

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE OU INSTITUTO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA DE TURISMO E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

Renato Santos Ferreira Junior

A maturidade da governança do turismo em destinos paulistas:
uma análise da administração pública, do mercado e do produto turístico

Juiz de Fora
2026

Renato Santos Ferreira Júnior

A maturidade da governança do turismo em destinos paulistas:
uma análise da administração pública, do mercado e do produto turístico

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade Federal de
Juiz de Fora (UFJF), como parte das
exigências para a obtenção do título de
Especialização em Gestão Pública de
Turismo e Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof. Dra. Érica Priscilla Carvalho de Lima Machado

Coorientadora: Prof. Dra. Júlia Goes da Silva Carmo

Juiz de Fora

2026

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Santos Ferreira Junior, Renato .

A maturidade da governança do turismo em destinos paulistas : uma análise da administração pública, do mercado e do produto turístico / Renato Santos Ferreira Junior. -- 2026.

57 p.

Orientadora: Érica Priscilla Carvalho de Lima Machado

Coorientadora: Júlia Goes da Silva Carmo

Trabalho de Conclusão de Curso (especialização) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Especialização em Gestão Pública de Turismo e Desenvolvimento Regional, 2026.

1. Governança Pública em Turismo. 2. Maturidade da Governança. 3. Desenvolvimento Regional. 4. Competitividade Regional. 5. Turismo Regional. I. Priscilla Carvalho de Lima Machado, Érica , orient. II. Goes da Silva Carmo, Júlia , coorient. III. Título.

Renato Santos Ferreira Júnior

A maturidade da governança do turismo em destinos paulistas:

uma análise da administração pública, do mercado e do produto turístico

Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Universidade Federal de
Juiz de Fora (UFJF), como parte das
exigências para a obtenção do título de
Especialização em Gestão Pública de
Turismo e Desenvolvimento Regional.

Aprovada em 28 de março de 2026

BANCA EXAMINADORA

Dra. Érica Priscilla Carvalho de Lima Machado – Orientadora
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dra. Júlia Goes da Silva Carmo
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. William Gledson e Silva
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Registro minha sincera gratidão aos turismólogos e a todos os profissionais que, com dedicação e sensibilidade, fazem o turismo acontecer todos os dias. São pessoas que, muitas vezes nos bastidores, movimentam destinos, conectam culturas e transformam territórios por meio do seu trabalho. A cada um deles, deixo meu profundo reconhecimento por manter viva a força e o propósito do turismo.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho somente foi possível graças à contribuição de diversas pessoas e instituições que, direta ou indiretamente, fizeram parte da minha trajetória acadêmica e profissional.

Agradeço, primeiramente, aos meus professores, que foram fundamentais na construção do meu pensamento crítico e na consolidação dos conhecimentos adquiridos ao longo do bacharelado em Turismo pela UNIP - Cidade Universitária, do MBA em Gestão de Negócios pela Anhembi Morumbi e, especialmente, na Especialização em Gestão Pública de Turismo e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Agradeço aos colegas da Secretaria Municipal de Turismo de Cotia, com quem compartilho o cotidiano da gestão pública e os desafios da implementação das políticas de turismo no âmbito municipal.

Aos colegas da Câmara Temática de Turismo do CIOESTE e da Câmara Temática de Turismo do CONISUD, espaços fundamentais de diálogo regional, articulação institucional e construção coletiva de estratégias para o desenvolvimento do turismo.

Aos amigos do CONTURESP - Conselho Estadual de Turismo de São Paulo – e da Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo, pela troca constante de experiências, aprendizados e reflexões sobre a governança do turismo em escala estadual.

Agradeço, de maneira especial, aos secretários municipais de turismo, técnicos e turismólogos que atuam nas prefeituras paulistas, que contribuíram de forma decisiva para esta pesquisa, seja por meio de informações, reflexões, experiências práticas ou participação nos instrumentos de coleta de dados.

Por fim, agradeço a todos os profissionais que, ao longo dessa caminhada, contribuíram para minha formação acadêmica e profissional, reforçando a importância do turismo como política pública estratégica e como instrumento de desenvolvimento regional.

RESUMO

Este estudo analisa o nível de maturidade da governança do turismo nos destinos paulistas, considerando três dimensões: administração pública, mercado e produto turístico como elementos estruturantes do desenvolvimento regional. A pesquisa investiga os fundamentos teóricos da governança aplicada ao turismo e examina o papel do poder público no seu planejamento e coordenação, a atuação do mercado nos destinos e a estruturação do produto turístico, a fim de identificar desafios e potencialidades relacionados à maturidade da governança paulista. A metodologia combina análise documental e dados estruturados obtidos por meio de *survey* aplicada aos gestores públicos do turismo no Estado de São Paulo. Os resultados indicam que a maioria dos municípios participantes se encontra em nível intermediário de maturidade, caracterizado como governança em consolidação. Apesar de avanços institucionais significativos associados às políticas estaduais de regionalização, persistem desafios relacionados à profissionalização da gestão, à continuidade administrativa, ao planejamento orientado por dados e à construção de uma articulação público-privada mais colaborativa. Conclui-se que o avanço para níveis mais elevados depende do fortalecimento da capacidade técnica, da utilização de dados na tomada de decisão e da consolidação de uma cultura colaborativa entre administração pública, trade e comunidade, visando à estruturação de um mercado consolidado, oferta qualificada e produto turístico competitivo, com impactos positivos no desenvolvimento do turismo regional.

Palavras-chave: governança do turismo; maturidade da governança; desenvolvimento regional.

ABSTRACT

This study analyzes the level of maturity of tourism governance in destinations in the state of São Paulo, considering three dimensions: public administration, the tourism market, and the tourism product as structuring elements of regional development. The research examines the theoretical foundations of governance applied to tourism and analyzes the role of public authorities in planning and coordination, the performance of the tourism market, and the structuring of the tourism product in order to identify challenges and opportunities related to governance maturity in São Paulo. The methodology combines documentary analysis and structured data obtained through a survey conducted with public tourism managers in the state of São Paulo. The results indicate that most participating municipalities are at an intermediate level of maturity, characterized as being in the consolidation stage of governance. Despite significant institutional advances associated with state regionalization policies, challenges remain regarding management professionalization, administrative continuity, data-driven planning, and the strengthening of public–private collaboration. The study concludes that progress toward higher levels of maturity depends on strengthening technical capacity, institutionalizing data use in decision-making, and fostering a collaborative culture among public administration, the private sector, and the community, aiming to structure a consolidated tourism market, a high-quality tourism offer, and competitive tourism products, thereby contributing to regional development.

Keywords: tourism governance; governance maturity; regional development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	–	Estado de São Paulo, Brasil.....	11
Gráfico 1	–	Evolução do PIB do turismo no estado de São Paulo (em bilhões de R\$) - valores constantes de 2025	20
Gráfico 2	–	Fluxo de turistas no estado de São Paulo (em milhões)	37
Figura 2	–	ANEXO A - Mapa das Regiões Turísticas do Estado de São Paulo	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Dimensão da Administração Pública.....	29
Tabela 2	– Dimensão do Mercado e do Produto Turístico.....	35

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
CONTURESP	Conselho Estadual de Turismo de São Paulo
DADETUR	Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos
FUMTUR	Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MTUR	Ministério do Turismo
MIT	Município de Interesse Turístico
PIB	Produto Interno Bruto
RT	Região Turística
SETUR	Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1 GOVERNANÇA NO TURISMO.....	14
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO.....	16
2.3 TURISMO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	18
2.4 MATURIDADE DA GOVERNANÇA TURÍSTICA.....	20
2.5 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MERCADO E PRODUTO TURÍSTICO.....	21
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	24
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO.....	28
4.1 DIMENSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	28
4.2 DIMENSÃO DO MERCADO E DO PRODUTO TURÍSTICO.....	34
4.3 RESULTADO DA ANÁLISE DA MATURIDADE DA GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS.....	43
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	48
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA (SURVEY).....	51
APÊNDICE B - RESULTADOS DA SURVEY.....	54
ANEXO A - MAPA DAS REGIÕES TURÍSTICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO...	55

1 INTRODUÇÃO

O turismo consolidou-se, ao longo das últimas décadas, como uma atividade estratégica para o desenvolvimento socioeconômico de territórios, especialmente em contextos regionais marcados por desigualdades estruturais, necessidade de diversificação econômica e valorização de ativos culturais e ambientais (Beni, 2019; Hall, 2008). No Brasil, essa relevância se intensifica em função da diversidade territorial, da complexidade institucional e da crescente inserção do turismo nas agendas de políticas públicas em diferentes escalas governamentais (Silva; Cunha, 2015).

No estado de São Paulo, observa-se um cenário particularmente significativo para a análise da governança do turismo (Figura 1). Trata-se da unidade federativa com maior dinamismo econômico do país, ampla diversidade de destinos turísticos — urbanos, litorâneos, rurais e culturais — e forte presença de atores públicos e privados envolvidos na formulação, implementação e gestão das políticas de turismo (Camargo; Thomaz, 2021). Apesar desse contexto favorável, persistem desafios relacionados à coordenação institucional, à articulação entre os setores público e privado e à consolidação de produtos turísticos competitivos e sustentáveis (Hall, 2008; Bramwell; Lane, 2011).

Figura 1 – Estado de São Paulo, Brasil.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2026).

A governança do turismo emerge, nesse sentido, como um conceito central para a compreensão das dinâmicas decisórias e operacionais que estruturam o desenvolvimento turístico dos destinos. Mais do que um modelo administrativo, a governança envolve processos de interação entre múltiplos atores, mecanismos de cooperação, compartilhamento de responsabilidades e construção coletiva de estratégias (Dredge; Jenkins, 2007; Bramwell; Lane, 2011). Sua maturidade pode ser observada a partir da capacidade dos destinos em integrar políticas públicas, interesses de mercado e demandas sociais em torno de objetivos comuns (Costa et al., 2010).

Entretanto, a simples existência de instâncias formais de governança — como conselhos, fóruns ou comitês — não garante, por si só, a efetividade das políticas de turismo. Torna-se necessário analisar o grau de maturidade dessas estruturas, considerando aspectos como a atuação da administração pública, o envolvimento do mercado turístico e a qualidade do produto ofertado (Hall, 2008; Dredge; Jenkins, 2007). Essa análise permite identificar em que medida a governança contribui, de fato, para o desenvolvimento regional e para a competitividade dos destinos (Beni, 2019; Bramwell; Lane, 2011).

Diante desse contexto, este estudo propõe uma análise da maturidade da governança do turismo em destinos paulistas, a partir de três dimensões centrais: a administração pública, o mercado e o produto turístico. Busca-se compreender como esses elementos se articulam, quais são seus limites e potencialidades e de que forma influenciam o planejamento e a gestão do turismo no âmbito regional (Hall, 2008; Beni, 2019).

O estudo propõe compreender como os arranjos institucionais, as políticas públicas e a atuação do setor privado influenciam o planejamento, a gestão e a estruturação do turismo nos destinos do estado de São Paulo, considerando o turismo como vetor de desenvolvimento regional (Aulicino, 2011; Beni, 2019).

Apesar do reconhecimento do turismo como atividade estratégica para o desenvolvimento regional, observa-se que muitos destinos turísticos enfrentam dificuldades relacionadas à coordenação entre atores, à continuidade das políticas públicas e à consolidação de estruturas participativas (Silva; Cunha, 2015; Dredge; Jenkins, 2007). Diante desse contexto, o problema que orienta este projeto é: de que maneira a maturidade da governança do turismo se manifesta nos destinos

paulistas, a partir da atuação da administração pública, do mercado e da estruturação do produto turístico?

Este estudo tem como objetivo principal analisar o nível de maturidade da governança do turismo em destinos paulistas, considerando a interação entre a administração pública, o mercado turístico e o produto turístico como elementos estruturantes do desenvolvimento regional (Beni, 2019; Hall, 2008).

Além de compreender os fundamentos teóricos da governança aplicada ao turismo; analisar o papel da administração pública no planejamento e na coordenação do turismo; investigar a atuação do mercado turístico nos destinos; avaliar a estruturação do produto turístico como reflexo da governança; e identificar desafios e potencialidades relacionados à maturidade da governança turística (Bramwell; Lane, 2011; Costa et al., 2010).

A relevância deste estudo reside na necessidade de aprofundar a compreensão sobre os processos de governança do turismo no contexto brasileiro, em especial no estado de São Paulo, onde a complexidade institucional e a diversidade de atores tornam o planejamento turístico um desafio contínuo (Silva; Cunha, 2015; Camargo; Thomaz, 2021). Ao analisar a maturidade da governança, o trabalho contribui para o debate acadêmico sobre políticas públicas de turismo, ao mesmo tempo em que oferece subsídios para gestores públicos e atores do mercado na formulação de estratégias mais integradas e eficazes (Hall, 2008).

Além disso, o estudo dialoga diretamente com os pressupostos do desenvolvimento regional, ao considerar o turismo como um vetor capaz de promover inclusão social, dinamização econômica e valorização territorial, desde que sustentado por estruturas de governança maduras e participativas (Aulicino, 2011; Beni, 2019).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo estrutura os fundamentos conceituais para investigar a maturidade da governança turística em destinos paulistas, organizando-se em três eixos: administração pública, mercado e produto. Discute-se a evolução da governança como modelo de coordenação entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil (Bramwell; Lane, 2011; Dredge; Jenkins, 2007). Aborda-se o papel das políticas públicas como indutoras do desenvolvimento, apesar das descontinuidades institucionais brasileiras (Hall, 2008; Silva; Cunha, 2015). Examina-se, ainda, a relação entre turismo e desenvolvimento regional, condicionada à efetividade do planejamento e da governança (Beni, 2019; Aulicino, 2011). Apresenta-se, então, o conceito de maturidade da governança turística e seus indicadores (Costa et al., 2010). Por fim, demonstra-se como a integração ou fragmentação entre as três dimensões centrais reflete o grau de maturidade e impacta a competitividade e a sustentabilidade dos destinos, fornecendo a base analítica para os capítulos seguintes.

2.1 GOVERNANÇA NO TURISMO

A governança no turismo refere-se aos processos de coordenação, cooperação e tomada de decisão envolvendo atores públicos, privados e da sociedade civil. O conceito ganha relevância diante da complexidade do turismo, atividade caracterizada por múltiplos interesses e impactos territoriais (Barreto, 2014).

Nesse contexto, Borges e Silva (2016) afirmam que o planejamento estratégico e integrado do turismo exige a realização de estudos preliminares, bem como a elaboração de diagnósticos e prognósticos do destino, orientados para o desenvolvimento sustentável.

Para sustentar essa abordagem, os autores recorrem aos operadores do Sistema de Turismo (SISTUR), proposto por Beni,

Subsistema Ecológico (implementação de programas de proteção da fauna e flora, água, solo, etc.), Subsistema Econômico (geração de emprego e renda, etc.), Subsistema Cultural (superestrutura – identificação dos agentes públicos e privados do projeto, conhecimento de projetos etc., infraestrutura – melhorias nas vias de acesso, saneamento básico, abastecimento etc.), Subsistema do Mercado (estudo do fluxo de turistas, demanda de alojamentos e serviços, etc.)

e Estratégia de marketing – trabalhar a vantagem competitiva dos clusters (conjuntos de atrativos com destacado diferencial turístico). (Borges; Silva, 2016, p.55).

evidenciando a relevância de uma governança estruturada e articulada entre os diferentes atores envolvidos capaz de coordenar a complexidade inerente ao fenômeno turístico.

Bramwell e Lane (2011) destacam que a governança é fundamental para lidar com conflitos, promover a sustentabilidade e fortalecer a competitividade dos destinos turísticos. Dredge e Jenkins (2007) complementam essa abordagem ao afirmar que os modelos tradicionais, centrados exclusivamente no Estado, são insuficientes para responder às dinâmicas contemporâneas do turismo. Segundo os autores, a governança deve ser entendida como um processo relacional, no qual o poder público atua como articulador e facilitador, estimulando a participação e a corresponsabilidade dos diferentes atores.

Camargo e Thomaz (2021) destacam que a governança do turismo nos municípios paulistas é representada, no âmbito da gestão pública, pela Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (SETUR-SP), estabelecida através do Decreto 56.635/2011 e com nomenclatura atualizada pelo Decreto nº 65.724/2021.

Conforme a Secretaria, sua função na governança do turismo paulista é “promover o turismo como atividade econômica de forma estratégica, contribuindo para a geração de emprego, renda e desenvolvimento em todo o Estado” (Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo, 2015), além de:

Planejar, coordenar, implantar, acompanhar e avaliar as políticas de promoção do turismo; formular diretrizes para o desenvolvimento de ações, planos e programas, inclusive mediante a execução de obras relativos ao turismo no Estado; apoiar outras instituições, particulares ou não, para a criação de políticas que incrementem o turismo; difundir as atrações turísticas de todo o Estado de São Paulo, dentro e fora do país; organizar permanentemente um inventário sobre o potencial turístico do Estado; incentivar a criação de escolas e cursos destinados à capacitação de profissionais para o exercício de atividades relacionadas ao turismo; elaborar o calendário turístico do Estado. Nossa estrutura envolve, também, o Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos (DADETUR), o Conselho Estadual de Turismo e o Conselho do Turismo Regional. (Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo, 2015, *recurso online*).

Tais afirmações ajudam a esclarecer por que muitos destinos enfrentam dificuldades de coordenação e tomada de decisão. Um fator explícito é a centralização no poder público, que expõe a pequena participação ou ausência do envolvimento de outros atores do turismo, tais como a sociedade civil e o trade. Segundo os autores, a presença destes elementos é crucial para realizar uma governança eficiente do município de maneira colaborativa e descentralizada, o que impacta diretamente o seu nível de maturidade.

Para uma maior compreensão, podemos utilizar uma analogia simples: uma corrente com vários elos interligados. Cada elo cumpre um papel essencial para manter a corrente firme e funcional. Se um deles se desgasta ou se rompe, toda a estrutura fica comprometida e o conjunto deixa de funcionar como deveria. No turismo, a gestão pública, a comunidade e a iniciativa privada são os elos e o turismo municipal é a corrente. Um exemplo de desgaste ocorre quando o Estado não investe em infraestrutura básica, como sinalização turística, limpeza urbana ou manutenção de espaços públicos. Então, mesmo que a iniciativa privada ofereça bons hotéis e restaurantes e a comunidade se disponha a receber bem os turistas, a experiência fica prejudicada, resultando na perda de competitividade do destino, na redução no fluxo de visitantes e em toda a “corrente” do turismo municipal afetada.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

As políticas públicas de turismo constituem instrumentos essenciais para orientar o desenvolvimento da atividade turística nos territórios. Hall (2008) ressalta que tais políticas envolvem planejamento, promoção, regulação e coordenação intersetorial, exigindo integração entre diferentes níveis de governo e diálogo permanente com o setor privado e a sociedade.

No contexto brasileiro, Silva e Cunha (2015) apontam que as políticas públicas de turismo enfrentam desafios relacionados à descontinuidade administrativa, à fragilidade institucional e à baixa participação social. Esses fatores reforçam a necessidade de estruturas de governança mais maduras, capazes de garantir continuidade, legitimidade e efetividade às ações públicas no turismo.

No âmbito municipal, um importante instrumento de participação social é o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), órgão com função opinativa e deliberativa, isto é, que participa diretamente da tomada de decisões e da implementação das políticas públicas, reunindo representantes do poder público e

da sociedade civil, tornando a tomada de decisão mais inclusiva e participativa, além de assessorar o Plano Municipal de Turismo (Prefeitura de São Paulo, 2025).

[...] Os conselhos são ferramentas de participação social no processo de elaboração das políticas públicas. A Constituição Federal, art. 29, determina a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, demonstrando o papel fundamental a ser exercido pelos conselhos. (Prefeitura de São Paulo, 2025, *recurso online*).

Camargo e Thomaz (2021) apontam que nos municípios paulistas, a principal política pública do turismo é pautada na regionalização e materializada através das Estâncias Turísticas e Municípios de Interesse Turístico (MIT), formadas por 78 e 136 municípios, respectivamente (Agência SP, 2025).

Conforme a Lei Complementar nº 1.261/2015, atualizada pela Lei Complementar nº 1.383/2023, para ser caracterizado como Estância Turística o município deve apresentar turismo consolidado, fluxo contínuo de visitantes e permanência regular, além de atrativos turísticos expressivos e permanentes, de uso público, capazes de demonstrar vocação para um ou mais segmentos turísticos, tais como turismo cultural, de aventura, entre outros.. Além disso, é necessário possuir equipamentos e serviços turísticos básicos, como meios de hospedagem, alimentação e serviços de informação e receptivo, bem como de infraestrutura de apoio e urbana adequada às populações fixa e flutuante, incluindo acessos, transporte, sinalização turística, segurança, atendimento médico, abastecimento de água, esgotamento sanitário e gestão de resíduos sólidos. No âmbito da governança, o município deve apresentar um Plano Diretor de Turismo atualizado e COMTUR atuante, além de atender ao critério populacional de até 200 mil habitantes, considerando os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para ser enquadrado como Município de Interesse Turístico (MIT), segundo a legislação, o município deve apresentar potencial turístico, dispor de serviço médico emergencial e de equipamentos e serviços turísticos mínimos, como meios de hospedagem (no próprio município ou na região), alimentação e informação turística. Também é necessária infraestrutura básica adequada às populações fixa e flutuante, especialmente quanto ao abastecimento de água potável e à coleta de resíduos sólidos. Além disso, deve possuir atrativos turísticos expressivos, Plano Diretor de

Turismo e COMTUR atuante, conforme os parâmetros estabelecidos na legislação estadual.

Nesse sentido, a estrutura da SETUR-SP é formada pelo Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos (DADETUR), o Conselho Estadual de Turismo e o Conselho do Turismo Regional (Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo, 2015), atuando, principalmente, na governança das Estâncias Turísticas e MITs.

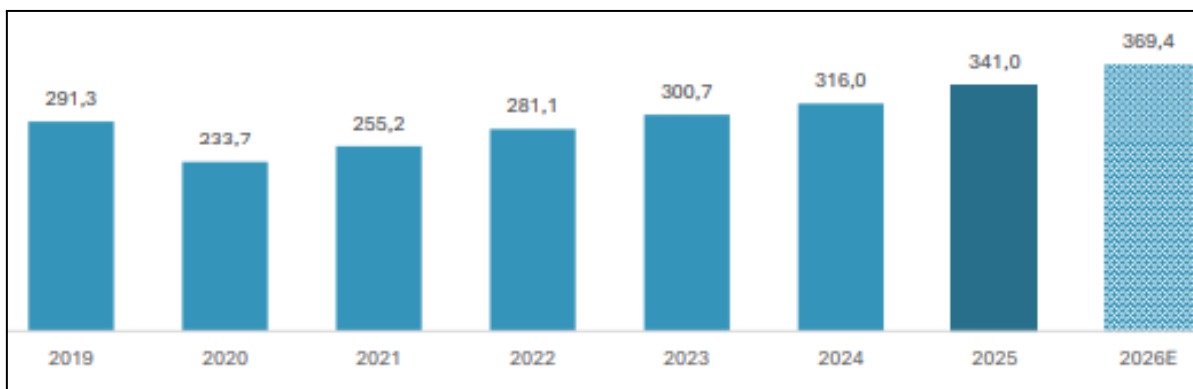
Vinculado à Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo, o DADETUR destina recursos às Estâncias Turísticas e aos Municípios de Interesse Turístico (MITs), através do Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos (Fumtur), com o objetivo de fomentar obras de infraestrutura, qualificação de atrativos e fortalecimento da atividade turística nos destinos paulistas (Hazov, 2023).

A contribuição dos autores ajuda a compreender por que muitos destinos turísticos paulistas enfrentam dificuldade em consolidar estruturas participativas e políticas públicas duradouras. Retomando a analogia da corrente, essas políticas podem ser consideradas como mais um elo fundamental. Elas orientam a governança do turismo no município, e para que funcione plenamente, é necessária a participação ativa da comunidade, já que o turismo impacta diretamente a população e, ao mesmo tempo, depende dela. Por exemplo, sem uma política pública eficiente de mobilidade, a qualidade de vida da população é comprometida: o aumento do fluxo de veículos gera congestionamentos e aumenta o tempo gasto na locomoção ao trabalho, escola, universidades e outros serviços. Esse cenário evidencia a importância de uma gestão colaborativa e estruturada de maneira descentralizada, capaz de fortalecer todos os elos da corrente e conduzir o turismo municipal à maturidade.

2.3 TURISMO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O turismo é frequentemente associado ao desenvolvimento regional por sua capacidade de gerar renda, emprego e dinamizar economias locais. Nesse sentido, a relevância econômica do setor fica explícita ao observar que no Estado de São Paulo, em 2025, o Produto Interno Bruto (PIB) do turismo alcançou R\$ 341 bilhões, representando 9,75% do PIB total estadual. Além disso, a projeção para 2026 é de alcançar R\$ 369,4 bilhões (Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo, 2025).

Gráfico 1 - Evolução do PIB do turismo no estado de São Paulo (em bilhões de R\$) - valores constantes de 2025



Fonte: CIET/SETUR-SP

Beni (2019) destaca que o turismo pode atuar como elemento estruturante do desenvolvimento regional quando articulado a políticas públicas integradas e a estratégias de planejamento territorial.

Aulicino (2011) complementa essa perspectiva ao afirmar que os benefícios do turismo não são automáticos e dependem da capacidade de governança dos destinos. A ausência de coordenação e planejamento pode resultar em impactos negativos, como a concentração de renda e a degradação socioambiental.

O Estado de São Paulo apresenta uma importante política pública regional do turismo, que consiste no agrupamento de 379 municípios em 48 Regiões Turísticas, popularmente chamadas de RTs (Anexo A) e algumas delas reconhecidas como Circuitos Turísticos. Esses grupos são formados através das diretrizes do Mapa do Turismo Brasileiro, principal ferramenta do Ministério do Turismo para a orientação dos gestores públicos do setor no que se refere ao processo de regionalização turística, conforme apresentado a seguir:

[...] O mapa é organizado por regiões turísticas, compostas por municípios que devem possuir características similares e/ou complementares, tais como identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica” (Plano Nacional de Turismo 2024-2027, 2024, p.68).

O Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil (Brasil, 2007) define Região Turística e apresenta sua relevância da seguinte forma:

[...] Para fins de planejamento, definição de estratégias e gestão, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros

do Brasil, define região turística como: o espaço geográfico que apresenta características e potencialidades similares e complementares, capazes de serem articuladas e que definem um território (MTur, 2004). Ela ultrapassa os limites geopolíticos preestabelecidos no país, isto é, pode ser constituída por municípios de um ou mais estados ou de um ou mais países. Ressalta-se, também, que uma região turística pode contemplar uma ou várias rotas e um ou vários roteiros. (Brasil, 2007, p. 19, recurso *online*).

As contribuições dos autores auxiliam na compreensão da pesquisa ao relacionarem o turismo ao desenvolvimento regional de forma crítica e condicionada à governança, reforçando a ideia dos tópicos anteriores acerca da necessidade da integração entre os atores do turismo - comunidade, iniciativa privada e administração pública. Fato comprovado a seguir.

Regionalizar [...] É construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade. É promover a integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos direta e indiretamente na atividade turística de uma determinada localidade. (Brasil, 2007, recurso *online*)

É possível dizer que Beni (2019) acrescenta à analogia da corrente, o planejamento territorial como mais um fator crucial para chegar a uma governança madura.

Aulicino (2011) reforça ao alertar que, sem governança madura, o turismo pode gerar efeitos negativos, como concentração de renda e degradação socioambiental. Dessa forma, esses autores sustentam a análise de que a maturidade da governança nos destinos paulistas condiciona não apenas o desempenho turístico, mas também seus impactos no desenvolvimento regional.

2.4 MATURIDADE DA GOVERNANÇA TURÍSTICA

A maturidade da governança turística refere-se ao grau de consolidação e efetividade dos arranjos institucionais responsáveis pelo planejamento e pela gestão do turismo. Bramwell e Lane (2011) indicam que aspectos como participação, transparência e capacidade de implementação das políticas são indicadores relevantes desse nível de maturidade.

Costa et al. (2010) reforçam que governanças maduras apresentam maior articulação entre atores, institucionalização dos processos decisórios e alinhamento entre políticas e práticas. Em contrapartida, governanças pouco maduras tendem à fragmentação e à centralização excessiva.

Os autores oferecem alguns dos principais referenciais de análise desta pesquisa para operacionalizar o conceito de maturidade da governança reforçando critérios como participação dos atores, transparência e capacidade de implementação das políticas públicas, permitindo avaliar como a governança se manifesta nos destinos. Costa et al. (2010) aprofunda essa análise ao diferenciar governanças maduras e pouco maduras, destacando aspectos como institucionalização, articulação entre atores e alinhamento entre políticas e práticas. Essas contribuições teóricas permitem compreender em que medida os destinos paulistas apresentam diferentes níveis de maturidade da governança do turismo.

2.5 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MERCADO E PRODUTO TURÍSTICO

A análise integrada da administração pública, do mercado turístico e do produto turístico permite compreender como a governança se materializa nos destinos. Hall (2008) destaca o papel estratégico do poder público na formulação de políticas, no planejamento e na coordenação dos atores.

Beni (2019) enfatiza que o mercado turístico é responsável por transformar recursos territoriais em produtos turísticos, sendo fundamental sua articulação com o poder público. Produtos turísticos bem estruturados refletem maior maturidade da governança, enquanto ofertas fragmentadas evidenciam fragilidades institucionais.

Nesse sentido, faz-se necessária a conceituação e distinção entre rotas, roteiros e circuitos turísticos, dada a sua importância para a compreensão do funcionamento do mercado e da estruturação do produto turístico no Estado de São Paulo.

Rota é um percurso contínuo e delimitado, com uma sequência de visitação pré-estabelecida, isto é um ponto inicial e um final fixo, com identidade histórica e/ou temática, estruturado para fins turísticos. Mais abrangente, pode incluir diferentes roteiros e atravessar diversas regiões turísticas, utilizando a história como elemento de atração, promoção e comercialização do destino. Já o roteiro turístico é um itinerário temático, composto por um ou mais elementos característicos, cuja estrutura é voltada para o planejamento, gestão, promoção e comercialização do

turismo. Ao contrário da rota, o roteiro é mais flexível, não exige sequência fixa de visitação nem ponto inicial ou final obrigatório, podendo atravessar uma ou várias regiões e rotas, sendo mais circular (Brasil, 2007).

Nesse sentido, entende-se como produto turístico:

[...] o conjunto de atrativos, equipamentos e serviços turísticos acrescidos de facilidades, ofertado de forma organizada por um determinado preço. Rotas, roteiros e destinos turísticos podem se constituir em produtos turísticos, por exemplo. (Brasil, 2007, p. 65).

Conforme Pereira (2001 *apud* Brasil, 2007) o produto turístico apresenta um ciclo de vida no mercado, que pode ser dividido em cinco fases: planejamento - onde ele ainda é apenas uma ideia e são identificadas, através da pesquisa de mercado, as demandas e posteriormente definidas as estratégias iniciais de ação adaptadas à realidade do destino; introdução - o produto é lançado no mercado, sem posicionamento consolidado e com poucos visitantes, priorizando investimentos, divulgação e estruturação inicial da oferta; crescimento - aumento gradual dos visitantes, com posicionamento de mercado fortalecido e necessidade de melhorar a qualidade dos serviços e ampliar a oferta; maturidade ou saturação - o produto fica estável, com visibilidade satisfatória, porém o crescimento começa a desacelerar, necessitando de inovações e diversificação para manter a competitividade; e, por fim, o declínio - onde o produto perde relevância, se torna menos atrativo e recebe menos investimento, demandando ações de renovação ou reposicionamento no mercado.

Esse ciclo pode ser longo ou curto e não é imutável, apresentando oscilações ao longo do tempo, sendo necessário um planejamento a longo prazo e ações estratégicas constantes para manter o produto turístico no mercado (Brasil, 2007).

As contribuições dos autores auxiliam diretamente na compreensão do problema ao articularem os três eixos centrais da pesquisa: administração pública, mercado e produto turístico.

Hall (2008) reforça o papel estratégico do poder público na coordenação, no planejamento e na regulação, enquanto Beni (2019) evidencia que o mercado é responsável por transformar recursos territoriais em produtos turísticos concretos. A articulação (ou a falta dela) entre esses atores reflete o grau de maturidade da governança.

Camargo e Thomaz (2021) destacam que nos municípios paulistas, o desenvolvimento do produto turístico por parte da administração pública é fomentado através do DADETUR, instituído pela Lei 6470/1989 cuja finalidade é o envio de recursos diretos para obras, ações e programas relacionados ao desenvolvimento do turismo.

Ao aplicar a analogia da corrente dos tópicos anteriores, podemos entender que produtos turísticos bem estruturados indicam coordenação e planejamento eficazes (corrente funcional) enquanto ofertas fragmentadas evidenciam fragilidades institucionais (elos desgastados) aspecto essencial para analisar o nível de maturidade da governança nos destinos turísticos paulistas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza quali-quantitativa, com abordagem exploratória e descritiva (Freitas *et al.*, 2000), e tem como objetivo analisar a maturidade da governança do turismo em destinos paulistas a partir da interação entre a administração pública, o mercado e o produto turístico. A escolha dessa abordagem justifica-se pela complexidade do fenômeno investigado, que envolve relações institucionais, processos decisórios e dinâmicas territoriais que não podem ser plenamente compreendidos por meio de métodos exclusivamente quantitativos ou qualitativos.

A pesquisa qualitativa permite aprofundar a compreensão dos significados, das práticas e das estruturas que sustentam a governança do turismo, possibilitando uma análise mais interpretativa e contextualizada do tema (Godoy, 1995a). Nesse contexto, o pesquisador constitui-se como agente fundamental no processo de coleta e análise dos dados, desenvolvendo um processo circular, caracterizado pela articulação entre o referencial teórico e as evidências empíricas (Spradley, 1980).

Neste estudo, a pesquisa quantitativa complementa a qualitativa ao evidenciar padrões e relações entre dimensões a partir dados coletados, contribuindo para a mensuração dos aspectos relacionados à maturidade da governança do turismo nos destinos analisados (Freitas *et al.*, 2000).

O caráter exploratório do estudo mostra-se adequado diante da necessidade de ampliar o debate sobre a maturidade da governança turística no contexto paulista, tema ainda pouco sistematizado na literatura nacional. A abordagem descritiva, por sua vez, permite explorar as formas de articulação entre os atores públicos e privados, bem como os principais elementos que constituem o produto turístico nos destinos estudados (Godoy, 1995b).

Os procedimentos metodológicos adotados baseiam-se em pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e *survey*, compondo um desenho de pesquisa híbrido, com utilização de amostragem qualitativa e quantitativa.

A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de livros, artigos científicos, dissertações e teses que abordam temas como governança do turismo, políticas públicas, planejamento turístico e desenvolvimento regional, fornecendo o embasamento necessário para a construção de um referencial teórico sólido para a análise proposta. Além disso, situa o estudo no contexto da literatura existente,

permitindo a identificação de conceitos, modelos e debates relevantes sobre o tema. Como limitação, a pesquisa bibliográfica apresenta certa dependência da produção científica disponível e pode não refletir integralmente a realidade prática dos destinos turísticos estudados.

A pesquisa documental concentrou-se na análise de documentos institucionais e normativos relacionados às políticas públicas de turismo no estado de São Paulo. Foram considerados, entre outros, planos, programas, diretrizes e materiais oficiais produzidos por órgãos públicos responsáveis pela gestão do turismo em âmbito estadual e municipal (Pimentel, 2001). Os documentos foram analisados por meio de uma abordagem de análise de conteúdo temática, possibilitando a organização e interpretação das evidências de forma sistemática, permitindo compreender como a governança do turismo é formalmente estruturada e quais diretrizes orientam sua implementação nos destinos. Entre suas limitações, destacam-se possíveis lacunas nos dados institucionais, a necessidade de contextualização das informações e a dependência da interpretação do pesquisador em relação ao conteúdo das evidências, apresentando certo risco de viés pessoal, social ou político.

A *survey* foi realizada por meio de um formulário estruturado (Anexo A), de corte transversal, enviado por meio eletrônico aos gestores públicos dos municípios paulistas no primeiro semestre de 2026, visando levantar informações específicas acerca da maturidade da governança, da administração pública, do mercado e do produto turístico nos destinos paulistas (Freitas et al., 2000).

O tipo de amostragem utilizada na etapa quantitativa foi a não probabilística e por conveniência, ou seja, a pesquisa não seguiu critérios de aleatoriedade e selecionou respondentes mais acessíveis e aptos ao provimento de informações. Na etapa qualitativa, a seleção dos informantes ocorreu de forma intencional, considerando a atuação dos gestores públicos diretamente envolvidos com a governança do turismo nos municípios analisados.

A combinação da pesquisa bibliográfica, documental e *survey* possibilitou estabelecer um diálogo entre teoria e prática, fundamental para a análise da maturidade da governança turística. A partir desse diálogo, identificaram-se convergências, lacunas e desafios nos processos de planejamento e gestão do turismo nos destinos paulistas, contribuindo para uma compreensão mais

aprofundada da estrutura e do funcionamento da governança turística no contexto municipal.

O objeto de estudo desta pesquisa é a governança do turismo em destinos localizados no estado de São Paulo. A escolha desse recorte territorial justifica-se pela relevância econômica, institucional e turística do estado, bem como pela diversidade de tipologias de destinos existentes, que incluem municípios classificados como Estâncias Turísticas e Municípios de Interesse Turístico (MITs), possibilitando uma análise abrangente das diversas formas de organização, coordenação e maturidade da governança turística no contexto paulista.

A pesquisa não se restringe à análise de um único município, mas contempla um conjunto de destinos turísticos paulistas, considerados de forma analítica e comparativa a partir das dimensões propostas neste estudo. Essa opção metodológica permite identificar padrões, tendências e desafios recorrentes na governança do turismo, sem desconsiderar as especificidades territoriais e institucionais de cada destino analisado.

Neste estudo, aplicou-se a análise qualitativa de conteúdo aos materiais bibliográficos e documentais selecionados, contribuindo para a interpretação sistemática dos conteúdos, tanto explícitos quanto implícitos, a partir da identificação de códigos e significados presentes nos documentos analisados (Freitas; Janissek, 2000), complementada pela análise quantitativa realizada por meio do formulário aplicado aos gestores públicos de turismo dos municípios paulistas. Nesse sentido, a análise qualitativa buscou apresentar elementos estruturantes da governança do turismo, a partir da observação dos discursos e das práticas institucionais registradas nos documentos. O processo analítico envolveu a categorização do material por temática, permitindo a organização e interpretação dos dados de forma coerente com os objetivos da pesquisa.

Já a análise quantitativa buscou apresentar as relações entre as variáveis associadas à maturidade da governança do turismo, permitindo identificar padrões, tendências e níveis de desenvolvimento das dimensões analisadas nos destinos estudados.

As categorias de análise foram definidas com base no referencial teórico adotado e organizadas em torno de três dimensões centrais: administração pública, mercado e produto turístico. No interior dessas dimensões, foram identificadas categorias analíticas relacionadas à governança do turismo, tais como participação

dos atores, coordenação institucional, planejamento estratégico e estruturação do produto turístico. Tal estrutura de análise permitiu avaliar o grau de maturidade da governança nos destinos estudados, considerando tanto os arranjos institucionais quanto os resultados apresentados no território.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

Neste capítulo, será apresentada a análise e discussão dos resultados obtidos a partir da *survey*, realizada por meio de formulário (Apêndice A) e aplicada aos gestores públicos de turismo dos municípios paulistas, amparada pela análise dos referenciais teóricos e documentais.

A *survey* aplicada obteve 81 respostas, das quais 77 qualificadas para integrar a análise, após a exclusão de respostas duplicadas e formulários em branco (Apêndice B). A amostra abrange municípios de diferentes regiões do Estado de São Paulo e tem como objetivo compreender como se manifesta a maturidade da governança do turismo nos destinos paulistas. Para essa finalidade, serão considerados três níveis: baixo grau de maturidade, governança em consolidação e governança madura — identificados por meio das informações coletadas e organizadas em variáveis e indicadores dispostos em tabelas, conforme as dimensões definidas neste estudo — administração pública, mercado turístico e produto turístico, a fim de possibilitar a compreensão clara dos dados e contribuir para a identificação de padrões, tendências, limites e potencialidades dos arranjos institucionais, das formas de articulação entre os atores e da estruturação do produto turístico nos municípios participantes. Além disso, a análise busca estabelecer uma interlocução entre evidências baseadas em dados e contribuições teóricas, permitindo não apenas a descrição dos resultados, mas também sua interpretação à luz dos conceitos de governança, políticas públicas, regionalização e planejamento turístico.

4.1 DIMENSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para a análise da dimensão da administração pública, foram selecionados os indicadores apresentados na Tabela 1. Esses elementos permitem avaliar o papel do poder público na coordenação do turismo municipal e sua contribuição para a maturidade da governança, possibilitando a identificação de seus diferentes estágios de desenvolvimento.

Tabela 1 - Dimensão da Administração Pública

Variável	Indicador de Análise
Possui turismólogo	Capacidade técnica especializada
Secretaria/ Departamento Exclusivo	Estrutura institucional autônoma
Cargo do gestor	Grau de profissionalização
Possui COMTUR	Participação pública formal
Plano Diretor	Planejamento territorial integrado
Pesquisa de demanda	Tomada de decisão baseada em evidências
Percepção de eficiência pelos gestores	Análise perceptiva da governança

Fonte: elaborada pelo autor (2026).

Os resultados obtidos na *survey*, considerando os indicadores apresentados na Tabela 1, são o ponto de partida para a compreensão dos níveis de maturidade da governança do turismo, uma vez que cabe ao poder público formular as políticas públicas do setor, realizar planejar o território e coordenar os diferentes atores envolvidos na atividade turística municipal.

A partir dessa premissa, observou-se que, dentre os 77 municípios participantes, 57,1% possuem profissional com formação específica em turismo (turismólogo) em seu quadro técnico, enquanto uma porcentagem relevante não possui capacitação especializada 32,5%. Entre estes, apenas 7,8% informaram estar em processo de contratação e 2,6% não responderam. Esse dado evidencia fragilidades na capacidade técnica da administração pública municipal, uma vez que, conforme discutido no referencial teórico, uma governança turística madura necessita de estruturas institucionais consolidadas, capacidade técnica especializada e processos decisórios orientados por evidências (Hall, 2008; Bramwell; Lane, 2011).

Nesse sentido, a ausência de profissionais especializados tende a limitar a elaboração de diagnósticos precisos, a formulação de estratégias assertivas a longo prazo e a adoção de práticas alinhadas aos princípios da governança.

Esse fator é reforçado pelos resultados da *survey*, nos quais, de modo recorrente, os gestores destacaram a insuficiência de mão de obra qualificada e a necessidade de ampliação das equipes técnicas, especialmente a contratação de profissionais com formação específica em turismo, preferencialmente por meio de concurso público. Essa medida é apontada como estratégia para garantir a continuidade administrativa, autonomia técnica e redução da dependência de decisões de viés político. Essa lacuna foi associada à sobrecarga das equipes existentes e à limitação da capacidade de planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas.

No que se refere à estrutura da gestão pública do turismo, as respostas permitiram identificar três grupos distintos. As estruturas exclusivas (Secretaria ou Departamento), representam aproximadamente 49,4% dos municípios, indicando maior autonomia administrativa, visibilidade política e capacidade de coordenação das ações do setor. As estruturas compartilhadas, nas quais ocorre a gestão conjunta com outras áreas (como Cultura, Indústria e Comércio, entre outros), correspondem a cerca de 42,9% da amostra, com destaque para as secretarias ou departamentos integrados de Cultura e Turismo. É importante ressaltar que embora essa vinculação possa favorecer ações integradas, ela também tende a gerar riscos, como disputas internas por recursos, tempo e prioridade política, especialmente em contextos de restrição orçamentária, o que pode limitar a efetividade do planejamento turístico. Por fim, as estruturas subordinadas, nas quais o turismo aparece como apenas uma divisão dentro de outras pastas, representam 7,8% dos casos. Nessas situações, o turismo assume caráter secundário, evidenciando fragilidades significativas na governança e na capacidade de coordenação do setor.

Esses diferentes modelos estruturais de gestão apontam estágios distintos de maturidade da governança turística. Conforme destacado por Hall (2008), estruturas administrativas com maior autonomia tendem a favorecer tomadas de decisão mais claras, reduzem a descontinuidade das políticas públicas e aumentam a capacidade de articulação entre os atores e setores. Por outro lado, estruturas excessivamente fragmentadas dificultam a consolidação do turismo como política estratégica de desenvolvimento regional.

Acerca da articulação, os gestores enfatizam a necessidade de planejamento estratégico, que conforme Beni (1999):

[...] está mais direcionado à identificação e solução de questões imediatas, com a finalidade de mudar rapidamente situações futuras e enfrentar legal e institucionalmente as transformações necessárias. Orienta-se mais para a ação a curto prazo e para o encaminhamento acelerado de soluções e acontecimentos inesperados. (Beni, 1999, p.9).

Além disso, os gestores relatam a necessidade de reduzir a descontinuidade dos projetos e a burocracia dos processos, bem como promover maior integração entre turismo, cultura, transporte, meio ambiente, segurança e economia visando ao desenvolvimento sustentável da atividade turística.

Nesse sentido, fica evidente que uma governança madura não está condicionada apenas à existência de estruturas formais, mas a um sistema integrado, que envolve articulação intersetorial, capacidade técnica e planejamento estratégico orientado por planos a longo prazo e projetos estruturantes (Beni, 1999).

Dessa forma, outro indicador relevante para a dimensão da administração pública é a função exercida pelo gestor. Nas informações obtidas, predominam os cargos como Secretário (a) de Turismo, Diretor (a) de Turismo, Coordenador (a) e Chefias de Departamento, revelando que a maior parte dos gestores ocupa posições de influência direta sobre o planejamento e a implementação das políticas públicas do setor. Porém, nos demais municípios foram identificadas funções de caráter técnico, operacional ou consultivo, por vezes exercidas por profissionais sem formação específica em turismo, o que pode representar limitações importantes na tomada de decisões e no desenvolvimento do turismo.

No que se refere ao Plano Diretor de Turismo, aproximadamente 93,5% dos municípios afirmam possuir o documento, seja atualizado ou em processo de atualização. Cenário promissor, uma vez que Beni (2019) destaca que o turismo pode atuar como vetor do desenvolvimento regional quando integrado a políticas públicas e estratégias de planejamento territorial.

Por outro lado, a ausência do plano é uma fragilidade relevante, dada a sua relevância na orientação da tomada de decisões estratégicas, articular ações entre os diferentes atores e assegurar a continuidade das políticas públicas a longo prazo.

Quanto ao indicador do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), mais de 92% dos municípios afirmam possuir o instrumento fundamental para articular

políticas públicas e obter a cooperação entre os atores do turismo, ainda que, em alguns casos, ainda se encontre em processo de enquadramento. Essa ampla presença sinaliza avanço considerável nos espaços participativos, um dos elementos centrais da governança turística.

Entretanto, é importante ressaltar que a simples existência formal do conselho não garante sua efetividade, sendo necessário considerar outros aspectos como o funcionamento regular e a participação social com garantia da representatividade e liberdade de influência nas decisões públicas. Ideia reforçada por Dredge e Jenkins (2007), ao afirmarem que a governança é um processo pautado nas relações, no qual o poder público atua como articulador e facilitador, estimulando a responsabilidade compartilhada e a coparticipação dos diferentes atores do turismo.

Nesse sentido, as evidências revelam a importância do fortalecimento do COMTUR, da ampliação da participação do trade turístico e da comunidade nas decisões, bem como da construção e manutenção de canais permanentes de diálogo, a fim de promover responsabilidade coletiva e cooperação intersetorial e institucional. Essa articulação é fundamental para a consolidação da governança e para a execução de ações mais alinhadas às realidades locais.

A Pesquisa de Demanda Turística foi um dos indicadores que demonstrou maior fragilidade e preocupação entre os gestores participantes da *survey*. Ao analisar as respostas, fica evidente a urgência de implementação de uma estrutura de coleta e monitoramento de dados, principalmente de indicadores de desempenho do turismo.

Embora parte dos municípios afirme dispor de pesquisas de demanda atualizadas ou em elaboração, observa-se que uma parcela significativa não possui esse tipo de levantamento. A ausência de informações sobre o perfil, o comportamento e as expectativas dos visitantes limita a confiabilidade das decisões, comprometendo o planejamento e a formulação de estratégias alinhadas às dinâmicas do mercado turístico. Nesse sentido, a ausência ou insuficiência de dados consolidados impacta diretamente na tomada de decisão quanto à alocação de recursos e investimentos, bem como na criação e na implementação de políticas públicas orientadas por resultados, conforme reforça Beni (1999) ao afirmar que:

[...] O setor de Turismo, que precisa ser sempre expressado e representado em sua complexa totalidade, demanda um tipo de planejamento ao que se agrega a palavra integrado,

indicando que todos os seus componentes devem estar devidamente sincronizados e sequencialmente ajustados, a fim de produzir o alcance das metas e diretrizes da área de atuação de cada um dos componentes a um só tempo, para que o sistema global possa ser implementado e imediatamente passar a ofertar oportunidades de pronto acompanhamento, avaliação e revisão. (Beni, 1999, p.11).

Ao aplicar as respostas da survey aos indicadores da tabela , ficam evidentes os diferentes níveis de maturidade da governança do turismo entre os municípios paulistas, marcados tanto por avanços relevantes na gestão, quanto por fragilidades estruturais e operacionais.

Os municípios que apresentam uma estrutura com secretaria ou departamento exclusivo, presença de profissionais com formação específica em turismo, cargos de gestão com maior grau de profissionalização, Plano Diretor de Turismo atualizado, COMTUR ativo e pesquisa de demanda com dados que permitem uma tomada de decisão mais assertiva, tendem a se aproximar de um estágio de governança madura, embora ainda estejam em consolidação. Nesse contexto, observa-se maior capacidade de coordenação do setor, continuidade administrativa, articulação intersetorial e reconhecimento do turismo como política estratégica de desenvolvimento regional.

Por outro lado, os municípios que concentram o turismo em estruturas compartilhadas ou muito fragmentadas, não apresentam capacidade técnica especializada, têm ausência ou insuficiência na coleta e no uso de dados (pesquisa de demanda) e limitações na operacionalização dos instrumentos de planejamento, como o Plano Diretor e COMTUR, apresentam características associadas a um baixo grau de maturidade da governança turística. Nesses casos, o turismo assume um papel secundário, com menor poder de decisão, maior dependência de ciclos políticos, que conseqüentemente geram descontinuidade na formulação de estratégias e políticas públicas a longo prazo.

Os resultados indicam que embora existam estruturas formais, isso não é suficiente para garantir uma governança madura. O funcionamento pleno dos instrumentos está condicionado à articulação, à regularidade de funcionamento, à participação social e à capacidade do poder público em aplicá-los no planejamento, na coordenação e na tomada de decisão (Hall, 2008).

O ponto mais frágil identificado está na tomada de decisão orientada por dados, especialmente pela ausência ou insuficiência de pesquisas de demanda turística atualizadas, comprometendo a evolução da maturidade da governança, o planejamento, a alocação de investimentos e a criação e a implementação assertiva de políticas públicas.

Portanto, os indicadores analisados revelam que a maturidade da governança do turismo nos municípios paulistas, na dimensão da administração pública, se distribui entre baixo grau de maturidade e estágio de governança em consolidação, com poucos casos se aproximando da governança madura. Há avanços importantes, mas também desafios e limitações relacionados à capacidade técnica, à integração entre os setores, ao planejamento a longo prazo e, principalmente, à coleta e ao uso de dados.

4.2 DIMENSÃO DO MERCADO E DO PRODUTO TURÍSTICO

Conforme observado no tópico anterior, a governança do turismo não se limita à administração pública, necessitando da integração e cooperação institucional e intersetorial, além da participação social efetiva para alcançar níveis mais elevados de maturidade. Nesse sentido, a análise das dimensões do mercado e do produto turístico é fundamental, pois embora distintas entre si, elas se complementam. Dessa forma, a Tabela 2 apresenta os indicadores selecionados para essa dimensão, os quais permitem avaliar o grau de articulação entre o poder público, o trade e a comunidade, a inserção regional dos municípios e a estruturação efetiva do produto turístico.

Tabela 2 - Dimensão do Mercado e Produto Turístico

Variável	Indicador de Análise
Engajamento do trade (1–5)	Articulação público - privada
Participação em roteiros / rotas / circuitos	Produto estruturado
Participação em Região Turística	Integração e cooperação regional
Estância Turística ou MIT	Estrutura formal
Participação social	Articulação público – trade – comunidade
Pesquisa de demanda	Compreender a demanda turística para estruturar a oferta do destino
Percepção da eficiência da oferta turística pelos gestores	Melhorias necessárias da oferta e consolidação do produto turístico

Fonte: elaborada pelo autor (2026).

Semelhante à dimensão da administração pública, esses indicadores permitem identificar os diferentes níveis de maturidade da governança do turismo, considerando a forma como os atores se organizam, cooperam e se integram a fim de estruturar um mercado e um produto turístico competitivo.

Nesse sentido, Beni (2019) define o mercado como responsável por transformar recursos territoriais em produtos turísticos, processo que depende diretamente da coordenação entre poder público, setor privado e da participação social, essenciais para o planejamento do destino.

O mercado turístico pode ser entendido da seguinte forma:

[...] O encontro e a relação entre a oferta de produtos e serviços turísticos e a demanda, individual ou coletiva, interessada e motivada pelo consumo e uso destes produtos e serviços. (Brasil, 2007, p. 16, *recurso online*).

Beni (1999) destaca que a demanda corresponde aos mercados turísticos que consomem atrativos, equipamentos e serviços, enquanto a oferta é composta pelos próprios atrativos turísticos, pelas atividades, pelos meios de hospedagem e pelos serviços, que, em conjunto, resultam no produto turístico.

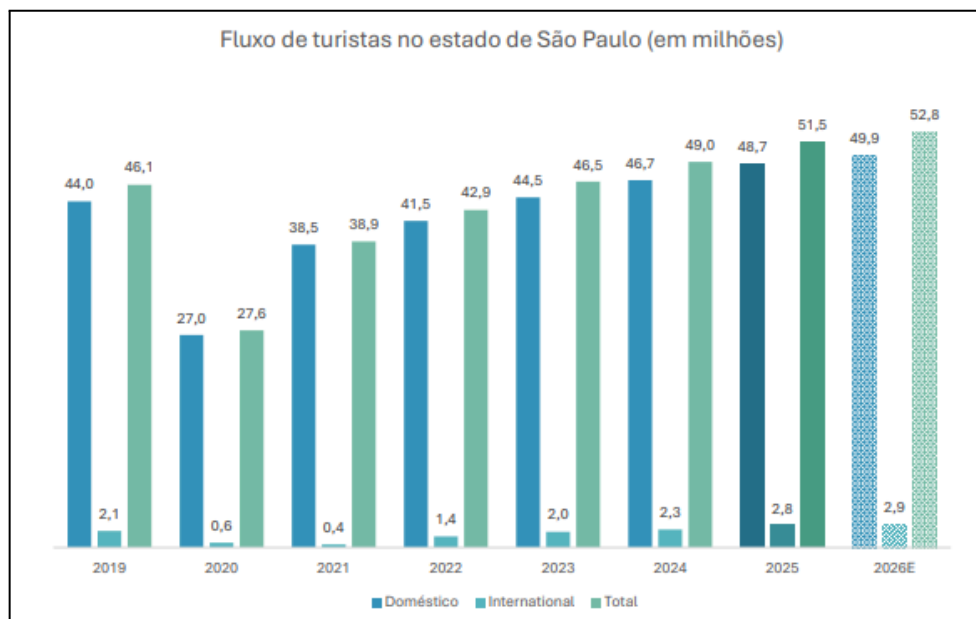
Dessa forma, fica evidente que um mercado turístico consolidado não depende apenas de recursos e atrativos, mas também da estruturação da oferta e do produto turístico alinhada à capacidade de organização e coordenação dos atores no território a fim de atender à demanda existente de maneira satisfatória.

Dessa forma, é coerente iniciar a análise pelo indicador referente à pesquisa de demanda turística atualizada, ferramenta de coleta de dados acerca do perfil, do comportamento, das expectativas e das motivações dos visitantes. Essa perspectiva da demanda turística é de extrema importância, uma vez que o Estado de São Paulo apresenta um cenário de crescimento contínuo do fluxo turístico. Em 2025, 51,1 milhões de turistas visitaram o estado, dos quais cerca de 94% (48,7 milhões) são domésticos. A tendência para 2026 é de um crescimento de 2,5%, segundo a Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (2025), fato que se mostra relevante para o planejamento do mercado turístico.

Acerca disso, a *survey* revelou uma limitação entre os municípios paulistas analisados: embora mais da metade possua pesquisa de demanda atualizada, um número expressivo ainda está com estudos em elaboração ou sequer dispõe do instrumento. Esse cenário demonstra que, apesar do reconhecimento, por parte da gestão pública, da importância do alinhamento entre oferta e demanda, na prática muitos destinos ainda estruturam suas ações sem o suporte de dados adequado. Esse fator compromete o planejamento integrado defendido por Beni (1999) e limita a capacidade de estruturar produtos compatíveis com as reais motivações e padrões de consumo dos visitantes.

Ademais, para os municípios que pleiteiam ou buscam manter o status de Estância ou MIT, a existência de pesquisa de demanda atualizada é um requisito obrigatório, conforme o artigo 5º da Lei Complementar nº 1.261/2015, atualizada pela Lei Complementar nº 1.383/2023.

Gráfico 2 - Fluxo de turistas no estado de São Paulo (em milhões)



Fonte: CIET/SETUR-SP

Os resultados da *survey*, amparados pelo referencial teórico, apontam como os municípios paulistas participantes se comportam em relação ao mercado turístico. A totalidade afirmou pertencer a alguma Região Turística do Estado de São Paulo, demonstrando alinhamento formal às diretrizes da Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (SETUR-SP), responsável pela coordenação da política pública estadual, conforme destacado por Camargo e Thomaz (2021). Essa inserção regional favorece a ampliação e a integração da oferta de produtos e serviços turísticos, contribuindo para a atração de visitantes em um contexto de crescimento contínuo do fluxo turístico estadual. Nesse cenário, a consolidação do mercado depende da existência de pesquisas de demanda atualizadas, que se configuram como um diferencial competitivo na formulação do planejamento estratégico e na tomada de decisão assertiva, sobretudo diante do volume de turistas domésticos que compõem a maior parte do mercado paulista.

Entretanto, ao associar o resultado acerca dos municípios formalizados como Estância Turística ou Município de Interesse Turístico (MIT) à participação nas Regiões Turísticas, o levantamento revela que os municípios apresentam diferentes níveis de capacidade de competitividade no mercado turístico. Aqueles classificados como Estância ou MIT com acesso a recursos (DADETUR e FUMTUR), tendem a apresentar maior capacidade de investimento em infraestrutura, qualificação de

atrativos e fortalecimento do produto turístico. Por sua vez, municípios sem enquadramento formal ou sem acesso a esses recursos demonstram maior dependência de ações pontuais e independentes, o que impacta sua contribuição para a consolidação do mercado regional.

Essa disparidade evidencia que, apesar da regionalização formal, os municípios apresentam diferentes níveis de maturidade dentro das próprias regiões, uma vez que não dispõem das mesmas condições institucionais, técnicas e financeiras para a construção de uma oferta integrada. Conforme Bramwell e Lane (2011), a competitividade e a sustentabilidade dos destinos dependem da capacidade de coordenação entre atores e da gestão de interesses diversos, aspecto ainda em consolidação nos municípios analisados.

No que se refere ao engajamento do trade turístico, em uma escala de 1 a 5, os resultados indicam nível intermediário, com parte relevante da amostra indicando baixo envolvimento do setor privado nas ações públicas, sugerindo que, embora exista participação do trade nas ações de fortalecimento do turismo, ela não ocorre de forma integral entre os municípios paulistas.

A baixa participação pode estar relacionada à centralização das decisões na administração pública, à ausência de incentivos efetivos à participação ou à percepção limitada de benefícios decorrentes da cooperação com o poder público.

Isso significa que a articulação público-privada, que pressupõe relações colaborativas e corresponsabilidade entre os atores, apresenta fragilidades, indicando um estágio de governança pouco maduro, conforme apontam Dredge e Jenkins (2007).

No que se refere ao indicador da participação em rotas, roteiros ou circuitos turísticos, compreendidos como formas de materialização do produto turístico, ocorre maior diversidade de posicionamentos. Embora a maioria dos municípios (78%) integre algum desses produtos, uma parte significativa (22%) ainda não formalizou sua participação, revelando limitações na articulação regional e na estruturação integrada da oferta turística. Retomando o referencial teórico, percebe-se que essa constatação é relevante, uma vez que as rotas e roteiros constituem instrumentos de planejamento, gestão, promoção e comercialização do turismo (Brasil, 2007). Quando o município não está integrado formalmente a esses produtos, fica evidente a fragilidade na coordenação entre os atores e na capacidade de transformar recursos territoriais em produtos organizados e competitivos, conforme Beni (2019).

Retomando a analogia da corrente apresentada anteriormente, as rotas e roteiros podem ser compreendidos como elos que conectam os municípios, sua oferta, sua demanda e seu mercado. Quando esses elos não estão devidamente articulados, toda a corrente perde força, competitividade e resulta em um produto turístico pouco estruturado.

Isso se torna ainda mais evidente quando comparadas às percepções dos gestores acerca da qualificação da oferta turística nos municípios. Ao serem questionados sobre quais ações podem tornar a oferta mais atrativa, foram apontadas, repetidamente, a necessidade de diversificar os produtos turísticos, através de roteiros temáticos, experiências gastronômicas e culturais, bem como a realização de eventos contínuos, não restritos à alta temporada. Essa percepção reforça a compreensão de que a simples participação formal em RTs, rotas, roteiros ou circuitos não é suficiente para caracterizar um turismo maduro, uma vez que, sem planejamento integrado, estruturação dos produtos e articulação efetiva do trade, tais iniciativas tendem a permanecer no campo teórico, sem gerar impactos reais na competitividade e na maturidade da governança dos destinos.

Ainda analisando a qualificação da oferta turística, a ausência da pesquisa de demanda ou sua falta de atualização configura um desafio relevante para a diversificação e estruturação do produto turístico. Sem informações confiáveis acerca do perfil, das motivações, do tempo de permanência e dos padrões de consumo dos visitantes, a formulação dos produtos tende a ocorrer com base em percepções isoladas dos gestores e do trade. Ademais, ao considerar que o mercado é responsável por transformar recursos territoriais em produtos turísticos estruturados (Beni, 2019), a ausência de informações sobre a demanda dificulta essa transformação e o posicionamento competitivo do destino, aumentando o risco de alocação de recursos em ações desalinhadas às suas reais necessidades, comprometendo a eficiência das políticas públicas e a consolidação dos produtos no mercado. Nesse contexto, a oferta permanece fragmentada e pouco integrada, reduzindo a competitividade e limitando o avanço dos destinos a estágios mais elevados de maturidade da governança turística.

Conforme ilustrado no Gráfico 2, tais indicativos tornam-se ainda mais relevantes ao considerar que o principal fluxo de visitantes é de origem doméstica, composto por turistas que circulam dentro do próprio estado e consomem o produto

turístico paulista. Dessa forma, compreender essa demanda e estruturar produtos adequados torna-se elemento estratégico para o fortalecimento do mercado.

Considerando os indicadores anteriores, faz-se necessária a análise das variáveis relacionadas às ações voltadas à aproximação entre a gestão pública, o trade e a comunidade local, a fim de estimular a cooperação entre eles, fator fundamental para a consolidação do mercado e a qualificação da oferta turística. Nesse sentido, a maioria dos municípios afirma realizar alguma ação relevante para a atividade turística, destacando-se as reuniões do COMTUR, eventos culturais, feiras de artesanato e gastronomia, além de workshops e capacitações, desenvolvidos em parceria com instituições como o SEBRAE e outros integrantes do Sistema S. Esse é um indicativo da existência de mecanismos formais de diálogo e do esforço da administração pública para engajar os atores locais no desenvolvimento do turismo.

Entretanto, os gestores reconhecem que, embora existam as capacitações, o engajamento do trade ainda é limitado. Além disso, outros desafios foram apontados: a necessidade de profissionalização da gestão pública, a desburocratização de processos, o incentivo a novos empreendimentos, o fortalecimento das parcerias público-privadas e a dificuldade de consolidação de uma identidade turística. Nesse sentido, observa-se a concentração da demanda em eventos específicos que ocorrem de maneira eventual ou sazonal, como festivais, feiras e ações em datas comemorativas, sugerindo uma articulação baseada em ações esporádicas e dependência de um único produto, sem diversificação da oferta. Esse fator representa risco de estagnação, sob a ótica do ciclo de vida do produto turístico (Brasil, 2007), quando não há inovação e ampliação do portfólio de experiências. Em alguns municípios, embora existam práticas mais estruturadas, como reuniões periódicas e escuta ativa do trade, em outros não há realização de ações, seja pela falta de iniciativa, seja em razão de experiências anteriores com baixo retorno em termos participativos. Desse modo, percebe-se que ainda não há uma estrutura padronizada de gestão e articulação entre os atores do turismo nos municípios paulistas, indicando que a aproximação ocorre, muitas vezes, por iniciativas isoladas, e não por uma estratégia contínua de governança. Assim, apesar da diversidade de ações, as evidências sugerem que o principal desafio consiste em transformar práticas em ações permanentes, buscando a cooperação e a articulação entre gestão pública, trade e comunidade por meio da responsabilidade

compartilhada na estrutura do mercado turístico local. Resgatando o referencial teórico, Silva e Cunha (2015) reforçam essa ideia ao afirmar que as políticas públicas de turismo enfrentam desafios, precisamente, relacionados à descontinuidade administrativa, à fragilidade institucional e à baixa participação social, reforçando a necessidade de governanças mais maduras para garantir a continuidade das ações. Assim, a formalização de instâncias participativas, como o COMTUR, não se mostra suficiente para assegurar cooperação efetiva, sendo necessário investimento contínuo na construção de confiança e alinhamento de interesses.

Acerca da oferta turística, os gestores apresentaram alguns fatores considerados estratégicos para melhorias, destacando-se ações de promoção turística, a qual é definida como:

[...] A promoção turística é um item do composto de marketing que abrange todas as ferramentas mercadológicas utilizadas para estabelecer comunicação com o mercado, incluindo as técnicas a serem aplicadas para promover o produto turístico e a forma como a promoção será transmitida ao consumidor: imagem, linguagem de comunicação etc. (Brasil, 2007, p.31).

Nesse sentido, as ações mais apontadas foram: o fortalecimento do marketing e da divulgação do destino, por meio de campanhas profissionais, participações mais frequentes em feiras de turismo, uso contínuo das mídias digitais para promoção e a melhoria da sinalização turística, especialmente em rodovias e acessos aos atrativos. Tais apontamentos são pertinentes, uma vez que o marketing desempenha um importante papel no mercado turístico, estabelecendo a ligação entre a oferta e a demanda turística, criando relacionamentos a fim de gerar valor e satisfazer necessidades e desejos (Brasil, 2007). Outro ponto enfatizado remete à necessidade de planejamento estratégico na estruturação e qualificação da oferta turística, especialmente na recuperação e manutenção de atrativos históricos e naturais, na elaboração de inventário turístico, além da padronização da sinalização e do funcionamento adequado dos equipamentos turísticos.

Beni (1999) reforça essa necessidade ao apresentar as fases necessárias para um planejamento eficiente do turismo:

Em suma, o processo de planejamento de turismo apresenta as seguintes etapas:

determinação dos objetivos; inventário de todos os recursos turísticos naturais e culturais, com destaque para seus respectivos diferenciais; análise e síntese da situação encontrada; formulação da política e do plano de turismo, bem como de recomendações de viabilidade; implementação e controle de gestão do processo total. (Beni, 1999, p. 8).

Quando questionados sobre as maiores dificuldades enfrentadas na promoção do turismo municipal, os gestores reiteraram limitações orçamentárias, escassez de mão de obra qualificada, burocracia elevada, baixa prioridade política da pasta e dificuldades de integração com outras secretarias. A recorrência de termos como “falta de verba”, “estrutura limitada” e “excesso de burocracia” evidencia que o turismo, em muitos municípios, ainda não ocupa posição estratégica na administração pública. Esse cenário corrobora a ideia apresentada por Silva e Cunha (2015) de que a fragilidade institucional e a descontinuidade administrativa são desafios recorrentes das políticas públicas de turismo no Brasil. Além disso, conforme destaca Hall (2008), a efetividade das políticas turísticas depende de coordenação intersetorial e do planejamento estratégico, aspectos que se mostram limitados diante das dificuldades estruturais relatadas pelos gestores.

Analizando os indicadores da dimensão do mercado e do produto turístico, é possível concluir que a maturidade da governança do turismo nos municípios paulistas encontra-se, em geral, no nível intermediário, em processo de consolidação. Embora haja avanços institucionais importantes, como a inserção em Regiões Turísticas, a participação em roteiros e o acesso a políticas estaduais, ainda persistem fragilidades que limitam uma atuação plenamente estratégica, como a ausência ou desatualização da pesquisa de demanda, que compromete o planejamento e a estruturação de produtos alinhados ao mercado, dificultando a transformação dos recursos territoriais em produtos turísticos consolidados, conforme discutido por Beni (2019). Além disso, o engajamento do trade e a cooperação intersetorial ainda ocorrem de forma parcial e, por vezes, descontinuada, aproximando-se de um modelo de governança pouco madura, conforme apontam Costa et al. (2010). As limitações orçamentárias, estruturais e políticas relatadas pelos gestores reforçam a fragilidade institucional descrita por Silva e Cunha (2015), indicando que o turismo nem sempre ocupa posição estratégica na agenda da administração pública municipal.

Portanto, apesar dos avanços formais, a governança ainda exige maior integração entre os atores do turismo para consolidar um mercado estruturado, capaz de sustentar uma oferta qualificada e promover um produto turístico competitivo, alinhado às demandas e ao posicionamento estratégico dos municípios paulistas, de modo a alcançar um nível mais elevado de maturidade.

4.3 RESULTADO DA ANÁLISE DA MATURIDADE DA GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

O resultado da análise integrada das dimensões da administração pública, do mercado e do produto turístico, amparada pelo referencial teórico e pelos dados obtidos na *survey*, permite identificar o nível de maturidade da governança do turismo nos municípios paulistas participantes.

Conforme apresentado no referencial teórico, a maturidade da governança está associada ao grau de articulação entre os atores na tomada de decisões, à capacidade técnica, à participação social e à implementação efetiva das políticas públicas (Bramwell; Lane, 2011; Costa et al., 2010). Nesse sentido, a governança não se resume à existência formal de estruturas e instrumentos, mas à sua funcionalidade, integração e capacidade de produzir resultados concretos no desenvolvimento do turismo.

Ao considerar os indicadores analisados nas dimensões anteriores, observa-se que a maior parte dos municípios encontra-se no nível intermediário, caracterizado como governança em consolidação neste estudo. Esse estágio é marcado pela presença de instrumentos formais, como Plano Diretor de Turismo e COMTUR, inserção nas Regiões Turísticas do Estado de São Paulo e, em muitos casos, pelo enquadramento como Estância Turística ou Município de Interesse Turístico (MIT). Tais elementos evidenciam avanços institucionais relevantes, alinhados às diretrizes da Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (SETUR-SP) e às políticas de regionalização do turismo paulista.

Entretanto, a análise qualitativa dos dados revela que esses instrumentos nem sempre operam de maneira integrada. A ausência ou desatualização de pesquisas de demanda turística, a limitação de equipes técnicas especializadas, o engajamento parcial do trade e a dependência de recursos estaduais apontados, especialmente pelos gestores, indicam desafios na consolidação de uma governança madura. Conforme Dredge Jenkins (2007), modelos excessivamente

centralizados no poder público tendem a limitar a responsabilidade compartilhada entre os atores, comprometendo a sustentabilidade e a competitividade do destino.

No nível de baixo grau de maturidade, concentram-se municípios que apresentam estruturas administrativas fragmentadas, ausência de profissional especializado em turismo, limitações na coleta e uso de dados, baixa articulação público-privada e pouca diversificação do produto turístico. Nesse contexto, o turismo assume papel secundário, apresentando descontinuidade administrativa devido aos ciclos políticos. A governança, nesse caso, torna-se um modelo formal, porém pouco funcional, com menor capacidade de coordenação e planejamento estratégico a longo prazo, comprometendo a transformação de recursos territoriais em produtos turísticos, processo que depende diretamente da coordenação entre poder público, setor privado e da participação social, elementos essenciais para o planejamento do destino, conforme discutido por Beni (2019).

Por outro lado, há um grupo restrito de municípios que mostrou se aproximar mais do estágio de governança madura, combinando estrutura administrativa, capacidade técnica especializada, planejamento atualizado, COMTUR ativo, articulação intersetorial, participação ativa do trade e utilização de dados para tomada de decisão. Além disso, demonstram maior capacidade de transformar recursos territoriais em produtos turísticos estruturados, diversificados e alinhados às demandas do mercado. Nesses casos, observa-se maior alinhamento entre políticas públicas, mercado e produto turístico, indicando articulação mais efetiva entre planejamento, execução e avaliação das ações.

A análise também evidencia que o enquadramento como Estância Turística ou MIT, com acesso a recursos do DADETUR, tende a favorecer avanços estruturais, especialmente na qualificação da infraestrutura e dos atrativos. Contudo, o acesso a recursos financeiros, isoladamente, não garante a maturidade da governança. Quando não acompanhado de planejamento integrado, articulação regional e participação social efetiva, o investimento pode resultar em melhorias pontuais, sem consolidação de um mercado estruturado e de um produto turístico competitivo.

Retomando a analogia da corrente apresentada no referencial teórico, é possível afirmar que os municípios paulistas apresentam elos parcialmente fortalecidos, mas ainda não plenamente integrados. Em muitos casos, existem estruturas e instrumentos devidamente formalizados, porém apresentando

fragilidades na articulação entre poder público, trade e comunidade. Em outros, há engajamento e iniciativas relevantes, mas carência de dados e planejamento estratégico. A maturidade da governança depende, portanto, do equilíbrio e da integração desses elementos.

De maneira geral, os resultados indicam que a governança do turismo nos municípios paulistas encontra-se em processo de consolidação, com avanços institucionais significativos, especialmente em função das políticas estaduais de regionalização e fortalecimento das Estâncias e MITs. Todavia, persistem desafios relacionados à profissionalização da gestão, à continuidade administrativa, à cultura de planejamento orientado por dados e à construção de uma articulação público-privada mais colaborativa e permanente.

Portanto, considerando a amostra da *survey*, com base no referencial teórico, o nível de maturidade da governança turística nos municípios paulistas distribui-se entre baixo grau de maturidade e estágio de governança em consolidação, com casos pontuais de aproximação da governança madura. O avanço para níveis mais elevados dependerá do fortalecimento da capacidade técnica, da utilização de dados na tomada de decisão e da consolidação de uma cultura de cooperação entre administração pública, trade e comunidade, capaz de estruturar um mercado consolidado e, assim, apresentar uma oferta qualificada e um produto turístico competitivo, contribuindo para o crescimento do turismo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou a forma como os arranjos institucionais, as políticas públicas e a atuação do trade influenciam o planejamento, a gestão e a estruturação do turismo nos municípios paulistas, considerando o turismo como vetor de desenvolvimento regional. O questionamento que orientou a pesquisa buscou responder como a maturidade da governança do turismo se manifesta nos destinos paulistas, a partir da atuação da administração pública, do mercado e do produto turístico.

Com base no referencial teórico e nos dados obtidos por meio da *survey* aplicada aos gestores municipais, foi possível verificar que a maturidade da governança turística nos municípios paulistas está, majoritariamente, em processo de consolidação, com casos pontuais que se aproximam de um estágio mais maduro e outros que ainda apresentam baixo grau de desenvolvimento. Dessa forma, o problema de pesquisa foi respondido ao demonstrar que a maturidade não depende apenas da existência formal de instrumentos institucionais, como o Plano Diretor de Turismo e o COMTUR, mas da sua aplicação e funcionamento efetivo, da capacidade técnica, da articulação público-privada e do uso de dados estruturados na tomada de decisão.

Referente aos objetivos, tanto o geral quanto os específicos foram alcançados ao se analisar, de forma integrada, as dimensões da administração pública, do mercado e do produto turístico, evidenciando que o nível da governança se materializa na existência da articulação entre esses elementos. O referencial teórico e a análise das evidências permitiram compreender os fundamentos da governança aplicada ao turismo, o papel central da administração pública na coordenação e no planejamento, os desafios relacionados à articulação com o trade e à consolidação da oferta, bem como a forma pela qual a estruturação do produto turístico reflete diretamente o grau de maturidade da governança local.

Os resultados confirmam que destinos com maior capacidade técnica, planejamento estruturado, participação social ativa e articulação intersetorial apresentam níveis mais elevados de maturidade da governança. Da mesma forma, constatou-se que a ausência de dados atualizados, a centralização da tomada de decisões e a descontinuidade administrativa comprometem a consolidação de um mercado estruturado e de um produto turístico competitivo. Portanto, os dados da

survey reforçam as teorias apresentadas por autores como Bramwell e Lane (2011), Dredge e Jenkins (2007) e Beni (1999; 2019), ao demonstrarem que governança madura está associada à articulação entre atores, ao planejamento integrado e à coordenação efetiva.

Contudo, o estudo também revelou limitações e desafios que estão além da questão inicial, como a fragilidade na participação social e do trade nas ações do turismo, demonstrando uma centralização excessiva no poder público e a falta de atualização, monitoramento e avaliação baseada em dados confiáveis. Esses fatores indicam que, embora existam avanços normativos e estruturais no estado de São Paulo, a consolidação de uma governança madura exige mudanças culturais, técnicas e políticas que ultrapassem a simples formalização de estruturas.

Diante disso, sugerem-se como abordagens futuras a realização de entrevistas com membros do trade e da comunidade, ampliando a análise para além da percepção dos gestores públicos; estudos que acompanhem a evolução da maturidade da governança ao longo dos ciclos administrativos e o aprofundamento sobre o impacto direto da maturidade da governança no desenvolvimento regional.

Portanto, conclui-se que a maturidade da governança turística nos municípios paulistas analisados encontra-se em processo de consolidação, e que seu avanço depende do fortalecimento dos “elos” que compõem a corrente do turismo municipal, uma vez que, enquanto vetor de desenvolvimento regional, ele depende de uma governança colaborativa, que integre planejamento estratégico, coordenação entre setores e articulação entre o poder público, o trade e a sociedade civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA SP. **SP promove oito municípios e passa a ter 78 Estâncias**

Turísticas. São Paulo, 05 dez. 2025. Disponível em:

<https://www.agenciasp.sp.gov.br/sp-promove-oito-municipios-e-passa-a-ter-78-estancias-turisticas/>. Acesso em: 26 fev. 2026.

AULICINO, M. P. Turismo e desenvolvimento regional: um estudo no Estado de São Paulo. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 220–234, 2011.

BARRETO, Margarita. **Manual de Iniciação aos Estudos do Turismo**. Editora Papirus, 2014. E-book. n.p. Disponível em:

<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=9HeADwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=tipologias+de+turismo&ots=065bnqJ24v&sig=wez4hSptBVAAS2IHsf60E0wHO9o#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 03 fev. 2026.

BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. 13. ed. São Paulo: Senac, 2019.

BENI, M. C. Política e estratégia do desenvolvimento regional: planejamento integrado e sustentável do turismo. **Revista Turismo em análise**, v. 10, n. 1, p. 7-17, 1999.

BORGES, A. L. M.; SILVA, G. B. S. Mário Carlos Beni: Contribuição para o estudo do turismo. **Revista de Turismo Contemporâneo**, Natal, v. 4, Ed. Especial, p. 41-61, 2016.

BRAMWELL, Bill.; LANE, Bernard. Tourism governance: critical perspectives on governance and sustainability. **Journal of Sustainable Tourism**, London, v. 19, n. 4-5, p. 411–421, 2011.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo**. Brasília: Ministério do Turismo, 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo (PNT) 2024-2027**.

Brasília: Ministério do Turismo, 2024, p. 68. Disponível em:

<<https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/PNT/plano-nacional-do-turismo>>. Acesso em: 23 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Roteiros do Brasil**. In: Programa de Regionalização do Turismo. 1ª Edição. Brasília, 2007. Disponível em:

https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/programa-de-regionalizacao-do-turismo/modulos-operacionais-do-programa-de-regionalizacao/modulo_operacional_4_elaboracao_do_plano_estrategico_de_desenvolvimento_do_turismo_regional.pdf. Acesso em: 04 fev. 2026.

CAMARGO, B. L. N.; THOMAZ, R. C. C. Análise da Lei 1261/2015 enquanto estratégia de desenvolvimento e fortalecimento da atividade turística no Estado de São Paulo. **Ateliê do Turismo**, v. 5, n. 2, p. 182–199, 2021.

COSTA, H. A. et al. Governança e formulação de estratégias no turismo. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 275–298, 2010.

DREDGE, Dianne.; JENKINS, John M. **Tourism planning and policy**. Chichester: Wiley, 2007.

FREITAS, Henrique.; JANISSEK, Raquel. Análise qualitativa de dados. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 79-81, out./dez. 2000.

FREITAS, H.; OLIVEIRA, M.; SACCOL, A.Z.; MOSCAROLA, J. O método de pesquisa *survey*. **Revista de Administração**, v. 35, n. 3, p. 105–112, jul./set. 2000.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995a.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995b.

HALL, C. M. **Tourism planning: policies, processes and relationships**. 2. ed. Harlow: Pearson Education, 2008.

HAZOV, Bruno. **Conheça Dadetur, maior programa estadual de repasse de recursos do Turismo**. Disponível em: <https://www.panrotas.com.br/100xbrasil/financiamentos/2023/10/conheca-dadetur-maior-programa-estadual-de-repasse-de-recursos-do-turismo_200771.html>. Acesso em: 26 fev. 2026.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, 2001.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Turismo. **Conselhos e Órgãos Colegiados**. São Paulo: 2025. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/turismo/w/participacao_social/conselhos-orgaos-colegiados-turismo. Acesso em: 21 fev. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 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 correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa, [2015]. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/leis/legislacao-do-estado/>>. Acesso em: 26 fev. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Turismo e Viagens. **Balanco Anual 2025 e Estimativas 2026**. São Paulo: SETUR-SP/CIET, 2025, p. 15. Disponível em: <<https://plataforma.turismo.sp.gov.br:443/balanco-anual-2025-e-estimativas-2026>>. Acesso em: 19 fev. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Turismo e Viagens. **Legislação**. São Paulo: SETUR-SP, 2015. Disponível em: <https://www.turismo.sp.gov.br/sec_turismo/institucional/www.sggd.sp.gov.br>. Acesso em: 5 fev. 2026.

SILVA, M. G. CUNHA, L. Políticas públicas e turismo: planejamento e gestão. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 9, n. 3, p. 420–438, 2015.

SPRADLEY, James. **Participant observation**. Nova York: Holt, Rinehart & Winston, 1980. 195 p.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO NA SURVEY

1. Qual o nome do município?
2. O município conta com um profissional turismólogo?

() Sim () Não () Em contratação
3. O município possui:

() Secretaria de Turismo
() Departamento de Turismo
() Secretaria de Turismo conjunta com outro departamento (Ex. Secretaria de Cultura e Turismo)
() Departamento de Turismo conjunta com outro departamento (Ex. Departamento de Cultura e Turismo)
() Outro:
4. Qual sua função na Gestão Pública de Turismo no município?

() Secretário (a) de Turismo
() Secretário (a) Adj de Turismo
() Diretor (a) de Turismo
() Outro:
5. O município possui Plano Diretor de Turismo?

() Sim, atualizado
() Sim, em atualização
() Não
6. O município possui Conselho Municipal de Turismo? (COMTUR)

() Sim
() Não
() Em processo de enquadramento
7. O município possui Pesquisa de Demanda Atualizada?

- ☐ Sim
 - ☐ Não
 - ☐ Em elaboração
8. O município atualmente:
- ☐ É Estância Turística
 - ☐ É Município de Interesse Turístico (MIT) com recurso
 - ☐ É Município de Interesse Turístico (MIT) sem recurso
 - ☐ Não é Estância e não é MIT
9. O município tem interesse em se tornar Estância Turística ou MIT?
- ☐ Sim
 - ☐ Não
10. O município pertence a alguma Região Turística do Estado de São Paulo?
- ☐ Sim
 - ☐ Não
11. O município integra alguma Rota, Roteiro ou Circuito Turístico do Estado de São Paulo?
- ☐ Sim
 - ☐ Não
12. Se a resposta anterior foi sim, qual Rota, Roteiro ou Circuito Turístico do Estado de São Paulo o município integra?
13. Do seu ponto de vista como Gestor Público de Turismo, seu município tem políticas públicas que possibilitam uma gestão eficiente do turismo?
- ☐ Sim
 - ☐ Não
14. De 1 a 5 qual o nível de engajamento do trade local em relação às ações de

fortalecimento do turismo no município?

Considere 1 como a pior nota e 5 a melhor nota.

☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5

15. De 1 a 5 qual o nível de maturidade da oferta turística no município?

Considere 1 como a pior nota e 5 a melhor nota.

☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5

16. De 1 a 5 qual o nível de maturidade da Gestão Pública de Turismo no município?

Considere 1 como a pior nota e 5 a melhor nota.

☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5

17. De 1 a 5, qual a importância de uma oferta turística bem estruturada no município?

Considere 1 como a pior nota e 5 a melhor nota.

☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5

18. Do seu ponto de vista como Gestor Público de Turismo, quais as maiores dificuldades que o poder público enfrenta na promoção do turismo municipal?

19. Quais ações o município realiza para aproximar a gestão pública do trade e da comunidade local? (Feiras, workshops, reuniões públicas, eventos)

20. Do seu ponto de vista como Gestor Público de Turismo, quais ações poderiam melhorar a OFERTA TURÍSTICA no município, tornando-a mais ATRAENTE?

21. Do seu ponto de vista como Gestor Público de Turismo, quais ações poderiam melhorar a GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO no seu município, tornando-a mais EFICIENTE?

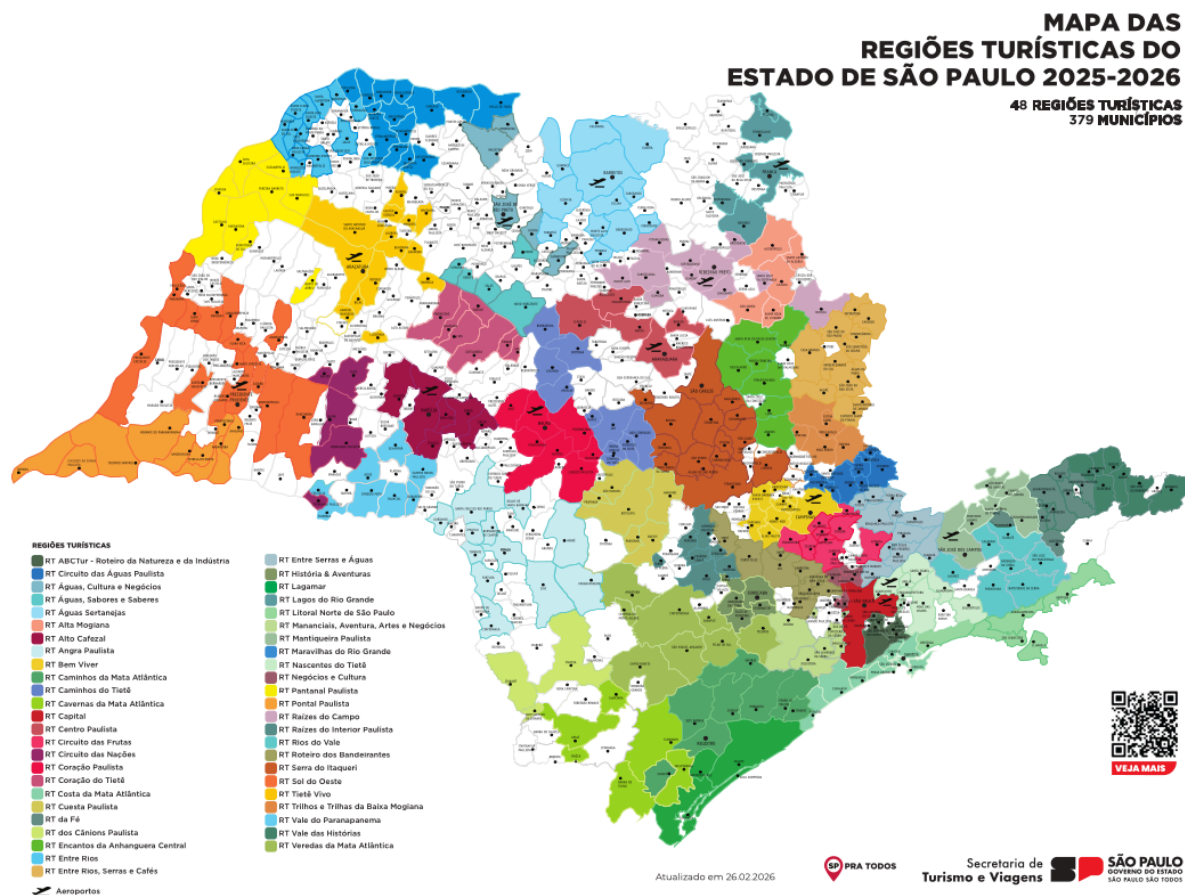
APÊNDICE B - RESULTADOS DA SURVEY

Os dados brutos coletados durante esta pesquisa, encontram-se disponíveis para consulta no repositório digital indicado abaixo:

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1qE0PGmoCYx50kJrs_jCQwyh0GzRnISPH/edit?usp=sharing&ouid=117475377460216246048&rtpof=true&sd=true



ANEXO A - MAPA DAS REGIÕES TURÍSTICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



Fonte: Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (2026).