

De modo geral, para pleitear o recurso, os municípios precisam escrever projetos básicos para as obras por meio de suas secretarias de obras, planejamento ou desenvolvimento urbano. Os projetos precisam ser aprovados pelo Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), após isso são submetidos ao Conselho de Orientação e Controle (COC) para aprovação, complementação/ajuste de projeto ou reprovação. O COC é formado por representantes do Governo do Estado de diferentes órgãos e por entidades associativas, conforme Lei nº 16.283, de 15 de julho de 2016.

Segundo representante estadual entrevistado, boa prática é quando os municípios, mesmo não sabendo qual será a quantia liberada, já deixam diversos projetos prontos com valores de investimento em diferentes escalas, como de 200 mil, 500 mil, 1 milhão, 5 milhões de reais, assim contam com todas as possibilidades para solicitar o investimento, sem correr o risco de atrasos ou de não conseguir enviar os projetos a tempo, no entanto não é todo município que tem condições e estrutura para esse tipo de prática. O grande desafio é fazer a liberação do recurso no início do ano ou pelo menos que a quantia de cada município seja informada no início do exercício orçamentário.

Como colocado pelo gestor estadual, foram celebrados 282 convênios em 2022, desse total 70% ainda se encontravam em fase de processo licitatório pelos municípios em maio de 2023. Dessa maneira, grande parte do montante de recurso liberado em 2022 ainda está em restos a pagar para investimento esse ano e nos próximos.

Em relação a região da Baixada Santista, os municípios são organizados e tem grande parte das obras com recursos do DADETUR, como orla de praia, restauro de equipamentos turísticos como museus e teatros, melhoria de vias de acesso a equipamentos turísticos e calçadas públicas, ciclovias, fontes, monumentos e iluminação urbana. Houve uma mudança de gestor nos contratos da Baixada Santista, acarretando assim em pequenos ajustes nas orientações, mas no geral a região tem bom aproveitamento das ações e recursos do estado.

Único município que conseguiu recursos também com o Governo Federal, por meio do Ministério do Turismo, foi o Guarujá para revitalização do Mirante das Galhetas, com investimento de 2 milhões inaugurado em 2021¹². Alguns municípios também conseguiram recursos por meio de algumas emendas parlamentares de deputados estaduais ou federais, como é o caso de Itanhaém para restauro do Convento Nossa Senhora da Conceição, no valor de R\$200 mil, para obras emergenciais com a Deputada Federal Rosana Valle (PL).

VI) Manutenção de espaços e equipamentos de lazer e turismo

Os gestores municipais de turismo têm grande preocupação com a manutenção dos seus equipamentos turísticos, pois eles têm papel fundamental na experiência do visitante. Segundo entrevistado

Prioridade [quando assumi a gestão] era revitalizar os pontos turísticos onde recebe turística e onde cobra taxa. Do meio do ano pra cá começou isso, Poço das Antas vai ganhar acessibilidade, vai ter espaço pro cadeirante, playground. O poço já tem quiosques, está funcionando. A plataforma de pesca pra troca de luminárias pra led, elas já foram projetadas como um peixe, fica bem mais atraente. Parque ecológico ficou fechado por dois anos, agora vai ser totalmente revitalizado, hoje estamos entrando documentação com ibama para poder reabrir, ele vem com playground, com área de lanche, área de educação ambiental. A nossa política inicial foi melhorar a nossa infraestrutura turística que estava muito debilitada e precária.

Em alguns casos nota-se que os pedidos de reparos e manutenção desses espaços são feitos pelos órgãos municipais de turismo para as suas secretarias de obras, planejamento ou urbanismo, que costumam ter um grande volume de requisições para tais serviços, ficando assim os pedidos na “fila” de outras demandas.

Tal cenário pode comprometer a visitação desses espaços, muitas vezes gerando interdições ou suspensão de suas atividades de maneira determinada ou indeterminada. Alguns

¹² Mais informações em < <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/inaugurado-com-recursos-do-mtur-mirante-das-galhetas-recebe-215-mil-pessoas-em-um-ano-1>>.

entrevistados apontaram projetos para contratar equipe e equipamentos para reparos e manutenção próprios do setor turismo para evitar atrasos em pequenas obras. Segundo relato

To tentando fazer, prefeitura abriu um concurso, quero montar uma equipe de manutenção, [já] temos um caminhão [...], [mas] quero comprar um caminhão menor, comprar uma “HR” [...] e criar uma oficina, facilitar a manutenção quando quebram banheiro, picham os letreiros. Ter equipe de manutenção efetiva para o turismo, porque hoje tudo é pedindo pra secretaria de obras, entram no planejamento deles, que tem toda cidade pra cuidar.

Manutenções necessárias como poda de árvores, corte de grama, troca de lâmpadas, limpeza ou reparo de banheiros de praças e parques acabam sendo demorados, pois a estrutura do executivo público é limitada e tem muitas demandas. Considerando que o morador vive o dia a dia da cidade, ele reclama de problemas mais complexos, como buracos em ruas, asfaltamento de vias, manutenção de escolas públicas, leitos de hospitais, mas cobram menos as manutenções de equipamentos de lazer ou de turismo, principalmente nas praias, por acharem que são somente para os turistas.

Essa imagem da área de turismo como menos importante acaba por gerar a falta de cobrança da população ao executivo local para a rápida manutenção desses espaços. É importante considerar que a apropriação dos espaços e equipamentos de lazer dos municípios por parte dos moradores se faz vital para minimizarem o “ar de santuário” atribuído a esses espaços, superando estereótipos de que esses locais são somente para os turistas.

É necessário que a área tenha também mais força política diante dos demais direitos sociais, visto que uma política de turismo considera também o bem-estar da população local e é uma vivência de lazer muito buscada atualmente. O turismo enquanto atividade econômica é também o principal motor de desenvolvimento da maioria das cidades da Baixada Santista, mas não é visto como tal. É necessário incentivar o turismo sustentável, que minimize a sazonalidade, monitore suas capacidades de carga e valorize a cultura, história e patrimônios locais.

Outro ponto citado para facilitar a eficiência das políticas públicas é a política de concessão

Queremos tirar algumas coisas do “colo” da prefeitura, o que eu sinto que muitos projetos não são sustentáveis, não continuam, precisamos fazer concessão de algumas ações e equipamentos

A coordenação governamental das ações entre as secretarias municipais é mais presente, pois há uma interdependência entre elas, principalmente quando o tema é turismo, por ser transversal e intersetorial. Segundo entrevistado

Temos a parceria com cultura, com esporte, a secretaria de turismo é gestora das praias, da orla, mas autorizo todos os eventos da orla, assim temos relação com esporte, meio ambiente. A secretaria de meio ambiente apoia com ação de limpeza, a secretaria de serviços públicos reformou o banheiro do mirante, pintam, fazem manutenção quando reportamos a eles, tem grama e outras coisas também.

Assim, as relações com outras secretarias estão bastante ligadas aos espaços e equipamentos turísticos e aos eventos.

Nossa relação com as demais secretarias em todos nossos eventos e projetos sempre precisamos do apoio deles, toda parte de shows é da secretaria de cultura. Fazemos reunião com serviços públicos, segurança, guarda civil municipal, [...] temos a secretaria de desenvolvimento social. Maior evento com a secretaria de desenvolvimento social é o restaurante escola com programa novo mundo que remunera esses jovens, temos a parceria com a Unisantos pra oferecer o curso e os jovens fazem parte do programa e estamos trabalhando pra ampliar esse programa. Queremos fazer também [um programa] de monitor turístico. [Com] a secretaria de saúde e meio ambiente com a ação petfriendly. Com ecoturismo falamos com a secretaria de meio ambiente, estamos vendo com eles curso de monitor ambiental. Aquário e orquidário são do meio ambiente, eles tinham o jardim botânico também.

Outro comentário feito envolvendo essa relação entre os órgãos acerca da fiscalização, que

é bem ampla porque envolvemos trânsito, segurança pública, ISS, abastecimento e meio ambiente. Departamentos que trabalham direto. Uma atividade turística envolve tudo isso.

Um dos entrevistados ressalta que

Desde antes que cheguei aqui já tinha proximidade, mas a interface é muito boa. Recentemente pedi um trabalho pra secretaria de finança pegar os CNAEs do Cadastur e pedi pra levantar ISS arrecadado. Me mandaram os dados. [...] Parque anilinas gestão é do turismo, que abriga fundo social, conselho tutelar, secretaria da cultura, dois parques municipais com meio ambiente [...]. Estrutura de natal é da cultura, mas turismo dá suporte na divulgação, na operação.

Dessa maneira, há relação entre os outros municipais com pleitos e demandas compartilhadas, dada característica da área de turismo que apresenta dependência em outros serviços não administrados por eles.

VII) Gestão de espaços e equipamentos de lazer e turismo

A gestão dos equipamentos também é algo a se considerar pois varia de prefeitura para prefeitura, em alguns casos são do turismo, como em Mongaguá e Peruíbe, em outros é mesclado, como em Santos, com equipamentos gestados pelo turismo, meio ambiente ou cultura, não havendo um padrão ou regra. Alguns municípios possuem atrativos estaduais que são administrados pela Fundação Florestal ou Secretaria de Cultura e Economia Criativa. Algumas áreas dos municípios são administradas pelo ICMBio ou pela Marinha.

Dependendo de quem é responsável pelos equipamentos, a estratégia e o olhar para o uso público desses espaços mudam. Em espaços administrados por órgãos de cultura e meio ambiente a preocupação está mais voltada a preservação da fauna e da flora e aos públicos atendidos pelos programas dessas pastas, como músicos e artistas, e não diretamente ao visitante. Isso pode comprometer a experiência do visitante, visto que ele não é o público-alvo da ação.

Como aponta Meniccuci (2006) os conflitos de interesse são bastante presentes nas arenas políticas, por isso que se faz essencial a coordenação intergovernamental, para que seja possível equalizar os interesses e as demandas, chegando em uma resolução mais harmoniosa e comum a todos. Na visão da maioria dos gestores a relação com os outros órgãos do executivo é bastante próxima e harmoniosa. Há contato frequente. Ainda assim, foi possível perceber que existe um grande esforço dos órgãos de turismo para afirmar a importância da atividade e conseguir com que as outras pastas efetivamente executem ações em prol do setor.

São encontradas dificuldades com os órgãos de preservação do patrimônio histórico, como IPHAN e Condephaat devido à demora de aprovação dos processos de reforma ou revitalização dos atrativos turísticos. Em Peruíbe, a Ruínas do Abarebebê é um patrimônio histórico considerado uma das mais antigas igrejas jesuíticas do país, mas que qualquer interferência no local deve ser submetida aos órgãos de proteção do patrimônio histórico, que devido ao grande volume de pedidos demoram na aprovação, fazendo com que o equipamento fique fechado. Os pleitos dos municípios geralmente são poda de árvores, corte de grama, pintura e pequenos restauros que poderiam ser facilitados, visto que são frequentes. Segundo um dos entrevistados a

[Ruínas do Abarebebê] é [tombado] pelo IPHAN e pelo CONDEPHAAT, não é boa relação, tem projeto que mandou há quase um ano pra um muro, porque atualmente tem uma cerca, até hoje não andou. Preciso fazer supressão de vegetação mas pediram pra fazer licenciamento na CETESB [Companhia Ambiental do Estado de São Paulo] mas isso não sai nunca. Fizeram licenciamento municipal, mas não aceitaram. CONDEPHAAT está parado processo, no IPHAN responderam que teria que contratar um arqueólogo porque se encontram alguma peça tem que catalogar e fazer parte do acervo.

Somente para ilustrar, o atrativo tem grande importância histórica, pois é considerada uma das primeiras igrejas construídas no país, datada da segunda metade do século XVI, com fim de catequizar os indígenas tupis que viviam na região, conforme imagem a seguir:

Figura 5 - Ruínas do Abarebebê



Foto: Banco de Imagens ESP

Em Itanhaém o Convento Nossa Senhora da Conceição está desde 2018 em restauro, comprometendo a visitação e uso do espaço por moradores e turistas. Até hoje o espaço encontra-se fechado, pois segundo IPHAN houve erro no projeto executivo, foi acionado Ministério Público, que embargou a obra e tiveram que refazer o projeto. Estima-se que os problemas sejam sanados esse ano para a reabertura do equipamento. O espaço é administrado pela Mitra Diocesana de Santos, assim não há jurisdição da prefeitura. Embora a prefeitura tenha bastante diálogo com ela, o convento não está sob sua gestão. O contato com os técnicos responsáveis pelo acompanhamento das obras é moroso, pois só deve ser feito de maneira formal pelo responsável do patrimônio. De acordo com entrevistado

Temos 3 bens tombados pelo CONDEPHAAT e 2 deles pelo IPHAN. A Casa de Câmara não é do IPHAN, a câmara mais antiga do país. É muito difícil da gente conseguir dialogar com um técnico, quando existe um interesse ou quando Ministério Público entra com uma ação aí eles vem verificar e fazer uma análise do que está acontecendo. A nossa relação hoje é mais com pessoal da AMITA – Arquidiocese, quando precisamos de algo que envolva os bens falamos com a Amita que abre diálogo, porque a matrícula do imóvel pertence a eles. Faz tempo desde 2018 tá fechado convento. Eles começaram a fazer a manutenção acompanhado pelo Ministério Público e IPHAN, fazendo manutenção no prédio, mas IPHAN falou que não estava correto com projeto técnico, foi embargou e notificou MP, demorou tempo pra novo cronograma de obra, não é restauro 100%, é telhado [...], mas não é completo, é recuperação do imóvel.

O convento é datado do século XVI em estilo colonial, fica situado no alto de um morro muito próximo a Igreja Matriz e centro de Itanháem, abaixo imagem para ilustrar:

Figura 6 - Convento Nossa Senhora da Conceição



Foto: Banco de Imagens ESP

Em outro depoimento cita-se que como bem tombado pelo IPHAN

Temos o Forte [São João], mas é específico da Secretaria de Cultura. Hoje o forte está candidato a patrimônio da humanidade então o próprio Forte tem contato com eles. Tudo que querem executar é com o Forte, falam direto com eles. Quando município quis abrir o atrativo para a visita eles apoiaram [...]. Houve um interesse desses órgãos de manter conservado e promover.

O forte é considerado um dos primeiros do Brasil, teve mudanças de nome e de estrutura, mas ainda é um importante patrimônio histórico de Bertioga, conforme imagem abaixo:

Figura 7 - Forte São João



Foto: Banco de Imagens ESP

Assim, em algumas secretarias e diretorias de turismo o diálogo com esses órgãos é feito por meio de outras secretarias como de cultura ou obras, visto a característica das demandas. Quando o tombamento é tido em duas esferas a burocracia duplica, pois dependem de aprovação em duas instâncias, o que pode gerar atrasos na liberação dos atrativos para uso público. Alguns gestores optam por tomar decisões baseadas em pareceres de anos anteriores, mesmo essa não sendo a prática mais correta.

Em relação a Fundação Florestal, que administra os parques estaduais, muitos relatam uma relação positiva com os diretores regionais, que apoiam as iniciativas do turismo. Em São Vicente há uma aldeia indígena localizada no Parque Xixová Japuí, que podem ampliar as visitas, segundo gestores é importante tentar

Mudar a ideia de São Vicente ser somente um destino turístico de praia, temos o Parque Estadual Xixová Japuí, tem uma aldeia lá temos feito trabalho com eles, cadastramos os indígenas com a SUTACO. Estamos vendo com SENAC uma capacitação com os indígenas, mas precisa de uma flexibilização do parque, [...], lá tem trilhas e tem praias, praias desertas, turismo de esportes. [...] São Vicente pode ser um destino de diversas experiências, tem centro comercial, tem varias coisas fora da praia.

Em Praia Grande é possível uma aproximação com o Parque Estadual Xixová Japuí, segundo eles

Fiz reunião com gestora do parque, mas lá tenho cachoeira, aldeia indígena, quero organizar esse tour mas careço de parceria com estado.

Dessa maneira, é possível pensar em uma maior aproximação com os parques estaduais presentes na região. Em Cubatão o PE Caminhos do Mar passou por processo de concessão, mas houve pouco envolvimento dos órgãos municipais, que poderiam ter sido mais atuantes. A cachoeira lagoa azul foi inaugurada, mas não teve grande relação com a prefeitura, que poderia ser ampliada para que possa apoiar com divulgação e ações no parque.

VIII) Ações de comunicação e marketing (redes sociais, site, etc.);

A maioria das cidades possuem redes sociais e canais digitais administrados pelos órgãos oficiais de turismo. Isso justifica-se, pois, a maioria das cidades busca apresentar conteúdo promocional com uma linguagem mais voltada ao turista e dar mais agilidade a promoção da cidade, pois assim não dependem dos órgãos de comunicação.

Embora haja apoio e mesmo a aprovação pelo setor de comunicação, são necessárias pessoas com conhecimento técnico na área de turismo para saber divulgar o destino. Abaixo os canais digitais das cidades da RMBS:

Tabela 18 - Canais digitais prefeituras da RMBS

Cidade	Rede social	Site
Bertioga	https://www.instagram.com/bertiogacidade/	https://www.bertioga.sp.gov.br/turismo
Cubatão		https://federalcubatao.com.br/turismo/pontosturisticos.html
Guarujá	https://www.instagram.com/turismoguaruja/	
Itanhaém	https://www.instagram.com/siteitanhaemoficial/	https://www2.itanhaem.sp.gov.br/turismo/
Mongaguá		https://www.mongagua.sp.gov.br/turismo/pontos-turisticos
Peruibe		https://turismo.praia grande.sp.gov.br/
Praia Grande		https://turismo.praia grande.sp.gov.br/
Santos	https://www.instagram.com/turismosantos/	https://www.turismosantos.com.br/
São Vicente		https://www.saovicente.sp.gov.br/visite-sao-vicente

Fonte: elaboração própria a partir dos sites e redes sociais das prefeituras da RMBS

Segundo entrevistado

A Secretaria de Comunicação faz a divulgação nas redes sociais da prefeitura, tem assessor de comunicação que cuida dos eventos e tem o que cuida do jornalismo, de pautas e entrevistas, ele que consegue pra fazer divulgação e tem as redes sociais da Secretaria de Turismo, porque se colocar tudo nas redes da prefeitura, a prefeitura coloca tudo, vacinação, escola, educação etc. e o

turista não quer saber dessas coisas, ele quer saber dos atrativos, dos eventos [...].

Na resposta de outro entrevistado

Fazemos parte da comunicação pelo turismo, somos a única [secretaria municipal] que tem redes sociais próprias, mas continuamos fazendo porque é uma linguagem diferente, ainda algo pequeno, mais funcional.

Dessa maneira, se faz relevante canais digitais e comunicação específica de turismo, que é aplicada em todos os municípios da região.

IX) Fiscalização de entrada e circulação de microônibus e ônibus e dos equipamentos turísticos

De modo a controlar e ordenar o fluxo de visitantes na região, os municípios têm como política a necessidade de solicitação de autorização para entrada de ônibus na cidade, que em alguns municípios possui cobrança de taxas e outros é apenas emissão de autorização para controle da capacidade de carga do destino. A liberação dessas autorizações geralmente é feita pelos órgãos de turismo e fiscalizados pelos órgãos de trânsito.

Por muito tempo tem sido discutido na Câmara Temática (CT) de Turismo do Condesb a implantação de um Selo Metropolitano regional, no qual seria necessário apenas uma autorização para circulação nos nove municípios da região. Tal medida é desafiadora na medida que para os municípios que cobram taxa de entrada isso pode ser considerado uma renúncia fiscal, podendo ter perda de arrecadação, em outros casos há municípios que temem o turismo de massa. A medida também esbarra em legislações municipais de entrada de ônibus que precisam sofrer alterações para liberar a implantação do selo metropolitano.

O projeto que está em andamento pela CT de Turismo é de que o Selo deve ser pleiteado por uma agência de viagens, empresa especializada na comercialização de viagens, que fica responsável pelo cumprimento do roteiro programado. As prefeituras por meio de uma plataforma *online* validam os pedidos que também são feitos nesse mesmo canal.

O grande desafio é justamente a coordenação dessa iniciativa, pois o governo estadual entende que deve ser apoiador, mas não seu gestor, visto que é responsável por 645 municípios do território paulista, enquanto a AGEM entende que mesmo cumprindo um papel regional, não tem *expertise* para administrar a ação, enquanto os municípios têm dificuldades de assumir essa responsabilidade por serem órgãos municipais. A alternativa foi deixar a gestão com os municípios responsáveis pela interlocução regional, que são atualmente representantes de Guarujá e Praia Grande, e o desenvolvimento da plataforma pela Agem, mas ainda deve passar

para aprovação da Assembleia Geral do Condesb. Já houve uma tentativa de aprovação em 2019, mas por falta de quórum de prefeitos foi adiado.

Além desse desentendimento administrativo, a iniciativa divide opiniões dos prefeitos, que temem receber reclamações da população sobre a liberação de ônibus sem pagamento de taxas, visto que se um grupo entra na região, por exemplo, pelo Guarujá, isso isentaria pagamento de taxa na segunda cidade a ser visitada. Os prefeitos temem também o turismo de massa e desenfreado caso o grupo em questão não cumpra com o estabelecido no selo de autorização recebido.

O grande benefício da ação defendida pelos gestores públicos de turismo é o de promover uma experiência mais completa ao visitante que poderá conhecer mais atrativos da região, bem como aumento do consumo de bens e serviços no local, como alimentação, artesanato e cultura, o que possivelmente seria superior ao custo da taxa. Atualmente a demanda por roteiros regionais é praticamente nula, visto que envolve o pedido de autorização e/ou pagamento de taxas em todas as cidades, não viabilizando a viagem às agências e aos grupos interessados.

Em relação aos equipamentos turísticos, de modo a garantir a qualidade de vida dos municípios e uma boa experiência ao visitante, os municípios precisam atuar com a fiscalização de atividades nas praias, praças, parques e demais equipamentos de lazer e de turismo, controlando práticas não apropriadas para ambientes públicos, como som alto, churrasco na areia da praia, eventos clandestinos, barulho e bagunça em casas de temporada alugadas, depredação do patrimônio natural ou histórico, sujeira e lixo deixados nas praias e espaços públicos, entre outras práticas observadas especialmente em períodos de grande fluxo turístico.

Tal postura coaduna com a preocupação dos moradores com sua cidade, pois são externalidades que afetam seu bem-estar e causam descontentamento com a gestão pública. As prefeituras atuam com medidas punitivas, mas não possuem equipe técnica suficiente para percorrer toda a faixa de areia de maneira intensiva. Depois que os guardas civis ou servidores municipais alertam os visitantes sobre a proibição de atos indevidos, quando eles seguem para outras pessoas, os anteriores já alertados voltam a “causar baderna”.

Alguns autores da área de turismo reforçam que as pessoas fora de seu local de residência sentem-se mais livres porque estão em um ambiente que ninguém os conhece e que não possuem vínculos. Segundo Marcellino (2006) embora o lazer seja um tempo e espaço para manifestações culturais, sociais e políticas que contribuam para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, o mesmo, sendo um fenômeno social, envolve pessoas, que tem em seu tempo de lazer a liberdade em realizar atividades ilegais ou negativas. Apesar de polêmico, ao contrário

de apenas proibir a prática de tais atos, valendo-se da abordagem moralista do lazer, deve-se estar atento ao fato de que a simples proibição de determinadas práticas geralmente tem efeitos contrários, levando as pessoas a descumprirem determinações e desenvolver as questões na ilegalidade (CAMARGO, 1998).

Panosso Netto (2010) coloca que uma das razões para as pessoas viajarem é a fuga do cotidiano, do estresse e dos problemas rotineiros. Nesse sentido o turismo é entendido como um meio de sentir a liberdade de estar distante das obrigações, leis e regulamentos no qual se está sujeito a seguir normalmente, assim como de manifestar muitos desejos que não são manifestados no ambiente de relações habituais. O turismo é um fenômeno essencialmente social, que envolve relações humanas e uma série de impactos gerados por meio disso. Assim, se faz necessário uma legislação mais rígida para inibir tais práticas, em conjunto com ações de capacitação e sensibilização que não sejam somente voltadas aos moradores, mas também aos turistas.

Diante do exposto, as nove medidas listadas acima foram apontadas pela maioria dos entrevistados como políticas públicas de turismo desenvolvidas em suas pastas, frisando a importância de uma atuação articulada e que pressuponha um equilíbrio entre os interesses dos municípios e dos turistas com as estratégias de atuação dos órgãos públicos.

Foi identificada uma boa proximidade entre os gestores públicos dos municípios, que compartilham projetos e ideias, visando uma atuação conjunta. Identifica-se um maior afastamento de Santos e Praia Grande dos demais municípios, possivelmente por terem uma política municipal mais fortalecida. Praia Grande sofreu com o turismo de massa ao longo de muitos anos e agora tem receio de qualquer ação que reverta esse cenário positivo que a cidade está vivendo. Santos é a maior cidade da região, bem como a mais rica economicamente, possui uma oferta de equipamentos e serviços turísticos mais consolidada, políticas públicas de turismo organizadas, não dependendo de suporte de outros municípios. Os demais municípios acabam apresentando certa dependência do município de Santos, pela maior oferta de empregos, redes de hospitais e centros de saúde, universidades, equipamentos culturais e eventos.

Como aponta Marcellino et al. (2007) ao estudar o caso da RM de Campinas, os processos de metropolização no estado experienciaram um movimento seletivo e excludente da população mais pobre para bairros ou cidades mais periféricas. Segundo autor (p. 33)

Vale destacar que a complexidade e a diversidade da urbanização é característica das regiões metropolitanas de São Paulo – São Paulo, Campinas e Baixada Santista – que concentram quase 60% da população do Estado e

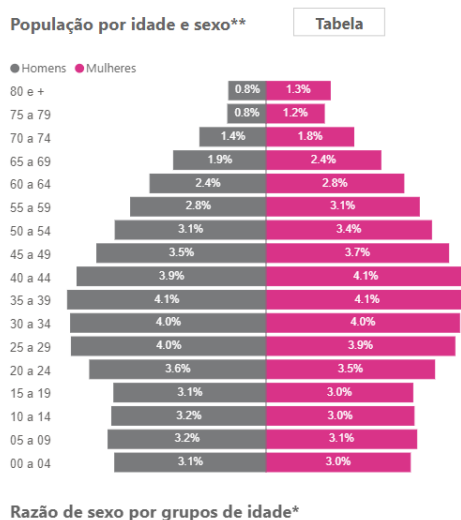
apresentam indicadores de cobertura da rede de infraestrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo inferiores à média do Estado. Observa-se, ainda, que, em 2000, as Regiões Metropolitanas concentram 96,5% dos domicílios em aglomerados subnormais do Estado (mais de 500 mil domicílios).

O cenário apontado acima passou por melhorias e investimentos que contribuíram com ampliação dos serviços públicos, ainda assim as zonas mais periféricas ainda enfrentam problemas com aumento da população fixa e flutuante. O grande contingente de postos de trabalho e oferta de ensino e saúde ainda está concentrada na cidade de Santos, fazendo com que muitas pessoas se desloquem todos os dias para ela. Essa centralidade de serviços não atinge somente a RMBS, mas o Vale do Ribeira e o Litoral Norte também necessitam de serviços de Santos ou da capital paulista. Tal movimento gera saturação dos serviços existentes e mesmo trânsito nas rodovias e estradas de acesso.

Somado a isso, a Baixada Santista possui uma população idosa acima da média, dados os altos índices de qualidade de vida atribuídos a ela. Isso gera também uma maior preocupação com o fortalecimento do sistema de saúde, visto que tais serviços são mais demandados por pessoas acima de 60 anos.

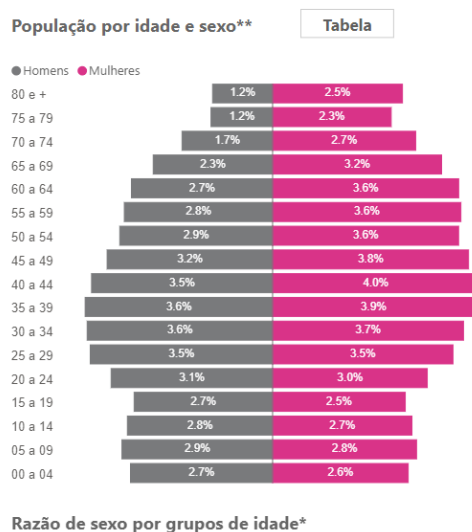
Dessa maneira, 16,8% da população do estado de São Paulo possui mais de 60 anos de idade, enquanto em Santos esse percentual é de 23,4%, ou seja, 6,6% superior à média estadual. A cidade é comumente conhecida como uma opção de moradia para pessoas que aposentam e optam por ir morar nela.

Figura 8 - População do estado de São Paulo por idade e sexo



Fonte: Fundação SEADE, 2023

Figura 9 - População de Santos por idade e sexo



Fonte: Fundação Seade, 2023

Avançando nas análises, foi possível perceber que as políticas estaduais são referências aos municípios que acabam se espelhando nelas para desenvolverem suas próprias políticas. Ações voltadas a gastronomia, incentivo a criação de observatórios ou centros de inteligência, ações de aventura, turismo náutico, eventos e ações promocionais são considerados pelos municípios no momento da definição de sua estratégia.

No entanto, as ações de estado acabam não sendo representativas o suficiente, pois tem um olhar mais macro, precisando a prefeitura complementar o que é feito no nível estadual, seja com recurso financeiro, equipe técnica ou ações complementares no campo de estruturação de rotas, mapeamento da oferta turística, desenvolvimento do turismo náutico, entre outras medidas.

A política do DADETUR se faz positiva e bem aproveitada pela região, mas acaba criando uma dependência na liberação do recurso previstos, não criando autonomia aos municípios que ficam sem realizar melhorias necessárias se não tiverem o recurso estadual.

A atuação da AGEM e do Condesb, segundo entrevistados, se mostrou positiva para promover a integração da região, os gestores entendem o espaço como um momento participativo e positivo para troca de experiências e de ampliar a proximidade entre eles. No entanto, o órgão carece de maior autonomia e de superar a cultura de fazer somente planos de desenvolvimento e não atuar na execução das ações. Segundo entrevistado

Condesb e Agem tem uma missão importantíssima e que é difícil a execução por conta dessas realidades locais. Tem essa dificuldade lidar com todos os municípios. É difícil estimar que participem das feiras [...]

Em outro depoimento

Agem deveria fazer muito mais. Não consigo entender [...] porque a região não consegue trabalhar junto. Aagem ela podia ser essa cola entre os municípios. Ficam preocupados com selo metropolitano mas ele não sai. Precisava de uma instancia regional que tinha o CVB (Convention Bureau), poderia ser essa entidade regional, mas não vejo funcionar.

Complementando depoimento anterior,

O que eu acho que a AGEM faz um trabalho mega importante que deveríamos trabalhar com mais carinho, muito moroso o trabalho, municípios muito bairristas. A proposta da metropolização acaba ficando de lado. Plano regional já venceu há um tempo e não se fala em fazer um novo. As ações regionais não se fala.

A instituição desenvolveu em 2001 um Plano de Desenvolvimento Turístico e fez sinalização turística para as cidades da região, mas tem um longo período que não executa ações na área de turismo. A principal iniciativa discutida na Câmara Temática de Turismo é o Selo metropolitano, mas são tratados de outros temas também, como circuito dos fortes, regionalização e turismo náutico. Nos últimos anos a Aagem passou por muitas mudanças de gestão, o que comprometeu a continuidade das ações.

Pela fala da maioria dos entrevistados, o governo federal se mostrou ausente da região nos últimos anos, com pouco repasse de recursos financeiros e de envolvimento nas ações, estando presente somente com seus núcleos estaduais do Cadastur e PNRT. Segundo entrevistado do Governo Federal um dos objetivos deles é o de fortalecer o turismo regional por meio do sistema nacional de turismo para efetivar uma gestão descentralizada, que precisa de governanças descentralizadas. O órgão atuou também com a definição de critérios para ingresso dos municípios no Mapa do Turismo Brasileiro, onde 90% dos repasses do órgão são voltados as regiões turísticas.

Segundo site do MTUR os últimos repasses realizados aos municípios foram principalmente até o ano de 2016, depois dessa data não foram identificados repasses a

nenhuma das cidades da região, o que demonstra uma descontinuidade na política, fato que foi colocado pelos entrevistados dos municípios¹³.

Um questionamento levantado por alguns dos municípios foi a respeito da categorização, pois

a outra situação é sobre os cinco critérios da categorização, que falam de 200 mil turistas por ano, mas esse fluxo é no final de semana, 1,2 milhão de turistas por ano, não 200 mil, por isso viraram categoria B e não ficaram A, queriam que comprovasse com dados de 2012, mas só tem dados de 2015

Outro depoimento

É interessante, mas [...] nunca vai conseguir chegar no A, como vamos mensurar quantidade de turistas estrangeiros no município, é muito vago isso. O número de turistas temos que chegar em 64 mil. Os índices são muito altos. Só capitais conseguem chegar. As políticas do governo federal chega muito pouco aqui na nossa região o que diz respeito a turismo

Dessa maneira, é necessário repensar os critérios da categorização dos municípios e refletir acerca das realidades locais. Em relação as ações participativas, os municípios dispõem de conselho municipal de turismo, alguns deles promovem uma atuação conjunta com prefeitura municipal, outros enfrentam divergências de opinião entre os atores públicos e privados, que discordam sobre os rumos das políticas públicas. Ainda se observa uma cultura dos conselhos serem espaços de cobrança dos governos sobre ações que executam. É necessária uma compreensão mais ampla sobre a definição de direitos e deveres de todos os envolvidos, não somente dos governos. Por sua vez, carece dos governos uma maior busca de participação por meio desses canais, não sendo apenas um espaço para comunicar o que está sendo feito, mas também para buscar contribuições antes do estabelecimento das políticas públicas. Um incentivo a isso é a exigência para que o Comtur valide as obras de infraestrutura propostas para utilização de recursos do DADETUR.

¹³ Disponível em <

http://repassse.turismo.gov.br/?pagina=pages%2Fprincipal.php&pt=&siconv=&ano=&uf=SP&municipio=cubat&bt_ok=ok>.

Em termos de estrutura física, Peruíbe possui um espaço pequeno, mas muito bem localizado no centro turístico e comercial da cidade, próximo aos atrativos e ao espaço de realização dos eventos municipais, aos restaurantes e bares.

Figura 10 - Secretaria de Turismo de Peruíbe



Fonte: autoria própria

Figura 11 - Letreiro frente a Secretaria de Turismo



Fonte: autoria própria

Itanhaém está em um local mais afastado do centro, prédio não muito novo, mas com fácil acesso aos pontos turísticos da cidade. Estavam com dificuldades com funcionamento do ar condicionado no momento da visita e o tempo estava bastante quente, cerca de 38 graus.

Figura 12 - Secretaria de Turismo de Itanhaém



Fonte: autoria própria

Em Mongaguá, a sede do órgão de turismo é de fácil acesso e instalado em um equipamento turístico importante da cidade, mas se mostrou ser uma sala relativamente pequena, podendo ser ampliado dado o número de funcionários. Devido as chuvas não foi possível tirar foto do espaço do órgão municipal de turismo.

Figura 13 - Morro da Padroeira, parque onde fica a Secretaria de Turismo



Fonte: autoria própria

A sede da Secretaria de Cultura e Turismo de Praia Grande está em um equipamento turístico do município, que é o Palácio das Artes, sede de um teatro e um espaço cultural, situado na entrada da cidade, próximo a um grande centro comercial da região, que é o Shopping Litoral Plaza, mas situado distante da prefeitura municipal e do centro da cidade.

Figura 14 - Secretaria de Cultura e Turismo de Praia Grande



Fonte: autoria própria

Figura 15 - Teatro do Palácio das Artes



Fonte: Banco de Imagens ESP

Figura 16 - Fachada do Palácio das Artes – sede da Secretaria de Cultura e Turismo de Praia Grande



Fonte: Banco de Imagens ESP

Em Santos a sede está no centro histórico, que é a região central do município e concentra grande parte dos órgãos públicos, sendo fácil contato com outros órgãos da gestão pública. Está situado dentro da estação do Valongo, frente ao Museu Pele, próximo ao Santuário

Santo Antonio do Valongo, da saída de bondinho, e próximo ao Museu do Café, da Casa da Fronteira Azuleizada, e outros atrativos. Está também ao lado do Porto de Santos.

Figura 17 - Estação Valongo - Sede da Secretaria de Empreendedorismo, Economia Criativa e Turismo



Fonte: autoria própria

A cidade de São Vicente tem sua sede em um prédio público relativamente antigo, que reúne diversos órgãos da administração pública. Não tem controle de acesso e apresenta dificuldades de acesso aos andares mais altos devido ao grande público de pessoas com poucos e demorados elevadores. O espaço é amplo e bem localizado próximo a shopping, praia e patrimônios históricos.

Figura 18 - Sede da Secretaria de Turismo de São Vicente



Fonte: autoria própria

No Guarujá a sede é nova, bem-organizada, localizada em região central da cidade e de fácil acesso aos equipamentos turísticos. É atraente e tem espaço de atendimento ao público.

Figura 19 - Sede da Secretaria de Turismo do Guarujá



Fonte: autoria própria

Figura 20 - Secretaria de Turismo do Guarujá - área interna de recepção



Fonte: autoria própria

Em Bertioga o órgão de turismo está junto com a cultura e se localiza em um equipamento cultural da cidade, que é a Casa da Cultura, apresenta um espaço físico relativamente antigo e que abriga grande número de funcionários com atribuições diversas, além de aulas de dança e atividades culturais para crianças e outros públicos. Em Cubatão a sede é em um parque amplo, bem localizado, mas que requer manutenção.

Figura 21 - Parque Novo Anilinas



Fonte: Banco de Imagens ESP

Figura 22 - Parque Novo Anilinas (interior)



Fonte: Banco de Imagens ESP

Observou-se de modo geral problemas com ar-condicionado, prédios públicos antigos com pouca manutenção, isolamento da pasta de turismo das demais secretarias ou do prédio sede do gabinete do prefeito, mas geralmente localizados em zonas turísticas ou em equipamentos de cultura, lazer ou turismo.

De certa maneira a localização dos órgãos de turismo ficam mais em contato com o público que atendem de moradores e turistas, mas a distância dos centros de poder acaba por comprometer a agilidade na aprovação dos serviços ofertados, visto que alguns processos burocráticos demandam autorização do chefe do executivo.

Sendo assim, pode-se dizer que existem relações intergovernamentais entre os nove municípios da Baixada Santista, a Agem, o Condesb e os governos estaduais e federais, principalmente com seus órgãos de turismo, mas não há uma coordenação entre os entes federativos, o que dependeria de melhores instrumentos de incentivo.

O modelo de gestão atual se mostra promissor na medida que os municípios compartilham experiências entre eles para aplicação na realidade local, possuem um diálogo, mas não foram identificadas políticas representativas em que os atores trabalham de forma conjunta em políticas participativas que tragam benefícios comuns a todos.

O que ocorrem são reuniões e ações pontuais, pouco conectadas, bem como eventos que reúnem os atores locais. Há uma relação colaborativa entre eles com troca de ideias, projetos e iniciativas promovidas em nível municipal como legislações de entrada de veículos, ações de promoção, projetos de obras, modelo de gestão e planejamento de eventos, legislação de casamentos na praia, entre outras medidas.

Observa-se que quando não há incentivo do governo estadual ou federal para a coordenação intergovernamental, ela acaba ocorrendo de maneira mais tímida e lenta, muitas vezes com quórum reduzido. Já tiveram ações positivas mobilizadas por atores regionais ou municipais, mas elas partem normalmente de insistências de governos superiores.

Entende-se que se faça necessário uma instância de governança regional, como um consórcio, que represente os interesses regionais e que tenha uma ou mais pessoas atuando nessa gestão para garantir a coordenação intergovernamental. É necessário um corpo técnico capaz de se dedicar a ações de integração entre os entes federativos, com diretrizes, objetivos e políticas bem definidas, assim como dotação orçamentária para projetos regionais, envolvendo diversos atores em uma ação articulada e participativa.

O Costa da Mata Atlântica Convention & Visitors Bureau (Costa da Mata Atlântica CVB) fez uma tentativa de ser o coordenador da RMBS, mas a carência de recursos financeiros, de vontade política e de maior articulação com setor público, visto que se tratava de uma entidade voltada aos interesses do setor privado, foram fatores limitantes. A entidade criou a marca regional e tentou trabalhar em uma perspectiva regional, mas não teve o sucesso esperado. Atualmente a entidade representa os associados de Santos, retornando sua natureza jurídica para Santos CVB.

São identificados modelos de coordenação bem-sucedidos no estado, como o consórcio do Litoral Norte, que dispõe de um gestor regional, assim como recursos financeiros advindo dos municípios associados e estrutura para promover uma coordenação entre os entes federativos, articulando um alinhamento dos municípios da região com governos superiores.

No estado também pode-se citar o Circuito das Frutas, na região de Jundiaí; o Polo Cuesta, na região de Botucatu; o Circuito das Águas, em Serra Negra; e a Mantiqueira Paulista, em Campos do Jordão. Aplicando o conceito de Sagi (2022) eles apresentam estágios de maturidade diferenciados, mas são mais fortalecidos em termos de coordenação

intergovernamental quando comparados com a RMBS. Outros modelos podem ser identificados também nas Serras Gaúchas e na Rota das Emoções, que integra os estados de Pernambuco, Paraíba e Maranhão com um sistema de governança fortalecido envolvendo atores não somente do setor público, mas também privado, terceiro setor e sociedade civil.

A RMBS não dispõe de um instrumento que garanta melhores relações intergovernamentais. A Agem e o Condesb acabam exercendo um papel consultivo que não permite-lhe atribuir uma função mais executiva que contribua com a coordenação entre os entes federativos. Dessa maneira, a instituição cumpre um papel somente de estabelecer mais proximidade e melhorar as relações entre os seus membros.

As relações dos órgãos oficiais de turismo com outros órgãos da gestão municipal poderiam ser mais efetivas, pois embora o engajamento entre eles seja presente, o turismo ainda é uma área que precisa de grandes esforços de convencimento e para que os resultados sejam concretizados, comparado com outras áreas econômicas ou sociais, como saúde e educação. Aos olhos dos moradores deve ser entendido também que as obras e programas de turismo precisam trazer ganhos a eles, não somente econômicos, mas na construção de vínculos com sua cidade e na valorização de sua cultura e história que incentive a maior participação popular.

As relações com os órgãos estaduais de meio ambiente e cultura são pouco articuladas, com difícil contato por parte dos governos municipais principalmente com assuntos ligados aos patrimônios naturais e históricos, com restrito contato entre eles, salvo por meio de ferramentas formais ou por intermédio dos gestores dos espaços, que muitas vezes são demoradas e com excesso de burocracias.

Em relação ao governo federal, ele se mostrou pouco envolvido com governos municipais e estadual, apenas com ações mais voltadas a orientação descentralizada e gestão compartilhada. O papel do estado está ligado diretamente a infraestrutura turística e ao desenvolvimento de programas e ações que embora bem desenvolvidas e com resultados positivos, são pouco abrangentes, devendo os municípios complementarem o que é iniciado pelo turismo estadual, por se tratar de ações contínuas e necessárias ao longo da gestão.

Dessa maneira, a região tem fortalecida vocação turística, que inclusive é reconhecida nacionalmente enquanto um destino de sol e praia principalmente pelos paulistas. A atividade econômica da maioria dos destinos vem principalmente do turismo, no entanto há reduzida participação dos moradores em políticas da área.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política pública passou por diversas transformações com o passar dos anos, em termos de estrutura, funcionamento e papéis desempenhados na sociedade. A centralização e o autoritarismo dos governos estão dando espaço a modelos de gestão descentralizados a partir de processos participativos de democratização política. As políticas econômicas e programas sociais se mostram mais presentes na gestão pública, a partir das necessidades encontradas com a regulação e execução de ações de geração de renda, assistência social e bem-estar à população.

O desenvolvimento da pesquisa contou com uma linha do tempo um tanto conturbada envolvendo dois anos de isolamento social devido a pandemia da Covid-19, transformações nas motivações e interesses de viagem, em maiores atenções com morador local e na preocupação com valores de sustentabilidade, turismo responsável, governança e viagens realizadas com um propósito e a minimização do turismo de massa, turismofobia e *overtourism*.

Mostrou-se um otimismo no desenvolvimento da atividade turística na região, com gestores públicos comprometidos e motivados pela mudança da sociedade atual, por políticas mais eficientes e efetivas, que transformem a realidade local. Apesar das dificuldades encontradas para legitimar a importância da atividade na sociedade atual, foi possível ver o turismo enquanto um dos caminhos para melhoria da qualidade de vida dos sujeitos, pensado de forma crítica e criativa, descentralizada e ligada a áreas de cultura, meio ambiente, lazer, educação, economia criativa e planejamento urbano.

A atuação com o turismo e com a gestão pública se torna uma luta constante para reforçar a importância do setor, para obter maiores recursos financeiros e para entender que a atividade tem papel importante seja pelos seus ganhos financeiros diretos ou indiretos, seja para valorizar a cultura local e estabelecer ou fortalecer vínculos afetivos do morador com sua cidade, que muitas vezes se perdeu dada as restritas oportunidades oferecidas para isso.

A coordenação intergovernamental se torna um caminho importante para o desenvolvimento de políticas eficientes, mas infelizmente se mostrou um tanto utópica na medida que há sempre pontas soltas ou menos maduras nas relações criadas pelos entes federativos. A gestão pública se mostrou morosa, muita gente com boa vontade, querendo resolver os problemas, mas processos burocráticos demorados e estruturas de gestão bastante limitadas que travam pequenos problemas que poderiam ser resolvidos com mais agilidade.

A máquina pública com o passar do tempo assumiu grande volume de funções visando resolver os problemas dos cidadãos e suprir as demandas sociais e econômicas cada vez mais amplas, que antigamente não faziam parte das funções do Estado, que não foi devidamente

preparado para isso, ocasionando em ineficiências e atrasos. Além disso, a limitada estrutura física das repartições públicas, com carência de manutenções prediais, somado as burocracias para aquisição de bens e serviços comprometem entregas mais eficazes.

Somado a isso, a crise da legitimidade dos governos resultado dos escândalos midiáticos relativos a esquemas de corrupção e ineficiências de gestão que ocorreram a partir de 2018 no país, acabaram estabelecendo uma imagem negativa de todo sistema público, forçando uma redução da estrutura governamental, com fechamento de secretarias, departamentos e organizações públicas visando o corte de despesas sem a redução do volume de atribuições e de tarefas já absorvidas por ele, gerando assim uma sobrecarga em sua estrutura e nos seus servidores, não acompanhada de aumento de arrecadação nos diferentes departamentos de governo.

É desenvolvido grande número de políticas municipais, regionais, estaduais e federais, fato que dificulta uma boa coordenação, pois são muitas ações que mesmo necessárias e complementares, se justapõem necessitando ao gestor definir suas prioridades. Houve um período em que as grandes críticas a máquina pública eram sobre sua pouca presença no território; hoje o volume de atividades é tão grande que se faz necessário escolher quais são mais viáveis. São diversos eventos acontecendo no mesmo dia, reuniões, assembleias de conselhos, entre outras atividades promovidas pelo setor público em seus diversos níveis, além do setor privado e por entidades.

Os instrumentos de participação popular cresceram em larga escala, o que contribuiu com a democratização das políticas públicas, mas os órgãos públicos não foram capacitados para isso e não detém estrutura de pessoal preparada para organizar o volume de demandas que recebe dos diferentes níveis de governo ou demandas externas.

Assim, a máquina pública está relativamente saturada, as prefeituras municipais têm apresentado grande esforço para executar ações de cunho municipal, além de atender as iniciativas regionais, estaduais e federais que causam um acúmulo de funções que não foi planejado na estrutura organizacional inicial.

Antigamente os municípios atuavam com único segmento turístico (balneário, climático, hidromineral ou turístico), que com o passar dos anos devido a competitividade mais agressiva no mercado de viagens passaram a ter que explorar novas possibilidades, trabalhando com diversos segmentos e motivos de viagem, como sol e praia, pesca, religioso, cultural, histórico, de negócios, de saúde, gastronômico, de natureza e ecoturismo e parques temáticos. Esse volume de segmentos exige uma estrutura mais bem preparada e equipe qualificada para entender as particularidades de cada segmento turístico.

Outra exigência emergencial está sendo a capacitação para melhor reagir a crises sanitárias, mudanças climáticas e com o desenvolvimento de planos resiliência para minimizar os impactos ocasionados por essas crises, como da pandemia da Covid-19 e das fortes chuvas em todo litoral, principalmente na parte norte, ocorridas no período do Carnaval de 2023.

Dessa forma, de modo a responder ao objetivo dessa pesquisa, não existe uma coordenação intergovernamental das políticas públicas de turismo e lazer nos municípios da região metropolitana da Baixada Santista, pois há a ausência de um órgão que cumpra esse papel coordenativo, capaz de trabalhar uma política regional integrando os municípios e apoiando a articulação com outros governos superiores e com outras áreas. É possível identificar a existência de relações governamentais entre os entes federativos, entidades e organizações inseridos na política pública de turismo da região.

Tratando-se dos objetivos específicos, os principais programas e ações desenvolvidos pelos gestores entre 2020 e 2022 foram ligados a mitigação da pandemia da Covid-19, com campanhas de incentivo as pessoas não viajarem, planejamento e monitoramento das atividades turísticas e do fluxo de visitantes, desenho de medida de controle da demanda; a realização ou promoção de eventos, com destaque para as datas comemorativas, como natal, ano novo e carnaval, para os eventos religiosos e os esportivos; a educação pelo e para o turismo, considerando a importância de entender das viagens e do turismo, de incentivar a capacitação das pessoas que atuam na área e de sensibilizar os moradores locais sobre os ganhos e impactos da atividade, visando minimizar o sentimento de rejeição existente com os visitantes.

Outro ponto abordado foi a manutenção, fiscalização e gestão de espaços e equipamentos de turismo e lazer, que os órgãos de turismo municipais se mostraram bastante envolvidos na gestão desses espaços, dependendo de órgãos municipais de outras áreas no apoio com esses espaços e de repasse de recursos financeiros estaduais para restauros e novas obras, pois outras fontes municipais, federais ou parlamentares são mínimas na região.

Os processos de tomada de decisão são centralizados nos chefes dos executivos dos governos, atribuindo pouca autonomia aos secretários ou diretores, que por sua vez enfrentam atrasos por conta disso, principalmente em prefeituras que são diretorias e não secretarias, dependendo de toda a estrutura do gabinete do prefeito para compras e contratações. A AGEM detém de pouca autonomia e pouco envolvimento nas decisões do executivo, apenas garantindo a existência de relações intergovernamentais entre os órgãos, sem assumir um papel de coordenação.

As principais políticas estaduais estão focadas no repasse de recursos financeiros aos municípios da região por meio de convênios celebrados com o DADETUR, departamento da

Secretaria de Turismo e Viagens, para obras de infraestrutura turística. Há um esforço de mudar a imagem da política estadual de turismo vista apenas como uma política de transferências monetárias para obras, para dar enfoque também as ações de promoção, capacitações, treinamentos, estruturação de rotas turísticas, participação em feiras e eventos, entre outras que são existentes, mas pouco representativas e com reduzido orçamento para sua execução.

Os nove municípios possuem órgãos oficiais de turismo, e são estabelecidas relações entre eles. Existe também relação com órgãos de outras pastas, como cultura, meio ambiente, comunicação, educação, esporte, entre outros; ainda assim poderia haver relações mais efetivas, com mais atenções ao setor de turismo, considerando que é uma atividade econômica e social muito relevante aos destinos, que vivem em sua maioria do fluxo de visitantes, com exceção de Santos e Guarujá, devido ao Porto, e a Cubatão, devido ao polo industrial.

As relações com governo estadual são existentes e efetivas, principalmente com órgão de turismo. Com a Fundação Florestal, embora haja equipe técnica qualificada presente nessas cidades, poderiam se pensar em mais alternativas de uso público das unidades de conservação. As relações com governo federal quase não existiram nesse período da pesquisa, com poucas iniciativas na região, com destaque para convênios com a prefeitura do Guarujá. As relações com a AGEM existem por meio das assembleias e reuniões das câmaras temáticas, servindo como ponto de encontro e troca de experiências entre os municípios. Falta iniciativas de desenvolvimento de políticas efetivamente construídas regionalmente, que integrem os órgãos nas decisões, suas equipes técnicas e que haja recursos mais representativos do fundo vinculado a Agem.

Existe a justaposição de ações na região, pois acontecem muitas iniciativas, programas e ações de forma concomitante, ocorrendo eventos, implantação de projetos, obras, conselhos, assembleias, feiras, comitês, ações voltadas burocracias internas ao mesmo tempo e considerando limitação de equipe e de recursos escassos para gerir o volume de atividades que são repassadas ao órgão se torna inviável a gestão eficiente e efetiva em todas as ações. Não foi identificado a sobreposição de ações entre governo municipal e estadual, com ações bastante sinérgicas e complementares. Não foram identificadas ações da AGEM ou Governo Federal relevantes nesse aspecto.

Foi possível identificar o impacto da atividade turística nos moradores, o quanto são temerosos com os grandes fluxos de visitantes e a preocupação dos gestores com essa problemática, buscando promover iniciativas como capacitações, treinamentos, reuniões de conselho, roteiros turísticos para o morador conhecer sua cidade, entre outras medidas, que

embora positivas ainda não surtiram efeito desejado, sendo necessário medidas de médio e longo prazo de maior impacto.

De modo geral, foi percebido pouco interesse de participação dos moradores nessas iniciativas, gerando assim mínimo impacto ou representatividade das políticas promovidas pelos órgãos de turismo nos moradores. Em alguns casos, eles são beneficiados por obras e melhorias urbanas, mas entendem ser um efeito colateral das políticas adotadas para os visitantes, principalmente quando são intervenções em regiões mais privilegiadas da cidade, como orla da praia e zonas turísticas.

A partir das hipóteses estabelecidas na pesquisa, ratifica-se o colocado por Abrucio (2005), no qual os processos são demorados para contratação de serviços e para execução de ações, ou mesmo para repasses financeiros aos municípios estâncias e MITs devido ao contingenciamento dos recursos que são liberados, normalmente no final do ano.

Os conflitos de interesse são visualizados em assuntos regionais como o selo metropolitano, a atuação da Agem na política regional, entre outros temas. Além disso, são evidenciados também disputas de poder nas relações dos órgãos municipais de turismo com órgãos de outras áreas, como cultura, obras e meio ambiente para resolução de problemas públicos (MENICUCCI, 2006).

A descontinuidade da gestão compromete o andamento das ações, mas felizmente houve poucas mudanças na região (que ocorreu somente em 2020 com as eleições municipais) e no estado (a partir de 2023), fazendo com que a maioria das ações continuassem sem grandes mudanças. A descontinuidade foi verificada somente na Agem.

Diferente do colocado por Arretche (2016), as ações ficaram centralizadas nos governos estaduais e municipais, com falta de atuação do governo federal, que se mostrou ausente principalmente na política de repasse de recursos financeiros, sendo uma figura mais ligada a orientação e definição de diretrizes para a política nacional de turismo.

Coadunando com o colocado por Marcellino (2008), embora os munícipes utilizem os atrativos da sua cidade, eles não se sentem pertencentes a ela e pouco reclamam das manutenções dos atrativos e da orla, por acharem que são somente para os turistas.

Embora se acreditasse que as reformas e obras eram feitas para preparar os destinos para alta temporada, na verdade elas seguem um cronograma mais político, quando os recursos são liberados pelos governos superiores aos governos municipais.

Enfrenta-se uma dificuldade com órgãos de proteção do patrimônio, que possuem processos demorados e burocráticos muitas vezes destoantes dos interesses locais. Isso gera fechamento de atrativos ou suspensão de suas atividades. Entende-se que haja grande demanda

de pleitos a esses órgãos, que possuem estruturas limitadas em termos de equipe e de recursos financeiros.

Assim, entende-se que o trabalho pode servir de apoio para o desenvolvimento de políticas públicas de turismo e lazer na Região Metropolitana da Baixada Santista, região esta que tem o turismo como um ativo econômico, mas principalmente como uma vivência de lazer. Foi possível apresentar as principais políticas públicas de turismo e lazer locais e entender os desafios de modelos de gestão descentralizados e federativos, que embora contribuam com a democratização das ações, na prática se tornam complexos e pouco coordenados.

A coordenação intergovernamental se mostra necessária para garantir a eficiência das ações, mas entende-se que haja estágios diferentes de maturidade para que isso aconteça, que exige o entendimento de fluxos e o estabelecimento de processos que incentivem uma atuação eficiente e democrática.

O trabalho discute um tema latente que se mostrou necessário durante o período de pandemia, que é a coordenação intergovernamental, mas que nem sempre é visto como algo que precise de políticas públicas para incentivar a articulação dos entes federativos. Se faz necessário recursos, equipe e vontade política para que isso aconteça, não sendo possível de forma espontânea e sem incentivos. O trabalho coordenativo exige a união de esforços em um trabalho colaborativo que precisa olhar os interesses de todos e identificar as prioridades para integrar a agenda pública.

Dessa forma, foi possível apresentar uma abordagem nova para a discussão de políticas públicas na área de turismo e lazer, pouco trabalhada na academia e mesmo na gestão pública, mas muito presente em debates, reuniões, eventos e conselhos. A verdade é que embora muitos discutam o trabalho conjunto, participativo, democrático e descentralizado, pouco se faz de efetivo para que isso se torne realmente uma realidade, pois os conflitos de interesse e opiniões são diversos, pessoas com culturas, histórias e trajetórias diferentes que tomam decisões que embora precisem ser a partir dos interesses públicos, tem como bagagem a experiência do gestor público que está na liderança daquela área. É necessária uma mudança cultural que incentive valores de trabalho conjunto e colaborativo e não competitivo.

O turismo e o lazer se trabalhados de modo amplo, superando visões economicistas e funcionalistas, permite transformar as pessoas historicamente situadas, gerar experiências ricas e estimulantes de uma participação mais ativa na sociedade, superando utilitarismos para construção de elos fortes, metaforicamente se faz preciso construir pontes e não muros ou barreiras, a fim de estimular o trabalho coletivo, o desenvolvimento social, harmonioso, responsável, democrático e sustentável das pessoas, de suas vivências e de seus territórios.

Sendo assim, o primeiro passo foi dado para incentivar maiores discussões e pesquisas a partir do olhar da coordenação do setor público, que é presente no cotidiano das pessoas, que é nítida e reconhecida sua importância e que pode fortalecer todo trabalho que vem sendo feito no estado em termos de políticas públicas de turismo e lazer.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência Política USP, 1998.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, junho, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 fev. 2019.
- ABRUCIO, F. L. (Org.); SANO, H. (Org.). **Associativismo Intergovernamental: Experiências Brasileiras**. 1. ed. Brasília - DF: Editora IABs, 2013. 260p.
- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. **Federalismo e políticas pública: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil - Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. 2007. Disponível em <https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Abrucio/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/links/53daadcc0cf2631430cb0fa9/Federalismo-e-politicas-publicas-o-impacto-das-relacoes-intergovernamentais-no-Brasil.pdf>. Acesso em 01 mar. 2021.
- AFFONSO, R. A crise da federação no Brasil. Porto Alegre: Ensaio FEE, (15)2, 1994, 321-337pp.
- AGEM – Agência Metropolitana da Baixada Santista. Relatório Prévio das Atividades de 2022. Disponível em <<https://www.agem.sp.gov.br/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em 30 mai 2023.
- ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (RBCS), v. 10, n. 28, São Paulo, jun. 1995. Disponível em <http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/28/rbcs28_08.pdf> Acesso em 02 abr. 2021.
- ALONSO, A. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução IN **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais – Bloco Qualitativo**. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016.
- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. de L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, 83, 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/2662>.
- ARIZNABARRETA, K. (2001). Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestion pública. In *Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y La Administración Pública* (6, 5-9 nov). Buenos Aires.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.11, n.31, São Paulo, jun. 1996. Disponível em <<http://www.anpocs.com/index.php/publicacoes-sp-2056165036/rbcs/206-rbcs-31>>. Acesso em 06 mar. 2021.
- ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, Federalismo e Descentralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV – Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M. T. S. M. T. S. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 18(2), pg. 17-26, 2004.

BARDACH, E.; PATASHNIK, E. M. **A practical guide for policy analysis** : the eightfold path to more effective problem solving. 4 ed. Londres – Reino Unido: SAGE Publications, 2011.

BECK, D. T. O. **Redes como estratégia para o desenvolvimento regional integrado do turismo na região da Costa da Mata Atlântica (SP)**. 2016. 142p. Dissertação (Mestre em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2016. Versão corrigida.

BELL, A. G. Station Bulletin. Edições 366-385. Oregon State College, 1961.

BERCOVICI, G. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, v.3, n. 1, mar. de 2002.

BERNET, J. T. Conceito, exame e universo da animação sociocultural. In Trilla, J. (Coord.), **Animação Sociocultural**. Teorias, programas e âmbitos. Lisboa: Instituto Piaget, 1998, pp. 19 – 44.

BIANCHI, A. O conceito de estado em Max Weber. **Lua Nova**, São Paulo, n. 92, p. 79-104, Aug. 2014 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452014000200004&lng=en&nrm=iso>. Access on 02 Jan. 2021.
<https://doi.org/10.1590/S0102-64452014000200004>

BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, v1, 11ed, 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 448, de 14 de fevereiro de 1992** – regulamenta dispositivos da lei n. 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá providências. Disponível em: <[BRASIL. Constituição \(1988\). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <\[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm\]\(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm\)>. Acesso em 30 mar. 2021.](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-448-14-fevereiro-1992-343147-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=A%20Embratur%20utilizar%C3%A1%20mediante%20delega%C3%A7%C3%A3o,tur%C3%ADstica%20aos%20que%20dela%20necessitam.>>. Acesso em 20 mai 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

BRASIL, Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**, 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf>. Acesso em 04 fev. 2019.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil – Resumo Executivo**, 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/programa-de-regionalizacao-do-turismo/avaliacao-do-programa-de-regionalizacao-do-turismo-2013-roteiros-do-brasil-2010/avaliacao-do-programa-de-regionalizacao-do-turismo-roteiros-do-brasil.pdf>>. Acesso em 20 mai. 2023.

BRASIL. **Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008 – Lei Geral do Turismo**, 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm>. Acesso em 10 mai. 2022.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2018-2022: mais emprego e renda para o Brasil**, 2018. Disponível em <<http://www.turismo.gov.br/images/mtur-pnt-web2.pdf>>. Acesso em 04 fev. 2019.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Rede de Inteligência de Mercado**, 2018b. Disponível em <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=117:redede-inteligencia-de-mercado&catid=17&Itemid=121> . Acesso em 28 dez. 2022.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Conferências Nacionais de Esporte, 2019**. Disponível em <<http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/default.jsp>>. Acesso em 04 fev. 2019.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Dados e fatos**, 2019b. Disponível em: <turismo.gov.br>. Acesso em 04 fev. 2019.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Mapa do Turismo Brasil**, 2023. Disponível em <<https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>>. Acesso em 28 dez. 2022.

BRASIL. **Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015** – institui o Estatuto Metrópole, altera a lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e dá outras providências, 2015b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em 12 abr. 2022.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, Brasília, jan. 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/98.ReformaAparelhoEstado_Constituicao.pdf>. Acesso em 02 mar. 2019.

BRUYNE, P., HERMAN, J., & SCHOUTHEETE, M. **A dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. 5ª edição ed., Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CAMARGO, L. O. L. **O que é Lazer?** 3ª. ed., São Paulo: Brasiliense, 1992.

CAPELLA, A. C. N. Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal. **Anais do VI Encontro da ABCP**, 2008.

CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

COBIANCA, M. A. de A; SOUZA, L. de H. A Cultura de Veraneio e a produção do espaço da Região Metropolitana da Baixada Santista (São Paulo, Brasil). **Turismo & Sociedade** (ISSN: 1983-5442). Curitiba, v. 10, n. 1, p. 1-22, janeiro-abril de 2017.

COHEN, E. 'Authenticity' in Tourism Studies: Après la Lutte. **Tourism Recreation Research**, v. 32, n. 2, 2007, p. 72-82.

CUBATÃO, Prefeitura Municipal de. **Sobre Cubatão**, 2023. Disponível em <<https://federalcubatao.com.br/turismo/pontosturisticos.html>>. Acesso em 30 mai 2023.

DAGNINO, R.; THOMAS, H.; GOMES, E. Metodologia de Análise de Políticas Públicas, 2002. In COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato (orgs.). **Gestão Estratégica em Políticas Públicas**. 2. ed. Campinas: Alínea, 2015. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/330716792_METODOLOGIA_DE_ANALISE_DE_POLITICAS_PUBLICAS> Acesso em: 15 de maio de 2021.

DEMO, P. **Participação é conquista**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 1988.

DEMO, P. **Política social, Educação e Cidadania**. 11 ed. Campinas, SP: Papyrus, 2008.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **The Sage Handbook of Qualitative Research**. Sage Publications, 2018.

DER [Departamento de Estradas e Rodagem]. **Web Rotas**, 2023. Disponível em <<http://www.der.sp.gov.br/WebSite/Servicos/ServicosOnline/WebRotas.aspx#>>. Acesso em 13 mai 2023.

DESCARTES, R. **Discurso do Método**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

DIBA, R. D. Regiões Metropolitanas Paulistas e Coordenação Intergovernamental: um estudo comparativo. Dissertação de Mestrado. **Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas**, 2004.

DUMAZEDIER, J. **Valores e conteúdos culturais do lazer**. São Paulo: SESC, 1980.

DUMAZEDIER, J. **Lazer e cultura popular**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

DYE, T. R. **Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes**. University of Alabama Press, 1976.

EMBRATUR [Instituto Brasileiro de Turismo]. Decreto-lei n° 55, de 18 de novembro de 1966 – define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-55-18-novembro-1966-371224-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 19 jun. 2021.

ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama, 1987.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 35 (1), jan/fev 2001, 199-44pp.

FARAH, M. F. S. Gestão Pública Municipal e Inovação no Brasil. IN ANDREWS, Christina W.; BARIANI Edison (Org.). **Administração Pública no Brasil: Breve História Política**. São Paulo: Editora Unifesp, 2010, pp 145-182.

FERNANDES, A. S. A. Políticas Públicas: definição evolução e o caso brasileiro na política social. In: DANTAS, H. e MARTINS JUNIOR, J. P. (Orgs). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus. 2007.

FONTAINE, J. de La. Le vieillard el ses enfants [o velho e seus filhos] IN **Fables de La Fontaine**. Maison Alfred Mame el fils, 1866.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil: **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FURANO, V. M. B. de O et. al. (Coord.). **Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP: parte I (ABNT)**. Universidade de São Paulo (USP). Sistema Integrado de Bibliotecas da USP - 3.ed. rev. ampl. mod. - São Paulo: SIBiUSP, 2016. 100p. : il. -- (Cadernos de Estudos ; 9).

GIACOMANI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2018.

GRABURN, N. H. H. The Eskimos and 'Airport Art'. **Trans-Action**, v. 4, n. 10, pp. 28-33, 1967.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

GUNN, C. A.; JAFARI, J. World Tourism Conference: an inter-governmental tourism landmark. **Annals of Tourism Research**, v. 11, n. 3., pp. 478-488, 1980

HAM, C; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist State**. Brighton: Wheatsheaf Books, 1988.

HALL, C. M.; JENKINS, J. Tourism and Public Policy IN Lew, A. A; Hall, C. M.; Williams, A. M. A Companion to Tourism. Blackwell Publishing Ltd., 2004.

HARARI, Y. N. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. 34 ed. Porto Alegre: L&PM, 2015.

HERMANY, R.; TOALDO, A. M. A Cooperação entre os entes federados e sociedade e esfera local enquanto estratégia eficaz de gestão democrática na saúde pública brasileira. **Anais do XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na**

Sociedade Contemporânea, 2015. Disponível em <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13069>>. Acesso em 30 mar. 2021.

IBGE [INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA]. Estado de São Paulo, 2018. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/panorama>>. Acesso em 19 fev. 2019.

IBGE [INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA]. Censo Demográfico, 2022. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html>>.

IPEA [INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA]. Estado, instituições e democracia: república. Brasília: Ipea, 2010.

ITANHAÉM, Prefeitura Municipal. Pontos e Atrativos Turísticos, 2023. Disponível em <<https://www2.itanhaem.sp.gov.br/turismo/atrativos.html>>. Acesso em 30 mai 2023.

JAPIASSÚ, H; MARCONDES, D. **Dicionário Básico de Filosofia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1996.

KRIPPENDORF, J. **Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens**. 3 ed. São Paulo: Aleph, 2001.

LINHARES, P. de T. F. S.; CUNHA, A. dos S.; FERREIRA, A. P. L. Cooperação Federativa: A formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. IN LINHARES, P. de T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. Federalismo à Brasileira: questões para discussão. Brasília> IPEA, v.8, 2012, pp. 37-54.

LINHARES, P. de T. F. S.; MESSENBURG, R. P. FERREIRA, A. P. L. Transformações na Federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do século XXI. **Repositório do Conhecimento do IPEA**. Boletim de Análise Político-Institucional, n.12, jul./dez. 2017. Pp. 68-74. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8102>>. Acesso em 11 jun. 2020.

LOHMANN, G., PANOSSO NETTO, A. **Teoria do Turismo: conceito, modelos e sistemas**. São Paulo: Aleph, 2008.

LOPES, M. M.; PANOSSO NETTO, A. Análise das Políticas Federais de Turismo no Brasil (1930 a 2020). *Ateliê do Turismo*. Campo Grande / MS, v.5, p. 200-224, jul/dez, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufms.br/index.php/adturismo/article/view/13205/9387>>. Acesso em 20 mai. 2023.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. F. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania** – FGV EAESP, v. 19 n. 64, janeiro-junho, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/5817>>. Acesso em 06 mar. 2020.

MAIA, C. Turismofobia: 10 destinos pelo mundo que não são fãs de turistas, **Travelpedia**, 2018. Disponível em < <https://travelpedia.com.br/turismofobia-10-destinos-no-tourists/>>. Acesso em 01 jun. 2023.

MACCANNELL, D. Staged Authenticity: Arrangements of Social Space in Tourism Settings. **The American Journal of Sociology**, v. 79, nº 03, nov. 1973, pp. 589-603.

MACEDO, C. C. Algumas observações sobre a questão da cultura do povo. In: VALLE, E. e QUEIROZ, J. (Org.). **A cultura do povo**. 3º ed. São Paulo: Cortez, 1984, cap. 2, p. 34-39.

MARCELLINO, N. C. Política de Lazer: mercadores ou educadores? Os cínicos bobos da corte IN: MARCELLINO, N. C. (Org.). **Políticas Públicas de Lazer**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008, p. 21-42.

MARCELLINO, N. C. **Lazer e Educação**. 17b. ed. Campinas: Papyrus Editora, 2014.

MARCELLINO, N. C.; SAMPAIO, T. M. V. S.; BARBOSA, F. S.; MARIANO, S. H. **Lazer, cultura e patrimônio ambiental urbano – políticas públicas: os casos de Campinas e Piracicaba-SP**. Paraná: OPUS, 2007.

MARCELLINO, N. C.; BARBOSA, F. S.; MARIANO, S. H. Espaços e equipamentos de lazer: apontamentos para uma política pública IN: MARCELLINO, N. C. (Org.). **Políticas Públicas de Lazer**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008, p. 133-152.

MARCONI, M. de A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MENICUCCI, T. M. G. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: as relações intergovernamentais na regionalização da assistência à saúde. IX Encontro da ABCP. Brasília, 2014.

MENICUCCI, T. M. G. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 15, n.2, p.72-87, mai/ago 2006.

MOESCH, M. M. Turismo e Lazer: conteúdos de uma única questão. In: MARCELLINO, N. C (Org.). **Formação e Desenvolvimento de Pessoal em Lazer e Esporte**. Campinas, SP: Papyrus, 2003, p. 19-30.

MOESCH, M. M., GASTAL, S. **Turismo, Políticas Públicas e Cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007.

MONGAGUÁ, Prefeitura Municipal de. Pontos Turísticos, 2023. Disponível em < <https://mongagua.sp.gov.br/turismo>>. Acesso em 30 mai. 2023.

MONTEIRO NETO, A. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. IN: MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014, p. 21-62.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 4 ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

OLIVEIRA, G. J. de. **Governança, governabilidade e accountability: qualidade na Administração Pública**. Administração Pública para Concursos. Curitiba: IESDE, 2011.

OLIVEIRA, M. Verão irá gerar mais de 73 milhões de viagens no país. **Ministério do Turismo**, 2016. Acesso em 19 fev. 2019. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/component/content/article.html?id=7348>>.

OLIVEIRA, J. L. S.; NEVES, C. C. da S.; PANOSSO NETTO, A.; SEVERINI, V. F. Turismofobia em Barcelona: um tema (que era?) emergente. **Revista de Turismo Contemporâneo**. Natal, v.9, n.3, p. 325-342, set/dez, 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). Policy and destination management, 2021. Disponível em: <<https://www.unwto.org/policy-destination-management>>. Acesso em 18 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT), 2022. Global and regional tourism performance. Disponível em < <https://www.unwto.org/tourism-data/global-and-regional-tourism-performance>>. Acesso em 23 mai 2023.

PALUDO, A. **Orçamento público, AFO e LRF**. São Paulo: Campus concursos, 2015.

PANOSSO NETTO, A. **O que é Turismo**. São Paulo: Brasiliense, 2010.

PANOSSO NETTO, A., GAETA, C. (Org.). **Turismo de Experiência**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010.

PRAIA GRANDE, Prefeitura Municipal de. Agenda Cultural de maio, 2023. Disponível em <<https://turismo.praiagrande.sp.gov.br/agenda-cultural/>> . Acesso em 17 mai 2023.

PRAIA GRANDE, Prefeitura Municipal. Praia Grande – Perfil, 2023b. Disponível em < https://www.praiagrande.sp.gov.br/PraiaGrande/centro.asp?cd_pagina=248>. Acesso em 30 mai 2023.

PETERS, B. G, PIERRE, J. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public administration Research and Theory**, April 1998, p. 223-243.

PERUÍBE, Prefeitura Municipal de. Cidade de Peruíbe, 2023. Disponível em < <http://www.peruibe.sp.gov.br/cidade-de-peruibe/>>. Acesso em 30 mai. 2023.

PIMENTEL, M. P. C.. A dimensão institucional das políticas públicas de turismo no Brasil. In T. D. Pimentel, M. L. Emmendoerfer & E. L. Tomazzoni (Org.). *Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*, pp. 15-38, 2014. Educs.

PIMENTEL, M. P. C.; PIMENTEL, T. D. A trajetória das políticas públicas de turismo brasileiras 1930-2010. Encontro do ENANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro, 2011.

PIRES, J. S. D. B. ; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 2(25), 16–25, 2006. <https://doi.org/10.4025/enfoque.v25i2.3491>

POIRIER, J.; SAUNDERS, C. KINCAID, J. Comparative experiences of intergovernmental relation in federal systems. IN POIRIER, J.; SAUNDERS, C. KINCAID, J. *Intergovernmental Relation in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford University Press, 2015, pp. 440-498.

RAIMUNDO et al. Análise da Cronologia de Criação das Estâncias Turísticas no Estado de São Paulo. VII Seminário ANPTUR, 2010. Disponível em <<https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/7/28.pdf>>. Acesso em 10 jul. 2021.

REDE SÃO PAULO. **Qualidade de Vida**: Viver em São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/viver_em_sp_qualidade_de_vida_2019.pdf>. Acesso em 09 fev. 2019.

RAIMUNDO, S.; BIAZON, T. O turismo de massa no litoral. **Jornal da USP**, 2022. Disponível em <<https://jornal.usp.br/artigos/o-turismo-de-massa-no-litoral/>>. Acesso em 01 jun. 2023

ROCHA, M. I. C. Estado e Governo: Diferença Conceitual e Implicações Práticas na Pós-Modernidade. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 140-145, jan. 2008. ISSN 2527-2675. Disponível em: <<http://www.revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/183/151>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

SABATIER, P.A. *Top-down e bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. **Journal of Public Policy**, vol. 6, p. 21-48, 1986.

SAGI, L. C. Por um turismo mais resiliente no estado de São Paulo: resultados da Cooperação Técnica BR-1455. Divisão de Meio Ambiente, Desenvolvimento Rural e Gestão de Riscos por Desastres do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2022.

SANTOS, Prefeitura Municipal. **Santos: uma metrópole em crescimento e com simplicidade caiçara, 2019**. Disponível em <<http://www.santos.sp.gov.br/?q=hotsite/conheca-santos>>. Acesso em 19 fev. 2019.

SANTOS, Prefeitura Municipal. **Vilas Criativas**, 2023. Disponível em <<https://www.santos.sp.gov.br/?q=hotsite/vilas-criativas>>. Acesso em 17 mai. 2023.

SANTOS, Prefeitura Municipal de. Turismo em Santos. Disponível em <<https://www.turismosantos.com.br/?q=pt-br>>. Acesso em 30 mai. 2023.

SANTOS, M. **Pensando o Espaço do Homem**. 5 ed. 1 reimpr. São Paulo: EDUSP - Editora Universidade de São Paulo, 2007.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Constituição Estadual de 09 de julho de 1921**, 1921. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1921/constituicao-0-09.07.1921.html>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Constituição Estadual de 08 de julho de 1929**, 1929. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1929/constituicao-0-08.07.1929.html>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Decreto 6.501, de 19 de junho de 1934.** Cria na divisão administrativa do Estado, os municípios destinados a estâncias de tratamento ou de repouso. Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1934/decreto-6501-19.06.1934.html>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Constituição de 1947.** Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1947/#:~:text=Artigo%201.%C2%BA%20%2D%20O%20Estado,o%20Executivo%20e%20o%20Judici%C3%A1rio.>>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Lei n. 14.652, de 11 de abril de 1945** – dispõe sobre a concessão de favores e dá outras providências, 1945. Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1945/decreto.lei-14652-11.04.1945.html>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Lei n. 8.663, de 25 de janeiro de 1965** – Cria a Secretaria de Estado de Negócios Turísticos e dá outras providências. Disponível em < <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1965/lei-8663-25.01.1965.html>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Decreto n. 47.328, de 07 de dezembro de 1966** – dispõe sobre classificação de Município em Estação de Turismo e dá providências, 1966. Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1966/decreto-47328-07.12.1966.html>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Decreto n. 48.702, de 24 de outubro de 1967** – cria na Secretaria de turismo o Selo Confiança e dá outras providências, 1967. Disponível em < <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1967/decreto-48702-24.10.1967.html>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Decreto n. 49.165, de 29 de dezembro de 1967** – dispõe sobre a reforma administrativa das atividades de promoção social, cultura, educação física, esportes e turismo e dá outras providências, 1967b. Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1967/decreto-49165-29.12.1967.html>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Constituição Estadual de 1967,** 1967c. Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1967/>>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Decreto n. 48.281, de 25 de julho de 1967** – estabelece requisitos para a classificação de hotéis e pensões no Estado de São Paulo, 1967d. Disponível em: <

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1967/decreto-48281-25.07.1967.html>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Lei n° 10.167, de 04 de julho de 1968** – dispõe sobre a instituição do “Fundo de Melhorias das Estâncias” e dá outras providências, 1968. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/lei-10167-04.07.1968.html>>. Acesso em 20 mai 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Decreto-Lei n. 75, de 27 de maio de 1969** – concede estímulos fiscais a empreendimentos turísticos e dá providências, 1969. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1969/decreto.lei-75-27.05.1969.html>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Decreto-lei complementar n°9, de 31 de dezembro de 1969** – dispõe sobre a organização dos Municípios, 1969b. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei.complementar/1969/decreto.lei.complementar-9-31.12.1969.html>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Decreto-lei n. 258, de 29 de maio de 1970** – dispõe sobre a criação, como entidade autárquica, do Fomento de Urbanização e Melhoria das Estâncias FUMEST, 1970. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1970/decreto.lei-258-29.05.1970.html>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Constituição Estadual de 1989**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>> Acesso em 20 set 2019.

SÃO PAULO, Governo de. Secretaria de Turismo. **Resolução ST 14/2016** – estabelece parâmetros para elaboração de Plano Diretor de Turismo, 2016. Disponível em <<https://www.turismo.sp.gov.br/mit-plano-diretor>>. Acesso em 18 jun. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Lei n. 17.469, de 13 de dezembro de 2021** – promove alterações e consolida a legislação que classifica os Municípios turísticos do estado de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2021/original-lei-17469-13.12.2021.html#:~:text=Promove%20altera%C3%A7%C3%B5es%20e%20consolida%20a,d,o%20Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Lei complementar n. 1.261, de 29 de abril de 2015** – estabelece condições e requisitos para a classificação de Estâncias e de Municípios de Interesse turístico e dá providências, 2015. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2015/lei.complementar-1261-29.04.2015.html>>. Acesso em 12 jun. 2023.

SÃO PAULO. Governo de. **Decreto n. 47.180, de 02 de outubro de 2002** – institui o Projeto Circuito das Frutas, 2002. Disponível em < <https://www.al.sp.gov.br/norma/1050>>. Acesso em 20 mai. 2021.

SÃO PAULO. Governo de. **Decreto n. 46.744, de 02 de maio de 2002** – dispõe sobre a estrutura e a reorganização da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico e dá providências. Disponível em < <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2002/decreto-46744-03.05.2002.html>>. Acesso em 20 mai. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Lei n° 13.560, de 01 de julho de 2009** - que autoriza o Poder Executivo a instituir a Companhia Paulista de Eventos e Turismo, 2009. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13560-01.07.2009.html#:~:text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,CPETUR%2C%20e%20d%C3%A1%20provid%C3%AAs%20correlatas.>> Acesso em 18 jun. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Lei 56.635, de 01 de janeiro de 2011** - dispõe sobre as alterações de denominação e transferências que especifica, define a organização básica da Administração Direta e suas entidades vinculadas e dá providências correlatas, 2011. Disponível em: < <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/5fb5269ed17b47ab83256cfb00501469/38b128e6ac2a89be8325780d004f195f?OpenDocument>>. Acesso em 20 mai 2021.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Lei n° 14.676 de 28 de dezembro de 2011**, que institui o Plano Plurianual PPA 2012-2015, 2011b. Disponível em <<http://www.planejamento.sp.gov.br/conteudo/apresentacaoTipoVinteQuatroConteudo.aspx?9uaVfyQKNukYgVJntZnMlsVSUg4DGHuo>>. Acesso em 18 jun. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Lei n° 16.082, de 28 de dezembro de 2015** - que institui o Plano Plurianual PPA 2016 – 2019, 2015a. Disponível em <<http://www.planejamento.sp.gov.br/conteudo/apresentacaoTipoVinteQuatroConteudo.aspx?19uaVfyQKNukYgVJntZnMlp1S/+uErtPq>>. Acesso em 18 jun. 2021.

SÃO PAULO, Governo de. **Festival Pé na Areia agita o final de semana das principais praias do Estado**, 2015b. Disponível em <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/festival-pe-na-areia-agita-final-de-semana-das-principais-praias-do-estado/>>. Acesso em 18 jun. 2021.

SÃO PAULO, Governo de. **Programa Melhor Viagem SP**, 2017a. Disponível em <<https://www.turismo.sp.gov.br/publico/noticia.php?codigo=1261>>. Acesso em 18 jun. 2021.

SÃO PAULO, Governo de. **Festival Gastronômico de São Paulo**, 2017b. Disponível em <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/festas-e-festivais/festival-gastronomico-sabor-de-sao-paulo/>>. Acesso em 18 jun.

SÃO PAULO, Governo de. Secretaria de Turismo e Viagens. **Balço Global da Gestão – Construindo o Turismo do Futuro em São Paulo 2019-2022**, 2022. Acesso em 19 fev.

2023. Disponível em <https://issuu.com/alonso_fia/docs/setur_bgg_v.2-_29dezembro2022_-_final>.

SÃO PAULO, Governo de. Secretaria de Turismo e Viagens. **Programas e Projetos estratégicos da Gestão 2019 – 2022**. São Paulo: Fundação Instituto de Administração, 2022b.

SÃO PAULO, Governo de. **Relatório de Transição Eixo Temático Turismo** (relatório apresentado na reunião ordinária do CONTURESP – Conselho Estadual de Turismo realizada em 10 de janeiro de 2023, 2023).

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Decreto n. 67.441, de 10 de janeiro de 2023** – altera o decreto n. 64.319, de 04 de julho de 2019, que regulamenta a aplicação de alíquota prevista no item 27 do inciso 1º do artigo 34 da Lei n. 6.374 de 01 de março de 1989, 2023b. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/206660#:~:text=Altera%20o%20Decreto%20n%C2%BA%2064.319,1%C2%BA%20de%20mar%C3%A7o%20de%201989.>>. Acesso em 15 abr. 2023.

SÃO PAULO. Governo de. Secretaria de Turismo e Viagens. **Programa de Crédito Turístico**, 2023c. Acesso em 19 fev. 2023. Disponível em <<https://www.turismo.sp.gov.br/credito>>.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Turismo e Viagens. **Turismo de SP leva festivais e capacitação para 10 rotas gastronômicas do estado**, 2023d. Disponível em <<https://www.turismo.sp.gov.br/turismo-de-sp-leva-festivais-e-capacitacao-para-as-10-rotas-gastronomicas-do-estado>>. Acesso em 04 de jun. 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Dados do turismo no estado e quem somos**, 2019. Disponível em <www.turismo.sp.gov.br>. Acesso 04 fev. 2019.

SÃO PAULO, Governo de. **Relatório Anual Governo 2019**, v.2, 2019b. Disponível em: <<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx>>. Acesso em 11 jun. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Portal da Transparência – Lei Orçamentária Anual (LOA)**, 2023e. Disponível em <<http://planejamento.sp.gov.br/orcamento/#loa>>. Acesso em 14 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Lei 16.283, de 15 de julho de 2016** – dispõe sobre o Fundo de Melhorias dos Municípios Turísticos e dá providências correlatas, 2016. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16283-15.07.2016.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20de%20Melhoria%20dos%20Munic%C3%ADpios%20Tur%C3%ADsticos%20e%20d%C3%A1%20provid%C3%A2ncias%20correlatas>>. Acesso em 20 mai 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Recursos liberados DADETUR**, 2023f. Disponível em <<https://www.turismo.sp.gov.br/recursos-liberados>>. Acesso em 20 mai 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Lei Complementar n° 815 de 30 de julho de 1996**: Cria a Região Metropolitana da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região

Metropolitana da Baixada Santista, a criar entidade autárquica e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, e dá providências correlatas, 1996. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1996/lei.complementar-815-30.07.1996.html>>. Acesso em 15 mai. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). **Lei Complementar nº 853, de 23 de dezembro de 1998**: Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM e dá outras providências correlatas, 1998. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1998/lei.complementar-853-23.12.1998.html>>. Acesso em 10 mai 2023.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Turismo e Viagens. **Região Turística Costa da Mata Atlântica**, 2023g. Disponível em <<https://www.turismo.sp.gov.br/conheca-a-regiao-turistica-costa-da-mata-atlantica>>. Acesso em 30 mai 2023.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Turismo e Viagens – CIET (Centro de Inteligência da Economia do Turismo). **Pesquisa de Percepção do Turismo 2022 – 2023**, 2023h. Disponível em <<https://www.turismo.sp.gov.br/pesquisa-de-percepcao-do-turismo-nos-municipios-2022-2023>>. Acesso em 05 jun. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Turismo e Viagens – **CIET (Centro de Inteligência da Economia do Turismo)**. Disponível em <<https://www.turismo.sp.gov.br/pesquisa-de-percepcao-do-turismo-nos-municipios-2022-2023>>. Acesso em 05 jun. 2023.

SÃO VICENTE, Prefeitura Municipal. Em quatro meses, Prefeitura reduz dívida total em 84 milhões, 25 mai 2021, 2021. Disponível em <<https://www.saovicente.sp.gov.br/10861>>. Acesso em 20 mai 2023.

SÃO VICENTE, Prefeitura Municipal de. São Vicente – O que Fazer, 2023. Disponível em <<https://www.saovicente.sp.gov.br/onepage/turismo-em-sv/atrativos>>. Acesso em 11 mai 2023.

SARAIVA, E. **Introdução à teoria política pública**. In: SARAIVA, E.; FERNANDES, E. (Orgs.). Políticas Públicas, vol. I. Brasília: ENAP, 2006, pp. P.21-42.

SEADE, Fundação. Perfil dos Municípios Paulistas – Região Metropolitana da Baixada Santista, 2016. Disponível em <<http://www.perfil.seade.gov.br/>>. Acesso em 19 fev. 2019.

SEADE, Fundação. **População do estado de São Paulo e da cidade de Santos**. Disponível em <<https://populacao.seade.gov.br/>>. Acesso em 20 mai. 2023.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SYDOW, C. F. Os Arranjos Produtivos Locais e o processo de coordenação intergovernamental: o papel dos governos dos estados como articuladores de políticas públicas. Tese de Doutorado. **Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas**. 290f., 2012.

SILVA, W. M. da. Conflito das leis no tempo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Edição 8-11 (1971).

SILVA, M. O. S. **Refletindo a pesquisa participante**- no Brasil e na América Latina. São Paulo: Cortez, 1986.

SILVA, L. V. A. da. **Federalismo e articulação de competências no Brasil**. São Paulo: Unesp, 2010.

SINHORES - Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares da Baixada Santista e Vale do Ribeira, 2023. Disponível em < <https://www.sinhores.org.br/beneficios/>> . Acesso em 20 mai 2023.

SOUZA, C. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, jun; número 24. Universidade Federal do Paraná, 2005, pp. 105-121).

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Penso, 2011.

STOPPA, E. A.; TRIGO, L. G. G.; ISAYAMA, H. F. O lazer do brasileiro no período de férias: representações e concretizações das atividades turísticas. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 138-154, abr. 2017.

TODESCO, C.; SILVA, R. C. da. Planejamento setorial e execução orçamentária em turismo (2003-2018). **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo (RBTUR)**. São Paulo, volume 15(2), maio/agosto, 2021.

TIFFANY MANUEL. Envisioning the Possibilities for a Good Life: Exploring the Public Policy Implications of Intersectionality Theory, *Journal of Women, Politics & Policy*, 28:3-4, 173-203, 2006. DOI: 10.1300/J501v28n03_08

TRIGO, L. G. G. **A viagem, caminho e experiência**. São Paulo: Aleph, 2013.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. 1ª ed. 22. reimpr. São Paulo. Atlas, 2013.

UNWTO – World Tourism Organization. **Global Code of Ethics for Tourism (GCET)**, 2019. Acesso em 04 fev. 2019. Disponível em <<http://ethics.unwto.org/content/global-code-ethics-tourism>>.

UNWTO – World Tourism Organization. **UNWTO Tourism Highlights**, Madrid, 2019. Disponível em <<https://doi.org/10.18111/9789284419876>>. Acesso em 20 jul. 2021.

URRY, J. **O Olhar do Turista**: Lazer e Viagens nas sociedades contemporâneas. 3ª ed. São Paulo: Studio Nobel: SESC, 2001.

VAZ, J. C. O monitoramento do planejamento governamental em ambientes complexos: decisões e requisitos. In: Repetto, F. et al. **Reflexões para Ibero-América: planejamento estratégico**. Brasília, ENAP, 2009, p 37-44. Disponível em:

<<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/712/1/Reflex%20para%20Ibero-Am%20a9rica%20Planejamento%20Estrat%20a9gico.pdf>>. Acesso em: 10 de mai de 2021.

VARIOS AUTORES. **O Livro da Política**. Tradução de Rafael Longo. 2 ed. São Paulo: Globo Livros, 2017.

VEAL, A. J. **Metodologia de pesquisa em lazer e turismo**. São Paulo: Aleph, 2011.

WEBER, M. **Estado e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v.2, 1999. Disponível em: <<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/weber-m-economia-e-sociedade-fundamentos-da-sociologia-compreensiva-volume-2.pdf>> . Acesso em 02 jan. 2021.

APÊNDICES

APENDICE 1. Relatório de Atividades

Programa de Pós-Graduação em Turismo – Nível Doutorado – da EACH USP

Disciplinas cursadas:

Sigla	Nome da Disciplina	Início	Término	Carga Horária	Cred.	Freq.	Conc.	Exc.	Situação
GPP5808-2/1	Análise de Políticas Públicas Setoriais	21/03/2019	12/06/2019	120	8	90	A	N	Concluída
TUR5019-1/1	Métodos de Pesquisa em Turismo	27/03/2019	18/06/2019	120	8	75	A	N	Concluída
CBD5283-3/5	Informação e Linguagem (Escola de Comunicações e Artes - Universidade de São Paulo)	12/08/2019	24/11/2019	105	7	95	A	N	Concluída
MPP5009-2/1	Tópicos Aplicados em Gestão Participativa	15/08/2019	06/11/2019	120	8	100	A	N	Concluída
TUR5013-3/1	Economia do Turismo	11/03/2020	02/06/2020	120	8	100	A	N	Concluída
GPP5806-3/3	Gestão de Organizações Públicas	11/08/2020	02/11/2020	120	8	100	A	N	Concluída
EAH5001-1/5	Preparação Pedagógica	10/08/2021	01/11/2021	60	4	100	A	N	Concluída

Nos anos de 2019 e 2020 foram cursadas disciplinas que contribuíram com o desenvolvimento do projeto de pesquisa e com aprendizado na área, ligadas a metodologia de pesquisa, métodos qualitativos e quantitativos e também disciplinas relacionadas a Gestão de Políticas Públicas que permitiram aprofundamento do conhecimento em temas como governança, coordenação, cooperação, federalismo, análise de políticas públicas, entre outros.

Foi realizada também uma disciplina sobre informação e linguagem que permitiu traçar uma relação da linguagem com as políticas públicas, que são elementos que influenciam o processo de tomada de decisão na gestão governamental.

Em relação ao Turismo foram cursadas disciplinas que permitiram ampliar os conhecimentos técnicos sobre a atividade, trazendo um olhar mais objetivo e amplo sobre a

problemática no país. A formação complementou os conhecimentos adquiridos durante o Mestrado realizado no mesmo programa no qual foram cursadas as disciplinas abaixo:

		Disciplinas cursadas					
TUR5010- 1/1	Investigação em Turismo	02/04/2014	25/06/2014	120	8	90	A N Concluída
GPP5807- 1/2	Tendências Contemporâneas da Gestão Pública	14/07/2014	05/10/2014	120	8	100	A N Concluída
AUP5702- 8/1	Teoria do Desenvolvimento e do Planejamento (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo)	18/08/2014	15/12/2014	135	9	100	B N Concluída
TUR5000- 1/1	Teorias e Fundamentos do Turismo	20/08/2014	11/11/2014	120	8	100	A N Concluída
TUR5001- 1/1	Políticas de Lazer e Turismo	09/03/2015	31/05/2015	120	8	93	A N Concluída

Em 2021 fiz parte do Projeto de Pesquisa financiado pelo Programa USP Municípios com o título “Índice de Competitividade Paulista do Turismo - ICPT”, pelo período de maio a dezembro. No projeto foi possível aprender e desenvolver ferramentas de coleta de dados, principalmente quantitativos, voltados ao estado de São Paulo, o que contribuiu com o projeto de pesquisa que tem como objeto de estudo os municípios do Litoral de São Paulo.

Em 2021 também cursei disciplina de preparação pedagógica, que é preparatória e pré-requisito para o Programa PAE – Programa de Aperfeiçoamento Estudantil, realizado no primeiro semestre de 2022 na disciplina de Redes de Turismo e Lazer, ministrada pelo profo. Dr. Edegar Tomazzoni.

Artigos publicados:

1 - CLEMENTE, A. C. F.; ANDRADE, L. G.; STOPPA, E. A. ; SANTOS, G. E. O. . Políticas públicas frente aos impactos econômicos da COVID-19 no Turismo. REVISTA CENÁRIO, v. 8, p. 73-85, 2020.

2 - CLEMENTE, ANA CRISTINA FERNANDES; STOPPA, EDMUR ANTONIO. Lazer Doméstico em Tempos de Pandemia da Covid-19. Revista Licere, v. 23, p. 460-484, 2020.

Os artigos foram desenvolvidos com o objetivo de gerar dados para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 durante o ano de 2020. O setor de turismo e viagens foi amplamente impactado e mais do que nunca precisava de artigos analíticos, narrativos e descritivos sobre os impactos da pandemia no país.

Participação em eventos:

- XVII Seminário ANPTUR 2020 com apresentação de trabalho intitulado Ações Intergovernamentais: uma análise da Política de Regionalização do Turismo no Estado de São Paulo.
- IV Congresso Brasileiro de Estudos do Lazer e XVIII Seminário O Lazer em Debate 2021 com apresentação de trabalho intitulado Política Pública de Turismo para o morador na cidade de São Paulo

Participação em projetos de pesquisa:

- Bolsista do Projeto de Pesquisa financiado pelo Programa USP Municípios com o título “Índice de Competitividade Paulista do Turismo - ICPT”, atuando desde maio de 2020 até maio de 2021 principalmente com levantamento de dados primários e secundários relacionados a oferta e infraestrutura básica e de turismo do estado de São Paulo.
- Estágio no Programa de Aperfeiçoamento Estudantil (PAE) na disciplina de Redes de Lazer e Turismo, ministrada pelo professor Dr. Edegar Tomazzoni, no 1º semestre de 2022.

Palestras e aulas ministradas:

- 1 – Aula inaugural curso de Gestão e Inovação para os negócios de turismo - ministrada no SEBRAE SP, campus centro - 14 de maio (março de 2019)
- 2 - Painel sobre espaços culturais e turismo – ministrada no SENAC Osasco (10/04/2019)
- 3 - Experiência da Regionalização do Turismo no Litoral de São Paulo: o Programa Roda São Paulo – ministrado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, campus Cubatão (11/04/2019)
- 4 – Políticas Públicas de Lazer e Turismo na Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo – ministrada na disciplina ACH 1532- Oficinas de Lazer e Turismo, no curso de Graduação em Lazer e Turismo EACH USP (10/10/2019)
- 5 - Política Pública de Lazer e Turismo na Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo – ministrada na disciplina ACH 1532 – Oficinas de Lazer e Turismo, no curso de Graduação em Lazer e Turismo EACH USP (25/11/2020)
- 6 - Impacto da Covid-19 no mercado de Eventos – ministrada no Curso de Hotelaria do SENAC Águas de São Pedro (07/05/2020)
- 7 - Retomada dos eventos diante a pandemia da Covid-19 – ministrada no Curso de Hotelaria do SENAC Águas de São Pedro (07/05/2020)
- 8 - Políticas de Turismo no Estado de São Paulo – ministrada na disciplina de Lazer e Recreação no curso superior de Hotelaria da Universidade de Brasília (UNB) – (12/08/2020).
- 9- Política Pública de Lazer e Turismo na Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo – ministrada na disciplina TUR5001 – Políticas de Lazer e Turismo, no Programa de Pós-Graduação em Turismo, da EACH USP (22/04/2021)
- 10 – Os impactos e oportunidades gerados pela Pandemia da Covid-19 – Seminário 2022 – Mundo pós-covid: reestruturação e possibilidades de inovações a partir das práticas emergentes – Curso de especialização em Sustentabilidade, Cidades, Edificações e Produtos - UFMG (21/05/2022).
- 11 – Políticas Públicas no Estado de São Paulo – ministrada na disciplina de Animação Sociocultural em Lazer e Turismo do profo. Dr. Edmur Stoppa (15/06/2022).
- 12 – Políticas Públicas no Estado de São Paulo – ministrada na disciplina de Oficinas de Lazer e Turismo do profo. Dr. Edmur Stoppa (18/11/2022).
- 13 – Políticas Públicas de Turismo no Estado de São Paulo – Perspectivas para o futuro. Senac Salto (12/04/2023).

Pareceres:

1. Parecer para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “Arena Corinthians como Fator de Desenvolvimento do Lazer e Turismo em Itaquera – SP”, realizado pela aluna Larissa Alves Carvalho, do Curso de Lazer e Turismo, da EACH USP.
2. Parecer para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “*Bleisure*: a tendência dos brasileiros no turismo de negócios e o pós pandemia do Covid-19”, realizado pela aluna Barbara Helena, do Curso de Lazer e Turismo, da EACH USP.
3. Parecer para artigo da Revista Brasileira de Estudos de Turismo (RBTUR) em agosto de 2021.
4. Pareceres para artigos inscritos no Congresso Brasileiro de Estudos do Lazer (CBEL) de 2021.
5. Parecer para artigos inscritos no Simpósio Internacional de Iniciação Científica (SIICUSP) de 2021.

Outras atividades:

- Membro no GIEL USP – Grupo Interdisciplinar de Estudos do Lazer.
- Realização do curso de idiomas Language Education at USP – Proficiência em Inglês: Academic Communication in Writing & Reading and Listening & Speaking (1º Sem / 2021).

Experiências profissionais

Atuo desde 2010 na área técnica da Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo e tive experiências profissionais que contribuíram com o desenvolvimento deste trabalho, principalmente com políticas públicas de planejamento e promoção do turismo no estado. Dentre as atividades estão:

- Participação em eventos internacionais que contribuíram para ampliar as visões sobre as políticas públicas e as discussões contidas na tese. A participação se deu em eventos na Espanha, Portugal, Colômbia, Uruguai, Paraguai, Alemanha, França, Inglaterra, Estados Unidos, entre outros.
- Acompanhamento das atividades do CIET – Centro de Inteligência da Economia do Turismo, com geração de dados e realização de pesquisas
- Participação em feiras e eventos nacionais, como Abav Travel, Abav Expo, WTM Latin America, Festuris Gramado, BNT Mercosul, entre outros
- Organização e planejamento de eventos
- Acompanhamento de reuniões estratégicas ligadas a temas como conectividade aérea, transportes, hotelaria, parques naturais, turismo religioso, diversidade, acessibilidade, distritos turísticos, programa de crédito turístico, gestão pública em turismo
- Reuniões do Conselho Estadual de Turismo, do Conselho Estadual do Meio Ambiente e do Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista (Condesb)
- Participação no Programa de Regionalização do Turismo e no Cadastur
- Acompanhamento de ações ligadas a gastronomia, agronegócio, agroturismo e turismo rural
- Apoio no desenvolvimento do Plano de Turismo 2030.

APÊNDICE 2. Carta de Apresentação e Convite para entrevista

Projeto: Coordenação Intergovernamental de Políticas Públicas de Turismo e Lazer na Região Metropolitana da Baixada Santista

Pesquisadora: Ana Cristina Fernandes Clemente

Orientador: Prof. Dr. Edmur Antonio Stoppa

Universidade: EACH - USP

Por meio deste gostaria de convidá-lo(a) a participar de uma entrevista para a pesquisa intitulada “Coordenação Intergovernamental de Políticas Públicas de Turismo e Lazer na Região Metropolitana da Baixada Santista, no estado de São Paulo”, que vem sendo realizada pela pesquisadora Ana Cristina Fernandes Clemente e o Orientador Professor Doutor Edmur Antonio Stoppa como parte da pesquisa de Doutorado na linha de pesquisa de Desenvolvimento do Turismo no Programa de Pós Graduação em Turismo (PPGTUR) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (USP).

A pesquisa tem como objetivo geral analisar a coordenação das políticas públicas de turismo e lazer desenvolvidas nos municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista, litoral de São Paulo, de modo a identificar as interações na atuação dos órgãos da esfera pública municipal, estadual e federal.

O trabalho está sendo desenvolvido pela combinação de pesquisa bibliográfica, documental e empírica. As principais técnicas de coleta de dados utilizadas na pesquisa de campo são a aplicação de entrevistas em profundidade com os funcionários responsáveis pela elaboração e planejamento das políticas de turismo e/ou lazer dos órgãos oficiais de turismo dos nove municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista e junto aos gestores públicos de órgãos estaduais e federais envolvidos em programas e ações de turismo realizados nas cidades da região. A amostragem é não probabilista com amostra intencional para os representantes dos órgãos públicos envolvidos.

As entrevistas junto aos gestores municipais e estaduais poderão ser realizadas de forma presencial ou online, ficando a critério do entrevistado que pode sugerir data, horário e formato (online via plataforma *google meets* ou presencial em local indicado). Nas entrevistas com gestores federais sugere-se que sejam realizadas de forma online pela plataforma *google meets*.

Aguardamos retorno e colocamo-nos a disposição para quaisquer dúvidas ou esclarecimentos quanto a pesquisa - Ana Clemente, telefone e whatsapp (11) 99935-0940, e-mail ana.clemente@usp.br e orientador Profo. Dr. Edmur Stoppa, telefone e whats app (11) 99656-4658 e e-mail stoppa@usp.br .

Atenciosamente,

Ana Cristina Fernandes Clemente
Doutoranda em Turismo EACH USP

APÊNDICE 3. Roteiro de Entrevista do Gestores Públicos

Gestores públicos municipais, regionais, estaduais ou federais

NOME COMPLETO:

CARGO:

[] CARGO DE CARREIRA OU [] EM COMISSÃO:

NOME DO ÓRGÃO:

CIDADE:

FORMAÇÃO ACADÊMICA:

TEMPO DE TRABALHO NO ÓRGÃO:

1. Conte um pouco sobre o histórico das políticas públicas de turismo no seu município/região/estado/federação.
2. Quais principais ações e programas de turismo são desenvolvidos pelo órgão atualmente?
3. O órgão atua em conjunto com outros órgãos da administração municipal? Se sim, quais são e como se dá essa ação conjunta. Se não ocorre, por quê?
4. Existe alguma relação das políticas municipais com as políticas estaduais e federais? Se sim, como isso ocorre? Existem ações e programas desenvolvidos em conjunto? Se não ocorre, por quê?
5. Existe relação de sua prefeitura com os outros municípios da RMBS? Se sim, como ela se dá? Se não, por que não ocorre?
6. Você avalia as ações promovidas pela AGEM como importantes? Se sim, por quê? Se não, por quê?
7. Como avalia a atuação do município ou estado ou federação nas ações regionais?
8. Como avalia o PNRT – Plano Nacional de Regionalização do Turismo?
9. Como o turismo é conceituado pelo município, estado ou federação? Justifique.
10. Quais os principais motivos de viagem para seu município, estado ou federação. Explique.
11. São estabelecidas relações entre as políticas de lazer e de turismo no município? Justifique.

12. Há um diálogo entre a prefeitura e os órgãos de preservação do patrimônio histórico (esferas municipal, estadual e federal)? Se ocorre, como ele se dá? Se não ocorre, por quê?
13. Há um diálogo entre a prefeitura e os órgãos de preservação do patrimônio natural e ambiental (esferas municipal, estadual e federal)? Se ocorre, como ele se dá? Se não ocorre, por quê?
14. Há outros órgão públicos e da sociedade civil atuando na gestão (que são os citados acima)? Se sim, quais seriam e como ocorre essa atuação?
15. O processo de desenvolvimento das políticas públicas é participativa? Se sim, como? Descreva o envolvimento dos atores no seu processo de elaboração, implantação e avaliação. Se não, por quê?
16. O município possui COMTUR? Se sim, como é a participação dele na gestão municipal? Se não, por quê?
17. Você enxerga impactos quando a relação entre os governos não é linear? Se sim, quais seriam e como ocorrem?
18. Como você entende que deva ser o papel do seu órgão para a atividade turística e de lazer no município?
19. Você acredita que seu órgão atende esse papel? Por quê? E quais as barreiras são identificadas?
20. O município aplica pesquisa de perfil do visitante nos equipamentos turísticos? Se sim, como, quando e de que forma isso é realizado? Se não, por que o município não o faz?
21. Como são as opiniões dos moradores e turistas sobre os equipamentos turísticos do município?
22. O município aplica pesquisa de avaliação do turismo municipal? Se sim, como, quando e de que forma isso é realizado? Se não, por que não o faz?
23. Como são as opiniões dos turistas sobre a política de turismo municipal desenvolvida no município?