

Análise Situacional da Gestão Pública do Turismo na Região Turística “Costa da Mata Atlântica” (São Paulo, Brasil)

Situational Analysis of Public Tourism Management in the “Costa da Mata Atlântica” Tourist Region (São Paulo, Brazil)

Análisis Situacional de la Gestión pública del Turismo en la Región Turística “Costa da Mata Atlântica” (São Paulo, Brasil)

Ítalo Carballo Garcia 

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), Cubatão, SP, Brasil

italo.garcia@aluno.ifsp.edu.br

Aristides Faria Lopes dos Santos 

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), Cubatão, SP, Brasil

aristidesfaria@ifsp.edu.br

DOI: <http://dx.doi.org/10.18472/cvt.24n2.2024.2155>

RESUMO:

Esta pesquisa apresenta uma análise situacional da gestão pública do turismo na Região Metropolitana da Baixada Santista, localizada no litoral do Estado de São Paulo. Para fins de promoção turística esta região é denominada “Costa da Mata Atlântica”. No texto é apresentado o panorama histórico das políticas públicas para a regionalização do turismo, por meio de análise de ações empreendidas pelo Ministério do Turismo e pela Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo, entre os anos de 2002 e 2023. Em complemento, também se constrói um levantamento na literatura sobre governança turística e instâncias de governança. Trata-se de uma pesquisa de natureza descritiva com estudo de caso e tratamento de dados de forma qualitativa. Enquanto técnicas de coleta de dados, foram feitas pesquisa bibliográfica (livros, artigos, teses e dissertações) e documental (legislação e políticas públicas). Percebe-se com o estudo que a gestão turística regional não é consolidada, apresentando plano diretor defasado e com ações incipientes. Entretanto, percebe-se também uma intenção dos atores do trade e principalmente da esfera pública municipal em promover uma gestão regional mais eficaz.

PALAVRAS-

CHAVE:

Políticas públicas;
Regionalização;
Governança.

ABSTRACT:

This research presents a situational analysis of public tourism management in the Metropolitan Region of Baixada Santista, located on the coast of São Paulo State. For touristic purposes, this region is called “Costa da Mata Atlântica”. The text presents the overview of public policies for the tourism regionalization, through an analysis of actions undertaken by the Brazilian Ministry of Tourism and the São Paulo State Department of Tourism and Travel between the years 2002 and 2023. In addition, a study is constructed based on the literature about tourism governance and governance instances. This is descriptive research with a case study and qualitative data processing. As data collection techniques, bibliographical (books, articles, theses and dissertations) and documentary research (legislation and public policies) were carried out. It is clear from the study that regional tourism management is not consolidated, presenting an outdated master plan and with incipient actions. However, it is also clear that private and public (mostly municipal) stakeholders intend to promote a more effective regional management.

KEYWORDS:

Public policy;
Regionalization;
Governance.

RESUMEN:

La investigación presenta un análisis situacional de la gestión pública del turismo en la Región Metropolitana de Baixada Santista, ubicada en el litoral del estado de São Paulo. Para fines turísticos, esta región se llama “Costa da Mata Atlântica”. El texto presenta el panorama de las políticas públicas para la regionalización del turismo, por un análisis de las acciones emprendidas por el Ministerio de Turismo de Brasil y la Secretaría de Turismo y Viajes del Estado de São Paulo entre los años 2002 y 2023. Además, se construye un estudio basado en la literatura sobre gobernanza turística e instancias de gobernanza. Se trata de una investigación descriptiva con estudio de caso y procesamiento de datos cualitativos. Como técnicas de recolección de datos se realizaron investigaciones bibliográficas (libros, artículos, tesis y disertaciones) y documentales (legislación y políticas públicas). Del estudio se desprende que la gestión turística regional no está consolidada, presentando un plan maestro obsoleto y con acciones incipientes. Sin embargo, también está claro que los actores privados y públicos (principalmente municipales) pretenden promover una gestión regional más eficaz.

PALABRAS

CLAVE:

Políticas
públicas;
Regionalización;
Gobernanza.

1. Introdução

A motivação para a escolha do tema gestão pública do turismo surgiu da percepção da relevância das pesquisas científicas implementadas no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, no sentido de fomentar a profissionalização da administração da atividade turística nesta região.

Além disso, julga-se relevante inventariar e analisar as políticas públicas de turismo no contexto do estado de São Paulo. Ocorre que Cubatão é categorizado como 'Município de Interesse Turístico (MIT)' (SETUR, 2021b), diferentemente das demais cidades que compõem a região e que são categorizadas como 'Estâncias Turísticas' (*Lei Complementar n° 1.261, 2015*).

Considera-se ainda um grande motivador deste estudo o 'Plano de Regionalização do Estado de São Paulo' de 2022, o qual ganhou notoriedade com a efetivação do ranqueamento dos municípios paulistas em Estâncias Turísticas ou Municípios de Interesse Turístico, o que define o repasse orçamentário para cada destino.

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) tem importância significativa em diversos setores: industrial, educativo, comercial, logístico, entre vários outros, incluindo no turismo. Esta região administrativa foi instituída por meio da *Lei Complementar n° 815, (1996)*, e é composta pelos municípios de Bertioga, Cubatão, Itanhaém, Guarujá, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente.

Para fins de promoção turística, o empresariado atuante no setor de viagens e turismo nesta região fundou, em 2002, a associação Santos e Região Convention & Visitors Bureau (SRC&VB)¹ para a promoção de Santos como destino para turismo de lazer e corporativo no cenário nacional e internacional. Nos termos do estatuto social da entidade, entre seus objetivos, destaca-se o de desenvolver a atividade turística e a cultura nos municípios de sua atuação. Neste sentido, em 2003, a associação apresentou ao público as então novas denominação e marca da RT “Costa da Mata Atlântica”².

Segundo Meneguel, Cordeiro e De Deus (2016), existem olhares diferentes sobre a mesma região e a nova marca turística tornou-se muito utilizada pelos órgãos públicos, apesar

¹ Santos e Região Convention & Visitors Bureau (SRC&VB), conforme consta no site da prefeitura de São Paulo, vide <https://www.santos.sp.gov.br/>

² Para maiores detalhes e acesso ao estatuto social e outros documentos da associação Santos Convention & Visitors Bureau, vide o site <https://visitesantos.com.br/>

de não ser amplamente conhecida pelas pessoas que nasceram e vivem na Região Metropolitana da Baixada Santista e turistas.

O problema de pesquisa adotado neste estudo de caso é: Como é realizada a gestão da região turística (RT) “Costa da Mata Atlântica”, em São Paulo? Para responder ao problema enunciado foi desenvolvido um estudo de caso de natureza descritiva, cuja abordagem do tratamento dos dados coletados foi qualitativa. Procurou-se olhar para a interação entre as esferas pública e privada da região e suas movimentações para implementar políticas públicas que promovam a atividade e melhorem os serviços turísticos.

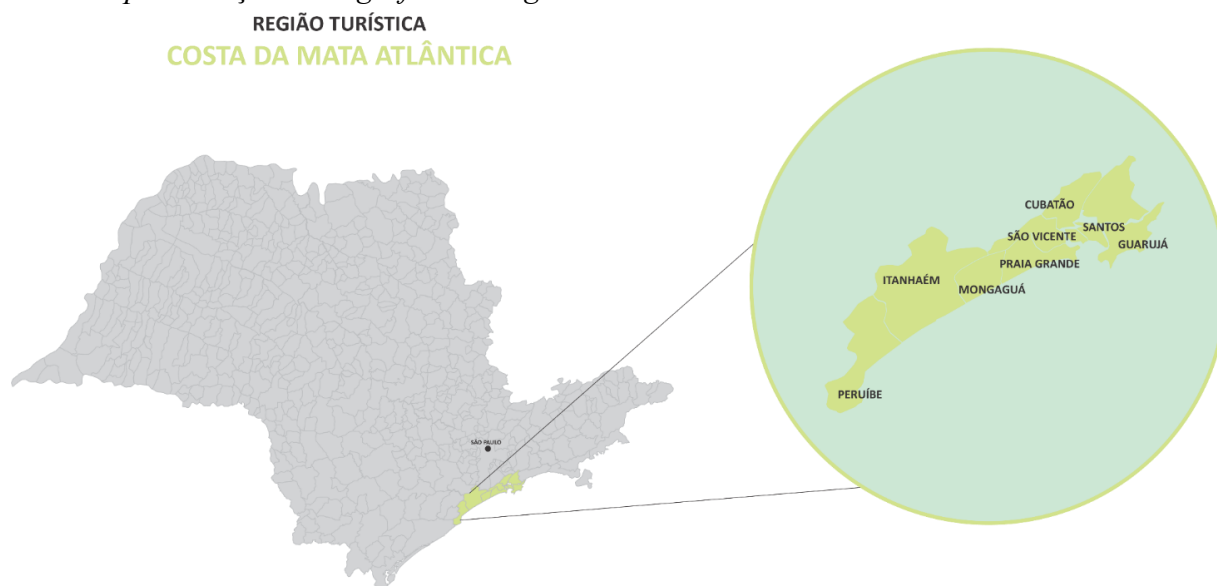
Para alcançar os objetivos propostos, foram feitas pesquisa bibliográfica assistemática e pesquisa documental. A problemática apresentada foi exaustivamente estudada por Santos (2017; 2021). Destes estudos, verifica-se que a ação consorciada entre os municípios da RMBS é capaz de tornar a RT “Costa da Mata Atlântica”, de fato, competitiva no mercado turístico, tornando-a mais atrativa para turistas quando comparada a outros destinos. Mais recentemente, Marchesini (2022) estudou a regionalização do turismo na RMBS e recomenda o diálogo e o planejamento de forma holística e sustentável.

A contribuição deste artigo para a literatura está na abrangência cronológica das políticas públicas federais e estaduais. Nesse sentido, também traz uma visão objetiva da literatura, condensando conceitos da governança no turismo. Além disso, este material contribui para o aumento do quantitativo de estudos sobre a atividade turística na Baixada Santista, ainda incipiente.

2. Revisão da Literatura

Nas seções a seguir, são apresentados o panorama contemporâneo das políticas públicas que orientam a Regionalização do Turismo e as matrizes de governança nos níveis federal, estadual e regional no que diz respeito à região turística “Costa da Mata Atlântica” (figura 1). Inicia-se com um levantamento cronológico das diretrizes federais, principalmente após a criação do Ministério do Turismo (MTur). Em seguida, aborda-se as políticas públicas e planos vigentes no estado de São Paulo e, por fim, um estudo sobre as instâncias de governança no turismo.

Figura 1
Representação cartográfica da região turística “Costa da Mata Atlântica”



Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (SETUR), 2022a.

2.1. Políticas públicas e a regionalização do turismo no Brasil

O poder público é responsável por regular as atividades comerciais em um dado território e, no caso do turismo, planejar o seu desenvolvimento. Deste modo, a iniciativa privada trabalha no fornecimento de variados produtos e serviços aos turistas (Ruschmann, 2015).

Na esfera federal, a partir da instituição do Ministério do Turismo (MTur) em 2003, percebe-se ação do Estado por meio de políticas públicas voltadas para o setor turístico em nível regional, diferentemente da perspectiva municipalista vigente até então (MTur, 2007b). Nesse contexto, de acordo com Grizoto (2021), entende-se que uma região turística não precisa necessariamente respeitar as divisas executivas e administrativas, podendo integrar municípios de outros estados e até de outros países, e podendo conter uma ou mais rotas e roteiros.

A série de publicações do Plano Nacional de Turismo (PNT) pelo MTur teve início em 2003. O foco de sua primeira edição (2003-2007) concentrou-se no desenvolvimento socioeconômico e na preservação do patrimônio. No PNT 2007-2010 o tema central foi a descentralização da gestão, destacando o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) em escala regional atendendo às diretrizes da Organização Mundial do Turismo (Scrivano, 2021).

Na edição seguinte (2013-2016), vigente durante a Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014 e nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, foram projetadas metas ambiciosas,

apoiadas nos megaeventos, visando o posicionamento do turismo brasileiro no cenário internacional. Por fim, no PNT 2018-2022, destacam-se o fortalecimento do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), o aumento da competitividade dos destinos para os mercados nacional e internacional, e o incentivo à inovação e à sustentabilidade (MTur, 2007b; Lima & Irving, 2018; Scrivano, 2021).

No sentido de direcionar a gestão do turismo para as instâncias de governança regionais (IGRs), é importante mencionar que a *Lei n° 11.771* (2008), estabelece no art. 9°, III, que “[...] o Sistema Nacional de Turismo [SNT] tem por objetivo promover o desenvolvimento das atividades turísticas, de forma sustentável, pela coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo, de modo a: [III] promover a regionalização do turismo, mediante o incentivo à criação de organismos autônomos [...]”.

A seção seguinte apresenta um panorama sobre as políticas públicas e a regionalização da gestão e da promoção turística no contexto do estado de São Paulo.

2.2 Políticas públicas e a regionalização do turismo no estado de São Paulo

No contexto do estado de São Paulo, a *Lei Complementar n° 1.261* (2015) - atualizada pela *Lei Complementar n° 1.383* (2023) - estabelece o planejamento turístico e dispõe sobre (1) especificidades e restrições para a classificação dos municípios em Estâncias Turísticas ou Municípios de Interesse Turístico (MITs); (2) o ranqueamento e a manutenção desses status; e (3) a periodicidade para elaboração e revisão do plano diretor, entre outras proposições.

Paralelamente, a *Lei n° 16.283* (2016), instituiu o Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos (FUMTUR), que regulamenta a aplicação financeira e econômica nos municípios turísticos paulistas. Outra ferramenta que também vigora no estado é o Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos (DADETUR), instituído pela *Lei n° 6.470* (1989), que visa principalmente “transferir recursos diretos para a execução de obras e programas ligados ao desenvolvimento do turismo nas [...] Estâncias” (Grizoto, 2021, p. 22).

Em tal ambiente legal, foi elaborado um ranqueamento dos municípios turísticos do estado de São Paulo, categorizados como Estâncias Turísticas (80 municípios) e MITs (165 municípios), localizados nas diversas regiões do estado. De acordo com a regulamentação vigente, as Estâncias recebem 80% do FUMTUR, já os MITs repartem os 20% restantes igualmente, conforme estipulado pela *Lei n° 16.283* (2016).

Em 2020, o governo do estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Turismo e Viagens (SETUR) lançou o Plano Turismo SP 20-30 com objetivo de “estabelecer diretrizes,

objetivos, metas e mecanismos de controle que sejam capazes de transformar o estado de São Paulo em nova referência nacional e internacional para o turismo” (SETUR, 2020, p. 6). Esta cartilha prevê a ampliação da capacidade estratégica da SETUR, assim como do planejamento, visando promover a inovação e o empreendedorismo em conjunto com a gestão participativa. Seu objetivo é aprimorar as estruturas turísticas regionais e locais (Ibid.). Como uma das diretrizes estratégicas apresentadas no Plano Turismo SP 20-30, destaca-se a Governança Participativa e Colaborativa, com um dos objetivos estratégicos sendo a melhoria da gestão da SETUR em três esferas: institucional, operacional e financeira. Além disso, no contexto da regionalização, pode-se destacar a Lei nº 17.374, de 8 de junho de 2021, que trata da logomarca “SP para todos” e, com maior relevância nesta pesquisa, sobre a instituição de distritos turísticos dentro do estado. Por meio dessa lei, os distritos devem ter relevância turística, com critérios estabelecidos no Art. 1º. O Art. 2º define objetivos como: fortalecer o destino e seus municípios, ampliar a atividade turística na região e estreitar laços entre o poder público e a iniciativa privada, entre outros. Já o Art. 4º determina que o distrito deve ser gerido por um Conselho Gestor, instituído pelo Poder Executivo, conforme a *Lei n. 17.374 (2021)*.

Complementando, a SETUR divulgou em 2022 o ‘Plano de Regionalização do Turismo do Estado de São Paulo’, documento com diagnóstico detalhado e criterioso sobre a estruturação e promoção do turismo no estado de forma regional. Apresentam-se neste plano três linhas de ação, sendo elas: Política de Regionalização, Governança Regional e, Competitividade e Mercado; com diversas iniciativas chave para alcançar o objetivo geral proposto “Orientar o processo de desenvolvimento turístico de base territorial regional, contribuindo para potencializar a oferta turística e aumentar a competitividade, bem como promover melhorias em processos de gestão compartilhada e ampliar a representatividade do setor na esfera estadual.” (SETUR, 2022b, p. 56).

A seguir, apresenta-se uma discussão em torno do ambiente institucional da gestão do turismo no estado de São Paulo, com foco nos processos de governança.

2.3 Governança no turismo e as instâncias de governança

Autores como Fontes Filho et al. (2009), Trindade et al. (2019), Conceição (2020), Xavier et al. (2021), e Conceição et al. (2021) desenvolveram tipologias e características de governança, considerando diversos fatores que influenciam sua execução e as inter-relações entre os integrantes e as instâncias de governança. Eles também vinculam a governança à

descentralização, como vetor de fortalecimento da região por meio da participação de diversos agentes.

A governança destacada neste estudo refere-se à capacidade de governar com foco social e/ou democrático, conforme apresentado nas cartilhas do MTur (2007a; 2022) acerca das instâncias de governança regionais (IGRs). Nestes documentos, o Ministério prevê que o trabalho dessas instâncias regionais, facilitadoras de articulação e coordenação entre poder público e a iniciativa privada, colaborem para a o direcionamento de políticas públicas para a promoção da atividade turística na região (Trindade et al., 2014; Grizoto, 2021). Para isso, a participação da sociedade civil é fundamental para que o trabalho das IGRs seja democrático e sustentável, com decisões horizontalizadas e participativas (Bassani et al., 2020; Conceição et al., 2021; MTur, 2022).

Ainda de acordo com o MTur (2007^a; 2022), a eficiência das IGRs depende de sua institucionalização, o que envolve estabelecer uma organização social formal com transparência, legitimidade e representatividade. Esses elementos são essenciais para que a instância cumpra seus objetivos e implemente as políticas.

Seguindo o princípio da institucionalização, o 'Plano Turismo SP 20-30' também apresenta um objetivo estratégico referente à governança, que visa “institucionalizar, fortalecer e valorizar as instâncias de governança locais e regionais relacionadas com o planejamento, financiamento e gestão do turismo” (SETUR, 2020, p. 41). Uma das metas para 2030, com este objetivo estratégico, é ter todas as regiões integralmente estruturadas e com autonomia. Para isso, prevê-se: (1) a construção da política estadual de regionalização com base no PNT, (2) o estímulo à elaboração e revisão dos planos diretores regionais de turismo, e (3) a modernização institucional dos municípios (Ibdi.). Assim, as IGRs são instrumentos fundamentais para a descentralização da gestão pública do turismo (Xavier et al. 2021; Conceição et al., 2021), como indicado no PRT.

No ‘Plano de Regionalização do Turismo do Estado de São Paulo’ são atribuídas 16 iniciativas-chave às IGRs (cinco em conjunto com a SETUR) das 44 iniciativas totais. Entre as competências das IGRs, destacam-se: elaborar/atualizar planos regionais, estabelecer direcionamento estratégico e parcerias, reforçar a identidade do território, criar/atualizar o portal promocional e as redes sociais, entre outras (SETUR, 2022b). Em relação às tipologias de IGRs, uma amplamente aplicada na gestão pública são os conselhos gestores de políticas públicas, que podem atuar nas esferas federal, estadual ou municipal (Guimarães, 2013). Esta última esfera foi objeto de pesquisa dos autores Guimarães (2013), Moraes (2016) e Bassani

et al. (2020), que realizaram um levantamento sobre conselhos municipais de turismo e analisaram principalmente suas relações com o Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), anterior ao PNT, e seus organogramas.

A SETUR (2018) disponibilizou um Guia de Criação e Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Turismo, que descreve seu papel e processo de formação, incluindo um modelo de Projeto de Lei para a criação dos conselhos. Grizoto (2021) e MTur (2022) ressaltam que os conselhos municipais podem ser substituídos pelas IGRs e vice-versa, mas que seus esforços devem ser combinados para fortalecer a região e aumentar a competitividade geral. Além dos conselhos gestores, outras opções de IGR incluem fóruns, comitês, associações, agências, empresas ou institutos. A escolha do modelo organizacional mais adequado deve ser democrática, garantindo legitimidade e, principalmente, gerando identidade com os membros da região que atuarão na instância (MTur, 2022).

3. Metodologia

Esta pesquisa adotou como objeto de estudo de caso a Câmara Temática de Turismo do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, uma IGR ativa na região. O objetivo foi analisar seu organograma e as ações realizadas. A pesquisa é descritiva e utiliza uma abordagem qualitativa para o tratamento dos dados coletados (Yin, 2015; Vergara, 1998; Raupp & Beuren, 2006).

Para a coleta de dados, foram utilizadas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A revisão bibliográfica assistemática incluiu a busca de artigos, livros, teses e dissertações, e, de forma complementar, identificou-se a legislação pertinente aos assuntos em questão (Martins & Theóphilo, 2007; Creswell, 2010).

A pesquisa, realizada entre agosto de 2022 e junho de 2023, ocorreu em fases. A primeira fase envolveu a elaboração do projeto de pesquisa, que incluiu uma revisão bibliográfica assistemática para desenvolver o referencial teórico sobre o tema central da investigação. O referencial teórico foi desenvolvido com base em repositórios como a *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, Turismo, Visão e Ação, Turismo em Análise, Rosa dos Ventos*, a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações e o Google Acadêmico. A diversidade de bancos de dados foi necessária para coletar o maior número possível de publicações sobre ‘Governança’ relacionada à Política de Regionalização do Turismo, embora a quantidade de material disponível tenha sido abaixo do esperado. Em seguida, foi conduzida uma pesquisa documental com o objetivo de coletar dados sobre o desempenho mercadológico

e a atuação governamental. Foi realizada uma busca detalhada por dispositivos legais relacionados ao tema do estudo, resultando na caracterização do ambiente legal pertinente.

4. Resultados e discussão

Com o objetivo de estabelecer uma entidade voltada para a governança regional da RT “Costa da Mata Atlântica”, foi criada em 2002 a associação *Convention & Visitors Bureau* (C&VB) pelo empresariado para promover e fomentar o mercado turístico regional. No entanto, essa organização passou por mudanças estatutárias em um pouco mais de 15 anos de existência (quadro 1), o que parece ter sido a causa do enfraquecimento do seu protagonismo até a sua completa ausência de ação regional.

Quadro 1

Mudanças estatutárias do atual Santos Convention & Visitors Bureau

Período	Denominação	Abrangência
2002 a 2017	Santos e Região C&VB	Regional
2017 e 2018	Costa da Mata Atlântica C&VB	Regional
2019 até o presente	Santos C&VB	Local

A marca turística “Costa da Mata Atlântica” (figura 2), criada pelo SRC&VB, continua em uso para promoção turística e identificação da região no Mapa do Turismo Brasileiro (MTur, 2023). A seguir, apresenta-se a reprodução dessa marca.

Figura 2

Marca turística da RT “Costa da Mata Atlântica”



Divulgação do Santos e Região *Convention & Visitors Bureau*.

Simultaneamente à trajetória do C&VB, existe a Câmara Temática de Turismo do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (CONDESB), subordinada à Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM). O CONDESB é composto por representantes das prefeituras da região e do Governo do Estado, escolhidos entre as secretarias (AGEM, 2023c). Suas atribuições incluem definir funções públicas de interesse dos municípios e do estado, revisar planos, programas e projetos, e criar Câmaras Temáticas (CTs), entre outras competências (AGEM, 2023e). As CTs têm caráter consultivo para discussões de temas específicos e são estruturadas, conforme a (figura 3) a seguir, dentre elas a CT de Turismo subordinada ao Grupo de Planejamento Regional de Desenvolvimento Econômico (AGEM, 2023b).

Figura 3

Novo modelo de gestão das Câmaras Temáticas do CONDESB



AGEM, 2022b.

Em relação às instâncias de governança, principal objeto de estudo desta pesquisa, foram examinados documentos relacionados à Câmara Temática de Turismo do CONDESB. No site da câmara foram encontradas atas das reuniões da CT de Turismo. A primeira análise

revelou que não há um padrão no número de reuniões (atas disponíveis) ao longo dos anos, vide tabela 1.

Tabela 1

Quantidade de atas de reuniões da CT de Turismo do CONDESB

Ano	Quantidade de Atas
2015	08
2016	09
2017	04
2018	02
2019	06
2020	04
2021	09
2022	05

Nota-se que, mesmo nos anos que antecederam a Pandemia do Covid-19, a atuação do CONDESB já estava bem reduzida, voltando a aumentar o número de reuniões em 2021 provavelmente para definir ações quanto à retomada da atividade turística na região. Para as próximas análises, foram selecionadas apenas as atas do ano de 2022, nas quais o assunto recorrente foi o Selo Metropolitano da Baixada Santista.

Este selo é um projeto com quase 20 anos de existência e no momento desta pesquisa apresenta estar em processo de implementação, mas ainda sem data de lançamento (Marchesini, 2022). O selo prevê, em princípio, uma unificação na forma como os municípios regulamentam e fiscalizam a entrada de veículos turísticos (ônibus, microônibus e vans) em seu território, isentando o agente, guia ou monitor do pagamento de taxas e incentivando o ingresso em mais de um município mediante um único cadastro. Nesse sentido, o selo promove a circulação desses turistas em mais de um município e aumenta o número de hospedagens; consequentemente o turista passa mais tempo na região e investe nos serviços oferecidos (Luz, 2022; Sartoti, 2022).

Na ata de fevereiro de 2022, é mencionada a oficialização da CT de Turismo do CONDESB como instância de governança da RT “Costa da Mata Atlântica” para cumprir uma formalidade do Mapa do Turismo Brasileiro, elaborado pelo MTur. Essa medida é tomada por meio de articulação dos dirigentes municipais com o governo do estado de São Paulo.

Em julho de 2022, a câmara discutiu na reunião a criação de um roteiro turístico regional, no qual cada município estaria encarregado de selecionar seus principais atrativos, porém foi uma discussão pontual sem encaminhamentos.

Em agosto, no entanto, foi identificada a necessidade de criar um estatuto e adotar uma gestão mais democrática na IGR, com participação da sociedade civil, além do poder público, como ocorre atualmente. Também é descrito o interesse em se criar um consórcio para a região, apontando vantagens mercadológicas, gerenciais, entre outras, porém sem direcionamentos efetivos.

Neste contexto, é possível concluir que a RT “Costa da Mata Atlântica” ficou sem um organismo representativo junto aos governos estadual e federal a partir de janeiro de 2019. Nessa época a “Costa da Mata Atlântica C&VB” passou a denominar-se “Santos C&VB”, atuando exclusivamente para a promoção institucional de Santos e não mais da região. Essa mudança, consta no Processo n° 50.954/2002-44, referente ao aditamento do Termo de Fomento n° 67, de 28 de janeiro de 2019, perdurou até fevereiro de 2022, como descrito anteriormente.

Outro documento analisado foi o Plano Diretor de Turismo (PDTur) da Baixada Santista, elaborado pela atual Unimonte e apresentado pela AGEM em 2002 (AGEM, 2023d). O plano contém diversas diretrizes para o desenvolvimento do turismo na região, abrangendo aspectos como infraestrutura, divulgação e comercialização, além de educação, capacitação e gestão do turismo. Observa-se que algumas das propostas foram implementadas, como a sinalização turística, a criação de Postos de Informação Turística Metropolitana e a participação em eventos. Observa-se, no entanto, um número significativo de ações não realizadas ou descontinuadas, como o Selo mencionado anteriormente, o batalhão de Polícia Militar Turística e o Sistema Metropolitano de Informações e Estatísticas Turísticas, entre outras. A principal questão relacionada a esse plano é sua desatualização, uma vez que foi elaborado antes da criação do MTur, em um contexto tecnológico, digital, mercadológico e de serviços muito diferente do atual. Além disso, é necessário considerar o perfil do turismo 'pós-pandemia'. Planos desse tipo devem ser revisados periodicamente; por exemplo, a *Lei Complementar n° 1.261* (2015) orienta os municípios do estado de São Paulo a revisar seus PDTurs a cada três anos. A seguir, o quadro 2 apresenta a relação de planos diretores de alguns municípios da RT “Costa da Mata Atlântica”, com referências a aspectos relacionados à PRT.

Quadro 2

Menção sobre regionalização nos planos diretores municipais

Município	Nome oficial do documento	Ano de elaboração	Menção de aspectos referentes à regionalização
Cubatão	Plano Diretor de Turismo de Cubatão	2017	Fomentar maior envolvimento entre os municípios da região.
Guarujá	Plano Municipal de Turismo do Guarujá	2018	Implementar formas de articulação regional para o desenvolvimento de atividades turísticas.
Itanhaém	Plano Diretor de Desenvolvimento Turístico de Itanhaém	2017	Participação nas ações de articulação regional.
Peruíbe	Plano Diretor de Turismo da Estância Turística Balneária de Peruíbe	2018	Inserção de Peruíbe nos projetos de regionalização do Turismo como uma oportunidade de desenvolvimento.
Praia Grande	Plano Diretor de Turismo - Praia Grande/SP	2018	Ausência de integração regional.
Santos	Plano Diretor de Turismo e Plano de Marketing para o Turismo	2017	Desenvolver estratégias de regionalização, por meio da organização de ações integradas com os destinos da região turística.
São Vicente	Plano Diretor de Turismo - (PDT) - São Vicente/SP	2018	Integração regional como oportunidade de desenvolvimento. Ausência de integração regional e planejamento conjunto como uma ameaça.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nos PDTurs analisados, embora se faça referência à Política de Regionalização do Turismo, a abordagem é superficial e pouco elaborada. Não se configurando como um plano de ação ou um guia para a tomada de decisão dos municípios. De modo geral, todos estão cientes que é necessária uma integração regional e afirmam que ela não existe. Inclusive, observa-se até uma perspectiva oposta à Política de Regionalização do Turismo (PRT), com a ideia de que o desenvolvimento turístico dos outros municípios da região pode ser uma ameaça para o município em questão.

5. Conclusão

A partir do panorama regional apresentado, torna-se possível concluir que há desmobilização entre iniciativa privada, entidades setoriais e governos. Observa-se que os PDTurs foram elaborados entre 2017 e 2018 (quadro 2), conforme preconizado pela *Lei Complementar nº 1.261(2015)*. No entanto, houve uma adesão mínima por parte dos municípios em integrar uma ideia de gestão regional em seus planos. Posteriormente, a gestão regional foi desfigurada pelas mudanças estatutárias na instância de governança atuante na época. Em 2019, a marca e a associação “Costa da Mata Atlântica *Convention & Visitors Bureau*”, de atuação regional, foram modificadas para “Santos *Convention & Visitors Bureau*”, passando a focar exclusivamente no município de Santos.

Mesmo com a presença do CONDESB durante o período, muitos planos e ações podem não ter sido efetivados por diversos motivos. Entre os principais, destacam-se: a complexidade institucional, a falta de pluralidade nas cadeiras ocupadas, a ausência de representação democrática do *trade* e da sociedade civil, a falta de um estatuto formalizado, a carência de investimentos, a ausência de gestão e governança especializadas, entre outros. É importante ressaltar que a CT de Turismo do CONDESB não foi criada com o intuito de ser a instância de governança regional para a região. Conforme indicado pelos próprios membros em reuniões, o ideal seria a criação de um consórcio entre os municípios interessados, visando uma governança turística especializada, plural, democrática e focada em diretrizes mercadológicas.

Como limitadores deste estudo, apontam-se a dificuldade de encontrar informações oficiais referente à trajetória do *Convention & Visitors Bureau*, seus estatutos e documentos antigos, que foram obtidos por meio do acervo pessoal do autor. Além disso, a maioria dos municípios da região analisada estão no processo de elaboração e/ou aprovação dos seus novos Planos Diretores de Turismo, o que impediu o acesso a materiais recentes e limitou a pesquisa às versões anteriores desses planos.

Como continuidade da pesquisa, propõe-se um estudo detalhado junto a representantes da SETUR, das secretarias municipais e das demais organizações citadas na pesquisa, principalmente da AGEM e do SC&VB, para compreender melhor seus objetivos e desafios. Além disso, recomenda-se a análise dos Planos Diretores de Turismo mais recentes, publicados nos Diários Oficiais dos municípios ao longo do ano de 2023.

Referências

- Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM) (2023a). *Câmara Temática de Turismo*. SP, Brasil. <https://www.agem.sp.gov.br/camara-tematica-de-turismo/>
- Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM) (2023b). *Câmaras temáticas tem novo modelo de gestão*. SP, Brasil. <https://www.agem.sp.gov.br/camaras-tematicas-tem-novo-modelo-de-gestao/>
- Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM) (2023c). *Finalidade CONDESB*. SP, Brasil. <https://www.agem.sp.gov.br/finalidade-condesb>
- Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM) (2023d). *Plano Diretor de Turismo da Baixada Santista*. SP, Brasil. <https://www.agem.sp.gov.br/plano-diretor-de-turismo-da-baixada-santista/>
- Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM) (2023e). *Regimento Interno do CONDESB*. SP, Brasil. <https://www.agem.sp.gov.br/regimento-interno-do-condesb/>
- Bassani, C. P., Gomes, B. M. A., & Pessali, H. F. (2020). Conselhos municipais de turismo e bens democráticos: análise comparativa Curitiba-PR e Belo Horizonte-MG (Brasil). *Rosa dos Ventos*, 12(1), 154-168.
- Conceição, C. C. (2020). Modelo analítico de governança regional de turismo - MAGRET. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 14(2), 123-138. <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v14i2.1822>
- Conceição, C. C, Anjos, F. A., & Conceição, C. C. (2021). Governança Regional de Turismo da Costa Verde & Mar, Santa Catarina, Brasil: compreendendo sua gestão. *Turismo e Sociedade*, 14(1), 97-113. <http://dx.doi.org/10.5380/ts.v14i1.77669>
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre, RS, Brasil. Artmed.
- Fontes Filho, J. R., Oliveira, S. B., & Leitão, M. (2009). Instâncias regionais de governança em turismo: uma análise da experiência do destino Estrada Real. In: Barbosa, L. G. M. (Org.). *Observatório de Inovação do Turismo*. (pp. 131-184). Rio de Janeiro. FGV.
- Grizoto, F. L. Instâncias de governança regionais no Brasil e no estado de São Paulo. (2021). In: Guerra, G. R., Silva, G. G. L., Tomazzoni, E. L., & Braga, D. C. (Org.). *Gestão regional e políticas públicas de turismo*. (pp. 20-25). São Paulo, SP, Brasil. Edições EACH.
- Guimarães, T. V. (2013). *O papel dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP): uma análise sobre conselhos municipais de turismo sob a perspectiva das teorias de governança*. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11024>

- Lei Complementar n. 815, de 30 de julho de 1996. (1996, 30 de julho). 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. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. (1996). <https://www.al.sp.gov.br/norma/10177>
- Lei Complementar n. 853, de 23 de dezembro de 1998 (1998, 23 de dezembro). Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista - AGEM e dá outras providências correlatas. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. (1998). <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=7348>
- Lei Complementar n. 1.261, de 29 de abril de 2015. (2015, 29 de abril). Estabelece condições e requisitos para a classificação de Estâncias e de Municípios de Interesse Turístico e dá providências correlatas. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=174594>
- Lei Complementar n. 1.383, de 17 de março de 2023. (2023, 17 de março). Altera a Lei Complementar nº 1.261, de 29 de abril de 2015, que estabelece condições e requisitos para a classificação de Estâncias e de Municípios de Interesse Turístico e dá providências correlatas. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. <https://www.al.sp.gov.br/norma/207363>
- Lei nº 6.470, de 15 de junho de 1989. (1989, 15 de junho). Autoriza o Executivo a extinguir a autarquia "Fomento de Urbanização e Melhoria das Estâncias - FUMEST" e dá outras providências. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=24837>
- Lei n. 17.374, de 08 de junho de 2021. (2021, 08 de junho). Dispõe sobre a instituição de distritos turísticos no Estado de São Paulo, sobre a utilização da logomarca "SP Pra Todos" e dá providências correlatas. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. <https://www.al.sp.gov.br/norma/198621>
- Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. (2008, 17 de setembro) . Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm
- Lei n. 16.283, de 15 de julho de 2016. (2016, 15 de julho). Dispõe sobre o Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos e dá providências correlatas. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. (2016). <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=178743>
- Lima, M. A. G., & Irving, M. A. (2028). Políticas públicas de turismo no Brasil: o “estado da arte” para se pensar sustentabilidade. In: Irving, M. A., Azevedo, J., & Lima, M. A. G. (org.). *Turismo: ressignificando sustentabilidade*. (pp. 181-214). Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Folio Digital. https://www.academia.edu/89181152/Políticas_públicas_de_turismo_no_Brasil

- Luz, M. G. (2022). *Diretor executivo da Agem, Milton Gonçalves da Luz, fala sobre projetos de desenvolvimento regional*. [Vídeo no YouTube]. Boqnews TV, Jornal Enfoque Manhã de Notícia. <https://www.youtube.com/watch?v=tTJEpd5SG7Y>
- Marchesini, R. (2022). *Estratégias para implantação e fortalecimento do turismo comunitário na Ilha Diana em Santos SP*. Universidade Federal de São Paulo. Santos, SP, Brasil. <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/63762>
- Martins, G. A., & Theóphilo, C. R. (2007). *Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas*. São Paulo, SP, Brasil. Atlas.
- Meneguel, C. R. A., Cordeiro, G. T. R. F., & De Deus, P. S. (2016). Baixada Santista ou Costa da Mata Atlântica? Eis a questão: identificação da percepção do visitante sobre a marca Costa da Mata Atlântica. *Revista Turismo em Análise*, 27(3), 500-523.
- Ministério do Turismo (MTur). (2023). *Mapa do Turismo Brasileiro*. Brasília, DF, Brasil. <https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html>
- Ministério do Turismo (MTur). (2022). *Regionalização: institucionalização da instância de governança regional*. Brasília, DF, Brasil.
- Ministério do Turismo (MTur). (2007a). *Roteiros do Brasil: módulo operacional 3: institucionalização da instância de governança regional*. Brasília, DF, Brasil.
- Ministério do Turismo (MTur). (2007b). *Roteiros do Brasil: módulo operacional 11: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo*. Brasília, DF, Brasil.
- Moraes, A. G. (2016). *Conselhos Municipais de Turismo: participação e efetividade*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil.
- Raupp, F. M., & Beuren, I. M. (2006). Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In. Beuren, I.M. (Org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo, SP, Brasil. Atlas.
- Ruschmann, D. (2015). *Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente*. (pp. 196) Campinas, SP, Brasil. Papirus. <https://plataforma.bvirtual.com.br/Acervo/Publicacao/26778>
- Santos, A. F. L. (2021). *Relações de hospitalidade e hostilidade dos stakeholders do poder público no setor de viagens e turismo*. Universidade Anhembi Morumbi. São Paulo, SP, Brasil.
- Santos, A. F. L. (2017). *Competitividade no setor de viagens e turismo: estudo de casos múltiplos no litoral paulista*. (2. ed., pp. 162). São Paulo, SP, Brasil. Scortecci.
- Sartoti, T. (2022). *Selo metropolitano de turismo na Baixada Santista está prestes a ser homologado: a plataforma on-line está pronta, mas precisa do aval do CONDESB*. A Tribuna. Santos, SP, Brasil. <https://www.tribuna.com.br/projetos/aregioempauta/selo-metropolitano-de-turismo-na-baixada-santista-esta-prestes-a-ser-homologado>

- Scrivano, P. (2021). Origem e objetivos do Programa de Regionalização do Turismo. In: Guerra, G. R.; Silva, G. G. L.; Tomazzoni, E. L., & Braga, D. C. (org.). *Gestão regional e políticas públicas de turismo*. (pp. 17-19). São Paulo, SP, Brasil. Edições EACH.
- Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (SETUR). (2022a). *Conheça a Região Turística Costa da Mata Atlântica*. <https://www.turismo.sp.gov.br/conheca-a-regiao-turistica-costa-da-mata-atlantica>
- Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (SETUR). (2022b). *Plano de Regionalização do Turismo do Estado de São Paulo*. https://www.turismo.sp.gov.br/dispositivo/customizado_publico/ferramentas_customizadas/periodo_eleitoral/bid/bid_files/02_Plano_Regionalizacao_BIDSETURSP.pdf
- Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (SETUR). (2021b). *Municípios de Interesse Turístico (MIT)*. <https://www.turismo.sp.gov.br/municipios-de-interesse-turistico-mit>
- Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (SETUR). (2020). *Plano Turismo SP 20-30: plano estratégico de desenvolvimento do turismo do Estado de São Paulo*. <https://www.turismo.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=972>
- Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (SETUR). (2018). *Guia de Criação e Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Turismo*. <https://www.turismo.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=304>
- Trindade, B. S., César, P. A. B., & Vianna, S. L. G. (2019). Governança do Turismo: Planejamento e Gestão Local e Regional em Gramado-RS, Brasil. *Revista Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*, 11(3), 653-663. <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v11i3p653>
- Trindade, D. P., João, B. N., & Claro, J. A. C. S. (2014). Turismo Regional e Vantagem Competitiva: Análise do Turismo na Região Metropolitana da Baixada Santista. *Revista de Cultura e Turismo*, (2), 157-177. <https://periodicos.uesc.br/index.php/cultur/article/view/355/359>
- Vergara, S. C. (1998). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. (2.ed). São Paulo, SP, Brasil. Atlas.
- Xavier, T. R., Totti, K. Á. S., & Raddatz, S. M. F. (2021). Aplicação do programa de regionalização do turismo em uma instância de governança regional no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. *Turismo - Visão e Ação*, 23(1), 86-109. Editora UNIVALI. <http://dx.doi.org/10.14210/rtva.v23n1.p86-109>
- YIN, R. K. (2015). *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre, RS, Brasil. Bookman.

INFORMAÇÕES DO ARTIGO

<i>Contribuição dos autores:</i>	Ítalo Carballo Garcia: conceituação, investigação, metodologia e escrita. Aristides Faria Lopes dos Santos: administração do projeto e supervisão.
<i>Financiamento:</i>	Não se aplica
<i>Aspectos éticos:</i>	Não se aplica
<i>Conflitos de Interesse:</i>	Não se aplica
<i>Apresentação prévia:</i>	Artigo derivado de trabalho de conclusão de curso apresentado no âmbito do Bacharelado em Turismo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (Campus Cubatão)
<i>Agradecimentos:</i>	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (Campus Cubatão) e Instituto Politécnico de Bragança (IPB)
<i>Histórico:</i>	Submetido: 22 nov 2023 Aprovado: 30 jul 2024