

ANÁLISE DA LEI 1261/2015 ENQUANTO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E FORTALECIMENTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA NO ESTADO DE SÃO PAULO

ANALYSIS OF LAW 1261/2015 AS A STRATEGY FOR THE DEVELOPMENT AND STRENGTHENING OF TOURIST ACTIVITY IN THE STATE OF SÃO

Rosângela Custódio Cortez Thomaziⁱ. Berta Lucia do Nascimento Camargoⁱⁱ

Palavras-chave	Resumo
<p>Políticas Públicas. Regionalização do Turismo. Governança territorial.</p>	<p>O presente artigo tem como principal objetivo analisar a atuação das políticas públicas de turismo no estado de São Paulo, por meio das ações propostas pela lei 1261/2015 que reformula o processo de classificação dos municípios turísticos como Estância ou Município de Interesse Turístico (MIT), uma das principais políticas de turismo do estado. Apresenta também um levantamento das políticas de turismo ao longo dos anos. A lei 1261/2015 estabelece critérios e um novo formato de gestão do turismo regional, reformula o processo de acesso dos municípios interessados e possibilitam novas oportunidades para outros municípios do estado, principalmente os localizados no interior que não possuíam maior visibilidade, mas atuantes no turismo regional. Diante do cenário do turismo mundial, as políticas públicas precisam assumir um papel que além de nortear as ações de fomento da atividade, possam estabelecer segurança e manutenção dos processos.</p>
<p>ISSN 2594-8407</p>	
<p>Revisado por pares</p> <p>Submetido 29/10/2020 Aprovado 01/07/2020 Publicado 24/08/2021</p>	

Keywords	Abstract
<p>Public Policy. Regionalization of Tourism. Territorial governance.</p>	<p><i>The main objective of this article is to analyze the performance of public tourism policies in the state of São Paulo, through the actions proposed by law 1261/2015 that reformulates the process of classifying tourist municipalities as Estancia or Municipality of Tourist Interest (MIT) , one of the main tourism policies in the state. It also presents a survey of tourism policies over the years. Law 1261/2015 establishes criteria and a new regional tourism management format, reformulates the access process for interested municipalities and enables new opportunities for other municipalities in the state, especially those located in the interior that did not have greater visibility, but active in tourism regional. In view of the world</i></p>

tourism scenario, public policies need to assume a role that, in addition to guiding the activities to promote the activity, may establish security and maintenance of the processes.

INTRODUÇÃO

O termo Políticas Públicas remete a um conceito amplo nas ciências políticas, com objetivos relacionados às questões políticas e governamentais que mediam a relação entre Estado e sociedade. Podem ser direcionadas a todas as áreas para que conflitos sejam minimizados e direitos garantidos, desta forma, pode-se dizer que são ações que visam minimizar fenômenos latentes na sociedade.

As políticas públicas “tratam do conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões” (Secchi, 2013, p.2). Todas as ações e propostas para uma política pública precisam estar pautadas na garantia de direitos estabelecidos por um conjunto de leis gerais, no Brasil a Constituição Federal de 1988 desempenha esse papel de estabelecer equidade no país.

Como parte de um conjunto de necessidades e direitos está o turismo, principalmente quando se estabelece direitos como ao lazer e fériasⁱⁱⁱ, e ao se apropriar disto passa a ser uma resposta a esta necessidade. As políticas públicas de turismo têm como objetivo ser uma ferramenta para gerenciar os processos de organização da atividade, viabilizando recursos, estabelecendo parâmetros de atuação e preservação, qualificando localidades e democratizando acessos. Beni (2003, p.101) afirma que

[...] para que haja o fortalecimento da atividade turística é necessário entender por política de turismo o conjunto e fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo do país, determinando as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado.

No Brasil, as primeiras atuações voltadas para o turismo correspondem a década de 1939 e retratam intervenções do Estado sobre setores que contemplam a atividade (Pimentel & Pimentel, 2011), com o passar dos anos, mudanças foram acontecendo na política mundial que serviram de base e proporcionaram um novo cenário para a atividade no Brasil, desta forma os governos passaram a estabelecer práticas e políticas públicas para que a atividade acompanhasse o crescimento mundial e globalizado.

Com a criação do Ministério do Turismo pelo Governo Federal em 2003, nasce uma nova proposta com o objetivo de fortalecer o turismo no Brasil e reconhecê-lo como importante área econômica do país. Medidas com o objetivo de fortalecer o setor passaram a ser estabelecidas com o foco na regionalização, a proposta de descentralização da gestão é fortalecida principalmente pela diversidade existente no Brasil.

Atualmente, todos os estados da federação possuem secretarias estaduais de turismo, a atuação de cada secretaria é proposta de acordo com as características e tipologias de turismo presente e desta forma tem como objetivo potencializá-las, sempre em conformidade com a legislação e práticas definidas pelo Ministério do Turismo.

O presente artigo tem como principal objetivo analisar a implementação das políticas públicas de turismo no estado de São Paulo, por meio das ações propostas pela Lei 1261/2015 que reformula o processo de classificação dos municípios turísticos como Estância ou Município de Interesse Turístico (MIT), uma das principais políticas de turismo do estado

METODOLOGIA APLICADA

Para alcançar os objetivos traçados na pesquisa foram adotados como procedimentos metodológicos, a seleção e leitura de material bibliográfico sobre temas propostos, coleta, tabulação e análise de dados de fontes secundárias. A pesquisa pode ser classificada como descritiva e de abordagem quantitativa.

Foram realizadas leituras sobre temas relacionados à políticas públicas, turismo e o histórico de atuação de políticas públicas de turismo no estado de São Paulo, com o objetivo de compreender melhor quais são os aspectos mais relevantes que complementaram a pesquisa.

Os resultados foram obtidos por meio de pesquisa bibliográfica e documental que possibilitou a leitura e análise de relatórios disponibilizados pela Secretaria Estadual de Turismo de São Paulo entre os meses de outubro e novembro de 2020. Trata-se de uma análise descritiva que compara informações, repasses de verbas e número de municípios paulistas contemplados entre o período que antecede a nova lei (2011 a 2015) e os anos iniciais da atuação da mesma (2016 a 2020).

Para Sartori (1994), o estudo comparativo busca confrontar informações a partir do estabelecimento de algum aspecto ou característica visando ressaltar as similaridades ou diferenças, tornando-se uma verificação do que é escolhido para ser comparado. Para Lijphart (1971), a comparação permite a descoberta de relações empíricas por meio de estudos de caso, que podem refutar explicações generalizadas e pré-definidas. Morlino (1994) destaca a comparação como útil para alcançar os objetivos de determinado estudo. Para o referido autor, aceita-se primeiramente as hipóteses para depois, com coleta e análises empíricas, ter-se os resultados alcançados.

A opção pela análise comparativa apresenta a ideia de um tipo de raciocínio, segundo Schneider e Schmitt (1998), que permite perceber deslocamentos, transformações, continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças dos fenômenos sociais analisados.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO ESTADO DE SÃO PAULO

O estado de São Paulo possui destaque nacional em setores considerados importantes, principalmente no âmbito da economia, trata-se do estado responsável por 31% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro (IBGE, 2017), economia diversificada e infraestrutura para transportes que favorecem o crescimento de forma ampla, trata-se do 4º maior mercado consumidor da América Latina.

De acordo com o censo realizado pelo IBGE em 2017, o estado possui 45 milhões de habitantes distribuídos em 645 municípios (IBGE, 2017), municípios estes que se

diversificam economicamente em atividades como indústria, pecuária e serviços e possui como destaque sua capital como principal centro econômico do país.

O destaque do estado se estende a uma importante parte do setor de serviços, o turismo, na capital e algumas cidades metropolitanas o turismo de negócios assume um importante papel nacional e internacional, algumas características são primordiais nesta definição, como sua localização estratégica e vias de acesso como aeroportos com fluxo nacional e internacional, rede hoteleira diversificada e grandes complexos para realização de feiras e eventos.

Outro importante fator que potencializa o turismo de negócios na cidade de São Paulo é a concentração de sedes de grandes empresas e seu destaque internacional. No ano de 2014, de acordo com a Associação de Convenções e Congressos Internacionais (ICCA – sigla em inglês), a capital foi o principal destino das feiras internacionais realizadas no país.

O interior e o litoral destacam-se por suas atividades econômicas e de lazer, diante de uma importante diversidade e potencialidades voltadas ao turismo é importante que os órgãos gestores estaduais trabalhem em favor da formulação de políticas públicas que contemplem o desenvolvimento pleno da atividade em todo estado.

O estado de São Paulo possui um histórico relevante a mobilização de políticas públicas específicas para organizar a atividade turística, principalmente no que se refere a ações que vão ao encontro com a proposta de regionalização feita pelo Ministério do Turismo. Suas primeiras iniciativas estão relacionadas ao Decreto Lei Nº 7841 que define requisitos mínimos para a instalação e funcionamento de estâncias hidrominerais, passando por diversas atualizações ao longo dos anos até chegar a Lei 1261/2015.

O quadro 1 apresenta um breve histórico das principais políticas públicas norteadoras do turismo no estado, desta forma é possível observar que desde o início, as primeiras atividades foram voltadas ao reconhecimento, classificação e fomento de estâncias de acordo com suas potencialidades.

LEI/ DECRETO	OBJETIVO
1945 - Decreto Lei Nº 7.841	Código de Águas Minerais da União - Requisitos mínimos para a instalação e funcionamento de uma estância hidromineral.
1971 - Decreto Nº 10.426	Define novos critérios para a classificação dos municípios como estância hidromineral ou balneária.
1972 - Decreto Nº 20	Regulamentação da classificação proposta pelo Decreto nº 10.426/1971.
1977 - Lei Nº 1.457	Passa a ser adotada a terminologia estância turística, ou seja, localidades que possuir atrativos de natureza histórica, artística ou religiosa, ou de recursos naturais e paisagísticos.

1989 - Lei Nº 6.470	Criação do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos (DADETUR) entre outras atribuições, transferir recursos diretos para a execução de obras e programas ligados ao desenvolvimento do turismo nas cidades reconhecidas como estâncias.
1992 - Lei Nº 7.862 – (Revogada pela Lei nº 16.283/ 2016, a partir de 1º de janeiro de 2017).	Estabelece normas de funcionamento do Fundo de Melhoria das Estâncias e fixa critérios para transferência e aplicação de seus recursos.
1996 – Emenda Constitucional Nº 4	Altera o parágrafo 2º do Art. 146 da Constituição Estadual, estabelece o percentual destinado à dotação orçamentaria que deverá ter um piso de 10%, no mínimo, da totalidade da arrecadação dos impostos municipais das estâncias, no ano anterior e fixa critério para aplicação dos recursos.
2002 – Decreto Nº 47.180/ 2002	Institui o Projeto "Circuito das Frutas".
2011 - Decreto 56.635, (organizada pelo decreto Nº 56.638/2011 e alterado inciso II do artigo 3º pelo decreto 57748/2012).	Criação da Secretaria Estadual de Turismo de São Paulo
2015 - Lei complementar Nº 1.261	Regulariza ações para impulsionar melhorias e desenvolvimento nos locais em que a atividade turística ocorre, com o foco em obras de infraestrutura turísticas no município contemplado. Estabelece novos critérios para candidatura e escolha dos municípios/ cria a categoria de MIT.
2016 – Resolução ST 14	Estabelece parâmetros para elaboração do Plano Diretor de Turismo dos municípios e dá outras providências conforme Lei Complementar Estadual 1.261/2015.
2016 – Lei 16.283	Dispõe sobre o Fundo de Melhorias para os Municípios Turísticos.

Quadro 1. Histórico das principais Leis e Decretos para o Turismo no Estado de São Paulo.

Fonte: Organizado pelas autoras (2020).

Desde 2015 a regulamentação e normatização no processo de escolha das estâncias possibilitou um crescimento no número de municípios interessados em compor o quadro do turismo estadual paulista, um importante passo foi estabelecer a nova classificação como Município de Interesse Turístico (MIT).

GESTÃO ADMINISTRATIVA DO TURISMO NO ESTADO DE SÃO PAULO

A gestão do turismo no estado é norteada de acordo com políticas específicas determinadas pela Secretaria Estadual de Turismo criada em janeiro de 2011, pelo decreto 56.635 (Secretaria Estadual de Turismo do Estado de São Paulo, 2015). De acordo com a Secretaria Estadual de Turismo, sua “função é promover o turismo como atividade econômica de forma estratégica, contribuindo para a geração de emprego, renda e desenvolvimento em todo o Estado” (Secretaria Estadual de Turismo do Estado de São Paulo, 2015). Outras atribuições apresentadas são:

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 (Secretaria Estadual de Turismo do Estado de São Paulo, 2015).

A estrutura da Secretaria envolve, também, o Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos (DADETUR), o Conselho Estadual de Turismo, o Conselho do Turismo Regional (Secretaria Estadual de Turismo de São Paulo, 2015). Esta forma de organização atua principalmente na proposta de gestão dos municípios classificados como estâncias turísticas e municípios de interesse turístico (MIT), uma das principais políticas de atuação no turismo do estado de São Paulo.

O Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos (DADETUR) foi criado pela Lei nº 6470, em 1989 com o objetivo de transferir recursos diretos para a execução de obras e programas ligados ao desenvolvimento do turismo. Vale ressaltar que os recursos disponibilizados mediante o reconhecimento dos municípios turísticos são oriundos do Fundo de Melhoria das Estâncias, estabelecido no artigo 146 da Constituição do Estado de São Paulo.

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

§4º – Os critérios para a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos serão estabelecidos em lei, garantida a destinação de 20% (vinte por cento) para os Municípios de Interesse Turístico (Artigo 146º, Constituição Estadual de São Paulo, 2015).

O DADETUR assume o papel de direcionar recursos às localidades que já possuem o reconhecimento como estância turística ou município de interesse turístico mediante um convênio formalizado após a aprovação da proposta do projeto na Assembleia Legislativa de São Paulo. Conforme estabelece o Decreto nº 36.856/1993, o DADETUR precisa ter um Conselho para que toda sua atividade seja supervisionada e haja controle e planejamento na para a distribuição dos recursos aos municípios, neste caso, denominado Conselho de Orientação e Controle do Fundo de Melhoria das Estâncias (COC). A composição do COC é determinada da seguinte forma:

§ 1º - O COC será composto por 9 (nove) membros efetivos, nomeados pelo Governador, na seguinte conformidade:

- 1- 1 (um) de sua livre escolha;
- 2- 1 (um) indicado pela Secretaria de Planejamento e Gestão;
- 3- 1 (um) indicado pela Secretaria da Fazenda;
- 4- 1 (um) indicado pela Secretaria de Turismo;
- 5- 2 (dois) indicados pelo Conselho Estadual de Turismo;
- 6- 3 (três) indicados pela entidade representativa dos Municípios Turísticos, sendo 2 (dois) Prefeitos de Estâncias e 1 (um) Prefeito de Município de Interesse Turístico, por meio de lista sêxtupla (Artigo 4ª, Lei nº 16.283, de 15 de julho de 2016).

De acordo com a mesma Lei tais membros serão nomeados para o período de dois anos, permitida a recondução, podendo ser substituídos a qualquer tempo, tais funções são consideradas como serviço público relevante de caráter fiscalizador, no entanto, não se trata de uma função remunerada.

Outra proposta feita pela Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo que se relaciona ao DADETUR é o fundo de melhoria dos municípios turísticos – FUMTUR. Estabelecido pela Lei Nº 16.283, de 15 de julho de 2016, destinado ao desenvolvimento de programas de melhoria e preservação ambiental, urbanização, serviços e equipamentos turísticos, o FUMTUR deve ser constituído por:

- I- dotação orçamentária anual correspondente a 11% (onze por cento) da totalidade da arrecadação dos impostos municipais das Estâncias no exercício imediatamente anterior, limitada ao valor inicial da última dotação atualizado pela variação anual nominal das receitas dos impostos estaduais estimada na subsequente proposta orçamentária;
- II- créditos adicionais e suplementares que lhe sejam destinados;
- III - auxílios, doações e contribuições de qualquer natureza;
- IV- transferência de recursos, mediante convênios ou ajustes com entidades de direito público ou organismos privados nacionais e internacionais;
- V- produto das operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos;
- VI - outros recursos eventuais (Artigo 4ª, Lei nº 16.283, de 15 de julho de 2016).

Os recursos referentes ao fundo de melhoria dos municípios turísticos devem ser utilizados em conformidade com as normas e competências dos sistemas de administração financeira e orçamentária do Estado para que não haja gastos superiores. Desta forma, a

proposta prevê que os próprios destinos turísticos sejam corresponsáveis pela manutenção do fundo diante da arrecadação de impostos gerados com a atividade turística.

O Conselho Estadual de Turismo (CONTURESP), criado em 1965, tem por finalidade opinar, sugerir, indicar e propor medidas para desenvolver o turismo no Estado de São Paulo. Como todo conselho é composto por representantes de organizações ligadas ao setor do turismo, sendo estes público ou privado, e quem preside o CONTURESP é o Secretário Estadual de Turismo em exercício. A proposta dos conselhos está essencialmente relacionada com a gestão participativa, no entanto, é importante que todos tenham conhecimento desse espaço de construção coletiva, caso contrário as decisões acabam ficando nas mãos de uma pequena parte com interesses particulares.

Outro conselho proposto pelo governo do Estado é o Conselho do Turismo Regional Paulista que possui a função de desenvolver o turismo regional de forma integrada juntamente aos demais órgãos, entidades do setor público e privado. Composto por membros indicados pelos conselhos municipais de turismo, o que propõe uma gestão que contemple as particularidades de cada região do Estado de São Paulo.

O crescimento saudável da atividade turística está relacionado ao modo como é feita sua gestão pelo poder público, seu direcionamento que precisa estar conectado aos interesses coletivos e gerando oportunidades principalmente aos moradores locais, para o turismo ser bom aos turistas precisa ser excelente para os moradores.

POLÍTICA DE CLASSIFICAÇÃO DE MUNICÍPIOS TURÍSTICOS NO ESTADO DE SÃO PAULO: ESTÂNCIAS E MUNICÍPIO DE INTERESSE TURÍSTICO (MIT)

De acordo com Pupo (1974, p. 3), “o processo de desenvolvimento do turismo no estado de São Paulo, especialmente do turismo interno, teve início através das estâncias, definidas em lei estadual [...]”. O termo estância, originalmente europeu, se refere às estações hidrominerais, termais, climáticas e balneárias muito frequentadas por turistas que buscam momentos de lazer, bem-estar e saúde.

No Brasil, foi adotado primeiramente pelo estado de Minas Gerais durante os anos de 1926 e 1936 com a criação de infraestrutura turística nos municípios com potencial, originando um afluxo de população flutuante [...] (Pupo, 1974), os estados de Santa Catarina e São Paulo também assumiram a terminologia para classificar espaços em localidades com o mesmo perfil, em São Paulo, importantes obras de acesso ao litoral entre as décadas de 1930 e 1940 potencializaram a busca por segundas residências e conseqüentemente, o início da expansão da atividade no litoral paulista.

Com o fortalecimento e criação do Ministério do Turismo em 2003, ações e políticas direcionadas para setor passaram a ser implementadas e o estado de São Paulo que já possuía algumas medidas voltadas para o desenvolvimento do turismo, principalmente relacionadas estâncias, passou a se fortalecer. As diretrizes para a criação de estância hidromineral ou balneária foram estabelecidas a partir do Decreto-Lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969 que dispõe sobre a organização dos Municípios.

A criação de estâncias de qualquer natureza dependerá de aprovação dos órgãos técnicos competentes do Executivo estadual e de voto favorável da maioria absoluta da Assembleia Legislativa.

§ 1º - As estâncias hidrominerais dependerão da comprovação da existência, no território do Município, de fontes naturais de água dotada de qualidades terapêuticas e em quantidades suficientes para atender aos fins a que se destinam.

§ 2º - As estâncias climáticas e balneárias dependerão de comprovação da existência de condições relativas ao clima altitude e outros requisitos que favoreçam a instalação de hotéis, sanatórios e similares.

As estâncias hidrominerais serão administradas por Prefeitos com conhecimentos de administração municipal, nomeados pelo Governador, com prévia aprovação da Assembleia Legislativa (Artigo 118º, artigo 119º, Decreto - Lei nº 9, de 31 de dezembro de 1969).

Em 1971, por meio do decreto nº. 10.426 de 08/12/1971 foram estabelecidos os critérios para a classificação dos municípios como estância hidromineral ou balneária e regulamentada pelo decreto nº. 20 de 13/07/1972. O documento determinava que os anteprojetos ou propostas de criação de estâncias dependeriam do Poder Executivo, de prévio exame e aprovação do Fomento de Urbanização e Melhoria das Estâncias da Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo.

Até 1976, apenas municípios com características hidrominerais e balneárias poderiam pleitear o título de estância, com o estabelecimento da Lei 1.457/77 as possibilidades foram ampliadas e passou a ser adotada a terminologia estância turística, ou seja, localidades que possuir atrativos de natureza histórica, artística ou religiosa, ou de recursos naturais e paisagísticos, poderão obter o reconhecimento mediante cumprimento de normativas presentes na lei (Fino & Queiroz, 2012, p. 1).

A Lei 1457/77 foi uma importante ferramenta que permitiu a diversificação da atividade turística no estado de São Paulo e incluiu um maior número de municípios na escala do turismo estadual, nacional e internacional.

ANÁLISE DA LEI 1261/2015 – NÚMEROS DOS PRIMEIROS ANOS DE ATUAÇÃO

A política pública de reconhecimento e classificação de municípios turísticos no estado de São Paulo foi reformulada por meio da Lei complementar Nº 1261/15 e têm por objetivo impulsionar melhorias e desenvolvimento nos locais em que a atividade turística ocorre, com o foco em obras de infraestrutura turísticas no município contemplado. Na presente lei algumas modalidades de turismo que se enquadram na proposta: Turismo social, ecoturismo, turismo cultural, turismo religioso, turismo de estudos e de intercâmbio, turismo de esportes, turismo de pesca, turismo náutico, turismo de aventura, turismo de sol e praia, turismo de negócios e eventos, turismo rural e turismo de saúde (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2015).

Com o passar dos anos e ajustes nas leis e decretos, as modalidades de classificação do turismo no Estado de São Paulo passaram a ser agrupadas nas seguintes categorias: Estâncias Balneárias, estâncias climáticas, estâncias hidrominerais e estâncias turísticas, conforme apresentadas na Figura 1.

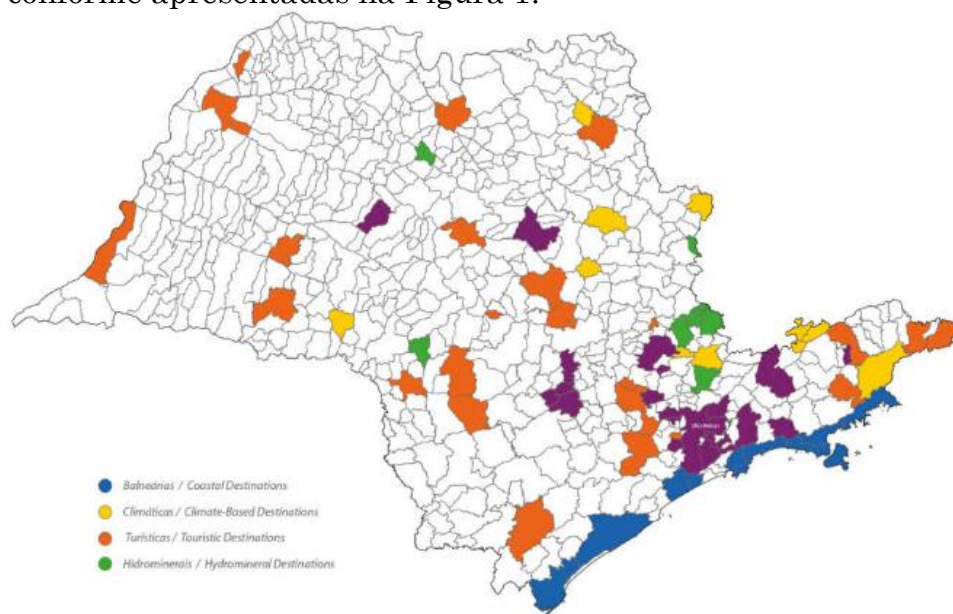


Figura 1. Mapa Categorias Turísticas no Estado de São Paulo (2019).

Fonte: Secretaria de Turismo da cidade de São Paulo, (2019).

Observa-se que no mapa apresentado pela Secretaria de Turismo do estado de São Paulo (Figura 1) é possível verificar que todos os municípios classificados como estâncias balneárias estão localizadas no litoral. As estâncias hidrominerais em menor número continuam as mesmas da década de 1970, justamente por sua particularidade, e as estâncias turísticas distribuídas por todo estado. Durante muitos anos o processo de classificação de municípios como estância foi estabelecido mediante a criação de uma lei específica, a primeira no ano de 1947, a Lei N° 38 classificou o município de Caraguatatuba, no litoral paulista como a primeira estância Balneária do estado (Raimundo, Almeida, Solha & Aldrigui, 2010).

Na sequência outros municípios seguiram os passos de Caraguatatuba e criaram leis voltadas para o reconhecimento da localidade como estância balneária, climática, hidrominerais ou turísticas. Entre 1947 e 2003, 67 municípios possuíam tais classificações e com a Lei 1261/15 um número limite foi estabelecido, atualmente, 70 municípios podem ser classificados como estância e 140 como MIT.

Existem algumas diferenças que estabelecem as classificações (estância e MIT), são estas: o tempo em que a atividade turística vem se desenvolvendo (destino consolidado), equipamentos e atrativos turísticos já existentes e a receita específica decorrente a atividade no município. Os valores disponibilizados são diferentes, ou seja, enquanto um MIT recebe em média aproximadamente R\$600 mil reais, uma estância pode chegar a R\$ 5 milhões de

reais por ano, sendo assim, os destinos com maior fluxo turístico geram um montante maior de impostos e desta forma os valores recebidos serão equivalentes.

Atualmente, no estado de São Paulo 140 municípios possuem o título de MIT e 70 reconhecidas como estâncias turísticas, pela primeira vez desde a criação da lei em 2015 o número máximo estabelecido foi atingido no ano de 2020, dado que pode ser justificado pelo tempo de ajuste de projetos antigos e abertura para novos municípios. A Lei 1261/2015 em seu artigo 3º delimita o número máximo de habitantes que o município interessado, sendo assim, poderão ser classificados como Estâncias Turísticas os municípios com até 200.000 (duzentos mil) habitantes, observado o censo demográfico decenal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, salvo aqueles classificados antes da publicação da lei complementar.

Algumas características são atribuídas aos municípios que possuem interesse em pleitear o reconhecimento de MIT ou estância turística no estado. Em seu artigo 4º do capítulo três são apresentadas as condições indispensáveis e cumulativas para o reconhecimento enquanto MIT. São estes:

I– Ter potencial turístico;

II– Dispor de serviços médicos emergenciais e, no mínimo os seguintes equipamentos e serviços turísticos: meios de hospedagem no local ou na região, serviços de alimentação e serviços de informação turística;

III– Infraestrutura básica capaz de atender a população fixa e flutuante no que se refere ao abastecimento de água potável e coleta de resíduos sólidos;

IV– Possuir expressivos atrativos turísticos, plano diretor de turismo, conselho municipal de turismo, previstos na Lei (Artigo 2º, Lei Complementar nº 1261, de 29 de abril de 2015).

Caso o município possua tais características e competências um projeto de interesse deverá ser redigido e entregue para ser avaliado pela Assembleia Legislativa do estado junto a outros documentos: Inventário turístico do município, estudo de demanda referente aos dois anos anteriores, cópia do Plano Diretor de Turismo e atas das seis últimas reuniões realizadas pelo Conselho Municipal de Turismo. Após a apreciação na Assembleia Legislativa o projeto deverá ser encaminhado a Secretaria do Estado para acareação final, quando aprovado o município deverá prestar contas de todos os gastos e investimentos realizados, a cada dois anos o município passará por uma fiscalização geral para certificação de que as recomendações da lei sejam cumpridas.

Os municípios turísticos contemplados pela classificação estadual que não apresentarem corretamente sua prestação de contas terão um prazo para revê-la e caso não consigam comprovar seus gastos mediante apresentação de notas fiscais e contratos estabelecidos poderão sofrer penalidades como a não renovação do reconhecimento. Por outro lado, quando a prestação de contas é realizada corretamente o município tem a possibilidade de se manter ou até mesmo pleitear uma nova classificação, nestes casos além da prestação de contas correta é necessário que o MIT tenha realizado importantes e necessárias alterações em sua estrutura física ao ponto do fluxo turístico e sua arrecadação com a atividade obtenha número significativos.

A Secretaria Estadual de Turismo disponibiliza em seu site uma cartilha que auxilia os municípios sobre os procedimentos e documentos necessários para que estejam aptos a pleitear o título de MIT. O documento é composto por 40 páginas e foi elaborado no ano de 2017 e tem como principal objetivo direcionar as ações de municípios do estado de São Paulo que já desenvolvem alguma modalidade de turismo e possuem o interesse em obter o reconhecimento como MIT e todos os possíveis benefícios que este reconhecimento pode trazer.

Um importante fator no processo de classificação é a presença e atuação do Conselho Municipal de Turismo local (COMTUR). Entende-se como COMTUR como: “um colegiado de entidades representativas da comunidade e do setor público e tem como responsabilidade assessorar na definição e implementação das políticas municipais de turismo” (SECRETARIA DE ESTADO DO ESPORTE E DO TURISMO PARANÁ, 2017, p.40). e acordo com o Ministério do Turismo (MTUR, 2018), o COMTUR precisa ser o primeiro passo ao se pensar em políticas públicas para um desenvolvimento integrado, pois se trata de um canal efetivo de participação de todos os envolvidos no setor com a finalidade de implementação, monitoramento, avaliação e solução de continuidade de políticas públicas mais eficientes.

O processo de criação de um COMTUR conta com algumas deliberações determinadas pelo poder público, neste caso é necessário que o município estabeleça um decreto ou lei que regulamente a formação e atuação do Conselho Municipal de Turismo durante um determinado período.

Sobre sua composição, algumas orientações são dadas, porém não há limitação do número de participantes. O MTUR recomenda que 1/3 dos seus membros represente o poder público, 1/3 da iniciativa privada e 1/3 da sociedade civil organizada (MTUR, 2018). Todos os membros precisam ter participação ou ligação com a cadeia produtiva do turismo, independente de quem esteja representando no Conselho.

§ 1º - O Conselho Municipal de Turismo, de caráter deliberativo, deve ser constituído, no mínimo, por representantes das organizações da sociedade civil representativas dos setores de hospedagem, alimentação, comércio e receptivo turístico, além de representantes da administração municipal nas áreas de turismo, cultura, meio ambiente e educação.

§ 2º - Cada Conselho terá regimento próprio, com regras para a eleição de seu presidente e duração do respectivo mandato (Artigo 2º, Lei Complementar nº 1261, de 29 de abril de 2015).

De acordo com o Art. 3º da Lei 1.261/2015, os municípios que pleiteiam o reconhecimento como Estância Turística ou MIT é necessário “manter Conselho Municipal de Turismo devidamente constituído e atuante” antes mesmo do pedido, o que mostra a autonomia do município diante da atividade turística. A manutenção do COMTUR pode ser considerada uma estratégia no processo da gestão compartilhada do turismo na localidade, o que depende do engajamento da comunidade local em saber da existência e importância do COMTUR e de sua representatividade.

No que se refere ao repasse dos valores aos municípios contemplados, os critérios para sua utilização direcionam para infraestrutura básica turística previstas no plano de

trabalho apresentado e aprovado junto ao projeto inicial. Entre os anos de 2010 e 2015, os valores destinados às estâncias turísticas do estado de São Paulo totalizaram R\$ 949.870.709,00.

O valor total disponibilizado a cada ano é previsto por dotação orçamentária proposta pela Constituição Estadual, são 11% do total de arrecadações oriundas das atividades turística para estâncias e 20% para municípios de interesse turístico. Os valores são disponibilizados de acordo com cada projeto apresentado e possui variações de acordo com a arrecadação de cada município no ano anterior ao repasse.

A lei prevê e orienta que os recursos sejam empenhados em obras de infraestrutura básica/turística, portanto é comum que revitalização de vias públicas, praças, parques entre outros sejam escolhidas pelos gestores municipais. Ao fim de cada projeto/contrato, o que geralmente correspondem a três anos, é obrigatório o envio de um relatório final de prestação de contas, a Secretaria de Turismo do estado de São Paulo oferece capacitação aos gestores e disponibiliza uma cartilha com orientações sobre os detalhes necessários para a prestação de contas.

Antes da aplicação da lei 1261/2015 menos de 70 municípios compunham o quadro, muitos destes desde o início da proposta na década de 1940 (Tabela 1).

Tabela 1.

Repases de valores às Estâncias Turísticas de São Paulo.

Ano vigente	Valor repassado
2011	R\$ 178.010.525,77
2012	R\$ 322.966.291,38
2013	R\$ 137.699.097,63
2014	R\$ 207.261.738,14
2015	R\$ 103.933.056,33
Total	R\$ 949.870.709,00

Fonte: Secretaria Estadual de Turismo de São Paulo. Organizado pelo autor (2020).

Na análise dos números apresentados é possível verificar uma oscilação nos repasses entre 2011 e 2015, em destaque está o ano de 2012 com um valor significativo de R\$ 322.966.291,38 destinados apenas para municípios classificados como estâncias no estado de São Paulo. Considerando que em 2011 não houve nenhum motivo aparente que justifique o maior repasse em 2012, é possível que o valor esteja relacionado às etapas de contratos ligados às obras de infraestrutura com foco na Copa do Mundo realizada em 2015 no Brasil, no entanto, não há informações disponibilizadas que confirmem esta hipótese.

Atualmente, o quadro limite proposto pela lei está completo com 70 estâncias e 140 MITs, ou seja, mais municípios estão recebendo o repasse para o fomento da atividade e o

montante geral ainda assim é menor do que dos anos anteriores a lei, conforme apresenta (Tabela 2):

Tabela 2.

Repasse de valores às Estâncias e Municípios de Interesse Turístico de São Paulo após a Lei 1.261/2015.

Ano vigente	Valor repassado
2016	R\$ 74.034.478,40
2017	R\$ 75.375.870,50
2018	R\$ 94.694.665,00
2019	R\$ 182.891.404,00
2020	R\$ 79.625.225,40
Total	R\$ 506.621.643,00

Fonte: Secretaria Estadual de Turismo de São Paulo. Organizado pelo autor (2020).

A Tabela 2 apresenta o número de repasses realizados de acordo com as novas diretrizes estabelecidas em 2015, o ajuste nos projetos e atualização de documentações fez com que o número de municípios diminuísse no primeiro momento, bem como o valor dos repasses. No entanto, é notório o crescimento dos repasses nos anos seguintes que acompanhou o aumento no número de municípios contemplados, em 2020 o número total de municípios estabelecido pela foi atingido, mas a pandemia paralisou as atividades e o início dos novos contratos.

Uma simples comparação entre os repasses possibilita uma reflexão sobre os valores dos recursos disponibilizados antes e depois da nova lei, ao serem comparados é possível verificar uma diferença de 53% entre os períodos, antes um número menor de municípios concentrava um número maior de repasses, cabe um estudo mais aprofundado para verificar em qual período os repasses estão realmente de acordo com as arrecadações. Importante citar que as fontes pesquisadas não apresentam essa informação.

Outro dado a ser considerado é que a ampliação do número de oportunidades aos municípios possibilitou o fomento da atividade no interior do estado, um exemplo é o município de Santo Expedito, que mesmo a mais de 600km de distância da capital movimentou de forma significativa o turismo religioso na região em que está inserido.

O mapa representado pela figura a seguir apresenta a localização geográfica dos municípios classificados como estâncias em rosa e os municípios de interesse turísticos em azul, desta forma é possível visualizar que o maior número de MITs está localizado no interior do estado e a maior parte das estâncias no litoral.

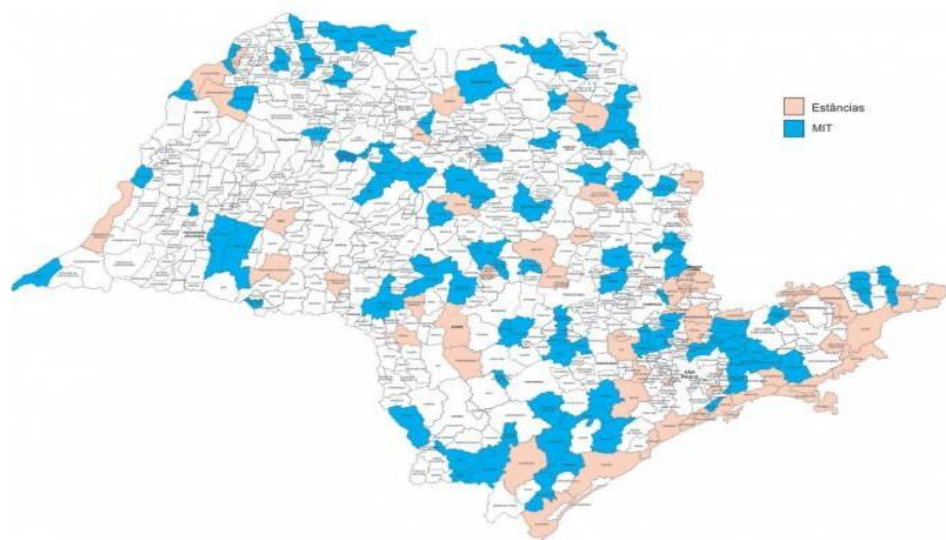


Figura 2. Mapa Estâncias Turísticas e MIT's.

Fonte: Secretaria Estadual de Turismo e São Paulo (2019).

Estâncias e Municípios de Interesse Turístico (MIT) no estado de São Paulo possuem um importante papel econômico e no desenvolvimento local, no entanto, com as paralisações das atividades devido a Pandemia Covid-19, o setor do turismo vem sofrendo impactos e para que a atividade tenha êxito em sua retomada, se faz necessário que novas propostas sejam estabelecidas por parte do Governo do Estado de São Paulo, pois se parte dos repasses são oriundos de impostos gerados pelo turismo, o que será repassado aos municípios se não houver fluxo turístico?

Diante do cenário do turismo mundial, as políticas públicas precisam assumir um papel que além de nortear as ações de fomento da atividade, possam estabelecer segurança e manutenção dos processos.

CONCLUSÃO

A lei 1.261/2015 estabelece critérios e um novo formato de gestão do turismo regional, reformula o processo de acesso dos municípios interessados e possibilitam novas oportunidades para outros municípios do estado, principalmente os localizados no interior que não possuíam maior visibilidade, mas atuantes no turismo regional.

A lei completa cinco anos em 2021 e alguns resultados podem ser notados, principalmente no que se refere às obras de infraestrutura, no entanto, ainda faltam informações e números mais específicos sobre os resultados obtidos, principalmente sobre os resultados que impactam diretamente a população local, como criação de postos de trabalho e fortalecimento do comércio local. Seria importante que os canais de comunicação e transparência da Secretaria Estadual de Turismo apresentassem de forma clara e objetiva os resultados de tais investimentos, o que não é possível até o momento.

As estâncias turísticas assumem um importante papel no processo de desenvolvimento do turismo no estado de São Paulo, visto que o repasse dos valores é essencial para a

manutenção dos espaços e equipamentos turísticos. Uma vez que o município mantém uma boa infraestrutura turística sua capacidade de acolher turistas e atender à população local pode ser considerado um fator positivo no processo de desenvolvimento da atividade.

No entanto, antes da Lei 1262/2015 não havia um comprometimento por parte dos municípios em estabelecer padrões de melhorias, o que não influenciava na manutenção do reconhecimento como estância turística, pouco era feito e os valores continuavam a ser disponibilizados, valores muito maiores que os atuais conforme apresentado na análise deste artigo. A nova Lei estabelece um rigor mediante parâmetros que passam por revisão a cada três anos e a possibilidade de perder o reconhecimento por falta de organização e gestão dos recursos estimula os municípios a buscar capacitação técnica específica, o que no mínimo os tire da zona de conforto.

REFERÊNCIAS

- ALESP. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (1971). Lei n. 10.426, de 08 de dezembro de 1971. São Paulo: [s.n], 1971. Recuperado em janeiro 2020, de: <https://bityli.com/QcIrT>.
- ALESP. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (1977). Lei n. 1.457, de 11 de novembro de 1977. São Paulo: [s.n], 1977. Recuperado em janeiro 2020, de: <https://bityli.com/7fozI>.
- ALESP. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (1989). Lei n. 6.470, de 15 de junho de 1989. São Paulo: [s.n], 1989. Recuperado em janeiro de 2020, de: <https://bityli.com/kLZ60>.
- ALESP. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (2011). Decreto n. 56.638, de 1º de janeiro de 2011. São Paulo: [s.n], 2011. Recuperado em janeiro de 2020, de: <https://bityli.com/7rOUD>.
- ALESP. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (2015). Lei Complementar n.1.261, de 29 de abril de 2015. São Paulo: [s.n], 2015. Recuperado em janeiro de 2020, de: <https://bityli.com/fg95j>.
- ALESP. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (2016). Lei n.16.283, de 15 de julho de 2016. São Paulo: [s.n], 2016. Recuperado em janeiro de 2020, de: <https://bityli.com/FGe6B>.
- Beni, M. C. (2003). Globalização do Turismo: megatendências do setor e a realidade brasileira. São Paulo: Aleph.
- Brasil. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. (art. 6.º, Capítulo II/ art. 227, Capítulo VII/ art. 217, § 3.º, Capítulo III).
- Carvalho, M. A. (2010). Análise da cronologia de criação das estâncias turísticas no Estado de São Paulo. Anais/ São Paulo: ANPTUR, Recuperado em 11 de agosto 2020, de: <https://repositorio.usp.br/item/002266691>.
- Fino, P.; Queiróz, O. (2012). Políticas públicas de turismo no Estado de São Paulo: evolução da legislação no caso das Estâncias. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE INVESTIGAÇÃO TURÍSTICA. Anais/ São Paulo: Escola de Artes, Ciências e

- Humanidades da Universidade de São Paulo, 1.
- IBGE. (2020). PIB Brasil/ Turismo. Recuperado em janeiro 2020, de: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, LXV, p. 682-693.
- Morlino, L. Problemas y opciones en la comparación. (1994). In: Sartori, G; Morlino, L. (Org.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza. p. 13-28.
- Paraná. Secretaria de Estado do esporte e do turismo do. (2017). *Orientação para Gestão Municipal do Turismo Guia Prático para Dirigentes Públicos Municipais de Turismo*. Recuperado em 15 de setembro de 2020, de: http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/Apostila_Gestao_Municipal.pdf.
- Pimentel, M. P. C. & Pimentel, Thiago Duarte. (2011). A trajetória das políticas públicas de turismo brasileiras 1930-2010. In: XXXV ENAMPAD. Recuperado em 04 de janeiro de 2020, de: <https://bityli.com/2EgL6>.
- Pupo, O. A. (1974). *ABC do Turismo e Estâncias*. São Paulo: Martins
- São Paulo. Secretaria de Turismo do Estado de. *Cartilha de Orientação de Acordo com a Lei 1261/2015*. Recuperado em janeiro 2020, de: <http://www.turismo.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=108n>.
- São Paulo. Constituição Estadual. Recuperado em 30 março 2020, de www.legislacao.sp.gov.br/legislacao.
- São Paulo. Secretaria de Turismo do Estado de. (2019). *Mapa Estâncias Turísticas e MIT's*. Disponível em: Recuperado em 10 de fevereiro de 2020, de: <https://www.turismo.sp.gov.br/dadetur/mit>.
- São Paulo. Secretaria de Turismo do Estado de. *Informações gerais sobre o turismo no Estado de São Paulo*. Recuperado em agosto de 2020, de: <https://www.turismo.sp.gov.br/dadetur/recursos-liberados>.
- São Paulo. Secretaria de Turismo do Estado de. (2016). Resolução ST – 14, de 21 de junho de 2016. Disponível em: Recuperado em 10 abril de 2020, de: <https://bityli.com/DtG3S>.
- São Paulo. Secretaria de Turismo da cidade de. (2019). *Mapa Categorias Turísticas no Estado de São Paulo*. Disponível em: Recuperado em 10 de fevereiro de 2020, de: <https://visitesaopaulo.com/sobre-sp/destinos-regioes/>.
- Sartori, G. Comparación y Método Comparativo. (1994) In: Sartori, G.; Morlino, L. (org.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza. p. 29-50.
- Secchi, Leonardo. (2013). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning.
- Schneider, S.; Schmitt, C. J. (1998). O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87.

ⁱ Docente do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista (Unesp) / Presidente Prudente SP. E- mail: rosangela.thomaz@unesp.br

ii Berta Lucia do Nascimento Camargo - Discente do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista (Unesp) / Presidente Prudente SP. E-mail:

berta.nascimento@fatec.sp.gov.br

iii Direito social (art. 6.º, Capítulo II). A promoção do lazer como um dever da família, da sociedade e principalmente do Estado (art. 227, Capítulo VII), o Poder Público “incentivará o lazer, como forma de promoção social” (art. 217, § 3.º, Capítulo III).