FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO
FACULDADE FIA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE NEGÓCIOS

GUILHERME DE MIRANDA CLEMENTINO

GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO DO TURISMO: O CASO DO DISTRITO TURÍSTICO SERRA AZUL

São Paulo
2026

GUILHERME DE MIRANDA CLEMENTINO

GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO DO TURISMO: O CASO DO DISTRITO TURÍSTICO SERRA AZUL

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Negócios, mantida pela Fundação Instituto de Administração, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Negócios, sob a orientação do(a) Prof. Dr. Diego Bonaldo Coelho

São Paulo
2026

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Bibliotecário Chefe
Kleber Zornoff Manrubia CRB-8 /7561

Clementino, Guilherme de Miranda.
Governança territorial e desenvolvimento do turismo: o caso do Distrito Turístico Serra Azul. / Guilherme de Miranda Clementino. São Paulo, [s.n.]: 2026.
170 f.: il., tab.

Orientador: Prof. Dr. Diego Bonaldo Coelho.
Área de concentração: Administração.
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Negócios) – Faculdade FIA de Administração e Negócios, Programa de Pós-Graduação em Stricto Sensu, 2026.

1. Distrito turístico. 2. Governança territorial. 3. Política pública. 4. Turismo. 5. Atração de investimentos. 6. Setor de Turismo - Governança - Brasil. I. Coelho, Diego Bonaldo. II. Mestrado Profissional. III. Faculdade FIA de Administração e Negócios. IV. Fundação Instituto de Administração.

Dedico este estudo aos que estiveram ao meu lado nessa jornada. Seja com apoio, seja com a compreensão da minha ausência. À Pri, que quando eu ainda tinha dúvidas sobre o melhor momento de começar os estudos, me lembrou que “o tempo passaria de qualquer jeito.”

Agradeço meu orientador Prof. Dr. Diego Bonaldo Coelho, cujo suporte foi dado muito antes do início da pesquisa, quando o Mestrado ainda era uma dúvida. Obrigado pelo incentivo e pelo acompanhamento.

“É justo que muito custe o que muito vale”
Santa Teresa D’Ávila

RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo analisar como a governança do Distrito Turístico Serra Azul tem se estruturado e operado, bem como de que forma é percebida pelos atores envolvidos na região. A política pública dos Distritos Turísticos do Estado de São Paulo, instituída por meio da Lei 17.374, de 08 de junho de 2021, do Decreto 65.954, de 25 de agosto de 2021 e outros instrumentos, propõe um modelo de governança que busca articular governos estadual e municipais com a iniciativa privada, visando estimular a atração e a implantação de empreendimentos de natureza turística, nacional e internacional. O Distrito Turístico Serra Azul (DTSA), que abrange porções dos municípios de Itupeva, Jundiaí, Louveira e Vinhedo, foi o segundo oficialmente reconhecido pelo Governo do Estado de São Paulo a partir do Decreto 66.273, de 29 de novembro de 2021, mobilizando de maneira associativa lideranças públicas e empresariais para estimular investimentos e ações estratégicas no setor de turismo. Apesar do caráter inovador deste arranjo institucional, há escassez de estudos que examinem como esse modelo de governança tem se estruturado e atuado na prática, considerando as diversas dimensões previstas em literatura sobre governança territorial. A pesquisa adotou um método qualitativo, combinando entrevistas com participantes da governança (públicos e privados) e pesquisa documental, com suporte do software IRAMUTEQ para análises lexicais estatísticas. Como resultados, identificou-se que a governança do Distrito Turístico Serra Azul apresenta um arranjo institucional em processo de consolidação, marcado pela articulação entre governo estadual, municípios e iniciativa privada por meio do Conselho Gestor e de instrumentos complementares de governança. A análise das entrevistas revelou que esse modelo tem contribuído para ampliar a coordenação entre atores e para estruturar agendas comuns relacionadas à infraestrutura, planejamento territorial e atração de investimentos, embora ainda enfrente desafios associados à coordenação intermunicipal e à implementação de projetos estruturantes no território. Os achados indicam que a política pública de Distritos Turísticos representa um instrumento promissor de governança territorial aplicada ao turismo, oferecendo subsídios para o aprimoramento desse modelo no Estado de São Paulo e para futuras pesquisas sobre seus efeitos em outros territórios.

Palavras-chave: Distrito turístico. Governança territorial. Política pública. Turismo. Atração de investimentos.

ABSTRACT

This research aimed to analyze how the governance of the Serra Azul Tourist District has been structured and operated, as well as how it is perceived by the actors involved in the region. The public policy of Tourist Districts in the State of São Paulo, established through Law No. 17,374 of June 8, 2021, Decree No. 65,954 of August 25, 2021, and other instruments, proposes a governance model designed to articulate state and municipal governments with the private sector in order to stimulate the attraction and implementation of tourism-related enterprises, both national and international. The Serra Azul Tourist District (DTSA), which encompasses portions of the municipalities of Itupeva, Jundiaí, Louveira, and Vinhedo, was the second district officially recognized by the Government of the State of São Paulo through Decree No. 66,273 of November 29, 2021, mobilizing public and business leaders in a collaborative manner to stimulate investments and strategic actions in the tourism sector. Despite the innovative character of this institutional arrangement, there is still a scarcity of studies examining how this governance model has been structured and has operated in practice, considering the various dimensions addressed in the territorial governance literature. The research adopted a qualitative method, combining interviews with governance participants from both the public and private sectors and documentary research, supported by the IRAMUTEQ software for statistical lexical analyses. The results showed that the governance of the Serra Azul Tourist District presents an institutional arrangement that is still in the process of consolidation, marked by the articulation between the state government, municipalities, and the private sector through the Governing Council and complementary governance instruments. The interview analysis revealed that this model has contributed to strengthening coordination among actors and to structuring common agendas related to infrastructure, territorial planning, and investment attraction, although it still faces challenges associated with intermunicipal coordination and the implementation of strategic projects within the territory. The findings indicate that the Tourist Districts public policy represents a promising instrument of territorial governance applied to tourism, offering insights for improving this model in the State of São Paulo and for future research on its effects in other territories.

Keywords: Tourist district; Territorial governance; Public policy; Tourism; Investment attraction.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensões, categorias e critérios para avaliação de práticas de governança territorial 29
Quadro 2 - Dimensões analíticas do MAGRET 32
Quadro 3 - Estrutura do SITEGO 33
Quadro 4 - Visão geral comparativa dos três frameworks 34
Quadro 5 - Linha do tempo: PNMT e PRT (1994-2024) 39
Quadro 6 - Indicadores do Pilar 1 – Ambiente de Negócios (TTDI 2024) 44
Quadro 7 - Relação de Distritos Turísticos criados e seus Decretos 59
Quadro 8 - Síntese da abordagem metodológica 65
Quadro 9 - Técnicas e Softwares Utilizados na Pesquisa 66
Quadro 10 – Lista dos entrevistados 68
Quadro 11 – Documentos analisados 71
Quadro 12 – Temas das classes e respectivos proporções no corpus textual 103

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Elementos que caracterizam um Distrito Turístico 17
Figura 2 - Contextualização das práticas de governança territorial 26
Figura 3 - Dimensões de análise 35
Figura 4 – Relação entre dimensões do framework e objetivos específicos da pesquisa 36
Figura 5 - TTDI framework 43
Figura 6 – Framework dos Múltiplos Fluxos de Kingdon 47
Figura 7 - Levantamento SETUR-SP 49
Figura 8 – Lista empreendimentos existentes até 2021 60
Figura 9 – Lista empreendimentos a implantar 61
Figura 10 – Delimitação DTSA 61
Figura 11 - Modelo de Governança 78
Figura 12 - Recomendações de delimitação geográfica para Distritos Turísticos 82
Figura 13 - Definição dos Distritos Turísticos 82
Figura 14 – Nuvem de palavras 91
Figura 15 – Árvore de similitude 95
Figura 16 – Dados de segmentos (CHD) - IRAMUTEQ 101
Figura 17 - Dendrograma 101
Figura 18 – CHD representada por dendrograma do tipo filograma 109
Figura 19 – Termos do filograma versus Classes temáticas 109
Figura 20 - AFC 110
Figura 21 – AFC com visualização em plano fatorial 113

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 13

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO 18

1.2 OBJETIVO GERAL 18

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS 18

1.4 JUSTIFICATIVA 18

1.4.1 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS 20

1.4.2 CONTRIBUIÇÕES PRÁTICAS 20

1.4.3 CONTRIBUIÇÕES METODOLÓGICAS 20

1.4.4 ESQUEMA GERAL DA DISSERTAÇÃO 21

2. REFERENCIAL TEÓRICO 22

2.1 TURISMO, TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO 22

2.2 OS CONCEITOS DE GOVERNANÇA E GOVERNANÇA TERRITORIAL: EVOLUÇÃO, DISTINÇÕES E FUNDAMENTOS 23

2.2.1 AVALIAÇÃO DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL: MODELOS ANALÍTICOS E SISTEMAS DE INDICADORES 28

2.2.2 CONVERGÊNCIA ENTRE METODOLOGIAS: DELINEAMENTO DOS EIXOS DE INVESTIGAÇÃO DA GOVERNANÇA DO DISTRITO TURÍSTICO SERRA AZUL (FRAMEWORK) 33

2.3 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE TURISMO: DO ENFOQUE MUNICIPAL AO REGIONAL 37

2.4 DESENVOLVIMENTO, COMPETITIVIDADE E AMBIENTE DE NEGÓCIOS NO TURISMO 41

2.5 A LEI DOS DISTRITOS TURÍSTICOS DE SÃO PAULO 45

2.5.1 CONTEXTO DA PROPOSIÇÃO – COMO POLÍTICAS PÚBLICAS EMERGEM 48

2.5.2 ESTRUTURA LEGAL E CARACTERÍSTICAS DOS DISTRITOS TURÍSTICOS 56

2.6 O CASO DO DISTRITO TURÍSTICO DE SERRA AZUL 58

3. MÉTODOS DE PESQUISA 63

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA 63

3.2 TÉCNICAS E SOFTWARES UTILIZADOS NA PESQUISA 65

3.3 COLETA DE DADOS 66

3.3.1 ENTREVISTAS COM MEMBROS DA GOVERNANÇA 67

3.3.2 CARACTERIZAÇÃO DOS RESPONDENTES 67

3.4 ANÁLISE DOS DADOS 72

3.5 CONVERGÊNCIA DOS DADOS 73

3.6 LIMITAÇÕES DO MÉTODO DE PESQUISA 74

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS 75

4.1. RESULTADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL 75

4.1.1. OBJETIVOS DA POLÍTICA PÚBLICA E MODELO DA GOVERNANÇA 76

4.1.2. LEIS MUNICIPAIS E DEMAIS DOCUMENTOS 88

4.2. RESULTADOS DA ANÁLISE DAS ENTREVISTAS 89

4.2.1. RESULTADOS DA ANÁLISE LEXICAL (IRAMUTEQ) 89
4.3. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 114
5. PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO 145
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 146
6.1. PRINCIPAIS RESULTADOS ENCONTRADOS NA PESQUISA DE CAMPO 146
6.2. OBSERVAÇÕES SOBRE OS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DESTA PESQUISA 146
6.3. RECOMENDAÇÕES PARA O SETOR 147
6.4. LIMITAÇÕES DA PESQUISA. SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS 148
6.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 148
APÊNDICE A 164
APÊNDICE B 166
APÊNDICE C 168

1. INTRODUÇÃO

O turismo é destacado pela Organização Mundial do Turismo (OMT) como um dos setores econômicos de crescimento mais acelerados no mundo, ultrapassando, em volume de negócios, indústrias tradicionais como a exportação de petróleo, a produção de alimentos e o setor automotivo (OMT, 2024). Além de impulsionar a economia global, o turismo tem influência sobre desenvolvimento socioeconômico, especialmente em países emergentes, onde se tornou uma das principais fontes de receita e geração de empregos. Seu impacto se estende para diversas áreas, como construção civil, agricultura e telecomunicações, demonstrando sua capacidade de dinamizar diferentes segmentos econômicos e promover inclusão e crescimento sustentável (OMT, 2024). Contudo, o crescimento acelerado do turismo impõe desafios significativos à gestão sustentável da atividade. Encontrar o equilíbrio entre os interesses econômicos que o turismo estimula e o planejamento de seu desenvolvimento, de modo a preservar o meio ambiente, por exemplo, continua sendo uma tarefa complexa, pois envolve critérios e valores subjetivos e depende de políticas ambientais e turísticas adequadas - ainda em construção tanto no Brasil quanto em outros países (Ruschmann, 2016). Apesar das contribuições do setor ao desenvolvimento, o fenômeno muitas vezes provoca degradação ambiental nas áreas (Marujo; Carvalho, 2010), além do fato de que, quando ocorre desenfreadamente, o turismo traz consigo ameaças às cidades e ao seu bom funcionamento no longo prazo (Veríssimo *et al.*, 2020).

A OMT (2025) define o turismo como o deslocamento temporário de pessoas para locais fora de seu ambiente habitual, motivado por lazer, negócios ou visitas a familiares. Enquanto fenômeno, é complexo e multifatorial, cujas causas e efeitos não podem ser analisados de maneira simplista (Beni, 2019). A literatura da área, muitas vezes, tende a tratar seus componentes de forma isolada, refletindo uma fragmentação na produção do conhecimento em turismo já identificada em revisões sistemáticas do campo (Silva; Oliveira; Panosso Netto, 2025). No entanto, a diversidade de abordagens disciplinares não representa, necessariamente, um obstáculo para a consolidação do turismo como campo de estudo, mas sim um reflexo de sua amplitude e interdisciplinaridade (Pakman, 2014).

A compreensão do turismo como campo de conhecimento requer um olhar epistemológico atento. Panosso Netto e Castillo Nechar (2014) mostram que a epistemologia aplicada ao turismo agrega diferentes escolas teóricas e sistematiza a formação histórica dessas perspectivas, chamando atenção para um ponto crítico: “A falta de visão da importância que a

epistemologia tem para o turismo não se deriva do pouco tempo que ela é aplicada a este campo de estudos, mas sim, possivelmente, da falta de atenção de seus investigadores" (Panosso Netto; Castilho Nechar, 2014, p. 137). Para compreensão da presente pesquisa, é de grande relevância situar o turismo na economia, mostrando a força do setor a nível global, além de conectar a temática às práticas de governança.

De acordo com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2023), o turismo é um dos principais catalisadores do desenvolvimento regional, desempenhando papel estratégico como política pública em que atores locais e regionais assumem responsabilidade significativa. A Organização enfatiza a capacidade do setor de gerar empregos de qualidade em diferentes áreas - como gastronomia, agroturismo e indústrias criativas - e de contribuir para a coesão social e territorial (OCDE, 2023).

De acordo com relatório da Oxford Economics (2024), uma das principais consultorias globais de previsão econômica e análise setorial, o turismo global segue como um dos setores mais dinâmicos e resilientes da economia mundial. Em 2025, a projeção foi que as chegadas internacionais atingiriam 1,75 bilhão de visitantes, representando um crescimento de 12% em relação ao ano anterior e consolidando-se acima dos níveis pré-pandemia. Esse crescimento expressivo reforça a relevância do setor, impulsionado pelo aumento do consumo global e pela busca por experiências de viagem mais diversificadas.

Além do volume expressivo de turistas, o impacto econômico do setor é relevante. A indústria do turismo contribuiu com aproximadamente de US$ 11 trilhões ao Produto Interno Bruto (PIB) mundial em 2024, o equivalente a aproximadamente 10% da economia global (Oxford Economics, 2024; WTTC, 2025). Já para 2025, era de que o setor termine o ano tendo contribuído com US$ 11,7 trilhões ao PIB mundial e com adição de 14 milhões de empregos ao redor do planeta, chegando à marca de 371 milhões no total – o que representa mais que a população dos Estados Unidos da América (WTTC, 2025). Esses números evidenciam o turismo como um vetor estratégico para o desenvolvimento econômico, impulsionando desde pequenos negócios locais até grandes conglomerados da hospitalidade e transporte.

Apesar desse cenário otimista, há desafios e incertezas que podem impactar a trajetória de crescimento do turismo global. Fatores como instabilidade geopolítica, políticas comerciais restritivas, inflação persistente e a recuperação mais lenta de algumas economias, como a China, são indicadores de incertezas sobre a sustentabilidade desse crescimento no longo prazo. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, o relatório da Oxford Economics (2024) destacava que possíveis mudanças na política comercial e tarifária poderiam afetar diretamente a demanda por viagens internacionais, enquanto a recuperação do turismo emissor chinês ainda está 33%

abaixo dos níveis de 2019. Segundo o World Travel and Tourism Council (WTTC) (2025), o gasto de turistas internacionais nos EUA sofreria uma redução de US$ 12,5 bilhões, chegando a US$ 169 bilhões no fechamento de 2025 (em 2024, havia chegado a US$ 181 bilhões). Se consolidado, os EUA podem ser o único país, dos 184 analisados pelo WTTC e Oxford Economics, a ter uma retração no gasto de turistas internacionais no país (WTTC, 2025). Os resultados do turismo são, portanto, sensíveis a muitos fatores, sendo o seu planejamento ferramenta importante para que o setor seja mais resiliente.

No Brasil, o turismo tem se consolidado como um setor estratégico para o crescimento econômico, representando aproximadamente 8% do PIB nacional (em 2023, o país recebeu 5,9 milhões de turistas estrangeiros, que contribuíram para uma receita de US$ 6,9 bilhões, valor correspondente a 15,3% das exportações de serviços). Além do impacto direto na economia, o turismo também impulsiona investimentos em infraestrutura, geração de empregos e desenvolvimento regional (Brasil, 2024). Já em 2024, de acordo com o Panrotas (2025), o país alcançou a marca recorde de 6.77 milhões de turistas internacionais e US$ 7,3 bilhões em gastos de turistas estrangeiros. Para 2025, projetou-se que o setor de viagens e turismo no Brasil contribuiria com aproximadamente US$ 167,6 bilhões para o PIB, equivalentes a 7,7% da economia nacional, além de sustentar 8,2 milhões de empregos (WTTC, 2025).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2024), o turismo doméstico no Brasil demonstrou uma forte recuperação nos últimos anos, refletindo a retomada econômica e a crescente demanda por viagens internas. Segundo o órgão, o número de viagens realizadas dentro do país aumentou 71,5% entre 2021 e 2023, passando de 12,3 milhões para 21,1 milhões. As informações trazidas ajudam a traduzir a pujança do setor, ao mesmo tempo em que apresentam, conjuntamente, a observação de que o turismo está conectado ao desenvolvimento econômico, fontes de receita e outros aspectos relacionados à transversalidade da atividade. No entanto, a existência de fluxos turísticos não garante, por si, que os benefícios econômicos da atividade estejam sendo distribuídos adequadamente ou mesmo que haja consenso sobre seus efeitos positivos.

Neste contexto, Veríssimo *et al*. (2020) realizam uma revisão sistemática da literatura apresentando como autores vêm tratando de fenômenos como "turismofobia" e "*overtourism*". Apesar de serem conceitos recentes (com picos de publicações de 2018 em diante), os autores reconhecem que os excessos do turismo são estudados há muito tempo. O turismo, portanto, deve ser estudado como propulsor de desenvolvimento com cautela, não só pelas diferentes abordagens quanto aos seus benefícios e malefícios, mas também pelo prisma de como

governança efetiva é condição-chave para que o desenvolvimento seja sustentável (OMT, 2024; Sharpley, 2023; Bhuiyan *et al*., 2023).

A governança territorial compõe um mosaico de práticas e arranjos institucionais voltados à gestão dos interesses dos diferentes stakeholders que atuam em um determinado território. Governança essa, entendida por Backes e Morais (2024) como aquela que tem como foco principal gerir assuntos públicos a partir do envolvimento de agentes públicos e privados, a começar pelo processo de tomada de decisão descentralizada. A temática é apresentada por diversos autores, abordando as interrelações e coordenações entre atores públicos e privados, no âmbito das discussões comuns aos envolvidos (Rosenau; Czempiel, 1992; Dallabrida, 2006, 2015, 2016; Romero; Farinós, 2011; Lima, 2019). Na abordagem do presente estudo, mergulha-se na governança territorial como um dos construtos da pesquisa, dando atenção a como atores públicos e privados se organizaram sob um novo formato proposto pelo Governo do Estado de São Paulo (GESP) a partir de sua Secretaria de Turismo e Viagens (SETUR-SP), que criou uma legislação para um fim específico, de ação sinérgica com vistas à atração de investimentos. O estudo, portanto, passou pela investigação aprofundada do funcionamento da governança criada, como se verá mais a frente. Afinal, o que de fato é a governança criada no âmbito do Distrito Turístico Serra Azul? Como funciona e como os atores participantes do arranjo percebem o modelo, na prática?

Nesse sentido, a literatura que aborda a organização de atividades econômicas em base territorial contribui para compreender a relevância desses arranjos. Conforme argumenta Porter (1989), as localidades desempenham papel fundamental na configuração de dinâmicas produtivas, na medida em que concentram atores, recursos e relações que favorecem a articulação entre diferentes agentes. Essa perspectiva deu origem a diversas abordagens analíticas, como os Arranjos Produtivos Locais (APLs), *clusters*, distritos e outras formas de organização territorial, nas quais a interação entre atores e a coordenação institucional assumem papel central.

Mais do que enfatizar resultados econômicos, tais abordagens evidenciam a importância dos mecanismos de articulação e coordenação entre os atores que compartilham um mesmo território, aspecto diretamente relacionado ao conceito de governança territorial. Nesse contexto, o turismo também se organiza a partir de dinâmicas territoriais específicas, envolvendo múltiplos agentes e demandando estruturas de coordenação que viabilizem sua atuação conjunta. É nesse cenário que se insere o Distrito Turístico Serra Azul (DTSA), implementado em 2021 no estado de São Paulo e objeto do presente estudo. Sua viabilização decorre do amadurecimento de um território turístico que, a partir da mobilização de atores

locais, apresentou ao governo estadual a documentação necessária para sua formalização como Distrito Turístico (Plano Básico de Implementação do Distrito Turístico Serra Azul, 2021). Tal iniciativa foi possibilitada pela criação prévia de um arcabouço legal específico, que instituiu uma política pública voltada à organização de territórios turísticos por meio de modelos de governança estruturados, envolvendo governo estadual, municípios e setor privado (São Paulo, 2023).

No Manual de Distritos Turísticos disponibilizado pela SETUR-SP, são apresentadas as características que definem um Distrito Turístico, conforme imagem a seguir:

Figura 1 - Elementos que caracterizam um Distrito Turístico



Fonte: SÃO PAULO, 2023

Portanto, no caso estudado, a governança a ser explorada não se direcionou à corporativa, mas sim à governança de um território notadamente turístico, entendendo como o modelo instituído tem se estruturado e atuado na região. Desta forma, o presente estudo abordou conceitos de turismo, arranjos, políticas públicas e, sobretudo, governança territorial, buscando compreender como a governança do Distrito Turístico Serra Azul tem se estruturado e atuado, considerando a legislação paulista criada especificamente para dar suporte ao modelo implementado no Serra Azul, compreendido por partes de quatro municípios (Vinhedo, Itupeva, Louveira e Jundiaí), que somam aproximadamente 41 quilômetros quadrados de área com uma série de atrativos turísticos. A análise foi conduzida a partir da exploração do caso (estudo de caso), buscando caracterizar a governança do Distrito Turístico Serra Azul, analisar sua atuação

a partir de dimensões consagradas na literatura sobre governança territorial, confrontar percepções dos stakeholders com objetivos formais da lei e sistematizar os achados de maneira coerente com o objetivo geral do presente estudo, que será detalhado na sequência.

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO

Diante da contextualização feita, têm-se o seguinte problema de pesquisa: **Como o modelo de governança do Distrito Turístico Serra Azul tem se estruturado e operado, e de que forma é percebido pelos atores envolvidos?**

Desta forma, se buscou entender, a partir de conceitos de governança territorial e aprofundamento nos objetivos daquele arranjo, percepções de stakeholders sobre como a governança tem se estruturado e como tem atuado no território.

1.2OBJETIVO GERAL

O objetivo geral caracteriza-se por: **Analisar como o modelo de governança do Distrito Turístico Serra Azul tem se estruturado e operado, bem como de que forma é percebido pelos atores envolvidos.**

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Caracterizar a estruturação institucional da governança territorial do Distrito Turístico Serra Azul, identificando como ocorreu sua conformação, seus marcos normativos, principais documentos norteadores e atores envolvidos.
- Analisar a atuação da governança do Distrito Turístico Serra Azul com base em dimensões reconhecidas na literatura sobre governança territorial.
- Comparar o que se propõe como objetivos da política pública dos Distritos Turísticos de São Paulo (Lei 17.374/2021 e regramentos) com a realidade percebida pelos stakeholders no caso do Distrito Turístico Serra Azul.

1.4 JUSTIFICATIVA

A política denominada Distritos Turísticos envolve um arcabouço legal que cria mecanismos de governança em territórios definidos a partir da pactuação de poder público e iniciativa privada, tendo por objetivo organizar o território para expansão e atração de novos

empreendimentos, gerando valor ao ecossistema turístico local. O presente estudo passa pelo entendimento da dinâmica dessa política, dando especial atenção a um dos Distritos Turísticos implementados em SP, o Distrito Turístico Serra Azul, buscando compreender o fenômeno em uma lógica exploratória.

Pelas características do Distrito Turístico Serra Azul, que conta com governança formalizada e em pleno funcionamento desde sua decretação, o foco da dissertação foi explorar como a governança se estrutura e atua a partir da percepção dos atores ali formalmente envolvidos. Pela relevância e oportunidades associadas ao tema, o Distrito Turístico de Serra Azul foi escolhido como objeto de estudo por ter potencial de abrir novas possibilidades para ordenamento territorial e desenvolvimento das atividades turísticas do país, organizadas a partir de governanças estruturadas. Governanças para tratar de assuntos turísticos não são incomuns na literatura, mas o modelo proposto pela Lei de Distritos no estado de São Paulo apresenta-se como uma novidade. Esse estudo contribui para o campo acadêmico e para a formulação de políticas públicas que tenham objetivos similares, bem como analisa, em última instância, se a governança implementada na região-foco de fato se revela como importante. Apesar de não ser um estudo que objetive correlacionar variáveis (por ser um estudo de caso), achados sobre a relevância da governança criada são importantes para contribuir com as discussões científicas.

O estudo, portanto, colabora para o amadurecimento das discussões acerca da governança de territórios turísticos no país com vistas à atração de investimentos e demais objetivos do arcabouço legal, aproveitando a legislação dos Distritos Turísticos em São Paulo como alternativa às tradicionais conformações público-privadas existentes. Dada a relevância e atualidade do tema, o conteúdo proposto também contribui para um melhor entendimento sobre a interrelação entre poder público e iniciativa privada, amplamente presente no objeto de estudo. Além disso, os estudos científicos são escassos nesta temática, o que confere maior relevância à dissertação.

Por fim, destaca-se o fato de que o autor da pesquisa foi parte integrante da gestão que elaborou e implementou a política pública dos Distritos Turísticos, tendo ocupado cargos de Chefe de Gabinete e Secretário Executivo da Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (SETUR-SP) entre janeiro de 2019 e janeiro de 2023, havendo interesse em estudar e narrar cientificamente aspectos do arranjo criado em 2021, de modo a contribuir com uma avaliação da qualidade da governança, para essa e outras experiências.

1.4.1 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS

Embora a literatura acadêmica sobre governanças em turismo seja extensa, não há até o momento estudos específicos sobre a modalidade de distritos turísticos no Brasil, o que abre uma oportunidade para analisar o modelo criado no país. Desta forma, a pesquisa contribui ao propor uma lógica de análise que combina teorias de governança e políticas públicas aplicadas ao setor.

1.4.2 CONTRIBUIÇÕES PRÁTICAS

A pesquisa fornece subsídios para decisores políticos ao explorar qual é o papel da governança territorial na condução da agenda setorial do turismo, e como ela pode ser aperfeiçoada em diferentes contextos. O caso do Distrito Turístico Serra Azul, pesquisado em profundidade, pode possibilitar que acadêmicos, profissionais do setor e membros do poder público compreendam melhor o arranjo inaugurado naquela região, podendo aproveitar das práticas que se encontram em andamento para adaptações (seja naquele território, no aprendizado para possíveis implementações em outros distritos, seja no estabelecimento de novas legislações para locais onde ainda não há algo semelhante).

A análise das percepções dos stakeholders sobre o modelo de governança e comparações da realidade em curso com os objetivos da política pública possibilitam um diagnóstico detalhado dos desafios e oportunidades do distrito. Isso permite a formulação de diretrizes para tornar a governança mais eficiente e alinhada às necessidades dos atores envolvidos, contribuindo para a melhoria das políticas públicas voltadas ao turismo. Além disso, a pesquisa oferece informações essenciais para empresários e gestores locais que atuam na região do Serra Azul, permitindo uma análise crítica sobre como o modelo está performando na visão coletiva. Ademais, a sistematização dos achados do estudo com vistas ao oferecimento de subsídios para implementação de novos arranjos territoriais e o aperfeiçoamento dos modelos em funcionamento, constitui-se como contribuição de caráter prático.

1.4.3 CONTRIBUIÇÕES METODOLÓGICAS

O estudo propõe abordagem metodológica qualitativa na avaliação da governança territorial e atuação para condução das atividades turísticas. O estudo da governança no distrito turístico em questão representa uma contribuição relevante para futuras pesquisas, pois combinará questionamentos advindos de diferentes referenciais acadêmicos.

O levantamento de percepções dos stakeholders econômicos por meio de entrevistas com suporte de questionários semiestruturados gera dados que podem ser utilizados como base para comparações em outros distritos turísticos e para estudos longitudinais que avaliem a evolução da governança no setor. Por ter gerado insumos relevantes, o framework criado pode ser utilizado como referência em estudos que busquem aprofundamento na temática dos distritos turísticos ou mesmo pelos integrantes do arranjo daquele local.

1.4.4 ESQUEMA GERAL DA DISSERTAÇÃO

A presente pesquisa encontra-se estruturada da seguinte forma: o primeiro capítulo se refere ao texto introdutório, somado ao problema de pesquisa, objetivos (geral e específicos) e justificativa. O segundo capítulo trata da revisão da literatura existente sobre os temas aderentes à pesquisa, sendo subdividido em: Turismo, Território e Desenvolvimento; Governança e Governança territorial; Trajetória das políticas públicas de turismo; Desenvolvimento, competitividade e ambiente de negócios no turismo; A Lei dos Distritos Turísticos de SP; O caso Serra Azul; e Delineamento dos eixos de investigação. A abordagem assim organizada contribui para uma gradual delimitação do tema, abrindo espaço para tratar do problema de pesquisa, elaborando os Resultados, Discussões e Considerações Finais de maneira objetiva e completa.

Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos (trazendo informações acerca da coleta e técnica de análise de dados realizada), resultados e, finalmente, são apresentadas as considerações finais. As referências encontram-se no final do trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 TURISMO, TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO

A compreensão do turismo como um vetor de desenvolvimento econômico requer, inicialmente, um distanciamento de sua percepção meramente como um ato de viajar. Segundo Scótolo e Panosso Netto (2015), diversas esferas governamentais têm adotado o turismo como ferramenta de desenvolvimento, baseando-se na premissa de que esta atividade apresenta capacidade de reduzir disparidades socioeconômicas por meio da criação de postos de trabalho e geração de renda. Os autores ressaltam, entretanto, que o êxito do desenvolvimento turístico em uma localidade depende fundamentalmente das estratégias implementadas e das particularidades de cada território, não sendo possível generalizar que o turismo invariavelmente promove o desenvolvimento local (Scótolo; Panosso Netto, 2015).

Nesse sentido, a abordagem sistêmica do turismo oferece um arcabouço teórico robusto para essa análise. Conforme destaca Mendes (2022), a perspectiva sistêmica tem por objetivo fornecer explicação à determinada realidade, simplificando a sua representação a partir de modelos esquemáticos, reconhecendo a complexidade do ambiente e as características dos seus componentes. No caso do turismo, diversos modelos sistêmicos foram desenvolvidos objetivando representar o setor e sua complexidade, relacionando a compreensão dessa complexidade com a possibilidade de desenvolvimento regional. Essa perspectiva, consolidada no Brasil pelos estudos pioneiros de Beni (1990) através do Sistema de Turismo (SISTUR), demonstra que o turismo não se resume a elementos isolados, mas envolve uma vasta rede de interrelações que, ao ser ativada, movimenta diversos setores da economia e gera impactos nos territórios.

De acordo com Sutomo *et al.* (2023), a cadeia de valor do turismo deve ser entendida como uma rede de atividades interconectadas, envolvendo setores como transporte, alimentação, entretenimento, varejo e plataformas digitais, o que demonstra que sua contribuição vai além da receita direta proveniente dos visitantes. Nesse sentido, Ablas (1991) contribui para a compreensão dessa dinâmica ao analisar teoricamente a relação entre turismo e desenvolvimento regional. O autor argumenta que o turismo possui um alto potencial para a promoção do desenvolvimento regional, destacando que sua capacidade de gerar desenvolvimento está relacionada às características específicas da atividade turística e à forma como ela se articula com a estrutura econômica local (Ablas, 1991). Já Nóbrega (2012) destaca que, no turismo, as instâncias de governança turística caminharam para um modelo que

privilegia interesses individuais econômicos, dando o exemplo de como a construção de roteiros turísticos no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) se pautou em um viés comercial, sem a intenção de promover o desenvolvimento de uma perspectiva local/regional. Desta forma, o mero potencial de um território para o turismo não garante, por si só, a conversão dessa vocação em desenvolvimento regional sustentável.

Nas discussões sobre território e arranjos, é relevante situar os Arranjos Produtivos Locais (APLs). Embora seu conceito tenha sido amplamente desenvolvido no Brasil por autores como Cassiolato e Lastres (2003), este não é exclusivo do turismo, mas sua lógica é perfeitamente aplicável ao setor, como mostra a realidade empírica. Um APL consiste em uma aglomeração de empresas e instituições em um mesmo território, que estabelecem vínculos de produção, interação, cooperação e aprendizagem. Ao atuarem de forma coordenada, esses atores obtêm ganhos de eficiência coletiva, aumentam sua capacidade de inovação e fortalecem a competitividade, resultados dificilmente alcançados de forma isolada (Cassiolato; Lastres, 2003). A formação de um *cluster* turístico, portanto, pode ser compreendida como um APL, em que a cooperação entre hotéis, restaurantes, operadoras, poder público e a comunidade local gera um diferencial competitivo para o destino como um todo.

É nesse ponto que a discussão sobre desenvolvimento converge para a necessidade de uma estrutura de gestão que orquestre essa complexa teia de interesses e ações. A capacidade de um território se organizar com vistas ao desenvolvimento sustentável, de fomentar a cooperação e de planejar seu futuro demanda, então, um modelo de governança efetivo (OMT, 2024). Dallabrida (2015) define a governança territorial como a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente de gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Trata-se, portanto, de um arranjo que transcende a tradicional dicotomia entre Estado e mercado, criando um espaço de diálogo, negociação e pactuação entre os diferentes stakeholders (Dallabrida, 2015).

Essa perspectiva teórica fundamenta a análise dos modelos de governança territorial aplicados ao turismo, como será analisado a seguir.

2.2 OS CONCEITOS DE GOVERNANÇA E GOVERNANÇA TERRITORIAL: EVOLUÇÃO, DISTINÇÕES E FUNDAMENTOS

O termo governança, embora amplamente utilizado, possui uma trajetória conceitual que merece atenção. Segundo Backes e Morais (2024), sua origem remonta à década de 1930, inicialmente mais vinculada ao contexto dos negócios empresariais, enquanto o conceito de

governança territorial surgiria mais tarde, em 1980, em documentos do Banco Mundial, associado à capacidade financeira e administrativa do Estado.

De forma mais abrangente, a governança é entendida por Rosenau e Czempiel (1992) como redes que se organizam e acabam por envolver conjuntos complexos de organizações, instituições e atores tanto do setor público quanto privado. Nesta linha, nos afastamos do sentido corporativo da governança que, segundo Marques (2007, p. 12), é definida como:

> (...) um conceito relativo sobre o modo como as empresas são dirigidas e controladas. Com esta expressão pretende-se abranger os assuntos relativos ao poder de controlo e direcção de uma empresa, bem como as diferentes formas e esferas de seu exercício e os diversos interesses que, de alguma forma, estão ligados à vida das sociedades comerciais.

Marques (2007) afirma, ainda, que "a governança corporativa pode ser descrita como os mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa. Governança corporativa é um conjunto de regras que visam minimizar os problemas de agência".

Compondo o complexo cenário das delimitações conceituais, Gonçalves (2005) destaca que a governança, enquanto construto, enfrenta um sério problema, dada a imprecisão dos conceitos e descuido analítico por parte de quem a estuda, motivo pelo qual é importante precisar o seu significado no contexto em que é aplicado. O autor exemplifica a questão trazendo a governança corporativa ao campo da Administração, onde se trata do tema de maneira muito voltada à superação do conflito de agência.

Trentin (2017), ao tratar da ampla utilização do conceito de governança no campo do turismo, também discorre sobre a ausência de consenso acerca de uma definição única em sua abordagem teórica, mas destaca que há sim convergências em torno de algumas características, como "(...) participação e partilha de poder, integração multinível, diversidade, descentralização, deliberação, flexibilidade, reversibilidade, experimentação e conhecimento, criação, autonomia e autoridade, redes e interdependência, cooperação e interação." (Trentin, 2017, p. 3-4).

Diante desses excertos, fica claro que não é a governança corporativa aquela explorada na dissertação, por não ser foco do estudo adentrar nos processos decisórios das empresas pertencentes ao Distrito Turístico de Serra Azul, mas sim compreender como elas operam em conjunto com governos locais e dentro da instância criada a partir da Lei 17.374, de 08 de junho de 2021. Ou seja, a governança territorial terá maior espaço nas pesquisas, passando a delimitar os assuntos para o correto enfoque no caso do Distrito Turístico.

De acordo com Dallabrida (2015), autores que propõem definições de governança territorial representam um menor número quando comparados àqueles que definem governança no sentido amplo. O conceito de governança territorial, que emergiu mais formalmente em documentos do Banco Mundial na década de 1980, inicialmente alinhado à capacidade financeira e administrativa do Estado (Backes; Morais, 2024), evoluiu para uma compreensão mais complexa. Dallabrida (2006), relevante autor da área, define governança territorial como "(...) iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais".

Dallabrida (2015) realiza uma síntese em seu debate teórico sobre o tema, trazendo diversas abordagens organizadas em aspectos como noção de governança, seus propósitos e desafios na sua prática. No campo dos desafios, Romero e Farinós (2011) destacam o caráter impreciso, polissêmico e ambíguo da noção de governança territorial. Na mesma direção, sua mensuração também é complexa, como apontam Berisha, Caprioli e Cotella (2023) ao discutirem a dificuldade em criar indicadores que capturem as alterações no território, e não apenas a qualidade das políticas implementadas.

Lima (2019) organiza em seu artigo a evolução do conceito de governança territorial, apresentando como conceitos próximos têm sido debatidos (e entendidos) por diversos autores, como governança no sentido amplo, governabilidade, governança corporativa, governança como Nova Gestão Pública, governança mundial ou global, governança de políticas de desenvolvimento, governança como auto-organização, governança em e através de redes governança multinível – regional ou supranacional. Ao situar todos os conceitos na linha do tempo, o autor aponta que a concepção de governança territorial vai além da ideia de um simples instrumento de apoio ao desenvolvimento regional. Em vez de ser vista como uma variável externa ou acessória às políticas públicas e às estruturas institucionais, ela deve ser compreendida como parte integrante e indissociável da própria dinâmica do desenvolvimento territorial. Nesse sentido, a governança territorial não atua apenas como meio, mas como um elemento constitutivo do processo, orientando estratégias, articulações e decisões políticas (Lima, 2019).

A aplicação dos conceitos de governança territorial torna-se particularmente relevante no setor de turismo. Segundo Sarti e Queiroz (2012, p. 17), “A atividade turística vem, há várias décadas, se apropriando dos elementos naturais e construídos pelas ações humanas, (re)organizando o espaço, turistificando o território.”. No capítulo em que colaboram com essas questões, focam em como se dá a organização do espaço turístico, caracterizando em espaço,

paisagem, lugar, território e região. Isso demanda modelos de gestão que articulem os diversos interesses e atores envolvidos.

Gonzáles (2014) define a governança turística como a busca por novas abordagens para a tomada de decisões coletivas, focando na gestão de conflitos, na inovação social, no fortalecimento de atores vulneráveis e na transformação de dinâmicas com impactos negativos. Essa necessidade de articulação e gestão integrada é também ressaltada por Beni (2012), quando afirma que "(...) o turismo deve integrar políticas públicas a ações privadas, contribuindo sempre para o equilíbrio do desenvolvimento sustentável.".

A organização da atividade turística em aglomerados econômicos é uma característica inerente ao setor, que depende da interação entre serviços como atrativos, hotelaria, restaurantes, lojas, entre outros. O planejamento e a promoção dessas aglomerações podem ocorrer por meio de diferentes arranjos, como clusters ou Arranjos Produtivos Locais (APLs) (Dos Santos; Aldrigue, 2022). O conceito de *cluster*, popularizado por Porter (1998, p. 20), refere-se a "(...) um grupo próximo geograficamente de empresas interconectadas e instituições associais em um campo particular, ligadas por aspectos em comum e complementares.". Já os APLs, que ganharam destaque posteriormente, costumam estar relacionados à micro, pequenas e médias empresas, com a característica marcante de haver uma atuação mais localizada no âmbito geográfico, segundo Silva (2012).

No artigo 'Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática', Dallabrida (2015) apresenta uma figura que busca representar a diversidade de práticas de governança territorial. Intitulada 'Contextualização das práticas de governança territorial', a imagem é composta por três colunas que organizam as instâncias da ação territorial em função de suas bases institucionais, tipos de arranjos cooperativos e formas de governança associadas, conforme abaixo:

Figura 2 - Contextualização das práticas de governança territorial



Fonte: Dallabrida (2015, p. 309)

Dallabrida (2015) diferencia as três instâncias de atuação no território como: estatal, público-privada e empresarial. Cada uma dessas instâncias está associada a uma forma distinta de mobilização de poder e coordenação de ações. A instância estatal corresponde ao governo, com sua lógica institucional e sua capacidade de implementar políticas públicas por meio de estruturas formais. A instância público-privada está associada à articulação entre diferentes atores sociais e institucionais, dando origem à governança territorial. Já a instância empresarial refere-se à cooperação entre agentes econômicos com fins produtivos, que configura o que ele denomina governança empresarial.

A figura mostra que essas instâncias não são mutuamente excludentes, mas sim coexistentes e interdependentes. Dallabrida (2015) sugere que, no espaço territorial, essas práticas operam simultaneamente, ainda que cada uma tenha sua racionalidade, objetivos e estruturas de funcionamento próprias. Dessa forma, o território se torna palco de sobreposições e articulações entre o Estado, a sociedade civil organizada e o mercado.

Na instância estatal, o exercício do poder se dá predominantemente de maneira vertical, com base na autoridade institucional e nos mecanismos de comando e controle. O papel do governo é central na elaboração e implementação de políticas públicas, sendo essa a dimensão tradicionalmente associada à 'governação', segundo a terminologia do autor.

Por sua vez, a instância público-privada emerge como espaço de intermediação entre Estado e sociedade, baseada em arranjos cooperativos organizacionais. Aqui, os processos

decisórios são construídos de maneira horizontal, com maior participação e deliberação coletiva. Essa configuração se aproxima do conceito contemporâneo de 'governança territorial', na medida em que pressupõe articulação entre atores, negociação de interesses e construção de pactos.

A instância empresarial, conforme apresentada na figura, está ancorada na lógica do mercado e na ação coordenada entre empresas. Ela se expressa por meio de estratégias de cooperação empresarial, como consórcios, associações comerciais, cadeias produtivas e arranjos produtivos locais. Esse tipo de governança é motivado por interesses econômicos, mas também exerce influência sobre o território ao moldar padrões de investimento, inovação e uso dos recursos.

Dallabrida (2015) não hierarquiza essas instâncias, nem propõe que uma seja mais legítima ou eficaz que as demais. Ao contrário, sua proposta é compreendê-las como formas distintas e complementares de ação no território. Cada uma delas contribui, a seu modo, para a produção de dinâmicas locais e regionais, e o desafio da governança territorial está justamente na articulação dessas racionalidades. A base inferior da figura reforça essa ideia ao posicionar as três instâncias em articulação com três esferas estruturantes da vida social: Estado, sociedade e mercado. A mensagem do autor é que a governança territorial precisa ser analisada com base nessa tríplice interação, reconhecendo que nenhuma dessas dimensões atua isoladamente.

Portanto, a figura apresentada por Dallabrida (2015) não é prescritivo, mas analítico. Ele serve como ferramenta de leitura para compreender os diferentes modos pelos quais o poder, a ação coletiva e a cooperação institucional se manifestam no território. Ao propor esse modelo, o autor contribui para uma análise mais realista e multifacetada da governança territorial, especialmente em contextos marcados por múltiplos atores e interesses diversos.

Em resumo, a figura proposta por Dallabrida (2015) ajuda a entender que a governança territorial é o resultado da interação entre diferentes lógicas institucionais e formas de organização do poder. Essa compreensão é particularmente útil para analisar casos empíricos como o Distrito Turístico Serra Azul, nos quais as decisões e resultados são condicionados por arranjos intersetoriais e multiescalares que envolvem governo, sociedade civil e agentes econômicos.

2.2.1 AVALIAÇÃO DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL: MODELOS ANALÍTICOS E SISTEMAS DE INDICADORES

A necessidade de avaliar a efetividade das práticas de governança territorial tem motivado o desenvolvimento de diferentes abordagens metodológicas que buscam mensurar a qualidade dos processos de gestão territorial. Nesse contexto, é importante compreender não apenas os fundamentos conceituais da governança territorial, mas também os instrumentos analíticos capazes de aferir sua performance e contribuição para o os fins para os quais o arranjo se propõe a trabalhar. Este capítulo traz, portanto, referências importantes da área para, ao final do Referencial Teórico (item 2.7), narrar como elas serão usadas em um instrumento próprio.

2.2.1.1 DIMENSÕES, CATEGORIAS E CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL SEGUNDO DALLABRIDA

Dallabrida (2015) contribui para essa discussão ao propor uma metodologia de avaliação de práticas de governança territorial baseada em 24 princípios-chave organizados em quatro dimensões analíticas. O autor estrutura sua proposta considerando: atores, poderes e relações; processos de decisão; coordenação de políticas; e resultados dos processos de governança territorial. Essa abordagem permite identificar convergências e divergências entre a teoria e a prática da governança territorial, revelando que mesmo processos consolidados carecem de práticas mais qualificadas, especialmente no que se refere à integração vertical e horizontal das políticas com impacto nos territórios.

A aplicação empírica dessa metodologia em experiências brasileiras e portuguesas, em um de seus estudos, demonstra que os principais desafios enfrentados pelas práticas de governança territorial relacionam-se à coordenação entre diferentes níveis de governo e à articulação entre atores públicos e privados. Dallabrida (2015) evidencia que a proeminência do Estado na articulação das redes de governança frequentemente é confundida com práticas centralizadoras, enquanto os grupos sociais apresentam reações ambivalentes, ora vendo o Estado como aliado não confiável, ora atribuindo-lhe todas as responsabilidades.

Abaixo, consta quadro retirado de Dallabrida (2015) contendo as dimensões, categorias e critérios para avaliação de práticas de governança territorial:

Quadro 1 - Dimensões, categorias e critérios para avaliação de práticas de governança territorial

DIMENSÕES		PRINCÍPIOS	CRITÉRIOS
A Atores, poderes e relações	1	Subsidiariedade (vertical e horizontal)	Repartição de atribuições e competências
	2	Interação entre atores	Integração relacional com o outro
	3	Liderança	Liderança descentrada e compartilhada
	4	Protagonismo estatal	Proeminência do Estado, como orientador das redes
	5	Protagonismo social	Participação ativa da sociedade civil
	6	Protagonismo empresarial	Ação empresarial responsável socioambientalmente
	7	Resiliência	Resistência X maleabilidade de atores e instituições em face das mudanças
B Processos de decisão	8	Representatividade	Representatividade dos membros dos setores
	9	Ancoragem democrática	Democratização das decisões
	10	Reciprocidade	Responsabilidade coletiva, com contribuição das partes para fins comuns
	11	Cooperação e interdependência	Gestão de conflitos, com a legitimação das ações pela cooperação, negociação e partilhamento
	12	Transparência	Limpidez, processos e formas de comunicação acessíveis, supervisão e fiscalização
	13	Reflexibilidade	Capacidade de refletir, analisar e revisar rotinas, tecnologias, processos e resultados
	14	Governabilidade	Posse de capacidade de governar em rede
	↓		

DIMENSÕES		PRINCÍPIOS	CRITÉRIOS
C Coordenação de políticas	15	Descentralização de políticas	Supervisão estratégica para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes
	16	Integração horizontal	Integração intersistémica entre as políticas com impacto no território
	17	Integração vertical	Integração das políticas de cunho verticalizado, oriundas das diferentes instâncias de governo
	18	Eficácia das políticas	Foco dos resultados nos objetivos definidos coletivamente
D Resultados dos processos de governança territorial	19	Atendimento da pluralidade	Abrangência da variedade de interesses, crenças, tradições e dilemas
	20	Partilhamento de objetivos e metas	Maximização dos efeitos das políticas na sociedade e nos territórios
	21	Aprendizagem interativa	Interação e aprendizagem coletiva
	22	Empoderamento dos atores	Atores como sujeitos da ação coletiva
	23	Territorialização dos processos de desenvolvimento	Território como matriz de referência, com potenciação do capital territorial, sem desconsiderar a multiescalaridade dos processos
	24	Gestão territorial integrada	Foco na melhoria da coesão social e no desenvolvimento socioeconómico-ambiental

Fonte: Dallabrida (2015, p.316/317)

O questionário desenvolvido e aplicado por Dallabrida (2015) nas experiências brasileiras e portuguesas faz referência a cada uma das 24 categorias conceituais consideradas como princípios-chave da governança territorial. Deste referencial emergem, portanto, dimensões possíveis para a investigação sobre como a governança atua (na ótica dos stakeholders e como codificação a partir da leitura sistemática de documentos do Serra Azul).

2.2.1.2 MODELO ANALÍTICO DE GOVERNANÇA REGIONAL DE TURISMO (MAGRET) SEGUNDO CONCEIÇÃO

Especificamente no contexto do turismo, Conceição (2020) desenvolve o Modelo Analítico de Governança Regional de Turismo (MAGRET), que oferece uma abordagem específica para compreender as interrelações dos atores nas múltiplas escalas dos poderes público, privado e do terceiro setor em regiões turísticas. O modelo utiliza 14 categorias de análise distribuídas em quatro dimensões: organização, relação de poder, informações e ações, e resultados. A aplicação do MAGRET em três regiões turísticas brasileiras demonstra sua capacidade de classificar as governanças como efetivas ou não efetivas, proporcionando um diagnóstico detalhado dos aspectos que necessitam aprimoramento.

A primeira dimensão, denominada Organização, abrange aspectos relacionados à constituição da governança por meio de legislação, ao processo de seleção dos membros e ao envolvimento dos atores no contexto do desenvolvimento socioambiental. A segunda dimensão, Relação de poder, examina a representatividade entre os poderes público e privado, a harmonia e efetividade das relações entre os atores, a confiabilidade entre os membros e o poder de decisão nas propostas e validações das ações da governança. A terceira dimensão, Informações e ações, concentra-se no compartilhamento efetivo de informações entre os membros, no acompanhamento e avaliação das ações, na transparência da divulgação das ações e prestação de contas de forma pública, além da promoção e comercialização da identidade da região turística. Por fim, a quarta dimensão, Resultados, analisa a qualificação interna (da própria governança) e externa (da sociedade civil) mediada pela governança, os benefícios gerados para o turismo regional e a prospecção de projetos e ações a serem realizados de modo homogêneo pelos atores públicos e privados. O modelo permite análises individuais ou conjuntas das dimensões para compreender a gestão das governanças regionais de turismo. O agrupamento das categorias nas dimensões ocorreu com base nas referências teóricas e na proximidade conceitual entre elas, contribuindo para a realização de análises documentais, qualitativas e quantitativas sobre a governança regional de turismo (Conceição, 2020).

O MAGRET se diferencia por sua abordagem em espiral de análise, que combina métodos quantitativos, qualitativos e documentais para proporcionar uma compreensão ampliada da gestão das governanças regionais de turismo. Conceição (2020) destaca, ainda, que a governança de turismo regional deve ser compreendida como um modelo de gestão imbricado nas relações sociais, no qual os atores participam das tomadas de decisões de forma conjunta, visando o desenvolvimento das atividades turísticas das regiões. Abaixo, consta quadro retirado de Conceição (2020) contendo um resumo das dimensões analíticas de seu modelo. Deste referencial emergiram, portanto, dimensões/categorias possíveis para a investigação.

Quadro 2 - Dimensões analíticas do MAGRET

DIMENSÕES DE ANÁLISE			
Organização	Relação de poder	Informações e ações	Resultados
1 Constituição da Governança de turismo regional (legislação); 3 Processo de seleção dos membros da governança de turismo regional; 7 Envolvimento dos atores no contexto do desenvolvimento socioambiental.	3 Representatividade entre poderes público e privado na governança de turismo; 4 Relação harmônica e efetiva entre os atores privados e públicos da governança de turismo regional; 5 Relação de confiabilidade entre os membros de governança de turismo regional; 8 Poder de decisão nas propostas e validações das ações da governança de turismo regional;	8 Informações compartilhadas de modo efetivo entre os membros das governanças de turismo regional; 11 Acompanhamento da avaliação das ações das governanças regionais de turismo; 13 Transparência na divulgação das ações; 10 Promoção e comercialização da identidade da região turística.	9 Qualificação interna (governança) e externa (sociedade civil) mediada pela governança de turismo regional; 12 Benefícios da governança para o turismo regional; 14 Prospecção de projetos e ações a serem realizados pelos atores públicos e privados da governança de turismo regional de modo homogêneo.

Fonte: Conceição (2020)

2.2.1.3 *SYSTEM OF TERRITORIAL GOVERNANCE INDICATORS FOR TOURIST DESTINATIONS* (SITEGO) SEGUNDO FERNÁNDEZ-TABALES *ET AL.*

Complementando as perspectivas, Fernández-Tabales *et al.* (2017) apresentam o *System of Territorial Governance Indicators for Tourist Destinations* – SITEGO (ou Sistema de Indicadores de Governança Territorial para Destinos Turísticos, em tradução livre), que incorpora a perspectiva da governança territorial na sustentabilidade dos destinos e permite avaliar sua evolução temporal. O sistema propõe 43 indicadores organizados em 14 temas/subtemas que, por sua vez, se organizam em cinco blocos: Qualidade do Processo Participativo; Ferramentas Políticas Efetivas e Controles de Planejamento; confiança no governo local; setor empresarial turístico; e gestão do crescimento e urbanismo. O primeiro bloco, Qualidade do Processo Participativo, avalia a extensão em que o sistema acomoda atores públicos e privados, identificando obstáculos estruturais à participação e desequilíbrios de poder nos processos participativos. O segundo bloco, Ferramentas de Política Efetivas e Controles de Planejamento, examina a efetividade da execução e aplicação da política de turismo, incluindo o modelo territorial-turístico, a natureza vinculante do planejamento estratégico e a qualidade normativa e administrativa.

O terceiro bloco, Confiança no Governo Local, aborda o nível de consenso entre forças políticas e sociais em torno do modelo escolhido e a confiança dos stakeholders privados nas

normas administrativas, analisando o conjunto de regras formais e informais pelos quais os atores locais se relacionam. O quarto bloco, Rede de Negócios de Turismo, estabelece a força do setor empresarial de turismo, reconhecendo que as relações econômicas estão imersas em uma rede social e cultural, e avalia o papel das associações como ferramentas de consulta, cooperação e coordenação. Por fim, o quinto bloco, Gestão de Crescimento e Urbanismo, examina as medidas urbanas e espaciais utilizadas para gerenciar, promover ou restringir o crescimento urbano, avaliando o controle de tendências inadequadas e ações ilegais que impactem o território.

O SITEGO se fundamenta nos papéis desempenhados pela administração pública, empresas turísticas e comunidade local, utilizando um método de análise multicriterial que permite detectar facilmente problemas de planejamento e gestão que requerem melhorias. Fernández-Tabales *et al.* (2017) argumentam que a governança territorial oferece uma abordagem útil para o planejamento e gestão de destinos turísticos, considerando os múltiplos fatores e atores envolvidos e as características únicas dessas áreas. Abaixo, uma simplificação focando nos blocos e temas (sem indicadores), para melhor visualização e compreensão:

Quadro 3 - Estrutura do SITEGO

Bloco	Temas	Nº de Indicadores
A. Qualidade do Processo Participativo	A.1. Participação A.2-A.3. Acompanhamento e Avaliação A.4. Percepção dos Processos	6
B. Ferramentas de Política Efetivas e Controles de Planejamento	B.1. Modelo de Desenvolvimento B.2. Zoneamento e Propostas B.3. Resultados e Impactos B.4. Qualidade Administrativa	18
C. Confiança no Governo Local	C.1. Representatividade e Percepção C.2. Preferências de Atuação	6
D. Rede de Negócios de Turismo	D.1. Força do Setor e Associativismo	3
E. Gestão de Crescimento e Urbanismo: Implicações Legais	E.1. Controle de Crescimento Urbano E.2. Violações e Irregularidades	4
TOTAL	**14 temas/subtemas**	**43**

Fonte: Elaborado pelo Autor com base em Fernández-Tabales et al. (2017).

2.2.2 CONVERGÊNCIA ENTRE METODOLOGIAS: DELINEAMENTO DOS EIXOS DE INVESTIGAÇÃO DA GOVERNANÇA DO DISTRITO TURÍSTICO SERRA AZUL (FRAMEWORK)

Após apresentação de metodologias para as diferentes formas de governança territorial, faz-se necessário narrar a leitura e compreensão dessas três abordagens metodológicas exploradas no item anterior, com vistas ao desenvolvimento da abordagem própria para o estudo de caso do Distrito Turístico Serra Azul. As três referências escolhidas (Dallabrida, 2015; Conceição, 2020; Fernández-Tabales *et al.*, 2017) evidenciam a maturidade do campo de estudos sobre avaliação de governança territorial, oferecendo instrumentos complementares para a análise de diferentes aspectos dos processos de gestão territorial. Enquanto Dallabrida (2015) fornece uma base conceitual aplicável a diversos contextos territoriais, Conceição (2020) especializa-se na análise de governanças regionais de turismo, e Fernández-Tabales *et al.* (2017) focam especificamente em destinos turísticos com ênfase na sustentabilidade. A integração dessas perspectivas analíticas contribui para o desenvolvimento de um framework de avaliação que considera tanto os aspectos estruturais da governança territorial quanto seus resultados práticos em termos de desenvolvimento econômico e competitividade regional. Os modelos propostos por esses autores oferecem subsídios teóricos e metodológicos para a compreensão e avaliação de experiências de governança territorial em contextos diversos.

A síntese proposta a seguir tem por objetivo identificar convergências, complementaridades e elementos distintivos entre os três frameworks de análise de governança estudados, visando subsidiar a construção de instrumentos próprios de pesquisa para análise da governança do Distrito Turístico Serra Azul. Os três referenciais compartilham o objetivo comum de avaliar práticas de governança territorial, mas apresentam enfoques, estruturas e níveis de detalhamento distintos.

Quadro 4 - Visão geral comparativa dos três frameworks

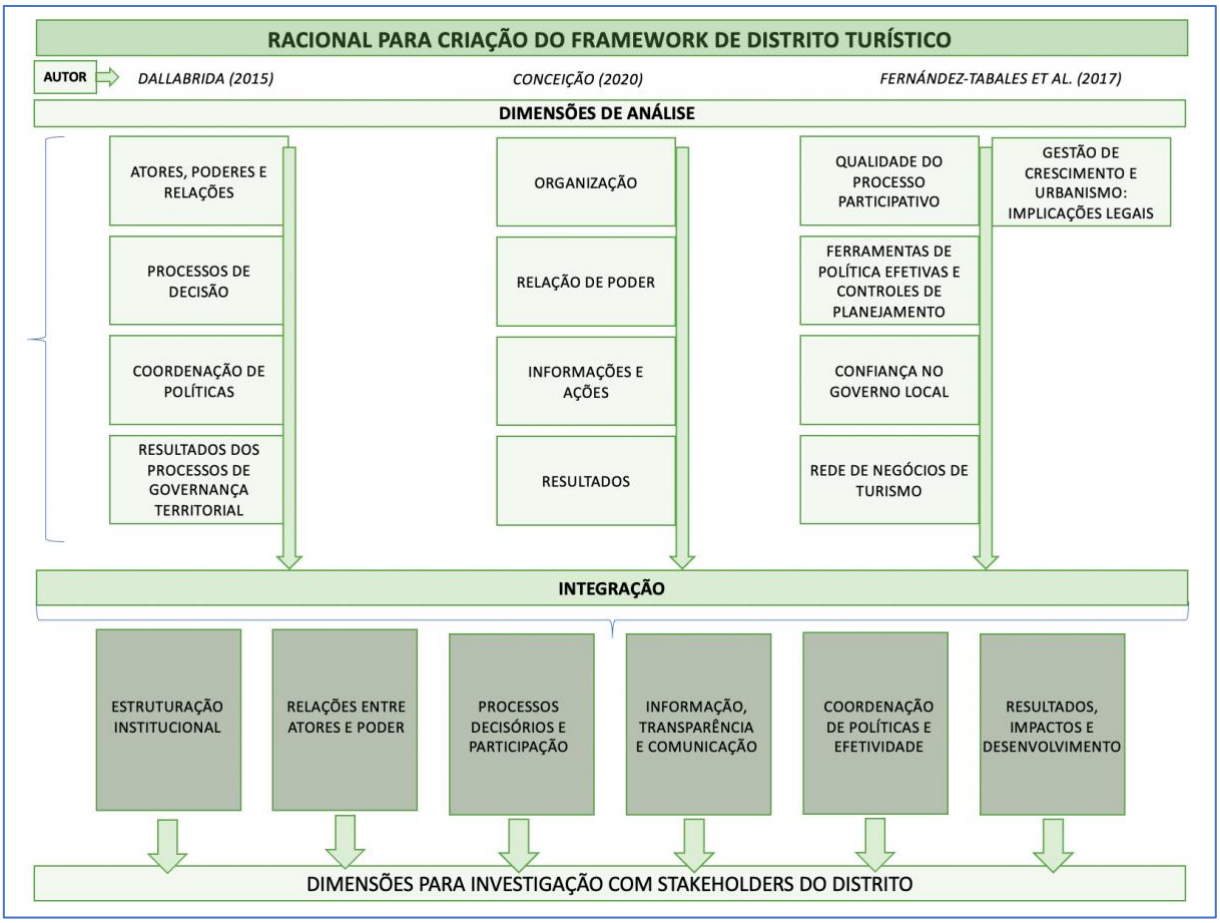
Aspecto	**Dallabrida (2015)**	**Conceição (2020) - MAGRET**	**Fernández-Tabales et al. (2017) - SITEGO**
Foco	Governança territorial (geral)	Governança regional de turismo	Governança territorial de destinos turísticos
Estrutura	4 dimensões, 24 princípios	4 dimensões, 14 categorias	5 blocos, 43 indicadores
Abordagem	Avaliação qualitativa baseada em princípios teóricos	Análise qualitativa de inter-relações entre atores	Análise multicritério quantitativa e qualitativa
Método	Questionário com escala Likert (1-4)	Análise documental, entrevistas, survey	Scoring + Processo Analítico Hierárquico (AHP)

Aspecto	Dallabrida (2015)	Conceição (2020) - MAGRET	Fernández-Tabales et al. (2017) - SITEGO
Origem	Brasil/Portugal	Brasil	Espanha
Contexto de aplicação	Experiências de governança territorial diversas	Governanças regionais de turismo	Destinos turísticos consolidados

Fonte: Elaborado pelo Autor com base em Dallabrida (2015), Conceição (2020) e Fernández-Tabales et al. (2017)

Ao integrar aspectos dos três frameworks, revelam-se convergências significativas em torno de seis grandes eixos temáticos, que podem ser organizados em seis dimensões analíticas para análise da governança do Distrito Turístico Serra Azul, como racionalizado na figura abaixo:

Figura 3 - Dimensões de análise

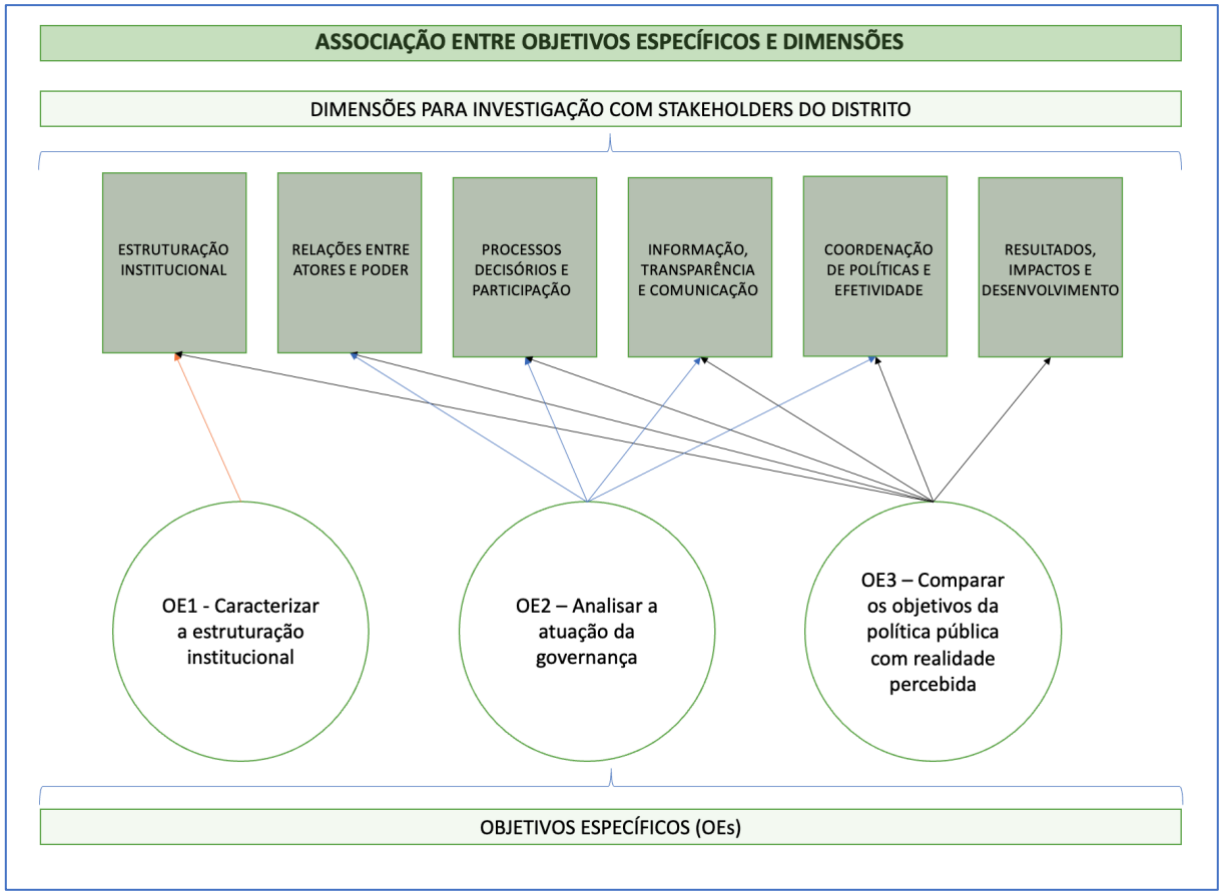


Elaborado pelo autor (2026)

Cada framework contribuiu com perspectivas complementares: Dallabrida (2015) oferece uma base teórico-conceitual robusta com 24 princípios normativos; Conceição (2020) oferece uma estrutura específica para turismo com foco nas interrelações entre atores; e

Fernándes-Tabales *et. al.* (2017) oferecem indicadores operacionais mensuráveis para avaliação. A integração dos três frameworks permitiu construir um instrumento de pesquisa abrangente, teoricamente fundamentado e operacionalmente viável para análise do caso do Distrito Turístico Serra Azul, atendendo aos objetivos específicos da presente dissertação, como se relaciona abaixo:

Figura 4 – Relação entre dimensões do framework e objetivos específicos da pesquisa



Elaborado pelo autor (2026)

Ao estabelecer essa integração, e a partir do contexto sobre o DTSA obtido nas leituras preliminares do arcabouço teórico, o pesquisador elaborou três instrumentos distintos para guiarem as entrevistas com cada perfil de entrevistado (poder público estadual, poder público municipal e membros da sociedade civil entendida pela lei como empresários). Os três roteiros semiestruturados constam nos. Apêndices A, B e C, respetivamente.

Para compreender adequadamente como esses instrumentos de governança territorial se materializam no contexto brasileiro (onde o DT Serra Azul se encontra), torna-se necessário analisar a trajetória evolutiva das políticas públicas de turismo no país, particularmente a

transição do enfoque tradicionalmente municipal para abordagens de caráter regional, como será explorado a seguir.

2.3 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE TURISMO: DO ENFOQUE MUNICIPAL AO REGIONAL

Segundo Dutra *et al.* (2024), o desenvolvimento do turismo de forma inclusiva e efetiva exige planejamento estruturado, políticas públicas consistentes e o envolvimento dos diferentes atores locais na formulação e implementação das ações. Essa abordagem reforça a importância de estratégias integradas que considerem as especificidades dos territórios e busquem o fortalecimento do setor por meio da articulação regional. Nesse sentido, a criação do Ministério do Turismo, em 2003, representou um marco na institucionalização da política pública de turismo no Brasil, ao estabelecer uma estrutura estatal dedicada à coordenação de ações e investimentos voltados ao setor, ampliando a capacidade do Estado em articular políticas, integrar agentes locais e fomentar o desenvolvimento turístico em escala nacional (Dutra *et al.*, 2024).

O Brasil, devido às suas dimensões continentais e à ampla diversidade de paisagens, culturas e climas, exige arranjos que considerem as particularidades de cada região. Nesse contexto, a Regionalização do Turismo destaca-se como uma estratégia essencial, implementada desde 2004 por meio do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) do Ministério do Turismo (MTur). Essa política, frequentemente adotada pelos estados, tem como objetivo integrar os destinos turísticos em regiões, visando ao fortalecimento de sua competitividade (MTur, 2014). Segundo Fonseca, Todesco e Silva (2022), o programa buscava estimular a cooperação entre os municípios, de modo a estruturar um produto turístico integrado e regionalizado.

Antes do PRT, a Política Nacional de Turismo trabalhava com enfoque municipal, tendo criado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), iniciada em 1994 com a coordenação do então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, no final do governo de Itamar Franco, importante para o ordenamento das políticas públicas de turismo no país (Lopes; Panosso Netto, 2021). O PNMT foi concebido para dinamizar o desenvolvimento da atividade turística em âmbito municipal a partir de portaria específica, tendo sido elaborado sob os princípios da descentralização e da participação social oriundos do período da redemocratização política (Fonseca; Todesco; Silva, 2022). No entanto, ao longo do tempo, percebeu-se a necessidade de uma abordagem mais ampla que superasse os desafios da ação

local isolada. Essa percepção levou à transição para o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, lançado em 2004 (Fonseca; Todesco; Silva, 2022; Lopes; Panosso Netto, 2021, Dutra *et al.*, 2024). Essa nova estratégia permitiu superar os impasses advindos da ação local e compreender o desenvolvimento sustentável do turismo a partir do conjunto de municípios que constituem e ampliam a cadeia produtiva do setor (Brasil, 2014).

As regiões turísticas são formadas por municípios que compartilham características semelhantes ou complementares, como identidade histórica, cultural, econômica ou geográfica. Esses municípios podem ser classificados com base em sua relação com a atividade turística: alguns possuem atrativos que geram fluxo de visitantes, enquanto outros oferecem mão de obra, serviços e produtos relacionados ao setor (Brasil, 2008).

A Lei Geral do Turismo, de 2008, atualizada pela Lei nº 14.978 de 2024, trouxe maior detalhamento sobre as regiões turísticas, buscando enfrentar desafios como a integração dos atrativos e serviços, a construção de uma identidade regional clara e a redução das desigualdades territoriais. A lei também introduziu uma categorização dos municípios, de acordo com sua dinâmica turística (Brasil, 2024):

1. Município turístico: principal referência da região, concentrando o maior fluxo de visitantes e abrigando os principais atrativos e serviços turísticos em relação aos demais municípios da região.
2. Município com oferta turística complementar: possui atrativos e serviços que complementam a oferta turística e os fluxos de turistas gerados pelos municípios turísticos.
3. Município de apoio ao turismo: caracteriza-se por ter um fluxo turístico pouco expressivo ou inexistente, mas beneficia-se da atividade ao fornecer mão de obra, serviços e produtos para os outros municípios da região.

A Lei nº 14.978 de 2024 estabelece que uma região turística pode incluir municípios da mesma categoria, desde que sejam geograficamente próximos ou conectados por redes de transporte eficientes. Além disso, é possível que uma região turística seja composta por apenas um município, desde que este seja capital de estado ou faça parte de uma área metropolitana oficialmente reconhecida por legislação local. Diz, ainda, que, para integrar o Mapa do Turismo Brasileiro, ferramenta que dá suporte ao Programa de Regionalização do Turismo (PRT), as regiões turísticas devem comprovar sua existência formal. Segundo o MTur, as Instâncias de Governança Regional (IGRs) são organizações da sociedade civil, constituídas como entidades

privadas sem fins lucrativos nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, reconhecidas como representantes das regiões turísticas no âmbito do Mapa do Turismo Brasileiro (Brasil, 2026). O colegiado da IGR deve ser composto por representantes dos setores público, privado e da sociedade civil, tendo como finalidade a promoção da gestão compartilhada da região turística e a coordenação das ações de articulação, planejamento, promoção e desenvolvimento do turismo em âmbito regional.

No Quadro 5 abaixo, constam os marcos legais e normativos situados na linha do tempo, a respeito dos Programas Nacionais de Municipalização do Turismo, Políticas Nacionais de Turismo, leis de criação de instituições do setor turístico, Programas de Regionalização do Turismo, Lei Geral do Turismo e diretrizes recentes para o Mapa Brasileiro do Turismo:

Quadro 5 - Linha do tempo: PNMT e PRT (1994-2024)

Ano	Presidente	Marco / Descrição
1994	Itamar Franco	Lançamento do **Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT**, em acordo com as políticas federais de descentralização, com coordenação exercida pela Embratur.
1995	Fernando Henrique Cardoso	Apresentação da Política Nacional de Turismo 1996/1999, com recomendações no sentido de estimular a descentralização da gestão, o fortalecimento de órgãos estaduais e municipais, a municipalização do turismo, e a terceirização de atividades para o setor privado.
2003	Lula	Criação, pela Lei nº 10.683, do Ministério do Turismo, que incorporou a Embratur, e criou uma nova organização administrativa do turismo.
2003	Lula	Apresentação do primeiro Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003/2007.
2004	Lula	Substituição do Programa Nacional de Municipalização do Turismo pelo **Programa de Regionalização do Turismo**, colocando a atividade turística como elemento chave para o desenvolvimento regional.
2007	Lula	Apresentação do Segundo Plano Nacional de Turismo: Uma viagem de Inclusão 2007/2010.
2013	Dilma Rousseff	Apresentação do terceiro Plano Nacional de Turismo: O turismo fazendo muito pelo Brasil 2013/2016.
2013	Dilma Rousseff	**Reformulação do Programa de Regionalização do Turismo** e apresentação do Mapa do Turismo Brasileiro.
2018	Michel Temer	Apresentação do quarto Plano Nacional de Turismo: Mais emprego e renda para o Brasil 2018/2022.
2024	Lula	Nova Lei Geral do Turismo (Lei nº 14.978, de 18/09/2024), que atualiza a Lei nº 11.771, modernizando os instrumentos estatais para o turismo; e dispõe sobre a transferência de empregados da Infraero.

Ano	Presidente	Marco / Descrição
2026	Lula	Publicação do Documento Orientador sobre o Mapa do Turismo Brasileiro, com menção às Portarias MTur nº 1, de 30 de janeiro de 2026 e MTur nº 5, de 18 de fevereiro de 2026, que dispõem sobre as normas do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), do Mapa do Turismo Brasileiro e da Categorização dos Municípios no Mapa do Turismo Brasileiro.

Fonte: Adaptado de Lopes e Panosso Netto (2021)

No Brasil, diferentes arranjos territoriais têm sido utilizados para impulsionar o desenvolvimento e atrair investimentos, como rotas, circuitos, polos, distritos e zonas de visitação em áreas protegidas. As rotas conectam diversos pontos de interesse dentro de uma área específica, com início e fim distintos, enquanto os circuitos oferecem itinerários circulares planejados, permitindo que o ponto de partida coincida com o de chegada. Essa configuração evita que os visitantes passem duas vezes pelo mesmo local, promovendo uma experiência mais variada e dinâmica (Boullón, 2002).

Antes da implementação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), o termo "polos turísticos" era amplamente utilizado, com um significado semelhante ao de "regiões turísticas" adotado atualmente (Paiva, 2010). Esse conceito foi introduzido principalmente com o apoio de organizações multilaterais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco do Nordeste, que, a partir da década de 1990, impulsionaram o desenvolvimento do turismo em regiões brasileiras, inicialmente no Nordeste e, posteriormente, em outras partes do país.

A governança regional de turismo, nesse contexto, objetiva promover ações coesas e colaborativas entre os diferentes atores locais, visando o desenvolvimento e a melhoria da região por meio de iniciativas conjuntas e transparentes, e acontece dentro de um espaço em que as cidades (municípios e distritos) se reconhecem através de atividades turísticas que se complementam ou se correlacionam, com uso da administração pública e privada, que proporciona a governança caminhar em prol do desenvolvimento social e econômico das cidades (Conceição, 2020).

Na governança turística, é fundamental identificar os diferentes atores envolvidos no processo. Coutinho e Nóbrega (2019) classificam esses atores em três categorias principais: os atores privados, dotados de capacidade financeira e orientados por objetivos econômicos e competitivos; os atores públicos, representados pelas estruturas administrativas responsáveis pela criação de órgãos de decisão e participação, captação e gestão de recursos; e o terceiro

setor, que inclui associações, câmaras, *conventions bureau* e universidades, entre outros, buscando legitimar o processo decisório através de sua representação. Esta classificação é particularmente relevante para compreender a dinâmica de interação entre os diferentes stakeholders nos arranjos territoriais do turismo, como os Distritos Turísticos, onde a articulação entre esses atores é essencial para o desenvolvimento regional.

A mudança de perspectiva promovida pelo Ministério do Turismo - do enfoque municipal para uma abordagem regional - não apenas refletiu uma reorganização territorial da política pública, mas também indicou uma tentativa de alinhar o planejamento do setor a lógicas mais integradas de desenvolvimento econômico (Lohmann *et al.* 2022; Trentin, 2016). Nesse novo arranjo, o fortalecimento da competitividade dos destinos passa a depender cada vez mais de estratégias coletivas e coordenadas, capazes de articular atores públicos e privados em torno de um ambiente de negócios mais dinâmico e atrativo. É nesse contexto que se insere a crescente importância de compreender os fatores que impulsionam o desenvolvimento e a competitividade turística em escalas regionais, compreendendo como o ambiente de negócios está inserido neste mosaico.

2.4 DESENVOLVIMENTO, COMPETITIVIDADE E AMBIENTE DE NEGÓCIOS NO TURISMO

O tema da competitividade dos destinos tem sido um dos principais focos de pesquisa em turismo nas últimas décadas, visto que um número crescente de destinos e empresas busca compreender como obter vantagens competitivas e superar desvantagens no mercado (Gomezelj; Mihalic, 2008).

De acordo com a Organização Mundial do Turismo, o setor do turismo continua sendo um importante segmento do comércio internacional e representa uma das principais fontes de renda para muitos países em desenvolvimento. Estima-se que 790 milhões de turistas viajaram internacionalmente nos primeiros sete meses de 2024, um número 11% maior do que no ano anterior, com receitas que atingiram 1,8 trilhões de dólares, praticamente o mesmo valor de 2019. O PIB direto do turismo é estimado em 3,4 trilhões de dólares, o que equivale a 3% do PIB global (OMT, 2024). Especificamente para o Brasil, de acordo com a EMBRATUR, nesse mesmo período dos sete primeiros meses de 2024, 4 milhões de turistas internacionais entraram no país, o que é um resultado mais de 10% superior a 2023 e 1,9% superior ao período de 2019 (EMBRATUR, 2024).

Ainda de acordo com Gomezelj e Mihalic (2008), a competitividade de um destino pode ser aprimorada por meio da adequada combinação entre recursos turísticos e estratégias de gestão, com o apoio dos stakeholders do setor, especialmente o governo e os gestores da indústria do turismo. O sucesso no mercado turístico dependerá do desenvolvimento de atrações que agreguem valor para os turistas e da eficiência na gestão dos recursos do destino.

No setor de turismo, destacar-se no mercado exige um planejamento estratégico que considere as particularidades dos destinos, sendo possível alcançar esse objetivo por meio da criação de novos produtos turísticos, da melhoria das operações e da infraestrutura, do aumento da qualidade dos serviços ou da otimização do ambiente de negócios, impactando diretamente o desempenho das empresas e do próprio destino (Kozak; Kim; Chon, 2017).

A atividade turística é afetada por fatores globais diversos, como alterações nas legislações, intensificação das questões ambientais, transformações econômicas, mudanças no perfil demográfico dos consumidores e a evolução tecnológica, especialmente no que diz respeito à informatização e à gestão de recursos humanos. Esses elementos trazem tanto desafios quanto possibilidades de crescimento para o setor (Dwyer; Kim, 2003).

Segundo Das e Dirienzo (2010), a competitividade turística de um destino está significativamente associada ao seu ambiente turístico geral e ao ambiente de negócios, fatores que influenciam diretamente o nível de competitividade no setor. De acordo com Rădulescu (2015), o ambiente empresarial é marcado por intensas interações sociais, que podem levar a acordos ou divergências entre indivíduos e organizações, especialmente em questões envolvendo grandes quantias de dinheiro ou a qualidade de produtos e serviços. Esses conflitos, quando surgem, impactam diretamente as partes envolvidas.

A competitividade dos destinos turísticos é influenciada por fatores como a estabilidade política, o apoio governamental ao setor, as condições econômicas e de negócios, o acesso a capital de risco e os investimentos na indústria do turismo. Esses elementos são apontados como determinantes essenciais para o desempenho competitivo dos destinos por Dwyer e Kim (2003) e Enright e Newton (2004).

No campo do turismo, o World Economic Forum (WEF) desenvolve um índice internacional chamado de *Travel & Tourism Development Index* (TTDI), com o objetivo de mensurar os fatores e políticas que viabilizam o desenvolvimento sustentável e resiliente do setor. Segundo o World Economic Forum (2024), o TTDI foi concebido como uma evolução direta do *Travel & Tourism Competitiveness Index* (TTCI), produzido desde 2007, e passou a ser publicado em novo formato a partir de 2022, com suporte metodológico da University of Surrey. Sua função é servir como ferramenta de benchmarking estratégico para governos,

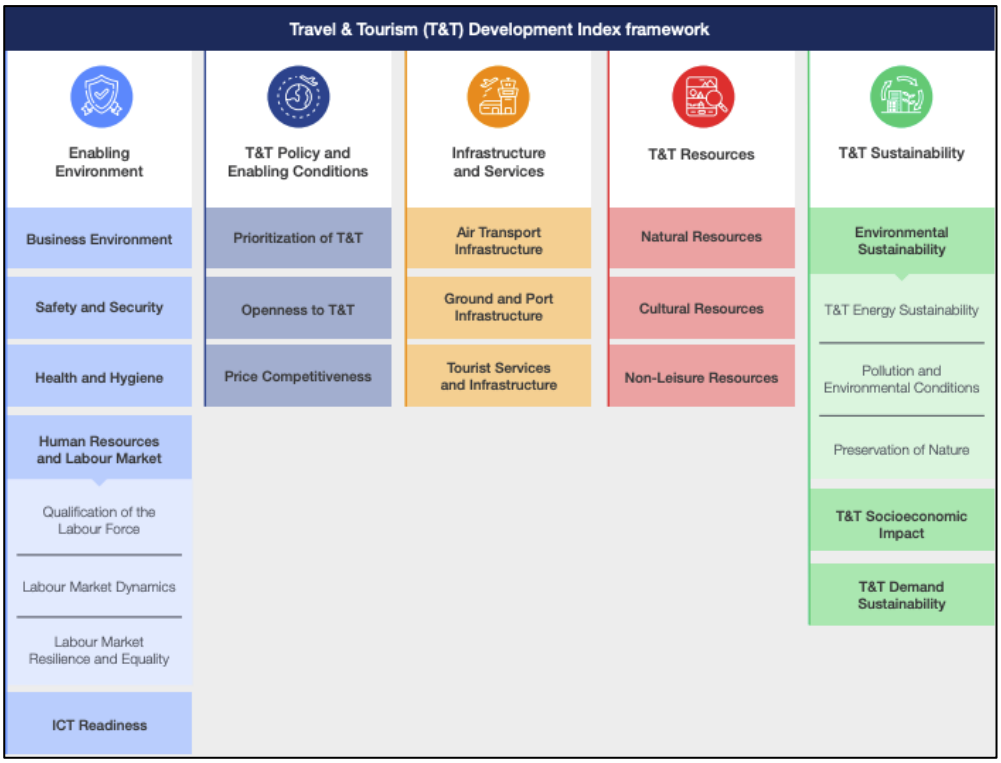
empresas e organizações internacionais, permitindo acompanhar o progresso e os desafios dos países no desenvolvimento de um setor de turismo competitivo e sustentável.

O World Economic Forum (WEF), por sua vez, é uma organização internacional independente sediada em Genebra, que se dedica a promover a cooperação entre os setores público e privado por meio do diálogo multilateral e da produção de conhecimento. Além de eventos como o Fórum de Davos, o WEF é responsável por diversos relatórios e índices que subsidiam políticas públicas e decisões empresariais em temas centrais como competitividade, inovação, sustentabilidade e inclusão econômica (World Economic Forum, 2024).

Dentro da estrutura do TTDI, uma das dimensões avaliadas é o chamado "*Enabling Environment*" (ou Ambiente Facilitador, em tradução livre), que reúne os pilares considerados fundamentais para o funcionamento das atividades turísticas em um país. Entre esses pilares, destaca-se o de "*Business Environment*" (ou Ambiente de Negócios, em tradução livre), definido como o grau em que o ambiente institucional e regulatório nacional favorece a realização de negócios e investimentos. Conforme o relatório, esse pilar capta elementos como a efetividade do sistema judiciário, direitos de propriedade, combate à corrupção e burocracia, aspectos que afetam diretamente a atratividade e a segurança jurídica para empresas que atuam no setor (World Economic Forum, 2024, p. 8–9).

Abaixo, o *framework* do TTDI, conforme resumido acima:

Figura 5 - TTDI framework



Fonte: World Economic Forum (2024, p.8)

Com base nos dados do *TTDI 2024*, o Brasil ocupa a 26ª posição no ranking geral, com pontuação de 4,41 em uma escala de 1 a 7. Para fins comparativos, os Estados Unidos da América figuram na 1ª colocação, com nota de 5,24, enquanto o Mali ocupa a última posição (119ª), com pontuação de 2,78 (World Economic Forum, 2024). No caso brasileiro, o desempenho específico na dimensão Ambiente Facilitador - composta pelos pilares Ambiente de Negócios, Segurança Pública, Saúde e Higiene, Recursos Humanos e Mercado de Trabalho e Prontidão em Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) - revela importantes contrastes. Embora o relatório não destaque esse recorte analítico, observa-se que o pilar Ambiente de Negócios apresenta pontuação de 3,39, desempenho significativamente inferior à média nacional e que representa o terceiro pior resultado entre os 17 pilares avaliados para o Brasil.

De acordo com o World Economic Forum (2024, p. 19):

> Os pilares da dimensão Ambiente Facilitador capturam as condições gerais necessárias para a operação do setor de viagens e turismo (T&T) em um país. De modo geral, aspectos como o ambiente de negócios, saúde, segurança, acesso a uma força de trabalho qualificada, dinâmica e resiliente e tecnologias da informação e comunicação têm impacto substancial sobre as operações do setor de T&T, decisões de investimento e escolha de destino por visitantes. (tradução livre)

O relatório *TTDI 2024* aponta que o pilar Ambiente de Negócios apresentou um avanço de 3,1% entre 2019 e 2024, impulsionado por políticas econômicas adotadas durante a pandemia, como a redução de regulações excessivas, a expansão do crédito para pequenas e médias empresas (PMEs) e a flexibilização das normas trabalhistas - medidas que contribuíram para melhorar o ambiente operacional do setor de turismo. No entanto, o relatório também destaca que, sobretudo em países em desenvolvimento, ainda persistem entraves significativos à criação de ambientes facilitadores mais robustos, incluindo retrocesso nas garantias de direitos de propriedade, falhas na efetividade do sistema judiciário e aumento da corrupção governamental (World Economic Forum, 2024).

Para compreender de forma mais precisa os critérios adotados pelo *TTDI 2024* na avaliação do ambiente de negócios, optou-se por apresentar, no quadro a seguir, os sete indicadores que compõem esse pilar, juntamente com suas definições originais:

Quadro 6 - Indicadores do Pilar 1 – Ambiente de Negócios (TTDI 2024)

Indicador	Definição (tradução oficial baseada no TTDI 2024)

Estado de Direito	Captura a percepção do grau em que os agentes têm confiança nas regras da sociedade e as cumprem - em especial no que se refere à qualidade da aplicação de contratos, aos direitos de propriedade, à atuação da polícia e do sistema judiciário, bem como à probabilidade de ocorrência de crimes e violência.
Carga da Regulação Governamental	Mede, com base em percepções, o quão oneroso é para as empresas cumprir os requisitos administrativos impostos pelo governo.
Estabilidade Política Garantida pelo Governo	Avalia o quão bem-sucedido é o governo na oferta de um ambiente político estável.
Classificação de Crédito do País	Refere-se às classificações de crédito soberano fornecidas pelas três principais agências (Moody's, S&P e Fitch), que medem a capacidade de crédito e o risco de um país.
Globalização Financeira De Jure	Avalia as restrições legais aplicadas aos fluxos financeiros transfronteiriços, incluindo o grau de abertura da conta de capitais.
Globalização Comercial De Jure	Mede a abertura legal ao comércio por meio de tarifas médias aplicadas e da participação do país em acordos comerciais.
Acesso de PMEs ao Financiamento	Avalia, com base em percepções, o quão fácil é para pequenas e médias empresas obterem financiamento.

Fonte: Adaptado de World Economic Forum (2024, p.66 e 67) – tradução livre

Na mesma linha do exposto nesta seção, ainda que de maneira não vinculada ao turismo, Cavalcante (2021) explica que a precariedade do ambiente de negócios no Brasil está fortemente associada à ausência de incentivos para a simplificação de procedimentos, à baixa previsibilidade institucional e à fragmentação entre os entes federativos, o que impacta negativamente os investimentos privados.

Assim, ao considerar que a competitividade dos destinos turísticos é fortemente influenciada por aspectos institucionais e estruturais do ambiente de negócios, é inevitável refletir sobre o papel que os governos desempenham - ou deveriam desempenhar - no estabelecimento dessas condições.

2.5 A LEI DOS DISTRITOS TURÍSTICOS DE SÃO PAULO

A política pública de criação dos Distritos Turísticos no estado de São Paulo foi instituída pela Lei Estadual nº 17.374, de 8 de junho de 2021, que estabelece diretrizes para a organização de territórios com elevado potencial turístico e para a atração de investimentos associados ao desenvolvimento da atividade. A legislação define os Distritos Turísticos como instrumentos voltados à melhoria da infraestrutura e estímulo à participação de investimentos privados em áreas consideradas estratégicas para o turismo. O conceito remete a uma área especificamente demarcada com alto potencial para turismo, por um ou mais dos seguintes fatores: relevância paisagística, natural ou cênica; relevância histórica, arquitetônica, étnica ou cultural; existência de complexos de lazer e parques temáticos; presença de orla marítima (São Paulo, 2021).

Nesse contexto, a lei estabelece, em seu Artigo 2º, um conjunto de objetivos que orientam a implementação da política pública. Entre esses objetivos estão a ampliação das atividades econômicas associadas ao turismo, o estímulo a oportunidades de investimento e o desenvolvimento de áreas estratégicas com potencial de atração de turismo nacional e internacional. A legislação também prevê a melhoria e expansão da infraestrutura necessária ao desenvolvimento turístico das áreas delimitadas, bem como o estímulo ao empreendedorismo privado e à oferta de soluções inovadoras voltadas à viabilização de empreendimentos turísticos (São Paulo, 2021).

Além disso, a norma estabelece como diretrizes o fortalecimento da competitividade do turismo paulista em escala nacional e internacional, o fomento a parcerias entre os setores público e privado e o desenvolvimento da cadeia de valor associada às atividades turísticas. A política também busca incentivar a geração de emprego e renda por meio da valorização de produtos e serviços locais, promover o desenvolvimento econômico em consonância com princípios de sustentabilidade e ampliar a eficiência dos serviços turísticos nos municípios envolvidos. Por fim, a legislação destaca a importância de assegurar a continuidade e a longevidade das políticas públicas voltadas ao incentivo do turismo no estado (São Paulo, 2021).

Complementarmente à legislação, o Manual de Implantação de Distritos Turísticos elaborado pela Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo esclarece que esses territórios podem ser propostos tanto em áreas onde a atividade turística já se encontra consolidada quanto em regiões que apresentam potencial para o desenvolvimento do turismo. O arcabouço normativo permite tanto a estruturação e expansão de destinos já estabelecidos quanto a indução do desenvolvimento turístico em áreas ainda em processo de consolidação (São Paulo, 2023). Segundo o site especializado Panrotas (2023), o estado de São Paulo

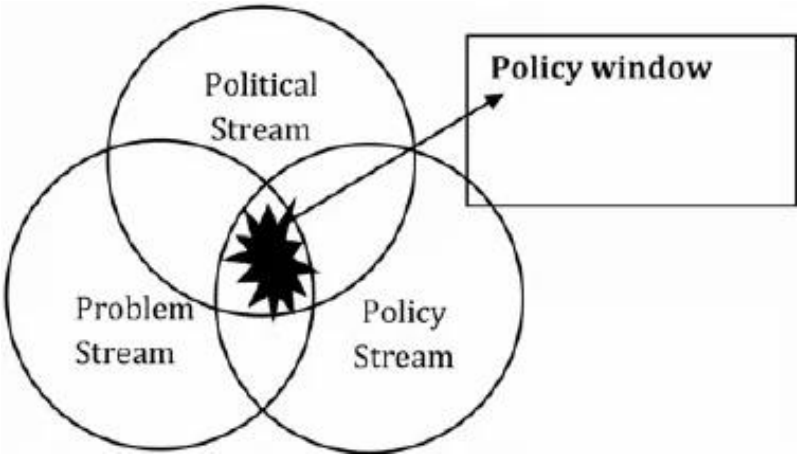
pretende implementar 10 Distritos Turísticos até o final de 2026, de acordo com anúncio oficial da Secretaria de Turismo e Viagens.

A elaboração de uma lei, então, pode se dar em razão de um processo mais estruturado, em processo político incremental, influenciado por coalizões de interesses e pressões contextuais (Sabatier, 1988; Lindblom, 1959), como também pode se dar ema lógica de "anarquia organizada", onde a decisão não é produto de um processo sequencial e racional, mas sim um resultado de uma confluência circunstancial (Cohen; March; Olsen, 1972).

A complexidade desse processo de formulação de políticas públicas tem sido objeto de diferentes abordagens teóricas. Enquanto Sabatier (1988) e Lindblom (1959) enfatizam o caráter dinâmico, adaptativo e negociado, outras perspectivas teóricas oferecem lentes analíticas distintas para compreender como as políticas emergem e se consolidam. O modelo do *Garbage Can* (Cohen; March; Olsen, 1972), por exemplo, acaba por destacar a natureza caótica e não-linear da tomada de decisão organizacional, onde problemas, soluções e oportunidades de escolha se encontram de forma quase aleatória em "latas de lixo" organizacionais.

De forma complementar, a Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2013) propõe que a formulação de políticas resulta da convergência de três fluxos independentes: problemas (*Problem Stream*), soluções (*Policy Stream*) e contexto político (*Political Stream*). Fluxos que se alinham em janelas de oportunidade específicas. Essa abordagem, juntamente com os estudos sobre *agenda-setting* (Cobb; Elder, 1971), oferece ferramentas analíticas importantes para compreender como determinadas questões ascendem à agenda governamental e se transformam em políticas concretas. Kingdon (2013) detalha cada um destes fluxos e o modo como as agendas e temas surgem no processo de formulação de políticas, oferecendo uma explicação sobre como janelas de oportunidade se abrem a partir da confluência de fatores, inicialmente, independentes. A literatura de Kingdon (2013) destaca a figura dos empreendedores de políticas (*Policy Entrepreneur*) como sujeitos relevantes nesse processo, e discorre, ainda, sobre como mudanças de composições políticas, como a eleição de um novo líder político ou novos partidos no poder, por exemplo, afetam diretamente o estabelecimento de agendas.

Figura 6 – Framework dos Múltiplos Fluxos de Kingdon



Fonte: Khayatzadeh-Mahani et al. (2015), com base em Kingdon (1995)

Essas diferentes lentes teóricas são mobilizadas ao longo deste trabalho para analisar tanto o processo de criação da Lei dos Distritos Turísticos de São Paulo quanto a estruturação e atuação da governança territorial no Distrito Serra Azul, reconhecendo que a compreensão de arranjos de governança territorial contemporâneos requer uma abordagem analítica que considere tanto os aspectos formais quanto as dinâmicas informais e contingenciais que caracterizam os processos de políticas públicas.

2.5.1 CONTEXTO DA PROPOSIÇÃO – COMO POLÍTICAS PÚBLICAS EMERGEM

O processo de criação de uma lei pode ser compreendido através de diferentes lentes teóricas que oferecem perspectivas complementares sobre como as políticas públicas emergem e se consolidam. Diferentes abordagens conceituais fornecem ferramentas analíticas distintas para examinar os mecanismos pelos quais determinadas questões ascendem à agenda governamental e se transformam em marcos normativos.

As teorias tradicionais de políticas públicas, como o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) de Sabatier (1988), enfatizam a dinâmica entre coalizões com crenças e objetivos variados que moldam continuamente o desenvolvimento das políticas públicas. De forma complementar, a abordagem incremental de Lindblom (1959) destaca como a formulação de políticas ocorre de forma adaptativa, em resposta a feedbacks e pressões sociais, com legisladores adotando uma abordagem gradual de ajustes conforme o contexto se transforma.

Contudo, outras perspectivas teóricas oferecem interpretações alternativas para compreender os processos de formulação de políticas. O Modelo *Garbage Can* (Cohen; March;

Olsen, 1972) sugere que a tomada de decisão pode ocorrer de forma menos linear e mais contingencial, onde problemas, soluções e oportunidades de escolha se encontram em momentos específicos, nem sempre seguindo uma lógica racional ou incremental. A Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2013), por sua vez, propõe que as políticas emergem da convergência ocasional de três fluxos independentes - problemas, soluções políticas e contexto político - que se alinham durante janelas de oportunidade específicas. Os estudos sobre agenda-setting (Cobb; Elder, 1971) complementam essa compreensão ao analisar como determinadas questões conseguem capturar a atenção dos tomadores de decisão e ascender da agenda sistêmica para a agenda governamental.

À luz dessas abordagens teóricas, é possível compreender com maior profundidade o surgimento da Lei dos Distritos Turísticos no Estado de São Paulo, que será analisado a seguir.

Em termos de país, o Brasil tem buscado legislar sobre o tema há décadas, quando em âmbito federal foi aprovada, em 1977, a lei que tratava das "Áreas Especiais de Interesse Turístico" (AEIT), mas que nunca foi regulamentada e colocada em prática, conforme reconhecido pelo próprio Ministério do Turismo em exposição de motivos que destaca a defasagem normativa do setor e a necessidade de atualização do marco legal (Brasil, 2017). Na nova Lei Geral do Turismo, sancionada em setembro de 2024, consta que o Poder Executivo estadual ou distrital poderá propor a criação de AEITs, caracterizando-os como territórios prioritários para a facilitação de investimentos e realização de parcerias privadas, pavimentando caminho para regulamentação subnacional (Brasil, 2024).

Antes disso, em 2019, o estado do Ceará fez um movimento no sentido de tentar implementar sua Lei de Distritos Turísticos, mas a mesma ainda está em processo de regulamentação para posterior implementação (Ceará, 2019; 2024). Vários modelos semelhantes foram colocados em prática a nível internacional, havendo governanças na Europa, Estados Unidos da América (com seus mais de 150 distritos turísticos implementados desde a década de 70) e México, conforme levantamento apresentado pela Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (SETUR-SP) publicamente durante o CIMI360 – Congresso Internacional do Mercado Imobiliário (São Paulo, 2024), abaixo:

Figura 7 - Levantamento SETUR-SP

MODELO	DESCRIÇÃO
Tourism Improvement Districts / Business Improvement Districts / Hotel Improvement Districts	São 153 nos EUA, com algumas variações. 54 estão na Califórnia, após a criação da lei Property and Business Improvement Districts em 1994.
Plan Maestro de Cancun (Ponta da península, Zona Hoteleira)	Desde 1975 o FONATUR, na busca de investidores para cluster hoteleiro. Inicialmente greenfield e posteriormente grayfield.
Reed Creek Investment District (Flórida)	O Estado da Flórida deu aos proprietários jurisdição municipal sobre os terrenos que adquiriu. São 113Km² de área entre Tampa e Kissimmee (1967). Lei foi a única realizada pelo Estado do gênero.
Special Service Area / Special Tourist Zones / Tourism Economic Zones – Ásia, Leste da Europa e regiões especificas da Europa.	Incentivo a áreas demarcadas ou com tipos de geografias. Podem conter incentivos fiscais, isenção de tarifas (tax free), facilidades aduaneiras, políticas públicas preferenciais.
Development Districts / Modelos Hibridos EUA e Canadá	Várias experiencias que não chegam ao nível dos TIDs, mas criam áreas incentivadas especiais para turismo, criadas por cidades, condados ou Estados.

Fonte: São Paulo (2024)

A partir de levantamento realizado pela SETUR-SP e da análise de diferentes experiências institucionais voltadas à organização territorial e à atração de investimentos, apresentam-se a seguir alguns modelos de governança aplicados à gestão de territórios (na linha do que se propõe nos Distritos Turísticos de São Paulo).

Modelos de governança para atração de investimentos

Diversos países têm adotado instrumentos institucionais voltados à organização territorial com o objetivo de promover desenvolvimento econômico, revitalização urbana e atração de investimentos. Esses instrumentos geralmente combinam delimitação territorial específica, arranjos institucionais próprios e mecanismos de coordenação entre atores públicos e privados. Nesse contexto, a literatura internacional apresenta diferentes modelos de governança territorial que buscam estruturar o desenvolvimento de determinados territórios por meio de políticas públicas e arranjos institucionais diferenciados. Entre essas experiências destacam-se os *Business Improvement Districts* (BIDs), os centros turísticos planejados no México no âmbito do Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) e o *Reedy Creek Improvement District* (RCID), nos Estados Unidos. A seguir, cada um destes modelos é apresentado para melhor compreensão da temática.

***Business Improvement Districts* (BIDs)**

Segundo Guimarães (2021), os *Business Improvement Districts* (BIDs) constituem um modelo de governança urbana voltado à revitalização econômica e à melhoria da gestão de áreas urbanas específicas, especialmente centros comerciais e distritos de serviços. Em termos gerais, os BIDs são arranjos institucionais que envolvem a delimitação de um território no qual atores públicos e privados se organizam para financiar e implementar ações destinadas a melhorar o ambiente urbano e fortalecer a atividade econômica local. Essas ações podem incluir manutenção urbana, segurança, promoção de eventos, estratégias de marketing territorial e iniciativas de fortalecimento do comércio local (Guimarães, 2021). A origem desse modelo remonta à América do Norte na segunda metade do século XX, em um contexto de declínio econômico de centros urbanos e de mudanças nos padrões de consumo que favoreceram a expansão de áreas comerciais periféricas. A criação de BIDs buscou responder a esse cenário por meio da coordenação entre proprietários, empresários e governos locais, com o objetivo de promover melhorias urbanas e reforçar a atratividade econômica de determinadas áreas da cidade (Guimarães, 2021). A difusão internacional desse modelo demonstra que os BIDs passaram a ser interpretados como instrumentos de governança urbana capazes de articular políticas públicas e iniciativas privadas em torno do desenvolvimento territorial. Entretanto, a literatura também aponta que esses arranjos não apresentam uma forma institucional única, sendo adaptados a diferentes contextos políticos e institucionais conforme as características de cada localidade (Guimarães, 2021).

Estudos empíricos também têm buscado avaliar os impactos econômicos desses arranjos institucionais. Evidências indicam que a implementação de BIDs pode contribuir para o aumento do desempenho das empresas localizadas nas áreas abrangidas por esses distritos, especialmente em termos de produtividade e crescimento das receitas. Esses resultados sugerem que melhorias no ambiente urbano e a coordenação entre atores locais podem gerar efeitos positivos sobre a atividade econômica (Daunfeldt; Mihaescu; Rudholm, 2024).

Apesar desses resultados positivos, os estudos também indicam que os efeitos econômicos associados aos BIDs podem apresentar caráter limitado no tempo ou variar conforme o contexto institucional em que são implementados. Dessa forma, a literatura sugere que os resultados desses arranjos dependem do nível de engajamento dos atores locais, da continuidade das iniciativas implementadas e das características específicas do território onde o modelo é aplicado (Daunfeldt; Mihaescu; Rudholm, 2024).

Centros turísticos planejados no México e o papel do FONATUR

Outra experiência internacional relevante de organização territorial voltada ao desenvolvimento econômico pode ser observada no caso do planejamento turístico conduzido pelo governo mexicano a partir da segunda metade do século XX. Nesse contexto, o Estado mexicano adotou uma estratégia de desenvolvimento baseada na criação de destinos turísticos planejados, concebidos como polos de crescimento econômico e de atração de investimentos internacionais no setor turístico (Torres; Momsen, 2005). A estratégia envolveu a seleção de áreas com elevado potencial turístico e a realização de investimentos públicos significativos em infraestrutura básica, incluindo aeroportos, redes viárias e serviços urbanos necessários para viabilizar o desenvolvimento de novos destinos turísticos.

Entre os exemplos mais emblemáticos desse modelo destaca-se o caso de Cancún, desenvolvido em uma área costeira do estado de *Quintana Roo* que apresentava baixa ocupação populacional antes da implementação do projeto (Torres; Momsen, 2005). O planejamento territorial de Cancún foi concebido de forma integrada, envolvendo tanto o desenho urbano do destino quanto a criação das condições institucionais necessárias para atrair investimentos privados. Nesse processo, o Estado desempenhou papel central na coordenação das diferentes etapas do desenvolvimento, desde a identificação da área até a implantação de infraestrutura e a estruturação do destino turístico (Torres; Momsen, 2005).

Torres (2002) também analisa o desenvolvimento de Cancún como parte de um modelo de turismo de massa que se consolidou no período pós-Segunda Guerra Mundial. Esse modelo caracteriza-se pela concentração de grandes empreendimentos turísticos, pela forte presença de investidores internacionais e pela organização do território em função da recepção de fluxos turísticos globais, especialmente provenientes da América do Norte.

Segundo Torres e Momsen (2005), embora o projeto tenha contribuído para o crescimento econômico regional e para a expansão da atividade turística no México, estudos também apontam que os benefícios gerados por esse modelo de desenvolvimento foram distribuídos de maneira desigual entre diferentes grupos sociais e regiões do estado. Assim, o caso de Cancún ilustra tanto o potencial quanto as limitações das estratégias de desenvolvimento territorial baseadas no turismo.

O Reedy Creek Improvement District

Nos Estados Unidos, outro exemplo relevante de organização territorial associada a um grande projeto de desenvolvimento econômico é o *Reedy Creek Improvement District* (RCID), criado no estado da Flórida em 1967. O distrito foi instituído por legislação estadual com o

objetivo de viabilizar o desenvolvimento do complexo *Walt Disney World* em uma área que, à época, apresentava infraestrutura limitada e baixa densidade populacional (Dieterle, 2024).

O RCID foi concebido como um *special district*, ou distrito especial, dotado de competências administrativas e regulatórias para planejar, financiar e executar infraestrutura e serviços públicos dentro de um território delimitado. Entre suas atribuições encontram-se a gestão de sistemas viários, saneamento, abastecimento de água e serviços de emergência, funções que normalmente seriam exercidas por governos municipais ou condados (Dieterle, 2024). A criação desse arranjo institucional permitiu que o desenvolvimento do empreendimento fosse acompanhado pela implantação de infraestrutura e serviços adequados, sem transferir os custos dessas intervenções para governos locais ou para contribuintes de áreas vizinhas. Nesse sentido, o RCID pode ser interpretado como um instrumento institucional voltado à coordenação entre planejamento territorial e desenvolvimento econômico (Dieterle, 2024).

Entretanto, a literatura também destaca que a configuração institucional do distrito apresenta características particulares em relação à governança do território. Dieterle (2024) indica que como a maior parte das terras dentro do perímetro do distrito pertence ao empreendimento que motivou sua criação, a estrutura de governança acabou refletindo essa concentração fundiária, o que levanta discussões sobre os limites e as implicações de arranjos institucionais nos quais o exercício de funções públicas ocorre em contextos de forte presença de interesses privados. Os debates recentes sobre o futuro institucional do distrito também evidenciam os desafios associados à alteração ou dissolução de arranjos institucionais dessa natureza. A existência de obrigações financeiras e instrumentos de financiamento vinculados ao distrito cria complexidades jurídicas que precisam ser consideradas em eventuais processos de reforma institucional (Dieterle, 2024).

De volta ao caso do Distrito Turístico de São Paulo

O percurso institucional da Lei dos Distritos Turísticos pôde ser observado a partir das diretrizes estabelecidas no Plano Turismo 20-30 da SETUR-SP e avançou por distintas fases de planejamento e tramitação. No entanto, à luz das perspectivas teóricas trazidas neste referencial teórico, foi possível explicar esse processo específico de conformação da política pública quando do cruzamento das análises documentais e dos relatos dos entrevistados.

Em 2019, a Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (SETUR-SP) encontrava-se em discussão quanto aos novos programas e projetos desenhados em sua

estratégia – o chamado Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo do Estado de São Paulo (chamado também de Plano Turismo 20-30), uma elaboração coletiva liderada pela Secretaria com atores do ecossistema de turismo do estado com a participação de agentes nacionais e internacionais. O objetivo do plano era o de estabelecer diretrizes, objetivos, metas e mecanismos de controle que pudessem ser capazes de transformar o estado de São Paulo em nova referência nacional e internacional (São Paulo, 2020). Ainda no âmbito do Plano Turismo 20-30, a SETUR-SP menciona os desafios encontrados durante a construção do documento, citando que apesar do ano de 2019 ter revelado a força do turismo paulista (com crescimento do PIB, número de turistas e arrecadação estando acima da média nacional), a pandemia do COVID-19 havia trazido fortes impactos no setor, resultando em reduções dramáticas nos principais números monitorados.

O documento estratégico apontava a intenção da criação de distritos turísticos, informação que, cruzada com os relatórios oficiais publicados pela Secretaria de Turismo, indicaram a evolução da política pública, que em 2019 foi citada ainda como meta de implementação no Relatório Anual do Governo do Estado (São Paulo, 2019). No Relatório Anual do Governo do Estado de 2020, a SETUR já citava os avanços do projeto, indicando que houve o envio de Projeto de Lei à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) em dezembro daquele ano, recebendo o número 723/2020 (São Paulo, 2020). O projeto só foi aprovado em junho do ano seguinte, recebendo finalmente o status de Lei estadual, sob o número 17.374/2021, com 49 votos a favor e 10 contra na ALESP, como consta no Relatório Anual do Governo do Estado (São Paulo, 2021). A regulamentação da referida lei deu-se a partir do Decreto 65.954, em 25 ago. 2021, além de criados os dois primeiros distritos no mesmo ano, em Olímpia (Decreto 65.990, em 2 set. 2021) e Serra Azul (Decreto 66.273, em 29 nov. 2021), todos referenciados no documento da Secretaria.

O impacto do marco regulatório possivelmente se refletiu no reconhecimento do modelo dos Distritos Turísticos como referência para outras regiões do país. Outros estados passaram a desenvolver políticas públicas de turismo baseadas em modelos de governança territorial integrada e estratégias de atração de investimentos, a exemplo do Espírito Santo (2023) e Ceará (2024), que estão conduzindo iniciativas semelhantes, inclusive sob o mesmo nome. Após a experiência de São Paulo, o Ceará voltou a trabalhar em sua legislação própria, parada desde sua proposição em 2019 (Ceará, 2024). Em novembro de 2023, outro estado também editou, por meio de lei, estrutura semelhante a de São Paulo, no intuito de atrair investimentos e melhorar a governança em territórios turísticos: A Lei 11.970/2023, do estado do Espírito Santo,

trouxe definições próximas às de São Paulo, buscando regulamentar o assunto (Espírito Santo, 2023).

De acordo com o que consta no Plano Turismo 20-30, a evolução e maturação da política pública dos distritos turísticos no estado de São Paulo se deu em um contexto de reposicionamento das ações da SETUR-SP, saindo de um foco maior nas obras realizadas por meio de seu Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos (DADETUR) para um enfoque de modernização e fomento de estratégias de atração de financiamento e investimento no turismo junto à organizações públicas e privadas, nacionais e internacionais, além da modernização institucional, maior capacidade de articulação e coordenação dos entes da cadeia de valor do turismo do estado e outros aspectos colocados em destaque no Plano, como diversificação da oferta turística (São Paulo, 2020).

Esse reposicionamento estratégico dialoga com a reflexão de Silva (2024), que destaca a necessidade de conciliar políticas de estímulo ao crescimento do turismo com práticas locais de desenvolvimento, como condição para o progresso regional e local. No mesmo sentido, Lohmann *et al.* (2022), ao analisarem a segmentação do turismo no Brasil, reconhecem São Paulo como um destino consolidado para gastronomia, negócios e eventos. No entanto, o Plano Turismo 20-30 amplia essa perspectiva ao promover a diversidade do estado como destino cultural, rural e de aventura, reforçando a ideia de reposicionamento e de expansão da matriz turística paulista (São Paulo, 2020).

Há no Relatório Anual de 2019 (São Paulo, 2019) a indicação de que a maior parte dos recursos da pasta estavam destinados aos convênios com Estâncias e Municípios de Interesse Turístico, com um valor inicial, na Lei Orçamentária Anual (LOA), da ordem de R$ 448.199.883,00 (e R$ 282.058.498,76 efetivamente executados). Neste modelo, uma grande quantidade de municípios aplica anualmente para receber recursos orçamentários para realização de obras, a partir de convênios firmados com o órgão estadual.

Rigoldi *et al.* (2023) estudaram a aplicação dos recursos do DADETUR no período de 2015 a 2021 e apontaram que a maior parte das verbas se destinava à infraestrutura urbana, em detrimento de ações mais estratégicas de promoção do turismo integrado.

A pandemia da COVID-19 evidenciou a vulnerabilidade de destinos turísticos, tendo o setor turístico global (e por conseguinte, o Brasil) sido fortemente afetado pelo vírus, desde o primeiro caso, identificado em março de 2020 pelas autoridades locais (Guardia; Taveira; França, 2022). O impacto foi visível em muitos dos indicadores de desempenho turístico, e a retomada do setor dependia de estratégias inovadoras em diversos âmbitos. Afinal, historicamente, as políticas públicas de turismo no Brasil careceram de articulação estruturada

com outras áreas governamentais, o que resultou, muitas vezes, em iniciativas pontuais voltadas majoritariamente para incentivos fiscais e investimentos em infraestrutura básica (Da Cruz, 2000).

Conforme aponta Fischer (2002), as políticas públicas em áreas de concentração econômica, como o turismo, devem promover uma infraestrutura colaborativa, envolvendo diferentes níveis de governo e agentes locais. Uma das características essenciais da atuação do poder público no setor de turismo é a necessidade de interação e negociação com agentes privados que compõem sua cadeia de valor. Silva (2024) reforça que há a necessidade de forte interação entre atores, e que estes devem destacar seus interesses e se alinhar aos interesses comuns, pois é assim que os resultados produzidos afetarão todos os representados.

Segundo Tavares e Melo (2010), a atração de investimentos é fundamental para impulsionar o desenvolvimento social e econômico de uma região, pois proporciona os recursos necessários para aprimorar a infraestrutura local, gerar empregos e fortalecer a coesão social, criando uma base sustentável para o crescimento a longo prazo.

Um aspecto central da intervenção proposta foi a tentativa de promover um ambiente mais favorável ao investimento privado. Em outros contextos, assim como se observa no turismo, a adoção de medidas que contribuam para um melhor ambiente institucional/legal tem relação com a vinda de negócios, ganhos de produtividade e de competitividade (Hopewell, 2022). A exigência de planos detalhados de implementação (o Plano Básico de Implementação) para cada distrito foi uma dessas medidas, procurando estabelecer que os projetos fossem estruturados de forma sustentável, com metas claras de desenvolvimento e atração de turistas.

2.5.2 ESTRUTURA LEGAL E CARACTERÍSTICAS DOS DISTRITOS TURÍSTICOS

No arcabouço jurídico que envolve Lei nº 17.374, de 08 de junho de 2021, Decreto nº 65.954, de 25 de agosto de 2021 e Portaria interna da Secretaria Estadual de Turismo e Viagens (SETUR-SP), o Governo Estadual aborda a dinâmica dos Distritos com a instrução de que a proposta de implementação dos mesmos deve partir do(s) município(s) interessado(s) e dos entes empresariais e responsáveis por investimentos turísticos na área. O Projeto de Lei que deu origem à Lei paulista foi reapresentado em 2021, pois em ocasiões anteriores a proposta teve dificuldades em ser aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) em razão de algumas questões técnicas. Em 8/6/2021, mediante apresentação de novo conteúdo

técnico, a Lei 17.374/2021 foi efetivamente aprovada por 49 votos de deputados a favor e 10 contra.

Considerando as exigências legais há, portanto, desafios importantes para a proposição de um distrito turístico, pois há uma série de requisitos formais, bem como uma instância de análise dentro do próprio governo estadual que não garante o pronto atendimento à demanda. Nessa lógica, o caso do DT Serra Azul passou por um processo desde sua intenção de formação até a efetiva decretação pelo poder público, tendo sido um arranjo orquestrado por empreendedores da região em conjunto com as prefeituras das quatro cidades envolvidas no território (Jundiaí, Louveira, Itupeva e Vinhedo). A legislação em questão é marcada por uma série de requisitos para a formação de um Distrito Turístico, entre eles: apresentação de um plano detalhado de diagnóstico e de implantação (o chamado PBI - Plano Básico de Implementação), a existência de altíssimo potencial indutor de turismo nacional ou internacional a partir de uma ou mais características citadas acima (São Paulo, 2021). Além do atendimento destes itens, é imprescindível apresentar uma estrutura de "Conselho Gestor", formado por membros das secretarias governamentais, das prefeituras e empresários da região. Foi o que ocorreu no caso do Distrito Turístico de Serra Azul, com a provocação tendo sido iniciada pelos empresários da localidade.

A Lei 17.374, de 08 de junho de 2021, seguiu os parâmetros estabelecidos pelo processo legislativo da ALESP, conforme descrito pela própria Assembleia. Este processo é compreendido como "(...) conjunto de atos realizados pela Assembleia, visando a elaboração das leis de forma democrática" e segue regras acordadas pelas partes, como a Constituição e o Regimento Interno (São Paulo, 2024). No caso da Lei 17.374, as fases foram respeitadas desde a apresentação da proposta, passando por discussões e deliberações em comissões, até o voto final em plenário, onde foi aprovada e, posteriormente, sancionada pelo Executivo. Esse rigor no processo ajuda a garantir que a lei seja representativa e atenda aos interesses de todos os cidadãos. A importância de um processo democrático e transparente é destacada pela ALESP ao afirmar que o processo legislativo "garante a publicidade dos debates, das decisões e dos processos de construção de acordos políticos" (São Paulo, 2024). Essa publicidade e transparência são fundamentais para a aceitação e legitimidade da lei, pois os cidadãos podem acompanhar, apoiar ou criticar as proposições em tempo real, promovendo um governo mais responsivo e participativo.

Para reforçar a importância da transparência nas políticas públicas, Bovens (2007) destaca que a responsabilização e o acesso público ao processo de formulação de políticas são essenciais para que as ações governamentais sejam vistas como legítimas e dignas de confiança.

Segundo ele, um processo legislativo transparente aumenta a confiança do público, pois permite aos cidadãos acompanhar cada etapa e entender os interesses e justificativas envolvidos nas decisões políticas. Da mesma forma, Ackerman e Fishkin (2004) enfatizam que a participação cidadã e o diálogo público são fundamentais para um processo legislativo efetivo e inclusivo. Eles argumentam que o envolvimento direto da sociedade nas discussões legislativas promove políticas mais democráticas e aumenta a aceitação social das decisões finais, fortalecendo o vínculo entre representantes e representados.

Além da transparência e da participação pública na fase de formulação, outro aspecto fundamental na análise da estrutura legal dos Distritos Turísticos diz aos objetivos da política pública estabelecida em lei. A explicitação desses objetivos é essencial tanto para orientar a implementação da política quanto para permitir seu monitoramento e avaliação ao longo do tempo. Segundo Secchi (2010), a definição de objetivos claros e verificáveis é um dos pilares do ciclo de políticas públicas, pois confere racionalidade às ações estatais e estabelece critérios para sua eficácia.

2.6 O CASO DO DISTRITO TURÍSTICO DE SERRA AZUL

A criação do Distrito Turístico de Serra Azul em 2021 por meio de Decreto apresenta-se como um ponto importante na política pública estadual, destacando a integração entre iniciativa privada e poder público em uma governança colaborativa e orientada ao desenvolvimento territorial. Essa iniciativa trouxe um novo modelo para a implantação de distritos turísticos, no qual os empresários locais se tornaram stakeholders, alinhando-se para apresentar ao governo uma proposta estruturada e adaptada às necessidades específicas do território. Segundo Moore (1995), a participação ativa de stakeholders externos na formulação de políticas agrega valor ao processo e aumenta o impacto social, pois a "criação de valor público" está vinculada à capacidade de engajar os diferentes atores que contribuem para a materialização das políticas.

A cooperação emerge como elemento fundamental para o êxito da governança territorial. Coutinho e Nóbrega (2019) destacam que existe consenso na literatura especializada sobre a cooperação ser a melhor forma de obter sucesso em políticas públicas, superando a visão separatista entre política e administração frequentemente adotada na administração tradicional. Esta perspectiva é particularmente relevante para o modelo dos Distritos Turísticos de São Paulo, que exige a coordenação entre diferentes níveis de governo e atores privados,

materializada na formação do Conselho Gestor e na elaboração de seus planos, conforme previsto na legislação.

A criação de Serra Azul como distrito turístico se apresenta como indicativo de que políticas públicas podem ser moldadas para facilitar o envolvimento de atores e atender às demandas regionais de forma mais eficaz, no que diz respeito a coordenação de investimentos, a mobilização de recursos e a atração de empreendimentos de grande porte, promovendo o alinhamento dos interesses locais às diretrizes estratégicas do Estado (São Paulo, 2024; Melhores Destinos, 2024; Turismo Compartilhado, 2024; Jornal de Brasília, 2025). Ackerman e Fishkin (2004) sugerem que o diálogo aberto e o envolvimento de stakeholders são essenciais para a legitimidade das políticas públicas, pois garantem que as decisões reflitam uma variedade de interesses e valores.

O DT Serra Azul foi, na linha do tempo, o segundo Distrito decretado em São Paulo, em novembro de 2021. Antes dele houve a decretação do Distrito Turístico de Olímpia (em setembro de 2021), e depois houve a formalização dos seguintes DTs: Iguape (março de 2022); Andradina (setembro de 2022); Centro de São Paulo (em janeiro de 2024); Portal da Mata Atlântica (abril de 2024); e Santos (junho de 2024). Abaixo, relaciona-se cada Distrito ao Decreto que o cria:

Quadro 7 - Relação de Distritos Turísticos criados e seus Decretos

Distrito Turístico de Olímpia: Instituído pelo Decreto nº 65.990, de 2 de setembro de 2021.
Distrito Turístico Serra Azul: Instituído pelo Decreto nº 66.273, de 29 de novembro de 2021.
Distrito Turístico de Iguape: Instituído pelo Decreto nº 66.618, de 31 de março de 2022.
Distrito Turístico de Andradina: Instituído pelo Decreto nº 67.128, de 27 de setembro de 2022.
Distrito Turístico Urbano Centro de São Paulo: Instituído pelo Decreto nº 68.313, de 26 de janeiro de 2024.
Distrito Turístico Portal da Mata Atlântica: Instituído pelo Decreto nº 68.449, de 18 de abril de 2024
Distrito Turístico de Santos: Instituído pelo Decreto nº 68.605, de 13 de junho de 2024.

Fonte: Elaboração própria com base nos Decretos estaduais que instituem os Distritos Turísticos do Estado de São Paulo, publicados entre 2021 e 2024, disponíveis no portal da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

No caso do DT Serra Azul, a candidatura partiu de grandes empresários locais das quatro cidades paulistas envolvidas no Distrito: Vinhedo, Itupeva, Louveira e Jundiaí, juntamente com as prefeituras destes municípios, que deram anuência formal ao processo (Plano Básico de Implementação, 2021). Quando lançado, havia uma previsão de geração de R$ 1,8 bi em investimentos privados nas quatro cidades ao longo de cinco anos, além da geração de 7.440 novas vagas de emprego até 2026 (Vieira, 2021).

Suas principais atrações são os parques Hopi Hari e Wet'n'Wild, que também contam com dois centros de eventos e convenções, o Outlet Premium, considerado o maior espaço multimarcas do Brasil, do CYAN Resort, do espaço de eventos Fazenda Blue Valley e o shopping SerrAzul Plaza, construído em uma área suspensa sobre a Rodovia dos Bandeirantes, a 70km de São Paulo (São Paulo, 2024). Os empreendimentos em funcionamento à época da proposição foram relacionados no PBI, conforme imagem extraída do documento:

Figura 8 – Lista empreendimentos existentes até 2021

EMPREENDIMENTOS JÁ EXISTENTES E EM FUNCIONAMENTO				
Empreendimento	**Investimento (R$ Mil)**	**Ampliações Realizadas (R$ Mil)**	**Quantidade de Empregos Gerados**	**Visitação Anual (N° Pessoas)**
Shopping SerrAzul Plaza (Lojas de Conveniência): Salienta a acessibilidade do Distrito Turístico, apresentando-se como um MARCO DE ENTRADA do mesmo				
Parque Aquático Wet´n Wild: Parque da mais renomada rede norte-americana de parques aquáticos do mundo, com ampliação de atrações e de hotelaria				
Parque Temático Hopi Hari: O maior parque temático do Brasil, ocupando uma área de cerda de 1 milhão de m2				
Site Hoteleiro: Primeiro Hotel do site, com 220 apartamentos, transformando-se em CYAN Resort				
Outlet Premium São Paulo: O primeiro e maior outlet do Brasil, com mais de 140 lojas de marcas nacionais e internacionais				
Fazenda Serra Azul I: Empreendimento long-stay com 369 unidades de 1.200 m2				
Fazenda Serra Azul II: Segundo empreendimento long-stay com 450 unidades de 800 m2				
TOTAL JÁ IMPLANTADO				**10.500.000**

Fonte: Plano Básico de Implementação (2021, p. 7)

Os municípios pertencentes ao DT Serra Azul recebem em média, juntos, 10 milhões de visitantes por ano e a área recebeu nos últimos dois anos (2022 e 2023) cerca de R$ 700 mi em investimentos privados, além de equipamentos em construção como um clube de golfe. Em seu plano de expansão, há a previsão de construção de um novo centro de entretenimento chamado Adventure Mall, um autódromo, ampliação da hípica local e outros três novos hotéis (São Paulo, 2024; Plano Básico de Implementação, 2021). Abaixo está a relação de empreendimentos a implantar (Plano Básico de Implementação, 2021):

Figura 9 – Lista empreendimentos a implantar

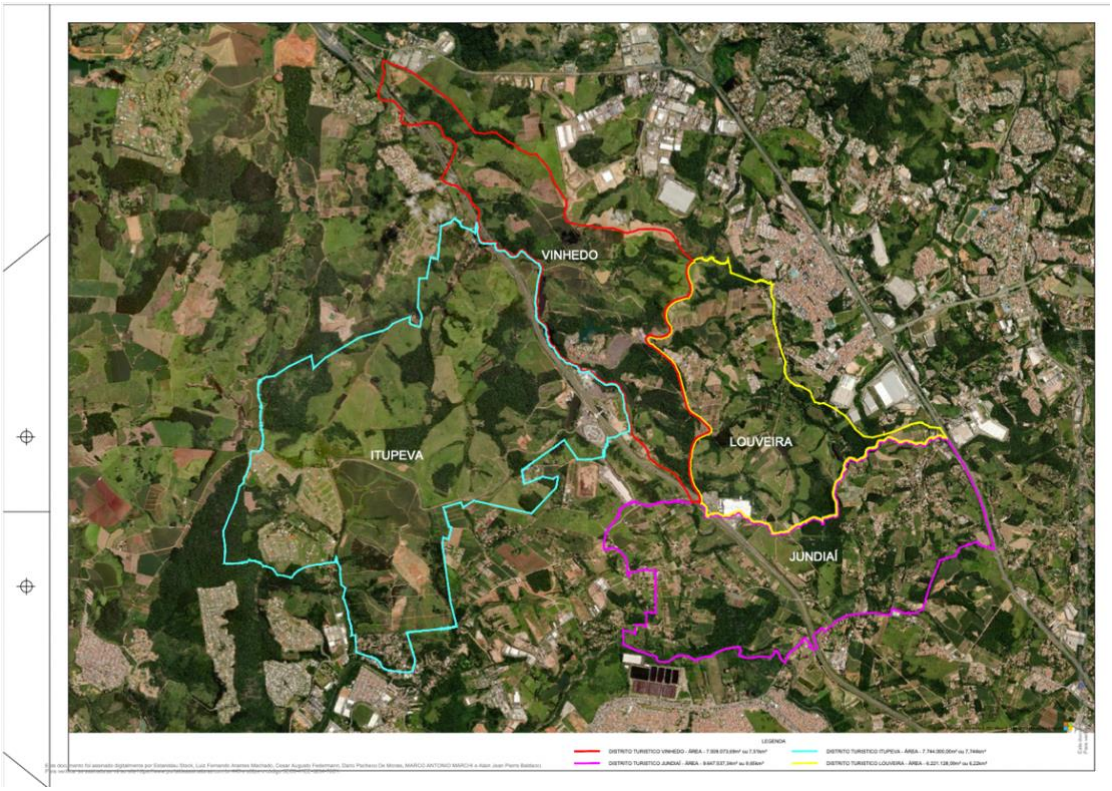
EMPREENDIMENTOS A IMPLANTAR			
Empreendimento	**Investimento (R$ Mil)**	**Quantidade de Empregos Gerados**	**Visitação Anual (N° Pessoas)**
Golf Club – Senior Living – Residences: Empreendimento de hospedagem com clube, assistência médica, hotelaria			
Adventure Mall: Mix de Parque Temático e Shopping Center, com esportes radicais e aventura			
Ampliação Centro Hípico: Nova cobertura e espaços de entabulagem			
Ampliação Outlet Premium: 60 novas griffes			
Site Hoteleiro 1 - Novos Hoteis: Wet´n Wild Hotel (330 apartamentos)			
Site Hoteleiro 2 - Novos Hoteis: Hotel Temático (600 apartamentos)			
Circuito de Provas: Autódromo de 3.300m com 12 trajetos diferentes simultâneos			
Áreas de Expansão: Cerca de 20 milhões de m2 distribuídos entre Itupeva, Vinhedo, Louveira e Jundiaí	**(a)**	**(a)**	**(a)**
TOTAL À IMPLANTAR			
TOTAL GERAL			

(a) A aferir no futuro

Fonte: Plano Básico de Implementação (2021, p. 7)

A área do DTSA, de 41.120.739 metros quadrados, está representada na imagem abaixo, retirada do Plano Básico de Implementação:

Figura 10 – Delimitação DTSA



Fonte: Plano Básico de Implementação (2021, p. 67)

Desta forma, foram exploradas as características do DT Serra Azul ao longo do trabalho por meio de levantamento de informações a partir de pesquisas de gabinete, entrevistas com os stakeholders e demais abordagens que serão detalhadas no próximo capítulo, de modo a

entender a dinâmica do Serra Azul em profundidade, levando ao estudo completo sobre a performance do Distrito a partir da percepção de empresários e governos locais, estabelecendo um framework do arranjo criado.

No capítulo seguinte, o delineamento do método de pesquisa escolhido será abordado em profundidade, mostrando como o *framework* desenvolvido mostra-se pertinente ao tipo de estudo realizado.

3. MÉTODOS DE PESQUISA

Este capítulo apresenta o percurso metodológico adotado para a condução da pesquisa, orientado pelo problema e pelos objetivos estabelecidos. A construção do delineamento metodológico partiu da natureza do objeto investigado, o Distrito Turístico Serra Azul e sua governança, e das condições concretas de acesso ao campo, que impuseram escolhas e ajustes ao longo do processo investigativo. Nesse sentido, as decisões metodológicas aqui descritas refletem uma postura interpretativa diante de um fenômeno recente, complexo e multidimensional. O capítulo está organizado de modo a explicitar, em sequência, a caracterização da pesquisa, técnicas e softwares utilizados, como se deu o processo de coleta de dados e suas análises.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A investigação adotou abordagem qualitativa com delineamento de estudo de caso qualitativo (Godoy, 2006), dadas as características do objeto escolhido. Segundo Creswell (2014), é apropriado lançar mão da pesquisa qualitativa quando existe uma questão a ser explorada. Neste caso, cujo foco é analisar o Distrito Turístico Serra Azul, há claramente necessidade de explorar o caso sob diferentes perspectivas. Ainda segundo o autor, essa exploração é necessária devido à necessidade de estudar um grupo ou população e identificar variáveis que não podem ser medidas facilmente, como foi o caso em questão (Creswell, 2014). Afinal, dada a recente decretação do Distrito, seria difícil obter dados de geração de empregos, aumento de faturamento ou qualquer outro dado quantitativo no curto espaço de tempo em que o território passou a operar no novo formato, além disso seria complexo isolar as variáveis ambientais para poder estabelecer uma causalidade adequada.

Houve a necessidade de empoderar os stakeholders pertencentes ao ecossistema do Distrito Turístico para que pudessem se expressar livremente sobre suas percepções quanto ao arranjo criado, pois, segundo Creswell (2014, p. 52), “Conduzimos pesquisa qualitativa quando desejamos dar poder aos indivíduos para compartilharem suas histórias, ouvir suas vozes e minimizar as relações de poder que frequentemente existem entre um pesquisador e os participantes de um estudo.”.

Quanto ao objetivo, segundo Gil (1999), a pesquisa caracterizou-se como descritiva, por descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis. Desta forma, se buscou entender as relações dos grupos de interesse

no processo de conformação do Distrito Turístico Serra Azul, identificar os desafios para a implementação da política pública do estado de São Paulo e analisar as percepções dos empresários e representantes públicos vinculados ao Distrito sobre a aspectos da governança criada.

O método adotado foi o estudo de caso, que, segundo Yin (2015), é apropriado para ampliar nosso entendimento sobre fenômenos em nível individual, grupal, organizacional, social, político e correlatos. Dado o interesse de se estudar profundamente o Distrito Turístico de Serra Azul pela existência de fatos observáveis em quantidade suficiente para ser possível compreender o ambiente, e levando-se em consideração o desejo de conhecer o fenômeno do seu funcionamento, o método se apresentou não só como viável, mas adequado ao caso.

A estratégia metodológica também se deu através de pesquisa documental. Pelo fato do objeto da dissertação fazer parte de uma política pública, foram analisados documentos públicos que originaram a publicação da Lei 17.374/2021 e seus Decretos, Plano Básico de Implementação, leis municipais relativas à associação criada e demais materiais que contribuíram para a efetivação do Distrito Turístico em questão. A pesquisa documental, segundo Pimentel (2001, p. 179), se caracteriza por: "Estudos baseados em documentos como material primordial (...) extraem deles toda a análise, organizando-os e interpretando-os segundo os objetivos da investigação proposta.". Conforme Sá-Silva *et. al.* (2009), a pesquisa documental requer especial atenção do investigador, dado que os materiais analisados nem sempre são produzidos com fins científicos e exigem tratamento crítico adequado. Nesse sentido, a análise foi complementada por uma abordagem interpretativa, fundamentada na experiência prática do autor como gestor público diretamente envolvido no processo de formulação e implementação da política. Tal recurso metodológico, caracterizado como análise interpretativa com suporte experiencial do pesquisador-praticante, permitiu ampliar a compreensão dos contextos, das articulações institucionais e dos desafios enfrentados, sem comprometer o rigor analítico exigido em estudos de políticas públicas.

No âmbito das técnicas de coleta de dados, foi empregada a entrevista semiestruturada, aplicada junto aos membros formais da governança do Distrito Turístico Serra Azul, conforme mobilização feita pela própria diretoria executiva do Distrito. Em alguns casos, o membro formal indicou pessoa especializada no assunto para cumprimento da agenda e entrevistas, como foi o caso do Secretário Estadual de Turismo e Viagens e de algumas Prefeituras. Segundo Triviños (1987, p. 146):

> Podemos entender por entrevista semi-estruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à

> pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante.

Na fase de análise de dados, utilizou-se o software IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), explicada por Salviati (2017), em manual de uso, como sendo uma ferramenta de código aberto ancorada no ambiente estatístico R, amplamente utilizada para o tratamento e a análise de dados textuais – criada em 2009 por Pierre Ratinaud. Trata-se de um programa que permite a realização de diferentes procedimentos, como análise lexical, classificação hierárquica de descendente (CHD), análise de similitude, visualização gráfica por meio de nuvens de palavras e análise fatorial de correspondência (Salviati, 2017). A partir das 121 páginas geradas pelas 13 transcrições de entrevistas realizadas com apoio de roteiro semiestruturado, foi gerado um corpus, que foi a base textual sobre a qual o IRAMUTEQ realizou suas análises. Este conjunto de textos foi cuidadosamente organizado, com atenção especial à estrutura dos arquivos e à marcação de variáveis, a fim de garantir a correta leitura pelo software e a validade das análises estatísticas aplicadas (Camargo e Justo, 2013). A seguir, está a síntese da abordagem metodológica, para facilitar o entendimento:

Quadro 8 - Síntese da abordagem metodológica

Elemento	Descrição
Abordagem	Qualitativa.
Objetivo da pesquisa	Exploratória e descritiva. Visa compreender como a governança territorial se organiza e atua para o desenvolvimento do turismo na região do Distrito em questão.
Método	Estudo de Caso, com foco em um território delimitado, suas estruturas institucionais e percepções dos atores envolvidos.
Estratégia metodológica	Triangulação de fontes: entrevistas semiestruturadas, análise documental de leis, documentos oficiais e bases públicas fornecidas pela governança ou obtidas livremente.
Técnicas de análise	Análise de conteúdo (IRAMUTEQ) para entrevistas; Análise documental.
Amostra	Representantes do Conselho Gestor, composto por membros da administração municipal dos 4 municípios, membros da administração estadual e empresários do Distrito Turístico Serra Azul.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

3.2 TÉCNICAS E SOFTWARES UTILIZADOS NA PESQUISA

A coleta e análise de dados foram realizadas por meio de técnicas complementares, cada uma delas mobilizada de acordo com a natureza dos dados e os objetivos específicos da investigação. O Quadro 9 sintetiza as principais técnicas empregadas, os softwares utilizados e as finalidades de cada procedimento:

Quadro 9 - Técnicas e Softwares Utilizados na Pesquisa

Tipo de dado	Técnica de análise	Software/Ferramenta Utilizada	Finalidade
Entrevistas semiestruturadas	Análise de conteúdo	IRAMUTEQ	Identificar padrões estatísticos e categorias no discurso dos entrevistados
Documentos oficiais	Análise documental	Leitura sistemática + organização manual	Compreensão do arcabouço legal e institucional do Distrito

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

3.3 COLETA DE DADOS

A coleta de dados se deu tanto pela realização das entrevistas quanto pela pesquisa documental. As 13 entrevistas foram realizadas entre os meses de dezembro de 2025 e março de 2026. Os membros da governança foram acionados para as entrevistas de maneira centralizada pela Diretoria Executiva do DT Serra Azul, que foi mobilizada a partir de pedido do pesquisador junto à Presidência do Conselho Gestor na primeira semana de novembro de 2025.

No presente estudo, a pesquisa documental foi utilizada com o objetivo de compreender o processo de institucionalização do Distrito Turístico Serra Azul, bem como identificar os instrumentos normativos e organizacionais que estruturam sua governança territorial. Foram analisados documentos institucionais e normativos relacionados à criação e ao funcionamento do distrito, incluindo legislações, decretos, materiais institucionais e outros registros produzidos por órgãos públicos e entidades envolvidas na governança do território. A análise desses documentos permitiu caracterizar o arranjo institucional da política pública e oferecer subsídios para a interpretação dos dados obtidos por meio das entrevistas realizadas com os atores envolvidos no ecossistema do distrito. Além disso, a pesquisa documental contribuiu para a triangulação das evidências empíricas utilizadas na pesquisa. De acordo com Yin (2015), a utilização de múltiplas fontes de evidência constitui um procedimento importante para aumentar a robustez analítica em estudos empíricos, especialmente em investigações baseadas em estudos de caso e abordagens qualitativas. Dessa forma, os documentos analisados foram

utilizados como fonte complementar de informação para contextualizar e interpretar as percepções dos entrevistados sobre o funcionamento da governança territorial e seus impactos no ambiente de negócios do Distrito Turístico Serra Azul.

3.3.1 ENTREVISTAS COM MEMBROS DA GOVERNANÇA

As entrevistas semiestruturadas foram aplicadas aos membros do Conselho Gestor do Distrito, composto por representantes do poder público e setor privado (entendidos pela Lei dos Distritos Turísticos como sociedade civil) e o executivo da governança (sem assento formal na estrutura). O objetivo foi o de compreender as dinâmicas internas da governança, sua evolução, os desafios enfrentados, mecanismos de decisão, percepção sobre resultados e aspectos da conformação da lei. As perguntas seguiram uma lógica analítica, com base em dimensões e aspectos aplicáveis a partir de Dallabrida (2015), Conceição (2020) e Fernandéz-Tabales *et al.*, (2017), conforme explicitado no Referencial Teórico.

Godoy (1995) sublinha que a entrevista semiestruturada, ao combinar perguntas previamente definidas com a liberdade de aprofundamento de temas emergentes, constitui instrumento adequado para captar a complexidade de fenômenos organizacionais e institucionais. No presente estudo, os seis blocos do roteiro corresponderam às dimensões do *framework* e funcionaram como eixo de articulação entre o referencial, a coleta e a análise, em vez de mera distribuição temática das perguntas.

As entrevistas em profundidade com uso de roteiro semiestruturado foram realizadas virtualmente entre dezembro de 2025 e março de 2026 com integrantes do DTSA, sendo estes membros titulares, suplentes e/ou indicados pela organização/instituição pertencente à governança formal. Foram, portanto, considerados aspectos de acessibilidade e representatividade. Todos os 13 entrevistados foram comunicados dos objetivos da pesquisa e aceitaram ser gravados a partir da explicação de que os dados seriam tratados de maneira anônima e agregada a partir da transcrição das entrevistas pelo software Read.AI no ambiente Outlook Teams, com posterior tratamento por parte do pesquisador com suporte de outras ferramentas, como o IRAMUTEQ, utilizado neste estudo.

3.3.2 CARACTERIZAÇÃO DOS RESPONDENTES

Com o objetivo de captar diferentes perspectivas sobre a governança territorial e o desenvolvimento do turismo na região do Distrito Turístico Serra Azul, foram realizadas

entrevistas com atores pertencentes a distintos níveis institucionais e segmentos econômicos relacionados ao território analisado. Ao todo, participaram da pesquisa 13 entrevistados, distribuídos em quatro perfis principais: um representante do governo estadual, quatro representantes de governos municipais situados na área do distrito, sete empresários com atuação direta no ecossistema econômico da região e um representante da Associação de Apoio ao Distrito Turístico Serra Azul (AADTSA), entidade criada pelo DTSA para apoio ao Conselho Gestor. Essa composição buscou contemplar tanto atores públicos quanto privados envolvidos na governança do território, permitindo explorar percepções provenientes de diferentes posições institucionais e interesses. A inclusão desses diferentes perfis de entrevistados contribui para ampliar a compreensão das dinâmicas de coordenação, cooperação e tomada de decisão associadas à governança do distrito, bem como das percepções dos agentes econômicos sobre o desenvolvimento do turismo na região.

Quadro 10 – Lista dos entrevistados

Representação	Classificação	Perfil do entrevistado
Governo do Estado de São Paulo	Poder público Estadual	Representante indicado por Secretaria, incumbido das atividades a respeito da política de Distritos Turísticos do Estado de São Paulo, participante ativo das atividades do DTSA.
Prefeitura Municipal de Itupeva	Poder público municipal	Membro poder público municipal (Conselho Gestor)
Prefeitura Municipal de Jundiaí	Poder público municipal	Membro poder público municipal (Conselho Gestor)
Prefeitura Municipal de Louveira	Poder público municipal	Membro indicado do poder público municipal (Câmara temática do Conselho Gestor)
Prefeitura Municipal de Vinhedo	Poder público municipal	Membro poder público municipal (Conselho Gestor)
Empresário-membro do Conselho Gestor	Sociedade-civil (empresa)	Membro sociedade-civil (Conselho Gestor)

Empresário-membro do Conselho Gestor	Sociedade-civil (empresa)	Membro sociedade-civil (Conselho Gestor)
Empresário-membro do Conselho Gestor	Sociedade-civil (empresa)	Membro sociedade-civil (Conselho Gestor)
Empresário-membro do Conselho Gestor	Sociedade-civil (empresa)	Membro sociedade-civil (Conselho Gestor)
Empresário-membro do Conselho Gestor	Sociedade-civil (empresa)	Membro sociedade-civil (Conselho Gestor)
Empresário-membro do Conselho Gestor	Sociedade-civil (empresa)	Membro sociedade-civil (Conselho Gestor)
Empresário-membro do Conselho Gestor	Sociedade-civil (empresa)	Membro sociedade-civil (Conselho Gestor)
Dirigente executivo governança	Executivo da governança	Executivo da associação criada e dedicado às atividades do DTSA

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

3.3.3 PESQUISA DOCUMENTAL

Além das entrevistas semiestruturadas realizadas com atores envolvidos na governança e no ecossistema econômico do Distrito Turístico Serra Azul, esta pesquisa também recorreu à análise documental como estratégia complementar de coleta de dados. A pesquisa documental constitui uma abordagem amplamente utilizada em estudos qualitativos voltados à análise de políticas públicas e arranjos institucionais, pois permite examinar registros produzidos por organizações e instituições responsáveis pela formulação e implementação de determinadas iniciativas (Junior *et al*, 2008). Esse tipo de fonte possibilita compreender o contexto institucional no qual o fenômeno estudado se desenvolve, bem como identificar os marcos normativos e organizacionais que estruturam sua implementação.

No presente estudo, a pesquisa documental teve como objetivo compreender o processo de institucionalização da política pública dos Distritos Turísticos no estado de São Paulo e identificar os instrumentos normativos e organizacionais que estruturam a governança do Distrito Turístico Serra Azul. Para esse fim, foram analisados diferentes documentos institucionais e normativos produzidos por órgãos públicos e entidades diretamente envolvidas na governança do território.

Entre os documentos examinados, destacam-se: a legislação estadual que institui os Distritos Turísticos no estado de São Paulo; o decreto estadual que regulamenta essa política pública; o decreto que formaliza a criação do Distrito Turístico Serra Azul; o Plano Básico de Implementação do distrito (PBI); documentos institucionais relacionados à criação da Associação de Apoio ao Distrito Turístico Serra Azul (AADTSA); ofícios institucionais trocados entre a governança do distrito e a Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo (SETUR-SP); bem como legislações municipais referentes à participação de municípios no consórcio intermunicipal que envolve Itupeva, Louveira e Vinhedo. Além desses documentos normativos e institucionais, também foram analisadas matérias jornalísticas que abordam o processo de criação e desenvolvimento do Distrito Turístico Serra Azul, utilizadas como fontes complementares de contextualização do processo investigado. Por fim, foram considerados Relatórios Anuais da SETUR-SP, especialmente para caracterizar o contexto em que se deu a proposição do arcabouço.

Os documentos foram obtidos a partir de diferentes fontes institucionais. As legislações estaduais foram acessadas diretamente em portais oficiais do Governo do Estado de São Paulo, enquanto as legislações municipais foram disponibilizadas por entrevistados vinculados à governança local. O Plano Básico de Implementação do distrito também foi fornecido por participantes da pesquisa, e as matérias jornalísticas foram identificadas tanto por meio de busca direta em veículos de comunicação quanto a partir de referências indicadas pelos entrevistados. Já os ofícios institucionais analisados foram obtidos junto à Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo - SETUR-SP.

A análise dos documentos foi realizada por meio de leitura interpretativa do conteúdo institucional, com o objetivo de identificar elementos relacionados à estrutura da política pública, aos mecanismos de governança territorial e aos instrumentos normativos que organizam o funcionamento do Distrito Turístico Serra Azul. Além disso, as evidências identificadas nos documentos selecionados foram comparadas com os dados obtidos nas entrevistas, permitindo confrontar os dispositivos formais da política pública com as percepções dos atores envolvidos em sua implementação. A escolha dos documentos analisados seguiu os critérios de entendimento de contexto, a autoria, autenticidade, confiabilidade e a natureza (Sá-Silva *et al.*, 2009).

Dessa forma, a pesquisa documental contribuiu para a caracterização do contexto institucional no qual se insere o objeto de estudo e para a compreensão do processo de institucionalização do Distrito Turístico Serra Azul. Ao ser utilizada em conjunto com as entrevistas realizadas, essa estratégia também permitiu a triangulação das evidências empíricas

da pesquisa, procedimento considerado importante para fortalecer a robustez analítica em estudos qualitativos e em investigações baseadas em múltiplas fontes de dados (Yin, 2015).

O Quadro 10 sintetiza os principais documentos analisados no âmbito da pesquisa documental, indicando sua origem institucional e sua contribuição para a compreensão do processo de institucionalização e governança do Distrito Turístico Serra Azul.

Quadro 11 – Documentos analisados

Tipo de documento	Documento	Origem	Contribuição para a pesquisa
Legislação estadual	Lei estadual que institui os Distritos Turísticos	Portal oficial do Governo do Estado de São Paulo	Compreensão da política pública que institui os distritos turísticos
Legislação estadual	Decreto estadual de regulamentação dos Distritos Turísticos	Portal oficial do Governo do Estado de São Paulo	Identificação dos instrumentos de regulamentação da política
Legislação estadual	Decreto de criação do Distrito Turístico Serra Azul	Portal oficial do Governo do Estado de São Paulo	Compreensão do processo formal de criação do distrito
Documento institucional	Plano Básico de Implementação do Distrito Turístico Serra Azul	Fornecido por entrevistados	Identificação das diretrizes de implementação e governança do distrito
Documento institucional	Documentos de criação da Associação de Apoio ao Distrito Turístico Serra Azul (AADTSA)	Fornecido por entrevistados	Compreensão do papel da entidade na governança territorial
Documento institucional	Ofício do DT Serra Azul à SETUR-SP	Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo	Tratativas acerca da criação da figura da associação (AADTSA)
Documento institucional	Ofício da SETUR-SP em resposta ao DT Serra Azul	Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo	Tratativas acerca da criação da figura da associação (AADTSA)
Legislação municipal	Leis municipais relacionadas ao consórcio intermunicipal (Itupeva, Louveira e Vinhedo)	Enviadas por entrevistados	Identificação da articulação intermunicipal associada ao território do distrito
Fonte jornalística	Matérias jornalísticas sobre o Distrito Turístico Serra Azul	Veículos de comunicação e referências indicadas por entrevistados	Contextualização do processo de criação e desenvolvimento do distrito
Relatório de governo	Relatórios anuais de gestão da SETUR-SP	Disponível no sítio eletrônico da Secretaria Estadual de Turismo e Viagens de São Paulo	Contextualização do processo de criação do arcabouço (andamentos)

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

3.4 ANÁLISE DOS DADOS

As entrevistas semiestruturadas foram submetidas à gravação (com autorização dos entrevistados) e, posteriormente, transcritas integralmente com apoio do software Read.AI. A análise foi realizada por meio de análise de conteúdo, conforme proposta de Bardin (2016), com suporte do IRAMUTEQ, o que permitiu analisar estatisticamente os textos.

As dimensões usadas nos questionários semiestruturados foram previamente definidas com base na literatura de governança territorial, em especial em dimensões e aspectos aplicáveis propostos em Dallabrida (2015), Conceição (2020) e Fernandéz-Tabales *et al.*, (2017), mas o processo também permitiu a emergência de outras temáticas a partir do material empírico, como se espera de uma entrevista dessa natureza. A análise do conteúdo foi executada com o uso de software de apoio (IRAMUTEQ), permitindo maior sistematização e organização dos conteúdos com premissas estatísticas (Camargo e Justo, 2013; Salviati, 2017).

A análise das entrevistas, portanto, foi conduzida por meio da combinação de técnicas de análise textual assistida por software e procedimentos interpretativos próprios da análise qualitativa. Inicialmente, o corpus das entrevistas foi preparado e submetido ao software IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), ferramenta amplamente utilizada em pesquisas qualitativas para tratamento estatístico de dados textuais. O IRAMUTEQ permite realizar análises lexicais a partir da frequência e da coocorrência de palavras, bem como a identificação de classes lexicais por meio de métodos estatísticos, como a Classificação Hierárquica Descendente, baseada no método de Reinert (Camargo e Justo, 2013).

As transcrições foram compiladas em um único arquivo formato ".docx" de 121 páginas, com posterior adaptação para o formato ".txt", as transcrições foram separadas entre si por uma linha de comando com a identificação, dando origem ao corpus. Este, por sua vez, foi salvo no formato *UCS Transformation Format 8* (UTF8) e analisado pelo software IRAMUTEQ, que fornece insumos para que o pesquisador possa interpretar os resultados de maneira direcionada, segundo critérios quantitativos. Conforme observado por Bauer e Gaskel (2002, p. 395), "o processo de pesquisa qualitativa gera, muitas vezes, quantidades enormes de transcrições de entrevista, protocolos, notas de campo e documentos pessoais que, se não forem trabalhados de maneira correta, podem resultar em uma sobrecarga de dados". Os 13 entrevistados foram subdivididos em 4 perfis:

perfil01 – poder público estadual; perfil02 - poder público municipal; perfil03 – empresários; perfil04 – executivo da governança.

Assim, buscando otimizar o trabalho por meio de recurso tecnológico, os dados foram tratados com ajuda do software IRAMUTEQ, que "(...) apresenta rigor estatístico e permite aos pesquisadores utilizarem diferentes recursos técnicos de análise lexical" (Camargo e Justo, 2013, p. 516). A análise lexical automatizada possibilita explorar a estrutura do discurso presente no corpus, identificando padrões de vocabulário e agrupamentos temáticos a partir da distribuição das palavras no conjunto de textos. Nesse sentido, a Classificação Hierárquica Descendente permite segmentar o corpus em classes de segmentos de texto que apresentam vocabulário semelhante, contribuindo para a identificação de estruturas discursivas presentes nos dados empíricos (Reinert, 1990; Camargo e Justo, 2013). Tal abordagem fornece evidências quantitativas sobre a organização do discurso dos entrevistados, permitindo observar regularidades e proximidades semânticas no corpus textual. Entretanto, embora ferramentas de análise lexical contribuam significativamente para a exploração inicial do corpus e para a identificação de padrões discursivos, elas não substituem a interpretação qualitativa do conteúdo das entrevistas. A interpretação do significado das falas, a identificação de temas analíticos e a construção de inferências teóricas demandam procedimentos analíticos próprios da análise qualitativa, especialmente quando o objetivo da pesquisa envolve compreender percepções, interpretações e experiências dos atores envolvidos no fenômeno investigado (Bardin, 2016).

Os dados foram coletados utilizando os roteiros disponíveis nos Apêndices A, B e C, conforme integração explicitada no item "2.7 - CONVERGÊNCIA ENTRE METODOLOGIAS: DELINEAMENTO DOS EIXOS DE INVESTIGAÇÃO DA GOVERNANÇA DO DISTRITO TURÍSTICO SERRA AZUL (FRAMEWORK).

3.5 CONVERGÊNCIA DOS DADOS

Ao final, os achados qualitativos foram triangulados com a pesquisa documental, permitindo verificar se havia convergência, divergência ou complementaridade entre as percepções dos membros da governança e com o que se obteve de material acerca do Distrito, enriquecendo a interpretação dos resultados e contribuindo para a robustez das conclusões da pesquisa.

3.6 LIMITAÇÕES DO MÉTODO DE PESQUISA

Apesar das contribuições analíticas proporcionadas pela abordagem qualitativa adotada nesta pesquisa, é importante reconhecer algumas limitações inerentes ao método utilizado. A explicitação dessas limitações é um procedimento recomendado na literatura metodológica, pois contribui para a transparência do processo científico e para a adequada interpretação dos resultados obtidos (Creswell, 2010; Miles, Huberman & Saldaña, 2014).

Uma primeira limitação refere-se ao caráter interpretativo da análise qualitativa. Nesse tipo de investigação, os dados são analisados a partir da interpretação do pesquisador, o que pode introduzir elementos de subjetividade na leitura e na escolha de parâmetros para as informações. Embora procedimentos sistemáticos de análise como a codificação temática e a triangulação de dados possam reduzir esse risco, a interpretação permanece dependente da perspectiva analítica do pesquisador e do contexto em que a pesquisa foi conduzida (Creswell, 2010).

No caso específico da utilização de entrevistas como técnica de coleta de dados, outra limitação relevante está relacionada à natureza interativa desse procedimento. As entrevistas qualitativas dependem da interação entre entrevistador e entrevistado, o que pode influenciar a forma como as respostas são produzidas. Aspectos como o contexto da entrevista, a relação estabelecida entre pesquisador e participante e até mesmo expectativas percebidas pelo entrevistado podem influenciar o conteúdo das respostas, gerando possíveis vieses de resposta ou efeitos de desejabilidade social (Duarte, 2004). Por esta razão, recorreu-se ao uso de roteiros embasados em estudos prévios e ao software estatístico IRAMUTEQ, como forma de reduzir vieses.

Por fim, considerando que a pesquisa se baseia em um conjunto específico de entrevistas com atores envolvidos em um determinado contexto institucional, os resultados refletem percepções e interpretações desses participantes sobre o fenômeno estudado. Dessa forma, os achados devem ser compreendidos como interpretações construídas a partir das perspectivas dos atores entrevistados, o que constitui uma característica central e, ao mesmo tempo, uma limitação inerente às abordagens qualitativas baseadas em narrativas e percepções dos participantes.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados obtidos a partir da etapa empírica da pesquisa, realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos no ecossistema do Distrito Turístico Serra Azul. A análise dos dados buscou compreender como os diferentes stakeholders percebem a estrutura de governança territorial instituída no distrito e de que forma esse arranjo institucional influencia o desenvolvimento do turismo na região. Para fins de organização e sistematização da análise, o capítulo está estruturado em duas seções principais. Inicialmente, na seção 4.1, são apresentados os resultados obtidos a partir da análise documental. Na seção 4.2, desenvolve-se a discussão dos resultados à luz das análises das entrevistas feitas a partir de análise lexical com suporte do IRAMUTEQ.

4.1.RESULTADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL

A pesquisa documental realizada no presente estudo teve como objetivo identificar e compreender os principais marcos institucionais que estruturam o Distrito Turístico Serra Azul, bem como os instrumentos normativos e organizacionais que orientam seu funcionamento. A análise dos documentos permitiu reconstruir aspectos do processo de institucionalização do distrito e identificar elementos relevantes para a compreensão de seu modelo de governança territorial. Foram analisados diferentes tipos de documentos institucionais, incluindo legislações estaduais e municipais, decretos, documentos de planejamento e comunicações formais entre atores envolvidos na governança do distrito. Entre os documentos examinados destacam-se: a Lei estadual que instituiu a política de Distritos Turísticos no Estado de São Paulo, o decreto estadual de criação do Distrito Turístico Serra Azul, o decreto estadual que atualizou a composição do Conselho Gestor do distrito, os Relatórios Anuais da SETUR-SP, o Plano Básico de Implementação do Distrito Turístico Serra Azul, legislações municipais relacionadas à adesão dos municípios aos arranjos institucionais do distrito, bem como ofícios trocados entre o Conselho Gestor do Distrito e a Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo.

Parte da estrutura legal e contexto foi apresentada ao longo da dissertação, especialmente no referencial teórico, em seção dedicada à contextualização do caso estudado. Nesses trechos, buscou-se descrever a gênese da política pública de Distritos Turísticos no Estado de São Paulo e apresentar o processo de criação e desenvolvimento do Distrito Turístico Serra Azul. Dessa forma, os documentos analisados contribuíram para a construção do enquadramento

institucional do estudo e para a compreensão do contexto no qual se insere o objeto de pesquisa. Na presente seção, aprofunda-se nos objetivos da política pública e modelo de governança, a partir da leitura sistemática dos documentos organizados.

A análise documental evidencia que o Distrito Turístico Serra Azul foi instituído por meio de decreto estadual, no contexto da política pública de Distritos Turísticos do Estado de São Paulo. Esse instrumento normativo estabeleceu a delimitação territorial do distrito e instituiu o Conselho Gestor como instância responsável pela articulação entre os diferentes atores envolvidos na governança do território. Posteriormente, o decreto estadual nº 68.697, de 15 de julho de 2024, promoveu atualização na composição do Conselho Gestor, incluindo representantes adicionais de secretarias estaduais, o que demonstra a existência de ajustes institucionais na estrutura de governança do distrito ao longo do processo de implementação da política pública.

4.1.1. OBJETIVOS DA POLÍTICA PÚBLICA E MODELO DA GOVERNANÇA

Na Lei dos Distritos o governo define, em seu Artigo 2º, os objetivos da política pública, como consta a seguir:

> Artigo 2º - A instituição de distritos turísticos tem por objetivos: I - ampliar as atividades econômicas associadas ao turismo, as oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento de áreas estratégicas com potencial de atração e geração de turismo nacional e internacional; II - garantir a implantação, melhoria ou expansão da infraestrutura adequada para o desenvolvimento turístico da área delimitada; III - estimular o empreendedorismo privado e a oferta de soluções criativas e inovadoras para viabilização de empreendimentos em áreas de grande potencial turístico; IV - fortalecer a promoção e a competitividade do turismo de São Paulo a partir do desenvolvimento de áreas com potencial de repercussão nacional ou internacional; V - fomentar parcerias entre entes públicos e privados voltadas à promoção do turismo estadual; VI - promover o desenvolvimento da cadeia de valor e de serviços relacionadas às atividades turísticas da área delimitada; VII - fomentar a economia local e o desenvolvimento de produtos locais, com geração de emprego e renda; VIII - promover a expansão do turismo em harmonia com as metas de desenvolvimento econômico, social e sustentável do Estado; IX - prover os Municípios envolvidos com mecanismos que fomentem e viabilizem o incremento da eficiência e a melhoria de qualidade dos serviços de turismo em âmbito local; X - assegurar a longevidade e a continuidade das políticas públicas de incentivo ao turismo (SÃO PAULO, 2021, Art. 2º).

Em seu Manual, a SETUR-SP esclarece que “Os distritos podem ser propostos em áreas em que o turismo já acontece e em áreas em que a atividade ainda é um potencial a ser explorado.”. (SETUR, 2023, p. 7).

Em termos de governança, os Distritos Turísticos contam com Conselhos Gestores formados por representantes do governo estadual, prefeituras e iniciativa privada, conforme descrito na Lei 17.374/2021. O Conselho é responsável pela coordenação de investimentos, execução de planos e monitoramento de resultados. O Decreto 65.954/2021 detalha os requisitos para a formação e funcionamento desses conselhos. No modelo paulista, é imprescindível apresentar uma estrutura de "Conselho Gestor", formado por membros das secretarias governamentais, das prefeituras e empresários da região.

A Lei dos Distritos o governo define, em seu Artigo 4º, parte do funcionamento e governança, como consta a seguir:

> Artigo 4o - O distrito turístico será gerido por Conselho Gestor, instituído por ato específico do Poder Executivo para cada distrito, por ocasião de sua criação. § 1o - O Conselho Gestor referido no "caput" deste artigo será composto por representantes do Estado e dos Municípios que comporão o distrito turístico, bem como por representantes da sociedade civil, na forma do decreto regulamentar desta lei.
> § 2o - Poderá o Poder Executivo constituir consórcio público, nos termos da Lei federal n.o 11.107, de 6 de abril de 2005, e celebrar outros instrumentos de parceria com um ou mais Municípios onde esteja localizado o distrito turístico, para fins de gestão associada do distrito turístico e implementação das medidas previstas no decreto regulamentar desta lei. turismo (São Paulo, 2021, Art. 4º, § 2º).

A governança dos Distritos Turísticos no Estado de São Paulo é organizada conforme o que foi regulamentado pelo Decreto no 65.954/2021. O principal órgão responsável pela gestão dos distritos é o Conselho Gestor, composto por representantes do poder público e da sociedade civil. O Conselho Gestor é integrado por, no mínimo, sete membros, designados pelo Governador do Estado. Sua composição obedece a critérios específicos:

1. Representantes do Poder Executivo Estadual – ao menos três membros.
2. Representantes Municipais – um representante de cada município integrante do distrito turístico.
3. Representantes da Sociedade Civil – ao menos três membros, escolhidos entre os empreendedores do distrito.

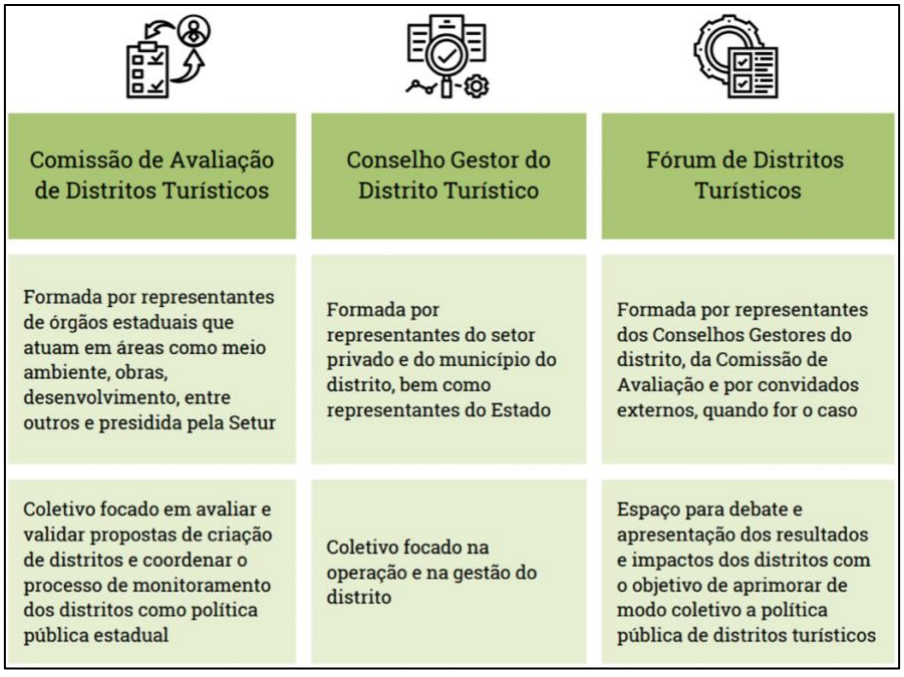
Cada membro do Conselho possui um suplente, com vistas a continuidade das atividades. Os membros da sociedade civil têm mandato de dois anos, com possibilidade de uma recondução. As funções exercidas no Conselho não são remuneradas, sendo consideradas de relevante interesse público (São Paulo, 2021). O Conselho Gestor tem autonomia para elaborar seu regimento interno em até 30 dias após sua instalação. O Conselho Gestor possui um amplo espectro de responsabilidades, incluindo:

- Debater, orientar e apreciar políticas públicas de fomento ao turismo no distrito.
- Elaborar propostas de incentivos fiscais para empreendimentos no distrito.
- Monitorar a implantação e cumprimento das metas e resultados estabelecidos.
- Propor estudos, relatórios e projetos de desenvolvimento turístico.
- Acompanhar a execução do plano de gerenciamento definitivo do distrito.

As reuniões do Conselho são convocadas pelo presidente e realizadas com a presença da maioria de seus membros, sendo registradas em atas. O Conselho Gestor também é responsável por submeter o plano de gerenciamento definitivo do distrito à análise da Comissão de Avaliação de Distritos Turísticos, órgão vinculado à Secretaria de Turismo e Viagens. O decreto permite que especialistas sejam convidados para contribuir com as discussões, embora sem direito a voto. Tanto na Lei, quanto no Decreto, fica registrada a obrigatoriedade de que seja feita e comprovada consulta pública nos municípios interessados na instituição do distrito turístico. No Decreto, a obrigatoriedade fica explícita no item V do Artigo 3º.

O Secretário de Turismo e Viagens desempenha um papel central na governança ao receber as proposições do Conselho Gestor, acionar demais órgãos estaduais quando necessário e editar resolução afirmando que a área pleiteada preenche requisitos legais (se for o caso), garantindo o alinhamento com as políticas estaduais de turismo (São Paulo, 2023). Graficamente, a SETUR-SP resume a governança geral dos distritos da seguinte forma:

Figura 11 - Modelo de Governança



Fonte: São Paulo, 2023, p.15

Sobre o fórum, sua definição está atrelada a uma instância ampliada que reúne representantes dos Conselhos Gestores de todos os Distritos Turísticos já estabelecidos, bem como da Comissão de Avaliação e outros convidados, incluindo órgãos estaduais, municipais e proponentes que estão em fase de desenvolvimento de novos distritos (São Paulo, 2023). Seus objetivos incluem:

- Facilitar a troca de experiências entre os Distritos Turísticos existentes;
- Promover debates sobre incentivos e ações conjuntas que possibilitem
- estratégias abrangentes para todos os distritos;
- Contribuir para a qualificação e fortalecimento da competitividade e sustentabilidade dos distritos;
- Estimular o aprimoramento contínuo da gestão e das políticas estaduais voltadas aos Distritos Turísticos.

Este fórum tem a intenção de servir como um espaço para que os conselhos compartilhem indicadores de desempenho e discutam temas relevantes para a operação e evolução dos distritos. A dinâmica se organiza por meio da previsão de encontros anuais, manutenção de espaços colaborativos e grupos virtuais de comunicação, além de contar com uma secretaria executiva que facilite o processo de organização e articulação. Por fim, em seu Artigo 4o, parágrafo 2º da Lei de Distritos, consta que:

> **§ 2º -** Poderá o Poder Executivo constituir consórcio público, nos termos da Lei federal n.o 11.107, de 6 de abril de 2005, e celebrar outros instrumentos de parceria com um ou mais Municípios onde esteja localizado o distrito turístico, para fins de gestão associada do distrito turístico e implementação das medidas previstas no decreto regulamentar desta lei. (São Paulo, 2021, Art. 4º, § 2º).

O modelo prevê, ainda, a integração de recursos públicos e privados, além da possibilidade de incentivos fiscais e desburocratização para investidores. Em tese, os distritos podem acessar recursos estaduais para projetos prioritários, além de se financiarem com recursos da iniciativa privada que integra a governança. Em seu Artigo 4º, parágrafo 2o da Lei de Distritos, consta que:

> Poderá o Poder Executivo constituir consórcio público, nos termos da Lei federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e celebrar outros instrumentos de parceria com um ou mais Municípios onde esteja localizado o distrito turístico, para fins de gestão associada do distrito turístico e implementação das medidas previstas no decreto regulamentar desta lei. (São Paulo, 2021, Art. 4º, § 2º).

Na Lei dos Distritos o governo define, em seu Artigo 5º, as possibilidades de ações públicas de incentivo (sejam elas de iniciativa do poder público estadual ou municipal), como consta a seguir:

> Artigo 5º - Para fins de incentivo ao desenvolvimento dos distritos turísticos, o Estado, em parceria com os Municípios onde estiver localizado o distrito turístico, poderá adotar, na forma da legislação vigente, políticas creditícias, tributárias e de fomento ao investimento. (São Paulo, 2021, Art. 5º).

No Artigo 6º, consta o seguinte:

> Artigo 6º - O Estado e os Municípios onde estiver situado o distrito turístico deverão disponibilizar, de acordo com as competências de cada ente e observadas as normas relacionadas ao orçamento público, a infraestrutura necessária para o desenvolvimento turístico local, mediante a abertura das vias de acesso, instalação de redes de energia de alta e baixa tensão, rede de fornecimento de água e coleta de esgoto, rede tronco de telefonia e demais obras e serviços necessários ao adequado funcionamento das atividades associadas direta ou indiretamente associadas ao turismo. § 1o - Os empreendedores turísticos locais poderão realizar investimentos em infraestrutura, com recursos privados, observadas as diretrizes constantes no decreto regulamentar desta lei. § 2o - Terão prioridade as obras de infraestrutura básica exigíveis nos termos da legislação federal, estadual e municipal aplicáveis, necessárias para a adequação viária e de saneamento. (São Paulo, 2021, Art. 6º, §§ 1º e 2º).

A expansão ocorre a partir do efetivo funcionamento e cumprimento dos objetivos, diretrizes, metas exigidas tanto na Lei quanto no Decreto de Distritos Turísticos (além de maior detalhamento em Resolução Nº 08/2023, de 10 de abril de 2023, específica). Fato bastante destacado no arcabouço é a existência de um Plano Básico de Implementação que, após análise da Comissão, terá prazo para ser complementado pelo Plano de Gerenciamento (definitivo) e demais estudos técnicos, de viabilidade, de impacto econômico, social, jurídico e ambiental que identifiquem, ainda, os investimentos de infraestrutura necessários para viabilizar o desenvolvimento adequado do potencial turístico da área delimitada. O plano deve ser aprovado pelo Conselho Gestor e pela Secretaria Estadual de Turismo. Na Lei dos Distritos o governo define, em seu Artigo 6º, as obrigações de cada parte integrante da governança (sejam elas poder público estadual, municipal e iniciativa privada), como consta a seguir:

> Artigo 6º - O Estado e os Municípios onde estiver situado o distrito turístico deverão disponibilizar, de acordo com as competências de cada ente e observadas as normas relacionadas ao orçamento público, a infraestrutura necessária para o desenvolvimento turístico local, mediante a abertura das vias de acesso, instalação de redes de energia de alta e baixa tensão, rede de fornecimento de água e coleta de esgoto, rede tronco de telefonia e demais obras e serviços necessários ao adequado funcionamento das atividades associadas direta ou indiretamente associadas ao turismo. § 1o - Os empreendedores turísticos locais poderão realizar investimentos em infraestrutura, com recursos privados, observadas as diretrizes constantes no decreto regulamentar desta lei. § 2o - Terão prioridade as obras de infraestrutura básica exigíveis nos termos da legislação federal, estadual e municipal

> aplicáveis, necessárias para a adequação viária e de saneamento. (São Paulo, 2021, Art. 6º, §§ 1º e 2º).

É no Artigo 7º, 1º e 2º parágrafos do decreto de regulamentação, que a Secretaria de Turismo trata dos prazos dados ao Conselho Gestor para elaboração do Regimento Interno e para análise e deliberação sobre o Plano de Gerenciamento Definitivo do Distrito Turístico, que será submetido à Comissão de Avaliação de Distritos Turísticos da pasta (São Paulo, 2021). No parágrafo 3º da mesma lei o executivo detalha que a Comissão poderá contar com o apoio dos órgãos técnicos e jurídico da Secretaria de Turismo e Viagens; poderá solicitar a colaboração institucional de outras Secretarias de Estado e entidades descentralizadas estaduais; e poderá solicitar ajustes e esclarecimentos ao Conselho Gestor, caso seja necessário.

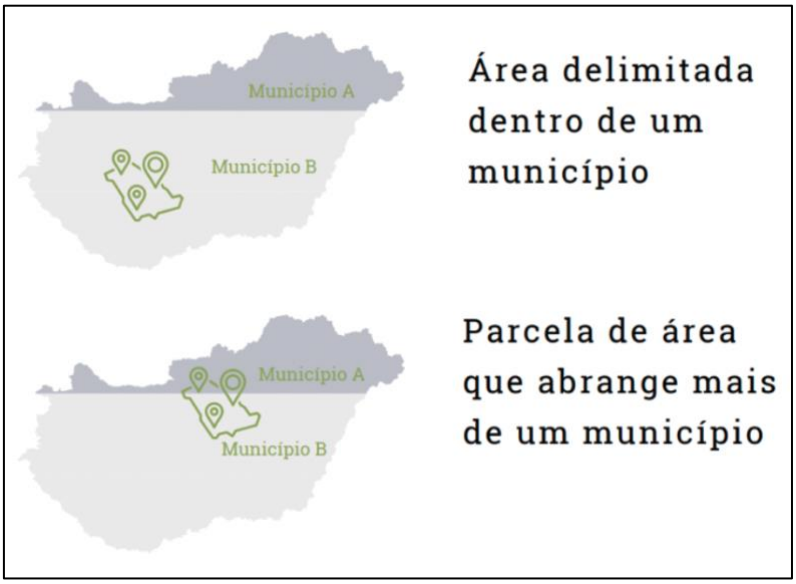
A SETUR-SP estabelece que a ativação do Conselho Gestor (CG) do Distrito ocorrerá após a publicação do decreto de criação do distrito e a designação dos componentes deste. O CG terá um prazo de 30 (trinta) dias, a contar de sua instalação, para elaborar o regimento interno e realizar sua reunião inaugural. Esse processo é essencial para garantir o funcionamento adequado do distrito turístico. Durante a reunião, é necessário preparar um registro documentado que inclua a pauta discutida, o regimento aprovado, além de fotos e a lista de presença dos participantes. Essa documentação deve ser enviada posteriormente à Comissão de Avaliação para análise e acompanhamento, assegurando a formalização e o alinhamento às diretrizes estabelecidas (São Paulo, 2023).

Sobre a elaboração do Plano de Gerenciamento (PG), a pasta define este como um documento estratégico que detalha os principais investimentos previstos na área do distrito, sejam eles de origem pública ou privada (São Paulo, 2023). Ele também contempla medidas de mitigação para eventuais impactos, cronogramas de execução e indicadores específicos para monitorar os efeitos no território e no entorno ao longo de dois anos. Desta forma, o PG é um documento operacional que oferece uma visão detalhada das ações planejadas para garantir o funcionamento do distrito e o acompanhamento contínuo dos impactos, em sintonia com o Plano Básico de Implementação (PBI).

Segundo a SETUR-SP, os distritos turísticos não possuem um tamanho mínimo definido, mas há a recomendação de que componham apenas áreas com potencial turístico, sem abranger outras áreas excessivamente, por entenderem que áreas totais de um município já possuem políticas específicas. A delimitação do distrito deve englobar, de forma tão precisa quanto possível, as áreas destinadas ao desenvolvimento do turismo, sua expansão e a região diretamente influenciadas por essas atividades. Assim, partes do município que possuem outras vocações econômicas ou já estão consolidadas não devem ser incluídas no território do distrito,

salvo em casos excepcionais (São Paulo, 2023). Abaixo, representação gráfica das recomendações de limitação geográfica para Distritos Turísticos:

Figura 12 - Recomendações de delimitação geográfica para Distritos Turísticos



Fonte: São Paulo, 2023, p. 10.

Os critérios estão definidos na Lei 17.374/2021 e incluem:

- Potencial turístico relevante.
- Relevância histórica, cultural ou paisagística.
- Presença de infraestrutura turística ou capacidade para desenvolvê-la.
- Alinhamento com o Plano Básico de Implementação e metas de desenvolvimento regional

Além disso, os Distritos Turísticos precisam satisfazer, cumulativamente, as seguintes condições:

Figura 13 - Definição dos Distritos Turísticos

I – constituam áreas territoriais públicas e/ou privadas de relevante interesse social, cultural, histórico, ambiental, urbanístico e econômico, com vocação para atividade econômica de turismo nacional e internacional, detentoras de fluxo de turismo ou com potencial de induzir fluxo de turismo
II – apresentem atrativos e condições para desenvolvimento de empreendimentos turísticos de referência nacional e internacional com base em um ou mais atributos de origem a) natural e cênico; b) relevância histórica, étnica e cultural; (c) complexos de lazer e parques temáticos e (d) orla marítima
III – tenham sido enquadradas e delimitadas como tal pelo Poder Executivo, por cumprirem as regras estabelecidas por Resolução específica, com autorização oficial dos municípios envolvidos, podendo abranger áreas situadas em um ou mais municípios do Estado de São Paulo

Fonte: São Paulo, 2023, p. 8.

O governo paulista define, em seu Artigo 3º, o que deve preceder a instituição de Distritos Turísticos, conforme o que consta abaixo:

> Artigo 3º - A instituição de distritos turísticos deverá ser precedida de: I - realização de estudos técnicos que identifiquem o potencial turístico nacional e internacional da área territorial proposta para o distrito turístico, com base em aspectos ambientais, urbanísticos, econômicos e sociais; II - definição dos objetivos, diretrizes, metas, resultados e parâmetros de interesse público específicos que devem orientar a criação do distrito turístico; III - justificativa, fundamentada no efetivo interesse público, considerando as especificidades da área, seu potencial turístico, sua relevância regional e o efeito estruturante que as ações de fomento ao turismo poderão ter no local e no entorno;
> IV - estudos de viabilidade e de impacto econômico, social, jurídico e ambiental, que identifiquem, ainda, os investimentos de infraestrutura necessários para viabilizar o desenvolvimento adequado do potencial turístico da área delimitada; V - realização de consulta pública, assegurada ampla participação popular; VI - edição de resolução, pelo Secretário de Turismo e Viagens do Estado, declarando que a área preenche os requisitos para a instituição de distrito turístico;
> VII - adesão expressa dos Municípios envolvidos na área delimitada, por meio de ato do Prefeito Municipal; VIII - elaboração de um plano básico de implantação e gerenciamento do distrito turístico, de acordo com os critérios previstos em resolução do Secretário de Turismo e Viagens do Estado. Parágrafo único - Os critérios, as formas e os meios de apresentação das exigências serão definidos pelo Poder Executivo, por meio de decreto. (São Paulo, 2021, Art. 3º).

A dinâmica de monitoramento é feita de forma coletiva, integrando instâncias diversas de governança. Isso permite um diálogo direto entre os setores público e privado, abrangendo os níveis municipal e estadual (São Paulo, 2023). O Conselho Gestor de cada distrito é responsável por elaborar, ao menos uma vez por ano, um relatório detalhando dos principais impactos do desenvolvimento turístico na região. Esse documento deve incluir indicadores gerais e específicos presentes no Plano de Gerenciamento (PG), bem como apontar o progresso

de ações e investimentos públicos e privados já realizados. Além disso, o relatório deve registrar o nível de execução dos projetos previstos, proporcionando um panorama atualizado do avanço do distrito. Após sua conclusão, o documento é encaminhado à Comissão de Avaliação em um prazo estipulado e, posteriormente, apresentado no Fórum de Distritos Turísticos.

Com base nos relatórios anuais submetidos pelos distritos turísticos, a Comissão de Avaliação consolida as informações em um banco de dados estadual (São Paulo, 2023). Esse banco reúne indicadores de todos os distritos, além do status dos investimentos previstos e realizados. A Comissão, então, elabora um relatório anual com uma visão abrangente sobre os avanços e impactos dos distritos turísticos em todo o estado. A previsão deste relatório ser disponibilizado publicamente no site oficial e apresentado no Fórum de Distritos Turísticos, promovendo transparência e acessibilidade para todas as partes interessadas.

No encontro anual do Fórum de Distritos Turísticos, está prevista a apresentação dos principais resultados de cada distrito, bem como uma visão geral do desempenho estadual. Segundo o órgão, esse momento é dedicado à análise dos avanços alcançados e à identificação de desafios, oferecendo uma oportunidade para ajustes e melhorias nas políticas aplicadas. O Fórum também tem como objetivo promover debates e reflexões voltados à definição de estratégias e ações que possam maximizar os impactos positivos e atrair mais investimentos privados para os territórios. Adicionalmente, o evento pode vir a contar com a participação de convidados externos, como representantes de outras secretarias e especialistas, para enriquecimento das discussões e construção coletiva de soluções eficazes (São Paulo, 2023).

A base legal inclui:

- Lei nº 17.374/2021.
- Decreto nº 65.954/2021.
- Resolução Nº 08/2023, de 10 de abril de 2023.
- Manual de Criação dos Distritos Turísticos.

Do arcabouço legal infere-se que a promoção da identidade regional é também uma estratégia de desenvolvimento econômico e turístico. Essa promoção integra ações de marketing, preservação do patrimônio, eventos culturais e participação comunitária, buscando posicionar os distritos turísticos como destinos únicos no mercado global. Diante do arcabouço estudado, envolvendo Lei, Decreto, Resolução e Manual, pode-se abordar a promoção da identidade regional da seguinte forma:

- Valorização da Cultura Local: A política pública sugere que os Distritos Turísticos devem atuar como polos de valorização da cultura, história e tradições locais. Isso inclui a promoção de elementos culturais únicos de cada território, integrando-os às estratégias de desenvolvimento turístico.
- Fortalecimento da Identidade Regional: A abordagem sugere que os distritos se destaquem como destinos turísticos autênticos, capazes de preservar e promover os traços identitários da região, como gastronomia, artesanato, festas tradicionais e patrimônio histórico, por serem indutores de fortalecimento do turismo.
- Uso de Marcas e Identidades Visuais: A Lei prevê que a Secretaria de Turismo e Viagens adotará as providências necessárias para difundir a logomarca "SP Pra Todos", identificada nos manuais de identidade visual editados pela Secretaria Especial de Comunicação, para utilização nas campanhas de divulgação dos atrativos turísticos do Estado de São Paulo. Apesar de não haver vinculação aos Distritos em razão de nem o Decreto tampouco o Manual tratarem do assunto, entende-se que a integração busca reforçar a identidade regional e posicionar os destinos em um contexto turístico nacional e internacional – o que pode ser feito pelos distritos criados da mesma forma que outras instâncias.

A transparência nas políticas públicas é fundamental para promover a participação cidadã e a eficiência governamental. Segundo a Controladoria Geral da União, "(...) a transparência amplia a visibilidade das ações governamentais pela sociedade, por meio da disponibilização de informações públicas ou sob custódia dos órgãos e entidades da Administração Pública.". (Brasil, 2023). O modelo paulista enfatiza transparência por meio de relatórios regulares e participação social nos Conselhos Gestores. O Manual de Criação dos Distritos detalha fluxos para assegurar *accountability*. O Conselho Gestor de cada distrito tem a responsabilidade de elaborar, uma vez por ano, um relatório detalhado sobre os impactos do turismo no desenvolvimento local (São Paulo, 2023). Este relatório deve conter:

- Indicadores mínimos e específicos definidos no Plano de Gerenciamento (PG);
- O progresso de ações e investimentos públicos e privados realizados;
- Medidas implementadas e avanços alcançados.

Esses relatórios devem ser enviados à Comissão de Avaliação em prazos estipulados e apresentados no Fórum de Distritos Turísticos. Este processo garante que as informações sobre o desempenho e os investimentos dos distritos sejam acessíveis às partes interessadas (São Paulo, 2023). A nível estadual, a Comissão de Avaliação é responsável por consolidar os relatórios enviados pelos Conselhos Gestores em um banco de dados estadual. Este banco compila:

- Indicadores monitorados por cada distrito;
- Status dos investimentos previstos e realizados.

Anualmente, a Comissão elabora um relatório estadual que sintetiza os avanços, desafios e impactos dos Distritos Turísticos em todo o estado. Este relatório deve ser disponibilizado publicamente no site oficial do governo e apresentado no Fórum de Distritos Turísticos, promovendo transparência e acesso amplo às informações (São Paulo, 2023). No entanto, vale apontar que não foram encontradas essas últimas informações no *website* da SETUR-SP[1].

Os instrumentos normativos que regem os Distritos Turísticos de São Paulo destacam a relevância de parcerias como um dos pilares para o sucesso das iniciativas de desenvolvimento turístico. As diretrizes apontam para a integração entre o setor público e sociedade civil, criando uma base para investimentos, governança e implementação de projetos.

- Parcerias Público-Privadas: Lei e Decreto estabelecem que a criação e operação dos Distritos Turísticos devem envolver a colaboração direta entre o poder público e investidores privados, além de prever que os Conselhos Gestores dos distritos contem com representantes da sociedade civil (entendida pela regulamentação como o próprio setor privado), fortalecendo o papel das empresas na definição de estratégias e na execução de projetos turísticos.
- Colaboração Intergovernamental: A legislação indica a necessidade de parcerias entre os governos estadual e municipal, especialmente para: Infraestrutura turística compartilhada; Planejamento conjunto em áreas de interesse mútuo, como transporte e saneamento; e Articulação para captação de recursos destinados aos distritos.

[1] *www.turismo.sp.gov.br*

- Envolvimento da Sociedade Civil: O arcabouço ressalta que a sociedade civil organizada deve participar ativamente, contribuindo para o fortalecimento das políticas de identidade cultural e ações de desenvolvimento turístico. Essa participação ocorre, segundo a SETUR-SP, no âmbito dos Conselhos Gestores.

O modelo se alinha às outras políticas de desenvolvimento do estado, como o Plano Turismo 20-30. A partir da leitura do arcabouço, fica explicitado que os integrantes dos Distritos não deixam de ser integrantes de outras instâncias de governança, tampouco passam a ser caracterizados de maneira diferente em outras políticas de transferência de recursos (como a política estadual do Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos - FUMTUR). Trata-se, portanto, de uma forma de organização com foco maior na atração de empreendimentos e investimentos, diferentemente de outras iniciativas. Importante destacar que na legislação constam algumas priorizações, conforme o que segue abaixo:

Destaca-se, ainda, o seguinte trecho: "Terão prioridade as obras de infraestrutura básica exigíveis nos termos da legislação federal, estadual e municipal aplicáveis, necessárias para a adequação viária e de saneamento." (São Paulo, 2021, art. 6º, § 2º). No Manual (São Paulo, 2023), consta que a lei possibilita medidas estaduais em torno de incentivos fiscais, creditícios e econômicos, priorização de realização de obras públicas de acesso e saneamento básico nos distritos, priorização em ações promocionais e canal de diálogo com demais secretarias estaduais para orientações sobre os investimentos propostos.

A legislação enfatiza que os distritos componham áreas públicas ou privadas de relevante interesse cultural, histórico, ambiental, urbanístico e econômico, com vocação para atividade econômica de turismo nacional ou internacional e define a entrega de estudos de viabilidade e de impacto econômico, social, jurídico e ambiental, que identifiquem os investimentos de infraestrutura necessários para viabilizar o desenvolvimento adequado do potencial turístico da área delimitada (São Paulo, 2021), itens igualmente reforçados no Decreto de regulamentação. No Manual fica claro que os distritos não poderão se sobrepor a questões de proteção ambiental, quando destaca que:

> A proposta da delimitação geográfica deve considerar qualquer tipo de restrição que exista em relação ao uso da área, não podendo se sobrepor a áreas de proteção ambiental, estaduais e federais. Deverão estar destacadas as principais restrições atualmente existentes, conforme o plano diretor municipal, lei de uso e ocupação do solo e outros instrumentos que regrem a ocupação territorial, de modo a destacar áreas específicas dentro do distrito em que não se permite o uso turístico ou áreas em que o turismo é justamente uma estratégia de ocupação prevista. (São Paulo, 2023, p. 21)

O Manual aponta ainda que, no desenho do Plano de Gerenciamento (PG), deve haver uma área dedicada a apontar as Medidas mitigadoras de impactos dos investimentos privados em formato de quadro, conforme a seguinte complementação:

> (...)indicando para cada investimento (quando for o caso) a descrição do tipo de impacto causado do ponto de vista ambiental e do ponto de vista social; o grau do impacto (com 3 graus possíveis: o grau 1 gera impacto negativo ao meio ambiente/sociocultural; o grau 2 gera pouco ou nenhum impacto e o grau 3 gera impactos positivos); e quais medidas serão tomadas para mitigar ou potencializar os impactos indicados. (São Paulo, 2023, p. 26).

4.1.2. LEIS MUNICIPAIS E DEMAIS DOCUMENTOS

Além dos instrumentos normativos estaduais, a análise documental revelou a existência de arranjos institucionais complementares criados no âmbito municipal para apoiar a implementação do distrito. Nesse sentido, foram identificadas legislações municipais autorizando a participação dos municípios em um consórcio público voltado à cooperação intermunicipal relacionada ao Distrito Turístico Serra Azul. Registra-se, a partir das entrevistas, que até o momento o Município de Jundiaí não emitiu lei municipal autorizando a entrada – o que está em vias de ocorrer. Essas leis municipais autorizam os municípios a firmarem instrumentos de cooperação administrativa, incluindo a possibilidade de compartilhamento de recursos, servidores e estruturas administrativas para a consecução de objetivos comuns associados ao desenvolvimento do distrito.

Paralelamente à constituição do consórcio público, foram identificadas leis municipais autorizando o ingresso de parte dos municípios na Associação de Apoio ao Distrito Turístico Serra Azul (AADTSA), entidade de natureza privada e sem fins lucrativos destinada a apoiar a implementação, o funcionamento e a operação do distrito. Essas legislações evidenciam a criação de um arranjo institucional complementar voltado à articulação entre os entes públicos e outros atores envolvidos na governança do território. A AADTSA foi amplamente discutida ao longo das entrevistas.

A análise dos ofícios trocados entre o Conselho Gestor do Distrito Turístico Serra Azul e a Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo permite observar aspectos do processo de institucionalização desses arranjos. Em documento encaminhado pelo Conselho Gestor ao governo estadual, foram solicitados esclarecimentos quanto à possibilidade de continuidade das atividades do distrito mesmo na hipótese de eventual não adesão de algum município aos instrumentos institucionais complementares, como o consórcio público ou a associação de apoio. Em resposta, a Secretaria de Turismo e Viagens esclareceu que a participação dos

municípios nesses arranjos institucionais adicionais é facultativa e que a institucionalidade fundamental do distrito se encontra no funcionamento do Conselho Gestor, responsável pela articulação e coordenação das ações relacionadas ao território.

Outro documento relevante identificado na pesquisa documental foi o Plano Básico de Implementação do Distrito Turístico Serra Azul, que apresenta diretrizes e orientações iniciais para a implantação do distrito. Esse documento reúne elementos relacionados ao planejamento e à organização das ações previstas para o território, incluindo aspectos voltados à coordenação institucional, ao desenvolvimento econômico e à articulação entre os diferentes atores envolvidos no processo de implementação.

De forma geral, a análise dos documentos institucionais permitiu identificar os principais instrumentos normativos e organizacionais que estruturam a governança do Distrito Turístico Serra Azul. Os resultados da pesquisa documental indicam que a governança do distrito se apoia em diferentes níveis institucionais, envolvendo instrumentos jurídicos estaduais, legislações municipais e arranjos organizacionais complementares voltados à articulação entre os atores públicos e privados presentes no território.

Além de contribuir para a compreensão do arranjo institucional do distrito, a pesquisa documental também desempenhou papel importante na triangulação das evidências empíricas utilizadas na pesquisa. As informações obtidas por meio dos documentos analisados permitiram contextualizar e interpretar as percepções dos entrevistados acerca do funcionamento da governança territorial e de seus possíveis impactos sobre o ambiente de negócios do Distrito Turístico Serra Azul.

4.2.RESULTADOS DA ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Com o objetivo de compreender as percepções dos atores envolvidos no ecossistema do Distrito Turístico Serra Azul acerca do funcionamento da governança territorial e o desenvolvimento do turismo na região, foram analisadas as entrevistas semiestruturadas realizadas com os participantes da pesquisa a partir de análise de conteúdo, identificando padrões de frequência e associação entre palavras presentes no corpus textual das entrevistas, operacionalizada com a interpretação por parte do pesquisador.

4.2.1. RESULTADOS DA ANÁLISE LEXICAL (IRAMUTEQ)

Com o objetivo de identificar padrões lexicais presentes no corpus das entrevistas, foi realizada uma análise textual com o auxílio do software IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*). O software permite realizar diferentes procedimentos estatísticos aplicados a dados textuais, sendo amplamente utilizado em pesquisas qualitativas e mistas para análise de discursos, frequência de palavras e identificação de padrões lexicais em corpora textuais (Camargo e Justo, 2013).

Ao carregar o banco de dados (corpus textual), o programa identificou 13 entrevistas, compostas por 2122 segmentos de texto (ST), 73260 ocorrências (quantidade total de palavras no material analisado), 6113 número de formas (palavras distintas), 3026 *hapax* (sendo este o número de palavras que apareceram uma única vez).

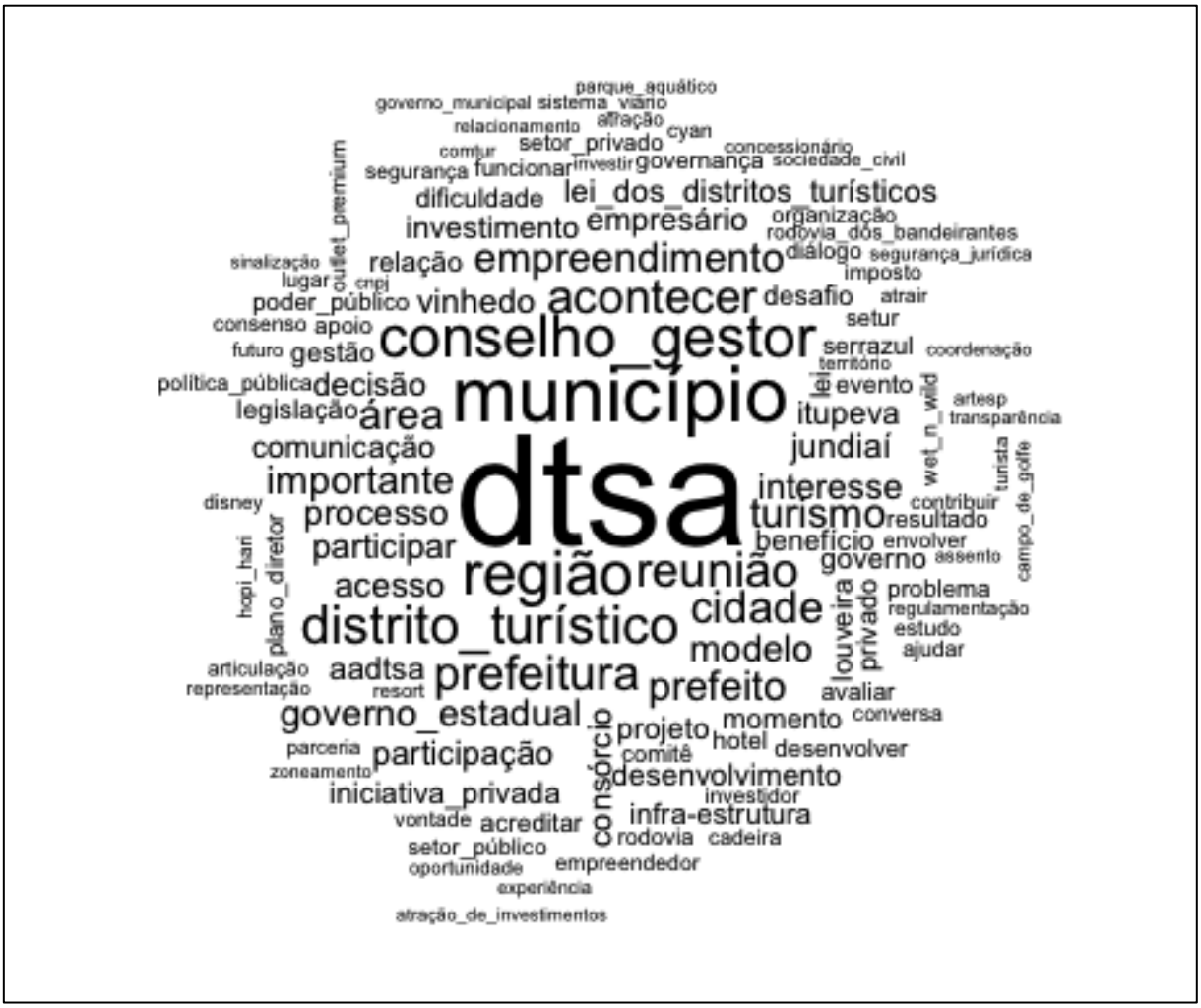
Nuvem de palavras

Inicialmente foi gerada uma nuvem de palavras a partir do corpus textual composto pelas entrevistas realizadas com os participantes da pesquisa. A nuvem de palavras consiste em uma representação gráfica da frequência de termos presentes no corpus, na qual o tamanho das palavras reflete sua frequência de ocorrência no conjunto textual analisado. Esse tipo de visualização permite identificar rapidamente os termos mais recorrentes no discurso dos entrevistados e constitui uma etapa exploratória importante na análise de dados qualitativos textuais (Vilela; Ribeiro; Batista, 2020).

Foi realizada uma filtragem prévia das palavras consideradas na geração da nuvem lexical, priorizando substantivos e expressões relacionadas ao objeto de pesquisa, tais como “dtsa” (*f* = 596), “município” (*f* = 270), “governança” (*f* = 39), “região” (*f* = 199), “conselho gestor” (*f* = 189), “distrito turístico” (*f* = 165), “reunião” (*f* = 143), “prefeitura” (*f* = 142), “empreendimento” (*f* = 111) e “prefeito” (*f* = 111), por exemplo, somando 116 formas. Esse procedimento foi adotado com o objetivo de reduzir a predominância de conectivos e termos de baixo conteúdo analítico frequentemente presentes em discursos orais. De maneira automática, foram inicialmente catalogados 1377 termos, cujas frequências variaram de 3 a 947. Termos como “gente” (*f* = 947), “também” (*f* = 324), “então” (*f* = 713), “muito” (*f* = 472), “porque” (*f* = 325), “achar” (*f* = 453) e outros foram desconsiderados para geração da nuvem de palavras pois, mesmo com frequências altas, não geravam valor para a análise, que buscou priorizar palavras que carregassem consigo sentidos mais completos. Ou seja, foram considerados substantivos, adjetivos, advérbios, verbos e palavras compostas e excluídos artigos, numerais, verbos auxiliares, pronomes e proposições, visto que são termos conectivos e de baixa entrega semântica para o tipo de pesquisa.

A Figura 13 apresenta a nuvem de palavras gerada a partir das entrevistas realizadas com os participantes da pesquisa.

Figura 14 – Nuvem de palavras



Fonte: IRAMUTEQ (2026)

A análise da nuvem evidencia a predominância de termos relacionados à governança institucional do distrito, com destaque para as palavras “dtsa” (f = 596), “município” (f = 270), “conselho_gestor” (f = 189), “região” (f = 199), “reunião” (f = 143) e “distrito_turístico” (f = 165). A recorrência desses termos indica que o discurso dos entrevistados está fortemente centrado na estrutura de governança e nos mecanismos de coordenação entre os atores envolvidos na gestão do território. O destaque da expressão “conselho_gestor” (f = 189) na nuvem reflete o papel dessa instância como principal espaço de articulação institucional do distrito. Esse aspecto aparece explicitamente nas falas dos entrevistados, que destacam o papel do conselho na coordenação das ações entre os municípios participantes. Um dos entrevistados afirma que a coordenação das iniciativas depende diretamente dessa instância de governança: “A gente, enquanto quatro municípios, precisa de uma pessoa para coordenar, né? E quem seria

essa coordenação? Aquele que puxa o carro: o Conselho_gestor. (...) O Conselho_gestor acaba dando um norte para nós, os municípios." (E03 – Perfil 02, representante municipal).

Além disso, os relatos indicam que o Conselho Gestor atua como espaço de deliberação e construção coletiva de decisões entre os diferentes entes territoriais envolvidos na governança do distrito. Nesse sentido, a articulação entre os municípios ocorre por meio de reuniões e comitês temáticos que permitem discutir e encaminhar propostas de forma coordenada: "O Conselho_gestor pede uma reunião para tratar, de repente, do plano_diretor. E aí a gente se junta, os municípios se juntam, coordenadamente, para tratar desse assunto." (E03 – Perfil 02, representante municipal).

Outro aspecto que emerge da análise lexical refere-se à presença de termos relacionados à articulação entre atores públicos e privados, como "empresário" (f = 72), "setor_privado" (f = 36) e "prefeitura" (f = 142). Esses termos refletem a natureza híbrida da governança do distrito, caracterizada pela participação conjunta de representantes do poder público e de atores econômicos presentes no território. Conforme relatado por um dos empresários entrevistados, essa articulação ocorre principalmente no âmbito do Conselho Gestor: "Inicialmente a articulação entre público e privado era dada especificamente pelo Conselho_gestor. Passado um tempo, houve_se a necessidade de você ter uma pessoa com mais nível de conhecimento técnico e articulação, que tem uma pessoa não sei se você já teve a oportunidade de entrevistá_lo, que é o Pedro_Ivo, então ele já tem um pouco mais de conhecimento, e assim, até onde eu tenho conhecimento, ele é o cara que tem feito essa articulação entre o setor_público e a iniciativa_privada." (E01 – Perfil 03, empresário).

Essa articulação institucional também envolve mecanismos formais de coordenação e comunicação entre os participantes da governança, incluindo reuniões periódicas, formação de comitês temáticos e definição de agendas de trabalho. Um dos entrevistados descreve esse processo ao relatar a criação de diferentes comitês dentro da estrutura do distrito: "Foram formados alguns comitês: comitê_logístico, comitê_de_marketing, comitê_de_comunicação, comitê_de_infraestrutura." (E06 – Perfil 03, empresário).

A presença de palavras relacionadas ao território, como "município" (f = 270), "região" (f = 199) e os nomes das cidades participantes, também indica que a dimensão territorial ocupa papel central nas discussões sobre o funcionamento do distrito. As entrevistas evidenciam que a governança do DT Serra Azul depende da coordenação entre diferentes municípios, que precisam alinhar políticas e instrumentos de planejamento urbano e territorial. Essa questão aparece, por exemplo, nas discussões sobre a possibilidade de elaboração de instrumentos de planejamento intermunicipal: "Nós tentamos até fazer um plano_diretor uniforme entre as

quatro cidades, trabalhando os quatro municípios como se fosse um só." (E03 – Perfil 02, representante municipal). Outro trecho exemplificativo dessa dinâmica é

> (...) tem um empreendimento dele lá que que também depende muito de turismo, de divertimento e tal. Nós também temos uma área grande lá em Itupeva, Vinhedo, Louveira. E é claro que a região favorece muito para esse tipo de instituição. Eu acho que vale muito bem você ter. Na teoria, funciona muito bem o distrito_turístico. Você vai agregar as prefeituras que fazem parte do distrito_turístico e as empresas que já estão lá e que é proprietária da área de terra também (E02 – Perfil 03, empresário)

Outro conjunto de termos presentes na nuvem refere-se a aspectos associados ao desenvolvimento econômico e à atração de investimentos para o território, como "investimento" (f = 66), "infraestrutura" (f = 59) e "empreendimento" (f = 111). Esses elementos aparecem nas entrevistas quando os participantes discutem as condições necessárias para consolidar o distrito como ambiente favorável ao desenvolvimento de atividades turísticas e econômicas. Nesse sentido, um dos empresários entrevistados destaca a importância de fatores estruturais para viabilizar novos empreendimentos na região:

> Olhando do ponto de vista do empresário, do empreendedor, de quem procura desenvolver atividade, eu acho que a gente tem ali um mix de várias coisas envolvendo, claro, mão_de_obra, eu acho que é o primeiro ponto, a gente ter uma boa mão_de_obra, uma boa formação da mão_de_obra para poder auxiliar ali. Eu acho que você ter uma boa infraestrutura a nível de primeiro_mundo, segurança para quem vai frequentar o local. Outro ponto que eu acho interessante é você ter a questão visual da chegando ali na região, para ela realmente entender que ela está entrando numa área totalmente diferenciada, para aquilo poder cativar. Eu acredito que todas as outras questões relacionadas a planejamento, infraestrutura, sabe, tudo para poder viabilizar não só para o empreendedor, também auxiliar também o setor_público com relação às atividades do Distrito_Turístico. (E01 – Perfil 03, empresário).

Além disso, alguns entrevistados destacam fatores institucionais relevantes para a atração de investimentos, como a existência de segurança jurídica e de condições regulatórias estáveis para os empreendedores. Um dos relatos ressalta a importância desse aspecto para a tomada de decisão por parte dos investidores

> A segurança jurídica é muito importante, para você poder chamar alguém para ir lá e saber que ele não vai ter nenhuma surpresa. Divulgar mão_de_obra, por exemplo, é muito importante. Você ter essa mão_de_obra regional, eu acho que é mais divulgação. É trabalhar bastante, divulgar o negócio e tentar(...). Por exemplo, se você vai para a Olímpia, a Olímpia é um exemplo de turismo bem_sucedido em outra região (...). Tem todo um contexto macroeconômico brasileiro, mundial, que mexe com tudo, né? Salário, efeito_renda. Precisa de ajuda. É um algo a mais. Mas o resto tem outros fatores que que precisa juntar. Pra para poder desenvolver a coisa. (E02 – Perfil 03, empresário)

E também no segmento de texto

> Desde sempre, prefeitos, por exemplo, falam assim, ah, eu vou fazer um investimento de uns cento e tantos milhões, hotel, vou te dar isenção de IPTU por um tempo. E aí com o próprio DTSA tinha, teve novamente isso aí. Só que depois muda o prefeito, mudou de ideia. Então essa também eu acho que é um pouco, um pouco um desafio

> que a gente precisa para a gente ter mais segurança_jurídica. Então, nós não estamos muito redondos na segurança_jurídica. É um ponto que eu acho que tem a melhorar também. Não está tão consolidado. E é isso que precisa consolidar. (E03 – Perfil 03, empresário).

Cabe destacar que a nuvem de palavras constitui uma técnica exploratória de análise textual, cuja principal finalidade é oferecer uma visão inicial sobre os padrões lexicais presentes no corpus analisado. Dessa forma, os resultados obtidos por meio dessa representação gráfica foram utilizados como ponto de partida para as etapas seguintes da análise, mais específicas e segmentadas.

Análise de similitude

Além da análise de frequência lexical representada pela nuvem de palavras, foi realizada uma análise de similitude com o auxílio do software IRAMUTEQ. Essa técnica permite identificar as relações de coocorrência entre palavras presentes no corpus textual, evidenciando como determinados termos se conectam entre si dentro do discurso analisado. Bardin (2010) define a coocorrência como a presença simultânea de duas ou mais unidades de registro em uma mesma unidade contexto. A análise de similitude baseia-se na teoria dos grafos e possibilita representar graficamente as conexões entre palavras, revelando estruturas de associação e organização do vocabulário utilizado pelos participantes da pesquisa (Camargo; Justo, 2013).

Diferentemente da nuvem de palavras, que evidencia apenas a frequência de ocorrência dos termos no corpus, a análise de similitude permite compreender as relações estruturais entre as palavras presentes no discurso, indicando quais termos tendem a aparecer associados nos diferentes segmentos textuais das entrevistas. Dessa forma, essa técnica contribui para identificar campos semânticos e núcleos temáticos que estruturam o conteúdo discursivo dos participantes (Marchand; Ratinaud, 2012).

No contexto desta pesquisa, a análise de similitude foi utilizada para aprofundar a compreensão dos padrões discursivos presentes nas entrevistas realizadas com os atores envolvidos no ecossistema do Distrito Turístico Serra Azul. A partir da identificação das conexões entre palavras, torna-se possível observar como os entrevistados articulam conceitos relacionados à governança territorial, à atuação dos municípios, à participação do setor privado e às condições institucionais associadas ao ambiente de negócios no território. A Figura 14 apresenta o grafo de similitude obtido a partir do corpus textual das entrevistas.

Figura 15 – Árvore de similitude



Fonte: IRAMUTEQ (2026)

Para geração da imagem acima, foram selecionadas 49 palavras, cujas frequências ficam registradas no software. A seleção dessas palavras seguiu o mesmo racional explicitado na nuvem de palavras (sendo excluídos artigos, numerais, verbos auxiliares, pronomes e proposições, por terem baixa entrega semântica para a pesquisa, sendo feita a inclusão de substantivos, adjetivos, advérbios, verbos e palavras compostas).

A análise do grafo evidencia que o termo "dtsa" (f = 596) ocupa posição central na estrutura lexical do corpus, funcionando como o principal núcleo de conexão entre diferentes conjuntos de palavras presentes no discurso dos entrevistados. A partir desse núcleo central, observam-se diferentes ramificações que indicam os principais campos semânticos associados ao funcionamento do Distrito Turístico Serra Azul.

Um primeiro conjunto de conexões relaciona-se à estrutura de governança do distrito, representado principalmente pela associação entre os termos “dtsa” (*f* = 596) e “conselho_gestor” (*f* = 189). A partir desse nó, aparecem conexões com palavras como “reunião” (*f* = 143), “sociedade_civil” (*f* = 17) e “aadtsa” (*f* = 70), indicando que os entrevistados associam a governança do distrito à existência de instâncias formais de articulação e participação institucional. Essa centralidade do Conselho Gestor também aparece nas falas dos entrevistados, que destacam seu papel na coordenação das ações entre os atores envolvidos na governança do distrito: “A gente, enquanto quatro municípios, precisa de uma pessoa para coordenar. Quem acaba puxando esse processo é o Conselho Gestor.” (E03 – Perfil 02, representante municipal). Outro trecho que ajuda na compreensão dessa governança é o

> Sobre a composição do Conselho_gestor, os representantes da sociedade_civil ou são empresários dali ou são representantes da cidade. A gente tem trabalhado próximo aos conselhos_municipais_de_turismo, COMTUR, que foram importantes também nessa construção, a troca agora das câmaras_municipais, então foi necessário essa reaproximação, né, através do comitê, dessa parte legislativa, então é nessa linha de trabalho que a gente faz. E além do consórcio, além do Conselho_gestor, também agora a gente tem a associação, a AADTSA, que também tem dado esse suporte, também foi um ano de estruturação para esse grupo. (E04 – Perfil 02, representante municipal).

Sobre a temática, têm-se ainda que:

> Na verdade, tem essa AADTSA, né, que é a Associação do Distrito Serra Azul, que agora nos possibilitou ter um CNPJ. Então, agora existe a figura jurídica, por trás de toda essa lei, toda essa parte institucional. Então, agora você tem essa AADTSA que pode buscar recursos, tanto da iniciativa_privada quanto do poder_público. Então, agora a gente está trabalhando nas regras, nessa parte da estruturação da AADTSA. Os consórcios, esse eu não sei. O que nós temos é entre as quatro cidades, que é o DTSA mesmo, e tem essas câmaras_temáticas. Então, todas as quatro participam. (E04 – Perfil 02, representante municipal).

Outro núcleo importante identificado no grafo refere-se à dimensão territorial do distrito, evidenciada pelas conexões entre “dtsa”(*f* = 596) e os termos relacionados aos municípios participantes do consórcio e da associação, como “vinhedo” (*f* = 79), “itupeva” (*f* = 71) e “louveira” (*f* = 59). Essas conexões indicam que o discurso dos entrevistados frequentemente associa o funcionamento do distrito à articulação entre diferentes municípios da região, destacando o caráter intermunicipal da governança territorial do DT Serra Azul. Esse aspecto aparece, por exemplo, quando um dos entrevistados menciona a necessidade de alinhamento entre as administrações municipais:

> Então, à medida que o tempo vai passando, eu vejo que há um alinhamento maior das próprias prefeituras vendo os avanços que a gente tem conseguido, no próprio governo_estadual, vendo o resultado, por exemplo, além dos investimentos aí que eu mencionei brevemente, o Wet_n_Wild mesmo está fazendo uma atração de um porte grande, de cerca de 20 milhões de reais, que é apenas um brinquedo dentro do seu rol de atuação. O Hopi_Hari também tem previsão de investimento. Então, há um entendimento cada vez maior de que, junto nesse modelo, a chance de avanço e de

> sucesso de atração de novos investimentos cada vez maior quando há uma unidade em torno de um mesmo propósito, que é o desenvolvimento_econômico baseado na indústria do turismo, nessa lógica territorial. (E01 – Perfil 04, representante AADTSA).

Outros dois segmentos de texto nessa linha são: "(...) e esse ponto do km_72, que nós temos o SerrAzul, sobre a rodovia, hoje é um portal desse DTSA. Porque dali você tem Itupeva e vai para Vinhedo, Louveira ou Jundiaí. Então, esses quatro municípios também pertencem ao DTSA. Mas eu diria para você, ele dá uma marca boa para quem quer se instalar, mas tem que ter apoio dos prefeitos." (E02 – Perfil 03, empresário), e "Você tem uma estrada maravilhosa, com todo o problema de viário que a gente tá falando, Rodovia_dos_Bandeirantes, gente, não tem pra ninguém. E você tem centros que autonomamente são importantes. Vinhedo está ficando cada vez maior, Jundiaí é uma cidadona e Itupeva está se tornando cada vez uma cidade importante." (E04 – Perfil 03, empresário).

Além disso, observa-se um conjunto de conexões relacionado à atuação dos governos municipais, representado pela presença do termo "município", que aparece como um dos principais nós secundários do grafo. A partir desse termo, surgem conexões com palavras como "processo" (f = 87), "consórcio" (f = 74), "facilidade" (f = 29), "dificuldade" (f = 49) e "privado" (f = 54). Esse conjunto de associações sugere que os entrevistados relacionam o papel dos municípios tanto à condução de processos institucionais quanto à interação com atores privados e à superação de desafios associados à implementação do distrito. Nesse sentido, um dos entrevistados ressalta a importância da atuação conjunta entre poder público e iniciativa privada, com foco no diálogo:

> eu creio que a facilidade de diálogo, assim, ela é muito tranquila entre todos, né? Não há dificuldade, sinceramente, que nem assim, a partir do momento em que a gente trata desse assunto, esse assunto sempre vem do governo_estadual até todos os municípios integrantes do DTSA. Não há uma dificuldade ou uma trava entre os municípios para tratar desses assuntos (E03 – Perfil 02, representante municipal); e

Além disso, aspectos do futuro consórcio entre os quatro municípios é destacado em:

> Nós temos 41 quilômetros quadrados em quatro municípios, então tem áreas_privadas, áreas_públicas. Essa gestão é muito complexa, mas a lei_dos_distritos_turísticos permite que ela seja executada. Depende da vontade política do Conselho_gestor, que são os prefeitos e os secretários_estaduais. E aí cria_se o consórcio_municipal, consórcio dos quatro municípios, que é o que toda a infraestrutura, toda a prestação de serviços publicitários deixa de ser das prefeituras. Nesse perímetro, dentro do DTSA, as quatro prefeituras se unem através de um consórcio, e esse consórcio é que vai captar recursos para fazer infraestrutura, captar recursos para fazer a prestação de serviços. E é ele que vai prestar serviços ambientais, todos os serviços_públicos, polícia, bombeiro, água, esgoto, iluminação e tudo mais. (E05 – Perfil 03, empresário)

Outro grupo de associações identificado na análise de similitude refere-se à dimensão econômica e turística do território, representado pela presença de termos como "empreendimento" (f = 111), "investimento" (f = 66) e "parque" (f = 60). Essas conexões indicam que o discurso dos entrevistados também aborda o distrito como instrumento potencial para estimular iniciativas econômicas e empreendimentos associados à atividade turística na região. Conforme destacado por um dos entrevistados:

> São apenas cinco anos na lei_dos_distritos_turísticos e a gente espera com que nos últimos anos, nós possamos aprimorar, especialmente nesses pontos, amarrar protocolos de infraestrutura e poder criar condições e benefício_creditícios e de acesso_a_mercado, feiras_internacionais, já faz parte de portfólio_de_investimento, a maioria dos portfólio_de_investimento âncora do estado_de_São_Paulo é formado por empreendimentos em distritos_turísticos, mas nós queremos deixar mais clara essa diferenciação para que a gente possa, especialmente, fazer empreendimentos que não existem no Brasil para os distritos_turísticos de São_Paulo. (...) A SETUR criou um evento em São_Paulo, haverá a terceira edição agora, possivelmente no mês de março de 2026, onde serão levados 35 ou 40 empreendimentos_âncora, que estão dispostos a buscar investidores de equity ou novas formas de parcerias para crédito. E são principalmente empreendimentos acima de 100 milhões de reais, média de 250 milhões de reais para empreendimento. Nós temos atualmente, monitoramos 72, mas sempre feito uma seleção e boa parte deles, talvez 60 por cento ou mais, estejam em distritos_turísticos. (E01 – Perfil 01, representante estadual).

Outro entrevistado abordou o assunto dizendo:

> Sobre o elemento que considero mais importante no funcionamento de um distrito_turístico, do ponto de vista da gestão municipal, é a desburocratização. Além de um distrito_turístico, é você implantar a ideia que aquilo precisa de uma agilidade interna. O poder_público, por si só, tem umas questões burocráticas que isso atrapalha e atrasa muito a vida do empresário. Não adianta eu ter um distrito_turístico se eu não tiver um plano ou eu tiver algo também estruturado internamente para que eu tenha uma agilidade tanto na aprovação do projeto, tanto na aprovação do alvará de funcionamento ou de qualquer outra coisa, tendo em vista que, se eu não estiver preparado para esse recebimento, ele muda de cidade. Ele muda de cidade. Então, assim, a desburocratização eu acho que é o ponto_chave para a implantação os empreendimentos dentro do distrito_turístico e a sua consolidação. (E01 – Perfil 02, representante municipal).

Outro segmento de texto característico encontra-se abaixo

> Então, enfim, tem algumas coisas que a gente precisa avançar, que é natural. Mas ao momento que nós nos encontramos, neste ponto específico, não tem nenhuma grande dificuldade. Mas tem um sonho, se a gente for falar de fazer um grande empreendimento, um outro parque, certamente precisaria fazer um EIA_RIMA, dialogar isso com a CETESB, que são todos os órgãos vinculados ao governo_estadual, que a gente tem interlocução através das partes, CETESB vinculada a SEMIL. Enfim, e aí a política_pública ajuda também a abrir essa porta de maneira institucional, de apresentação, de apoio. Vou dar outro exemplo. Desenvolve_São_Paulo, a DSP. No momento, tem investimentos que acontecem com o apoio da DSP, todo o trâmite vai seguir exatamente como deve ser seguido, mas ter o DTSA ajudando, abrindo porta, participando das reuniões, formalmente, financeiramente, que é importante para o distrito como um todo, ou mais seja uma iniciativa específica de A ou B, contribui também. (E01 – Perfil 04, representante associação).

Adicionalmente, aparecem no grafo termos associados à estrutura institucional e normativa da política pública, como “legislação” (f = 51) e “governo_estadual” (f = 96). Esses elementos sugerem que parte das discussões presentes nas entrevistas relaciona o funcionamento do distrito ao arcabouço institucional que sustenta a política pública de distritos turísticos no estado de São Paulo. O tema foi abordado por alguns entrevistados, como observa-se nos dois segmentos de texto destacados em

> Em 2014 foi realizada uma apresentação naquele momento, uma proposta, né, acho que ainda coisa muito, muito no começo, falando um pouquinho do que seria a organização dessa região, porque até então, na verdade, a gente nem tinha uma legislação que desse suporte, né, para que a organização da região acontecesse. Era um projeto, desde então, bastante interessante, com muita, muita projeção de fomento, de fomento para a região e que já me interessou lá naquela época, né, já entendi lá naquele momento que seria importante Jundiaí fazer parte, ainda que a área, a região em si, né, do DTSA não estivesse exatamente em Jundiaí, a gente está exatamente quatro quilômetros do núcleo, do centro, né, dali da região, que é o limite de Jundiaí, ali com o município de Itupeva. Então, embora a gente esteja, o município esteja a quatro quilômetros dali, a gente entendeu desde aquela época que seria interessante a gente fazer parte por conta da importância que essa região podia vir a assumir ao longo do tempo. (E02 – Perfil 02, representante municipal); e

> A lei_dos_distritos_turísticos em si, ela é boa e ela traz muitas coisas, mas ela ainda padece de regulamentação. Então, a gente ainda tem algumas dificuldades de colocar para valer certos benefícios que a legislação traria para a gente de uma maneira mais fácil, por quê? Porque você tem ali, vou te dar um exemplo, só pra você, depois se você quiser dar uma olhada na própria legislação, você vai entender o que eu estou te falando. A gente tem, por exemplo, o Cyan é um resort, né, e dentro da classificação de resort, você tem benefícios. Você tem taxa_de_alvará que não é paga, benefício de tributos e taxas_municipais. A gente tem tido muita discussão com a prefeitura para fazer valer. Por quê? Porque ninguém define o que é o resort. Ninguém define o que é aquilo. E outro problema, você fala também, a gente quer que tenha, priorizar mão_de_obra local. O que é priorizar mão_de_obra local? Eu ter mais 50 por cento? É eu tentar ter mão_de_obra local e mesmo sem conseguir, eu provar que meu esforço foi nesse sentido. Então assim, tem certos, nesses conceitos vagos que deveriam ser regulamentados, e acredito que seriam regulamentados pelos municípios, a municipalidade acaba entrando ali e falando, ó, você não se enquadra. Então a gente tem tido algumas discussões em termos de prefeitura com isso. Isso implica, não é uma renúncia_fiscal, mas é um benefício_fiscal. Claro que o interesse do fisco é contrário, né? Então a gente, fazer valer isso, padece ainda de uma certa regulamentação, tá? E fica um pouco duvidoso para mim quem faz essa regulamentação e de que forma, né? Quem define melhor certas coisas principalmente é o que envolve renúncia a benefício_fiscal, tá? Agora institucionalmente o peso eu acho que é inegável.
> A lei_dos_distrito_turísticos traz novos benefícios_fiscais. Ela traz novidades, entendeu? Os resorts dentro de um distrito_turístico, que é diferente, porque se você for pegar o distrito_turístico, você tem centro_logístico, você tem outros tipos de empreendimentos ali. Como é que o distrito_turístico reconhece que existe uma vocação_turística, um interesse_turístico, você quer fomentar e alimentar. Então, se eu me enquadro como equipamento_turístico, eu teria outros benefícios por essa lei, à base da lei_dos_distritos_turísticos.” (E04 – Perfil 03, empresário).

Outro grupo identificado caracteriza-se por aspectos relacionados à governança, trazendo na imagem palavras como “reunião” (f = 143), “sociedade-civil” (f = 17) e “aadtsa” (f = 70)

de maneira vinculada ao "conselho gestor" (*f* = 189), o que aponta para a organização, composição e funcionamento do distrito. Segmentos de texto exemplificativos são vistos em "Eles já se articularam, já criaram a AADTSA para criar mais, ter mais agilidade, e é um distrito_turístico onde os comitês se reúnem regularmente, existe uma rede permanente, estamos em contato e as coisas acontecem. Existe uma rotina do dia a dia, do funcionamento do distrito_turístico, que vai além até da sua estrutura formal." (E01 – Perfil 01, representante estadual) e no excerto abaixo

> A gente tá vendo aqui, ó, bom, não tinha nada, teve o DTSA, ai teve o Conselho_gestor, aí tem a mudança do Conselho_gestor para ter mais participação, por exemplo. Aí teve a entrada da Motiva, aí você tem um problema com o município, que por alguns motivos resolveu adiar o seu envolvimento mais massivo, como os demais. Você tem uma mudança nessa gestão, aí você cria uma AADTSA, aí você tá em vias de criar um consórcio, você tem essa decisão do governo_estadual para remodelação, pra estudar e projetar a remodelação do sistema_viário. Então as coisas vão acontecendo, né? Elas vão evoluindo passo a passo, cada ano a gente consegue fechar o ano mostrando qual foi o avanço daquilo. Em 2024, grandes marcos, como a criação da AADTSA. (E01 – Perfil 04, representante associação)

Por fim, aparece o grafo que conecta "poder_público" (*f* = 41), "setor_público" (*f* = 34) e "iniciativa_privada" (*f* = 63), estabelecendo uma lógica de integração entre os diferentes membros da estrutura presente no DTSA – tema amplamente relacionado nas entrevistas e ressaltado nas falas abaixo

> "Você precisa ter a carta de anuência do município, do prefeito, o município dizendo assim, olha, estou apoiando a iniciativa e vou fazer parte do Conselho_gestor e vou cumprir essa parte do setor_público que está aqui pactuada no plano_básico_de implementação. Você tem um plano_básico_de_implementação que apresenta como que o distrito_turístico se constitui e se desenvolve, como ele irá expandir os investimentos e como ele irá combinar conhecimentos públicos, privados, especialmente de governo_estadual e governo_municipal, que estão juntos e se comprometendo ali" (E01 – Perfil 01, representante estadual).

> (...) historicamente, aqui a gente tem um histórico de iniciativa_privada e poder_público, como sendo antagonistas. O poder_público quer cada vez mais impostos, os empresários querem cada vez mais benefícios e fica nessa briga. Quando senta todo mundo junto, sem ninguém, senta prefeito, secretário, empresários, qual é o bem comum aqui? Como é que a gente atende o interesse_público e faz o desenvolvimento_privado? E aí nascem as coisas positivas. Acho que o grande mérito do DTSA, principalmente no Brasil e na América_Latina, é essa união de interesses extra partido político, extra governo. São genuínos os interesses para o desenvolvimento do setor e do estado. (E05 – Perfil 03, empresário).

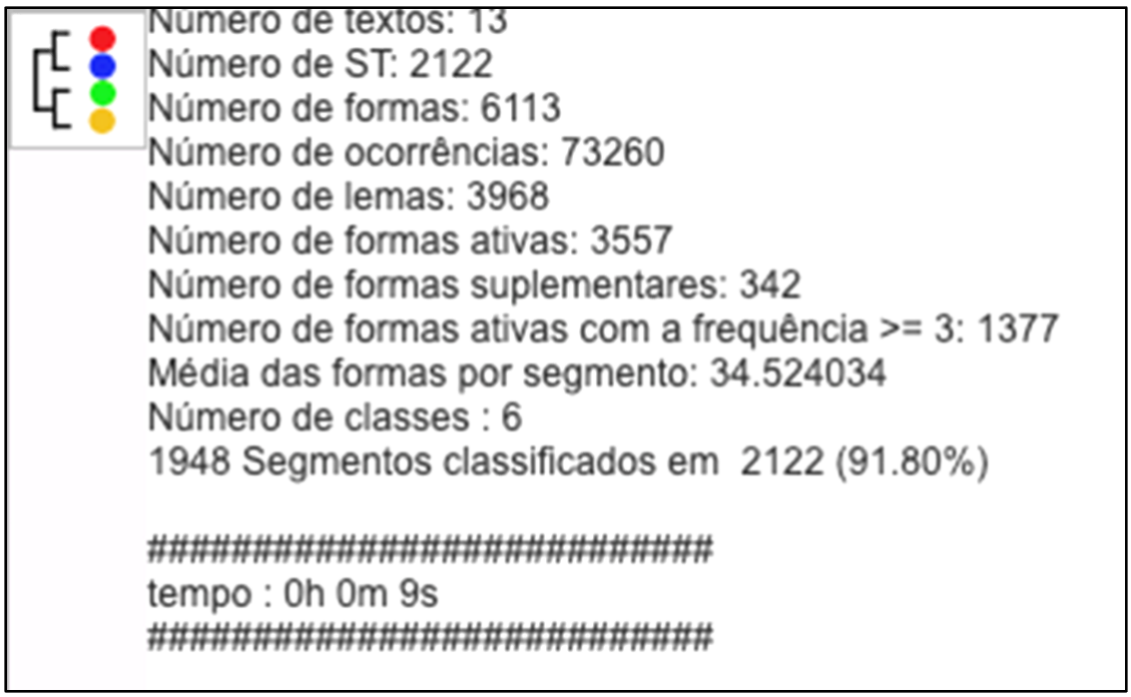
Análise CHD

Quanto à análise de Classificação Hierárquica Descendente (CHD) executada pelo software, tem-se que tal classificação identifica os segmentos de texto (ST), isto é, segmentos de texto, "(...) associados a cada classe, momento em que se obtém o contexto das palavras estatisticamente significativas (...)". (Camargo; Justo, 2013, p. 516). Os STs das 13 entrevistas

feitas totalizaram 2.122 unidades, das quais 1.948 foram classificados, representando 91,80% de aproveitamento do corpus. A literatura indica que o percentual mínimo de aproveitamento de segmentos de texto (ST) é de 75% (De Oliveira Salvador, 2018).

A Figura 15 abaixo demonstra essa informação e foi retirada diretamente do IRAMUTEQ:

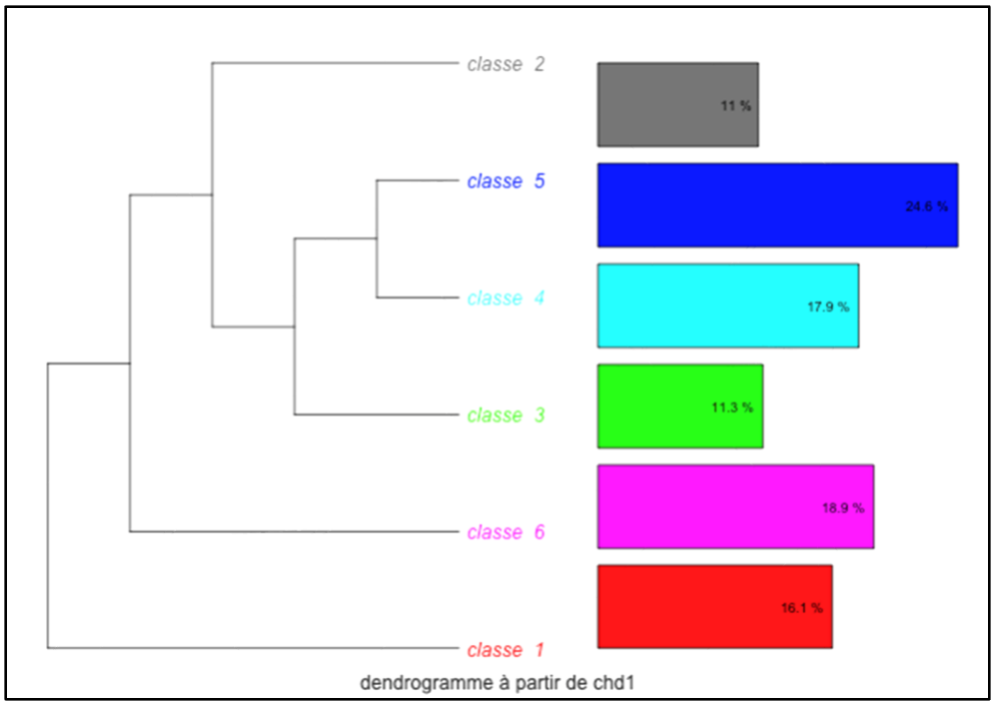
Figura 16 – Dados de segmentos (CHD) - IRAMUTEQ



Fonte: IRAMUTEQ (2026)

A partir daí foram ordenados conforme sua ocorrência e categorizados, gerando um dendrograma (Figura 16), onde é possível visualizar que foram originadas seis classes, assim como as ligações entre elas. Um dendrograma é um tipo específico de diagrama em "árvore", que organiza como variáveis estão dispostas (Ramos; Do Rosário Lima; Rosa, 2018).

Figura 17 - Dendrograma



Fonte: IRAMUTEQ (2026)

A Classificação Hierárquica Descendente (CHD), realizada de maneira automática pelo software IRAMUTEQ a partir de parâmetros inseridos pelo pesquisador, permitiu segmentar o corpus textual das entrevistas em seis classes lexicais distintas, organizadas em função da proximidade estatística entre os segmentos de texto (STs).

Conforme apresentado na Figura 16, o algoritmo dividiu inicialmente o corpus em dois grandes subgrupos. De um lado, encontra-se a classe 1, que aparece de forma mais isolada na estrutura do dendrograma. De outro lado, forma-se um segundo subcorpus composto pelas classes 6, 3, 4, 5 e 2, que apresentam maior proximidade lexical entre si. A partir desse segundo agrupamento, observa-se uma nova divisão. A classe 6 se separa inicialmente das demais classes, enquanto as classes 3, 4, 5 e 2 permanecem agrupadas em um mesmo ramo do dendrograma. Em uma etapa subsequente da classificação, a classe 2 se diferencia das demais, permanecendo agrupadas as classes 4, 5 e 3. Posteriormente, o algoritmo promove nova subdivisão, separando a classe 3 do agrupamento formado pelas classes 5 e 4, que permanecem associadas até o último nível da classificação hierárquica.

No que se refere à distribuição dos segmentos textuais entre as classes, observa-se que a classe 5 concentrou a maior proporção do corpus, reunindo 24,6% dos segmentos de texto, seguida pelas classes 6 (18,9%), classe 4 (17,9%), classe 1 (16,1%), classe 3 (11,3%) e classe 2 (11%). Essa distribuição indica que determinados campos discursivos apresentam maior densidade no corpus analisado, evidenciando temas que aparecem com maior recorrência nas entrevistas.

A partir dessa classificação, procedeu-se à etapa de análise interpretativa de cada classe, considerando as palavras com maior associação estatística (chi-quadrado) e os segmentos de texto representativos, com o objetivo de identificar os principais núcleos temáticos presentes no discurso dos entrevistados. É importante destacar que o software não atribui nomes às categorias. Por outro lado, ele gera STs do corpus textual em arquivos separados. As divisões feitas pelo software incorrem no desenho dos dendrogramas (Ramos; Do Rosário Lima; Rosa, 2018). Para a análise de contexto, com vistas ao estabelecimento qualitativo dos temas, o pesquisador recorreu a uma funcionalidade do IRAMUTEQ que gera trechos dos corpora por cada classe (de 1 a 6) e, diante da leitura interpretativa, foi possível agrupar as classes conforme a Quadro 12 a seguir. Mais adiante, é feito a demonstração do racional utilizado para essa categorização, conforme orienta Bardin (2016).

Quadro 12 – Temas das classes e respectivos proporções no corpus textual

Classe	Tema interpretativo	Proporção do corpus (%)
Classe 1	Infraestrutura e empreendimentos do DT Serra Azul	16,1%
Classe 2	Modelo institucional da política de distritos turísticos	11%
Classe 3	Processo de organização da governança territorial	11,3%
Classe 4	Integração regional e benefícios para municípios	17,9%
Classe 5	Percepções e expectativas sobre o desenvolvimento	24,6%
Classe 6	Funcionamento do Conselho Gestor	18,9%

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

Interpretação das 6 classes da CHD

Nesta seção, registra-se qual foi o sentido semântico aplicado na concepção de cada uma das seis classes estabelecidas via IRAMUTEQ:

Classe 1 - Infraestrutura e empreendimentos do DT Serra Azul

Esta classe reúne segmentos que descrevem os equipamentos turísticos e empreendimentos instalados no território do Serra Azul, incluindo parques temáticos, shopping centers, hotéis e outros investimentos privados que estruturam o destino turístico. Os trechos característicos mencionam frequentemente empreendimentos como Shopping Serra Azul, Outlet Premium, Hopi Hari, Wet'n Wild e o Cyan Resort. Exemplo de trecho nesse sentido é o: “muitos caminhões passando na porta do outlet premium, do shopping serra azul e do hotel cyan… é

uma rua muito turística" (E03 – perfil 03). Outro entrevistado descreve os equipamentos que compõem o complexo: "o parque aquático wet'n wild, o parque temático hopi hari, o outlet premium e o shopping serra azul que fica na rodovia dos bandeirantes" (E01 – perfil 04). Esses segmentos indicam que a classe representa o território turístico propriamente dito e sua base de investimentos privados. Outros trechos exemplificativos são

> Sobre a questão viária, da malha_viária ali ser um ganho do DTSA, o limite de município de Jundiaí está cerca de 4 quilômetros, mais ou menos, entendeu? Então, isso faz bastante diferença, porque, querendo ou não, por exemplo, os ganhos intermediários que você comentou, de acesso, de sinalização, etc, eles acabam se concentrando na Rodovia_dos_Rodovia_dos_Bandeirantes, que é a grande artéria. E a nossa área de interesse_turístico, ela sequer está na região ali da Rodovia_dos_Bandeirantes, ela está mais na área rural, mais ao lado ali do município de Itupeva. (E02 – Perfil 02, representante municipal); e

> A gente tem um acesso no parque ali por uma Rodovia_Miguel_Melhado_Campos, e que depois você vai por dentro, e ela acabou de ser duplicada, o trecho ali, não todo, mas uma parte também, acabou de ser duplicado pelo governo_estadual. Então a gente está começando a sentir uma melhoria para lá, mas assim, repito, ainda tenho um trabalho muito grande de fazer isso também aqui na minha cidade, do vinhetense perceber que o DTSA é aqui, que o distrito envolve parques, parque_aquático,Outlet_Premium, e que ele não precisa pegar um avião e ir para fora. Ele tem isso aqui há 20 minutos. Então, vamos conversar no que vem de novo. Espero ter notícias boas sobre isso. Sobre a Rodovia_Miguel_Melhado_Campos, a duplicação já aconteceria independente do DTSA. É uma rodovia aqui que tinha o nome infelizmente de Rodovia_da_Morte, é a nossa rodovia que vai da cidade para Viracopos e aí tem uma saída ali no distrito_industrial que tinha muitos acidentes. Então é uma obra que independente do DTSA ela precisava acontecer, mas por coincidência uma rodovia é que vai para o DTSA. Então a gente acabou sendo beneficiado, melhorando um pouco o acesso para lá, por uma obra que aconteceria por questões ali realmente viárias, já aconteceria. Mas nós acabamos sendo beneficiados porque é o mesmo caminho que a gente faz para ir para o DTSA. (E04 – Perfil 02, representante municipal); e

> A gente entende que, na verdade, (...), que além de ter implantado e administrado o SerrAzul ao longo de todo esse tempo, ela também contribuiu com a instalação do Outlet_Premium, que é o Outlet_Premium, primeiro, ali na região, acho que foi o primeiro do Brasil, se não estou enganado. Temos o resort Cyan, que ele passou por uma reformulação também, de um tempo para cá, para qualidade resort. O grupo também prendeu ali dois loteamentos de condomínio_fechado, que é o Santa_Maria_da_Posse e o Vilas_Imperiais, e a gente também está com andamento e implantação de no campo_de_golfe, ali também, para poder atender à demanda do pessoal. Padrão Jack_Nicklaus. (E01 – Perfil 03, empresário).

Classe 2 - Modelo institucional da política de distritos turísticos

A Classe 2 reúne segmentos que tratam da política pública estadual dos distritos turísticos, incluindo suas inspirações, princípios e instrumentos institucionais. Os trechos destacam a legislação estadual, os modelos de governança e a construção do arranjo institucional, como por exemplo: "os modelos que foram inspiração para os distritos turísticos… não é só o distrito

de parques temáticos, existem modelos diferentes" (E01 – perfil 01). Outro trecho ressalta o caráter inovador da política: "a legislação permite modelos diferentes de distrito turístico, com governanças diferentes para cada situação" (E01 – perfil 01). Assim, esta classe representa o discurso sobre a concepção da política pública e seu desenho institucional. Dois trechos de entrevistas que tratma do assunto das inspirações estudadas para estabelecimento dos instrumentos institucionais de São Paulo são

> Mas, voltando, os casos que foram de inspiração foram especialmente o Fonatur mexicano. Nós achamos que o Fonatur era o modelo mais acabado e testado, inclusive, para se levar no Brasil, com uma diferença fundamental. No Fonatur, o que se fez foi organizar terras que pertenciam ao Estado. Ou seja, é como se o DTSA, por exemplo, fosse uma terra totalmente do governo_estadual e se organizasse o desenvolvimento, se vendesse, se fizesse concessão, se organizasse tudo isso. Nós fizemos o princípio para desenvolver em cima de terras públicas, privadas, e não se mexe nessa questão. Então isso é bastante complexo. Um modelo que é usado como inspiração de conceito, mas não inspiração jurídica, era o modelo utilizado nos Estados_Unidos, na Flórida, mas que, sinceramente, nós gostamos de utilizá_lo com reservas, porque é um modelo que foi usado uma vez, especificamente, com sucesso. É claro que ali, sim, você agregava tipos diferentes de terra e as possibilidades que havia na legislação americana de você realmente criar um enclave com gestão praticamente própria e que foi, inclusive, revertido mais recentemente, já para a gestão pública mais tradicional. Havia situações na legislação brasileira que não permitia fazer um modelo parecido com o dos Estados_Unidos. Mas o princípio, seja que princípios de funcionamento e de sinergia que estavam ali, trabalhasse. Mas vai_se exigir que o modelo brasileiro e paulista exija uma questão de negociação muito forte, de criação de sinergia e entendimento político e fortalecimento através das instância_de_governança entre as pessoas diante de governo_estadual, governo municipal e empreendimentos, muito mais forte. Essa utopia do modelo Disney dentro do Brasil, não é possível fazer essa configuração legal. E outra coisa que nós olhamos todos os tipos de incentivos e áreas de distritos_turísticos em todo o mundo. Então, olhamos modelos na Europa, tem modelos que é junto com Duty_Free, modelos que são em ilhas, modelos que são em praias. Olhamos também nos Estados_Unidos, nós tínhamos na época da pesquisa mais de 160 distritos_turísticos implementados, em que basicamente havia uma governança local e aí uma governança com capacidade. De impostos e contribuições, que é uma característica da legislação dos Estados_Unidos. Nós estudamos esses modelos em todo o mundo, consideramos o modelo paulista completo, flexível, mas nós sabemos que ele é difícil de ser implementado, ele é um modelo desafiador para ser implementado, porque ele precisa do comprometimento de propósito e do alinhamento de propósito entre os todos os membros de sua governança, e isso é um exercício diário e constante. O Business_Improvement_District que você tem em Nova_York, por exemplo, vários, tem o da Times_Square, tem a Broadway, com sucesso. (E01- Perfil 01, representante estadual); e

> E houve, inclusive, uma tentativa, se eu não me engano, acho que foi no começo de 2018, de se fazer um projeto de lei para distritos_turísticos, antes do período até em que eu estive envolvido nessa iniciativa, e que esta tentativa de projeto de ela foi rejeitada na própria composição interna do governo_estadual, pois feria princípios constitucionais, especialmente a questão do estatuto_das_cidades. Você previa uma autonomia para o distrito_turístico, que na lei brasileira, na legislação brasileira, não é possível, diante de todos os preceitos constitucionais e, especialmente, o estatuto_das_cidades, que protege cidades a ser o ator principal da política_pública.(E01 – Perfil 01, representante estadual).

Classe 3 - Processo de organização da governança territorial

A Classe 3 concentra segmentos que descrevem o processo de organização institucional do distrito turístico, incluindo desafios jurídicos, articulação regional e construção da governança. Os entrevistados discutem a necessidade de estruturação institucional e as dificuldades desse processo. Exemplo disso é o trecho: "é um processo extremamente complexo, não tem um modelo pré-estabeleci... a legislação estadual traz lacunas em termos de organização" (E02 – perfil 02). Outro trecho destaca a articulação regional: "essas ações regionais que extrapolam o município fazem parte do processo de organização da região" (E02 – perfil 02). Portanto, a classe reflete o processo institucional de construção da governança do distrito. Um trecho exemplificativo é

> O distrito_turístico, ele é fruto especialmente da energia e da vontade dos seus empreendedores. É claro que o setor_público vem junto, tanto governo_municipal quanto governo_estadual, mas o distrito_turístico que evolui, que vai para frente, é onde exatamente as lideranças empreendedoras têm essa sentido agregador e de levar o distrito_turístico à frente e esperar que o governo_estadual faça tudo. Eu acho que essa é uma novidade do modelo e é um modelo diferente, até na cultura brasileira. Então, o DTSA está se articulando para ter consórcio para poder articular e juntar as ações dos municípios naquele território, conforme deve ser. Eles já se articularam, já criaram a AADTSA para criar mais, ter mais agilidade, e é um distrito_turístico onde os comitês se reúnem regularmente, existe uma rede permanente, estamos em contato e as coisas acontecem. Existe uma rotina do dia a dia, do funcionamento do distrito_turístico, que vai além até da sua estrutura formal. E claro que o DTSA, tem desafios (E01 – Perfil 01, representante estadual).

Classe 4 - Integração regional e benefícios para municípios

Esta classe reúne discursos que tratam da relação entre o distrito turístico e os municípios participantes, incluindo expectativas de benefícios econômicos e estratégias de desenvolvimento regional, como por exemplo o excerto "os benefícios concretos que o DTSA trouxe para o município e para a região…" (E01 – perfil 02). Outro trecho aponta para a necessidade de integração territorial: "cada município precisa pensar em um plano diretor dentro da lógica do distrito turístico" (E03 – perfil 02). Esta classe representa, portanto, o impacto territorial e a integração entre municípios na região do distrito, como se observa nos dois excertos abaixo

> (...) para que ele gere resultados efetivos eu creio que assim, o objetivo final é que tenha uma mesma linguagem, uma linguagem única do distrito_turístico, benefícios_fiscais compatíveis, todos unidos em prol do mesmo benefício, esse município ou aquele município, ou DTSA. Então ele tem que ter uma questão de aprovações_ambientais_unificadas, questão de impostos mais ou menos muito próximos e benefícios. Então por exemplo, se vai dar um benefício de IPTU ou alguma coisa assim, que seja para o DTSA como um todo, todo mundo conversando e tendo o mesmo tipo de objetivo. E não ter a guerra_fiscal, já esse município ou aquele, não, aquilo é unificado, né, e que tenha até uma comunicação_visual muito parecida, muito próxima, que seja a comunicação_visual do distrito_turístico. (E03 – Perfil 03, empresário).

> Então, são quatro zoneamentos diferentes que estão dentro de um núcleo, que é o DTSA, que não estão convergindo, que não estão falando a mesma língua. Então, a gente precisa sentar e falar, vamos mudar o plano_diretor nesta região, entre os quatro municípios. Então, esse plano_diretor é alterado de forma individual por seus municípios, mas que possam estar tendo o mesmo zoneamento dentro dessa área, para que não ocorra realmente uma concorrência desleal entre os municípios, e realmente seja um fomento ao turismo, um fomento à região, para que cada município possa estar trazendo recursos e fomentando o turismo no DTSA. (E01 – Perfil 03, empresário).

Classe 5 - Percepções e expectativas sobre o desenvolvimento

A Classe 5 é a maior do corpus e reúne segmentos nos quais os entrevistados expressam avaliações, expectativas e percepções sobre o futuro do distrito turístico. Como exemplo, tem-se que: "é uma sementinha que se plantou… uma coisa de médio e longo prazo" (E06 – perfil 03). Outro entrevistado destaca a necessidade de cooperação em: "a gente precisa continuar num trabalho de união dos prefeitos para melhorar a região" (E03 – perfil 03). Portanto, esta classe foi tematizada a partir de percepções e expectativas dos atores sobre o desenvolvimento futuro do distrito, a partir do que se observou nos três segmentos de texto abaixo

> Sobre o que poderia ter no DTSA do futuro, se ele estivesse sem limites, no mundo ideal, isso você vai encontrar lá no PBI. O que você precisa? Participação proativa do governo em querer desenvolver. A gente ouve falar que o governo quer fazer 400 bilhões de investimentos. Aí você vê. Estão fazendo investimentos no agro, investimentos na indústria, investimentos até em turismo, mas fora do distrito_turístico. Você tem uma porção de iniciativas que o governo fala que está fazendo de investimentos, devem estar linkados a algum tipo de programa. (E05 – Perfil 03, empresário); e

> Existe uma rotina do dia a dia, do funcionamento do distrito_turístico, que vai além até da sua estrutura formal. E claro que o DTSA, tem desafios. É claro que a política_pública prevê no seu futuro alguns benefícios_creditícios e até mesmo benefícios_tributários. Prevê essa possibilidade. Prevê você amarrar toda uma situação de questões logísticas, de questões de infraestrutura. Mas o que é evidente, claro, em alguns casos como o DTSA, mas também em casos como como o Distrito_Turístico_Centro_de_São_Paulo, como o Distrito_Turístico_de_Santos, por exemplo, que são resultados imediatos da governança, de existir esse arcabouço que permite essa governança, esse entendimento, essa coordenação de ações. Então, isso para nós deixa claro que precisamos evoluir a lei_dos_distritos_turísticos. Mas também é claro e evidente de que há benefícios imediatos da própria governança, benefícios econômicos dessa governança e dessa sinergia. (E01 – Perfil 01, representante estadual.); e

> Sobre no arcabouço legal da lei_dos_distritos_turísticos ter a previsão de planos, como o Plano_Básico_de_Implementação, o PBI, e o Plano_de_Gerenciamento, o PG, eles têm a importância de visão_de_futuro, principalmente. Porque o PBI é um documento que fala de uma visão_de_futuro. E ele tem algumas coisas. Acontece mais rápido, outros mais demorados, e tem coisas que modificam. Exemplo disso é a previsão de investimentos. A previsão de investimentos já modificou para melhor, vamos dizer assim. Você tem outros atrativos acontecendo que não estavam previstos naquela época. Então, é algo dinâmico, mas que serve de exemplo. (E05 – Perfil 03, empresário).

Classe 6 - Funcionamento do Conselho Gestor

A Classe 6 concentra segmentos relacionados ao funcionamento prático da governança do distrito, especialmente as reuniões e a atuação do Conselho Gestor. Exemplo: “eu sou suplente do prefeito no conselho gestor… cada cidade tem uma cadeira titular e uma suplente” (E04 – perfil 02). Outro trecho descreve a dinâmica das reuniões, como em:

> Além do Conselho_gestor, que tem essa previsão legal, nós criamos aqui no âmbito do DTSA uma associação, a AADTSA. A AADTSA é essa que tem participação privada e pública, através de leis que foram aprovadas em três dos quatro municípios. Vinhedo, Itupeva e Louveira aprovaram legislação específica com suas câmaras. É uma lei que precisa ser de autoria do Poder_Executivo_Municipal, então os prefeitos mandaram e os vereadores aprovaram o ingresso desses municípios nessa nossa AADTSA. A AADTSA significa Associação_de_Apoio_ao_Distrito_Turístico_Serra_Azul, mas a gente ela, o nome dela como AADTSA, para ficar mais fácil, logomarca, tudo mais, comunicação. Então, a razão_social é essa. Ela está registrada no cartório de Jundiaí, que é a circunscrição, aqui onde nós estamos, porque formalmente a sede dessa AADTSA é no mesmo endereço do Parque_aquático Wet_n_Wild, que também é o endereço do Conselho_gestor antes da AADTSA ser estabelecida. A maioria das nossas reuniões acontecem aqui, seja no palco de eventos deles, chamado White_Pavilion, seja em salas_de_reuniões que existem aqui, como essa que eu estou fisicamente presente para a nossa conversa. Essa é a sede, então, onde a gente atua e nós temos também a aprovação desses mesmos três municípios para a criação de um consórcio para o DTSA, que é relacionada com a ação de consórcio na lei_dos_distritos_turísticos, que ainda não foi formalmente instituído porque nós estamos no aguardo de um dia aí que há um compromisso de ser aprovado no início do ano. A parte interna burocrática da prefeitura de Jundiaí já avançou, os pareceres e as secretarias, e ao que tudo indica esse projeto deve ser encaminhado para a câmara antes de fevereiro e a expectativa é que ele seja votado em fevereiro, no máximo, no março do ano que vem. E aí, tendo de um dia aí também com essa aprovação, nós já temos um protocolo_de_intenções, aprovado em reunião do Conselho_gestor do DTSA. Seria a assinatura deste protocolo_de_intenções, a formalização da fundação, a transformação deste protocolo no estatuto da sociedade, do consórcio, melhor dizendo, e o início das atividades, através também do consórcio. Então, nós temos um modelo de interessante, diferente. Essa AADTSA, como eu mencionei, ela é regida pelo Direito_Privado e tem participação de empresas e de municípios e quem representa o CNPJ de cada município, naturalmente, são os prefeitos e nós temos um orçamento definido anualmente para essas atividades e a gente tem desenvolvido esse trabalho para dar uma sustentação de estrutura executiva para o Conselho_gestor através da AADTSA. (E01 – perfil 04).

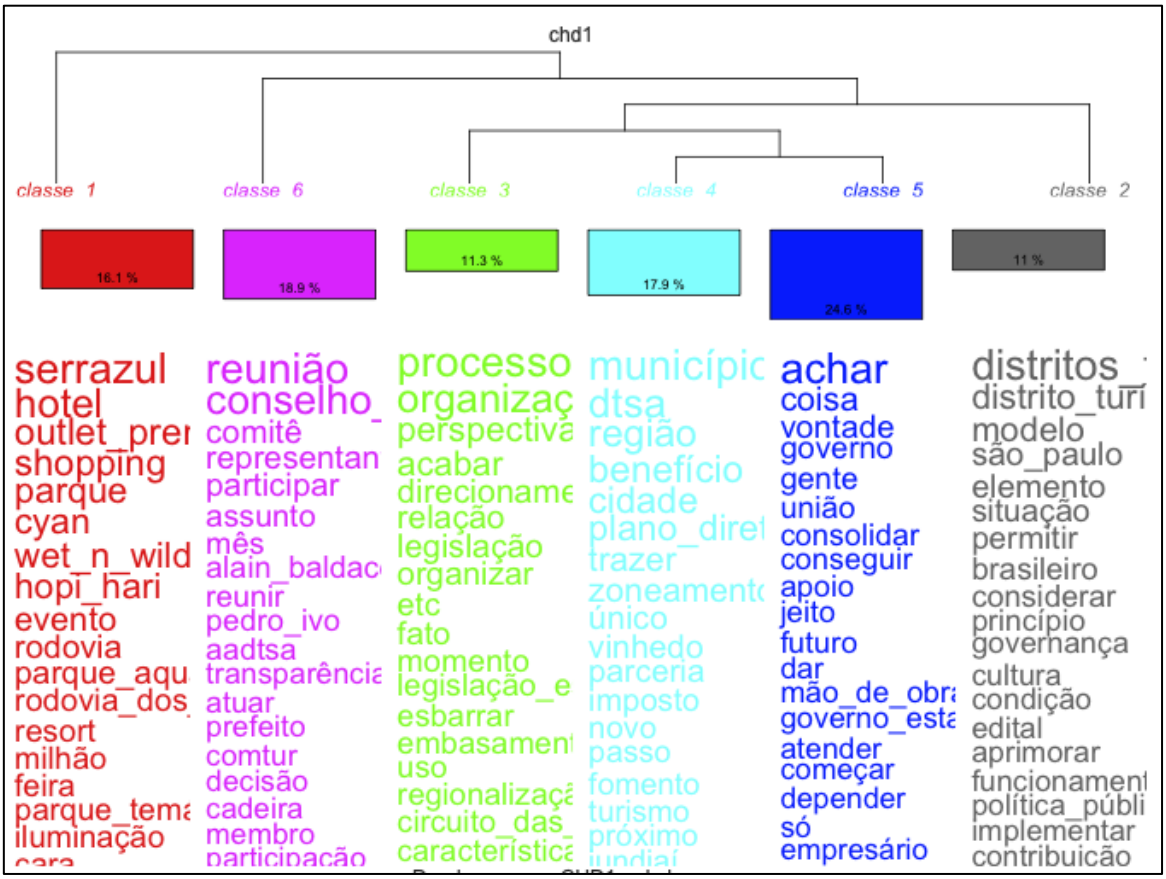
Essa classe representa, portanto, a operacionalização da governança ampliada do distrito turístico.

Validação das classes a partir do filograma

Como método de checagem da análise interpretativa das classes, decidiu-se pela validação dos temas com outro output do IRAMUTEQ: O filograma. Ao rodar o software na função filograma, que é uma maneira de apresentação de um dendrograma, são mostradas as palavras que compõem cada classe identificada, ordenadas de forma decrescente, segundo seu grau de

influência na respectiva classe. Quanto mais no topo da lista e maior o tamanho da palavra, maior influência na classe (Ramos; Do Rosário Lima; Rosa, 2018).

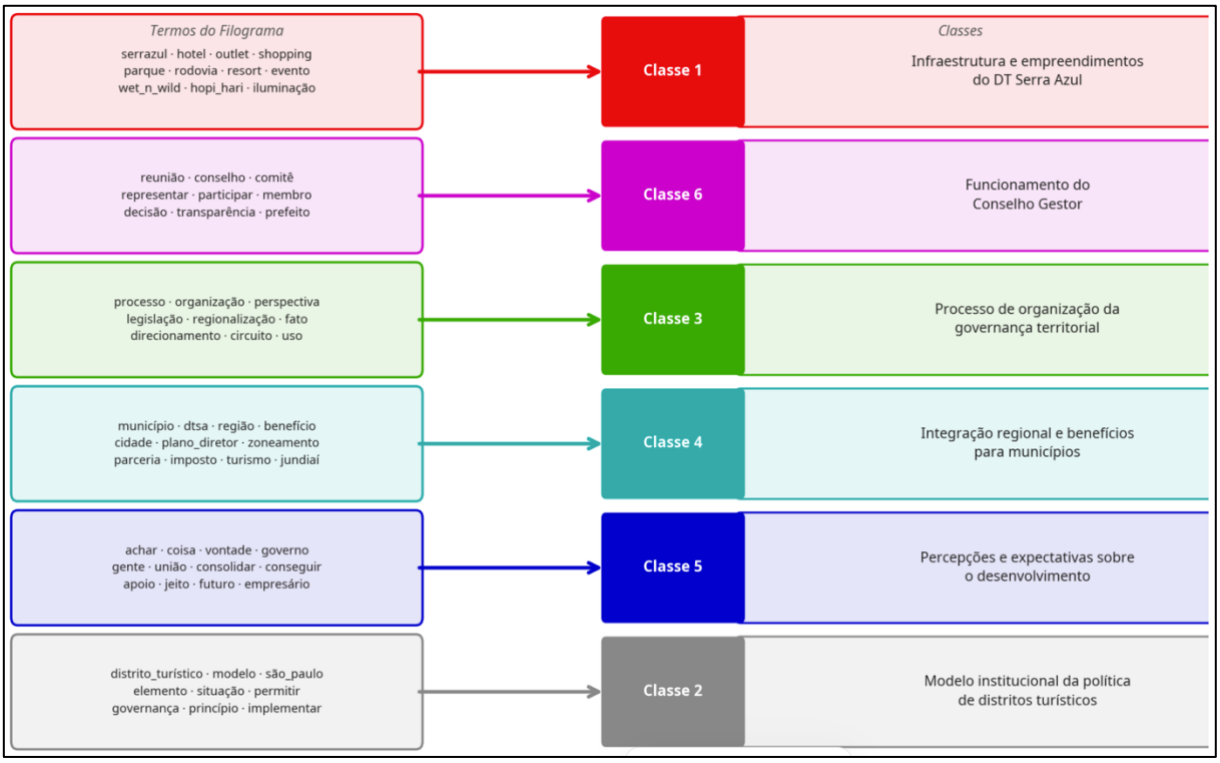
Figura 18 – CHD representada por dendrograma do tipo filograma



Fonte: IRAMUTEQ (2026)

Ao verificar o filograma, observa-se que os nomes das classes atribuídos anteriormente pelo pesquisador, estão de acordo com as palavras dispostas em cada classe, validando, portanto, a análise anterior. Em suma, as duas análises (interpretativa e estatística, nesta ordem) convergiram para o mesmo campo semântico. A Figura 18, abaixo, apresenta esquematicamente essa confluência:

Figura 19 – Termos do filograma versus Classes temáticas

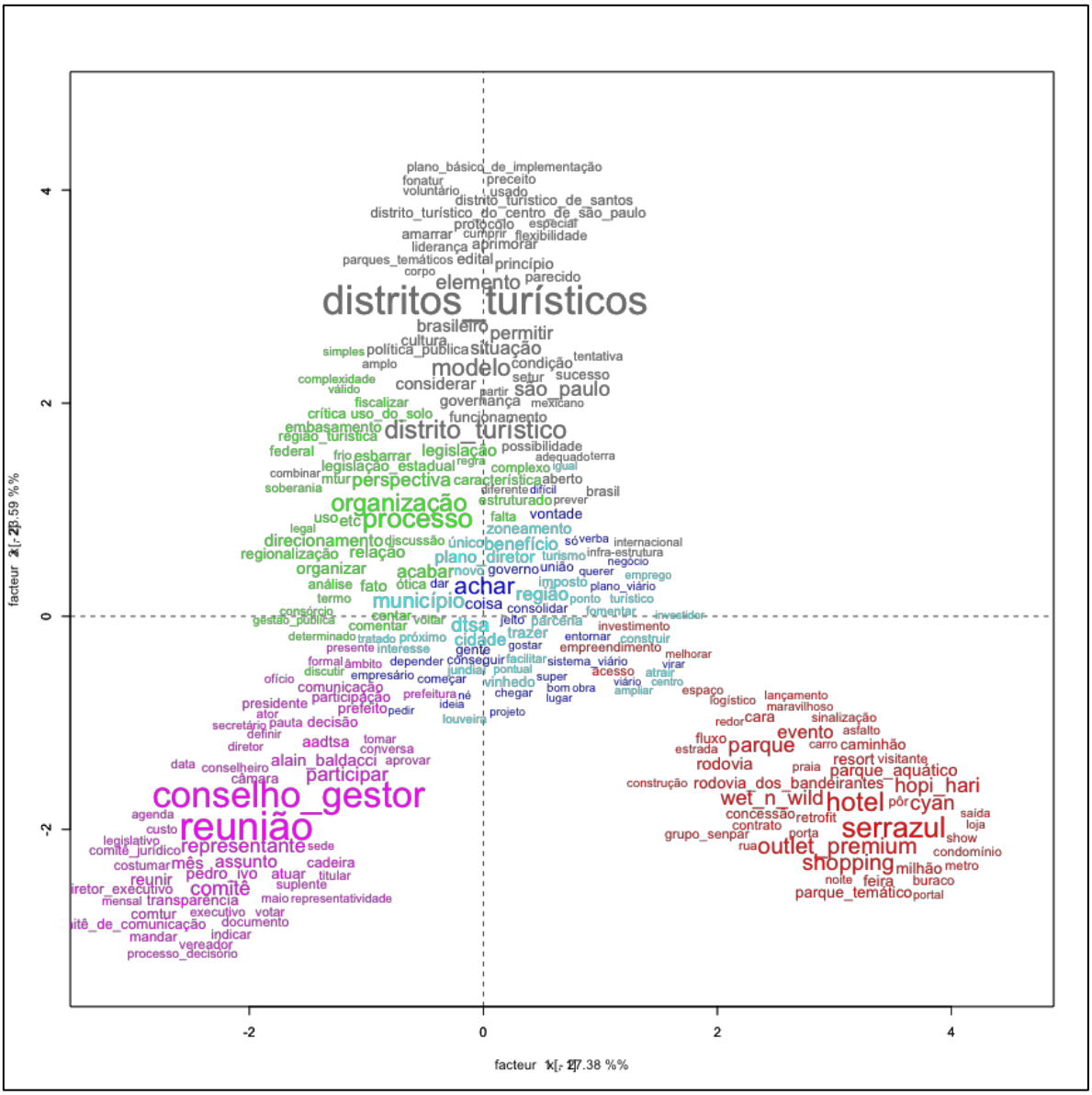


Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

Análise Fatorial de Correspondência (AFC)

O software IRAMUTEQ também permite realizar a Análise Fatorial de Correspondência (AFC), técnica estatística que representa graficamente a proximidade entre palavras e classes lexicais identificadas na Classificação Hierárquica Descendente (CHD). De acordo com Nascimento e Menandro (2006), a AFC possibilita visualizar as relações entre os elementos do corpus textual, permitindo identificar a proximidade semântica entre classes e a intensidade da associação entre termos.

Figura 20 - AFC



Fonte: IRAMUTEQ (2026)

A AFC apresentada na Figura 19 revela a distribuição das seis classes geradas pelo software no plano fatorial. Em razão da base ser uma análise sobre a mesma CHD, é natural que a distribuição no plano fatorial siga a mesma lógica da Figura 17, onde os dendrogramas foram apresentados. No entanto, procedeu-se à interpretação da figura AFC para que seja possível narrar a distribuição de maneira ancorada à palavras, especificamente.

Observa-se que os termos associados à **Classe 1 (Infraestrutura e empreendimentos do DT Serra Azul)**, representados em vermelho, concentram-se no quadrante inferior direito e estão fortemente associados a palavras como serrazul, shopping, outlet_premium, hopi_hari, wet_n_wild e parque. Esse agrupamento lexical evidencia que essa classe está relacionada ao conjunto de equipamentos turísticos e empreendimentos que compõem o complexo Serra Azul,

indicando que parte significativa do discurso dos entrevistados se concentra na materialidade territorial do distrito turístico e nos investimentos privados que estruturam o destino.

Em posição oposta no plano fatorial, observa-se a **Classe 2 (Modelo institucional da política de distritos turísticos)**, representada em cinza, localizada no quadrante superior da figura e fortemente associada a termos como distritos_turísticos, modelo, legislação, política_pública e governança. Esse agrupamento indica que essa classe representa o campo discursivo relacionado ao desenho institucional da política pública dos distritos turísticos no Estado de São Paulo, abordando aspectos normativos, conceituais e estruturais da política.

Já no quadrante inferior esquerdo, destaca-se a **Classe 6 (Funcionamento do Conselho Gestor)**, representada em lilás, que reúne palavras como conselho_gestor, reunião, participar, prefeito e representante. Esse agrupamento lexical está claramente relacionado à dinâmica de funcionamento do Conselho Gestor do Distrito Turístico Serra Azul, evidenciando a dimensão prática da governança e os espaços institucionais de articulação entre os diferentes atores envolvidos na gestão do território.

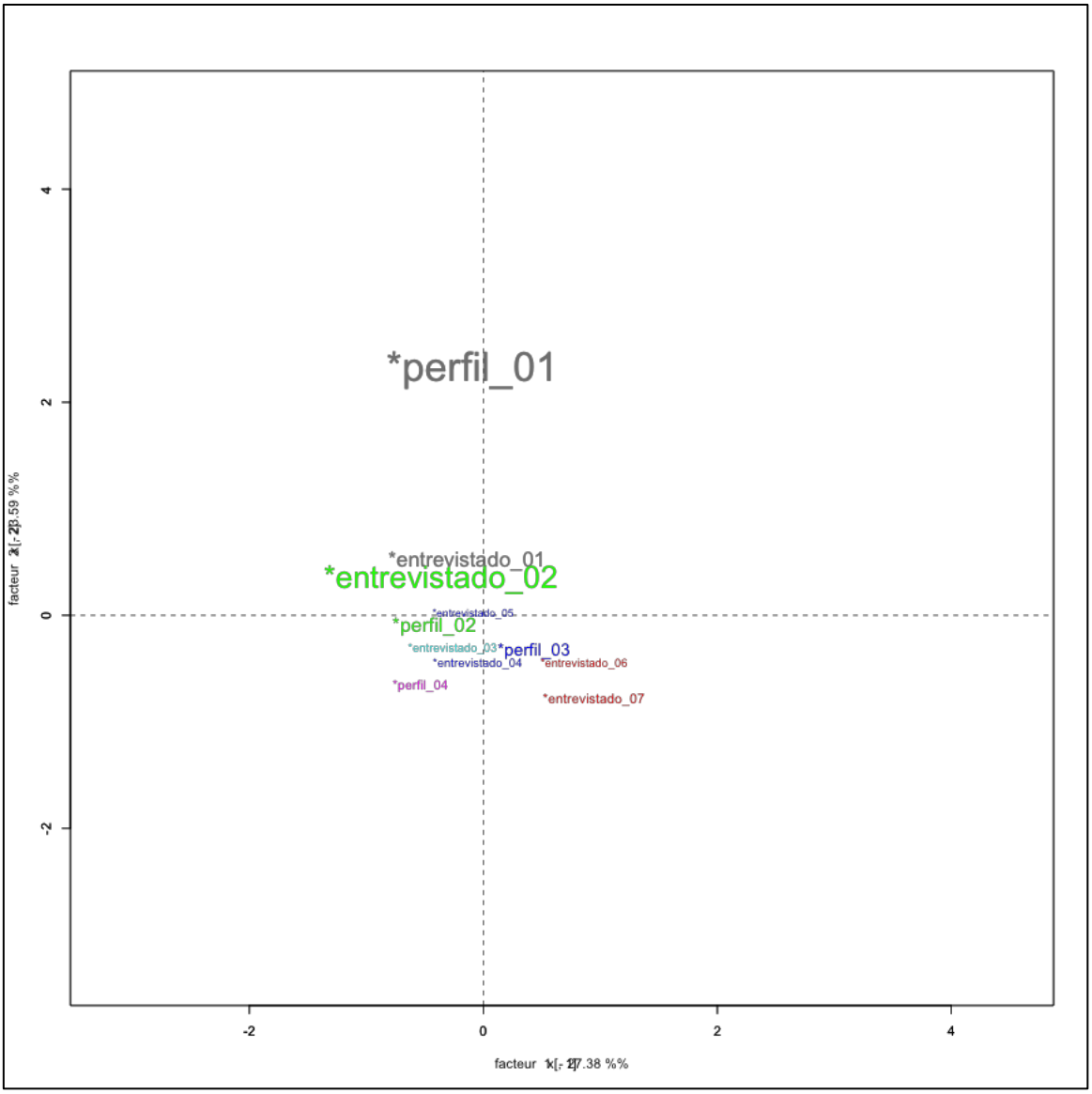
No centro do gráfico e em posição intermediária entre essas dimensões, encontram-se as **Classes 3 (Processo de organização da governança territorial), 4 (Integração regional e benefícios para os municípios) e 5 (Percepções e expectativas sobre o desenvolvimento)**, representadas respectivamente em verde, azul e ciano. Essas classes apresentam maior proximidade entre si, indicando uma relação semântica mais estreita. Os termos predominantes nesses agrupamentos referem-se a palavras como processo, organização, município, região, benefício, plano_diretor e investimento. Esse conjunto de classes parece refletir o processo de articulação territorial e institucional do distrito turístico, incluindo discussões sobre organização regional, planejamento urbano e expectativas de desenvolvimento econômico para os municípios envolvidos.

O distanciamento observado entre a Classe 1, que trata da infraestrutura turística) e a Classe 2, que trata do modelo da política pública, sugere que os entrevistados tendem a diferenciar, em seus discursos, duas dimensões distintas do fenômeno analisado: de um lado, a materialização territorial do turismo por meio dos empreendimentos instalados no Serra Azul, e, de outro, a estrutura normativa e institucional da política pública de distritos turísticos. Essa separação discursiva indica que, embora o território e os investimentos sejam elementos centrais para o funcionamento do distrito turístico, os entrevistados também reconhecem a importância da política pública e de seus instrumentos de governança para a estruturação desse ambiente institucional.

Além disso, a posição intermediária das classes relacionadas à organização territorial e articulação regional reforça a interpretação de que o Distrito Turístico Serra Azul é percebido pelos atores como um espaço de intermediação entre a política pública e a realidade territorial, no qual processos de planejamento, coordenação institucional e cooperação entre municípios se tornam fundamentais para viabilizar os objetivos da política.

A AFC permite ainda a visualização da composição das classes, detalhando quais são os entrevistados e perfis que têm maior participação em cada uma delas, conforme mostra a Figura 20:

Figura 21 – AFC com visualização em plano fatorial



Fonte: IRAMUTEQ (2026)

A julgar pela localização isolada da imagem que representa o ntrevistado_01 do perfil_01 (representante estadual) no plano fatorial, constata-se que seu chi-quadrado foi elevado, o que indica que essa variável "perfil_01" teve uma alta taxa de associação à sua própria classe – o que é redundante, já que foi o único entrevistado desse perfil. No entanto, a proximidade deste mesmo entrevistado com o entrevistado_02 do perfil_02 (representante municipal), indica que suas falas foram próximas. Tal fato se dá em razão de que estes foram os entrevistados que mais narraram a aspectos jurídicos e legais da política pública dos distritos turísticos.

4.3.DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O presente capítulo tem como objetivo apresentar e discutir os resultados obtidos a partir da análise do material empírico coletado na pesquisa, composta por entrevistas semiestruturadas realizadas com stakeholders diretamente envolvidos na governança do Distrito Turístico Serra Azul, bem como pela análise documental de marcos normativos, documentos institucionais e registros relacionados à política pública de Distritos Turísticos do Estado de São Paulo. A análise dos dados foi conduzida de forma articulada com o referencial teórico apresentado nos capítulos anteriores e com o problema de pesquisa que orienta este estudo, buscando compreender de que forma a governança territorial instituída pelo modelo dos distritos turísticos se estrutura e atua no território analisado.

Para fins de organização analítica e coerência metodológica, a discussão dos resultados foi estruturada de modo a dialogar diretamente com as seis dimensões do framework criado para este caso, permitindo examinar os achados a partir das evidências empíricas coletadas.

Sobre a dimensão "Estruturação institucional"

A dimensão da estruturação institucional permite compreender como a governança do Distrito Turístico Serra Azul foi formalmente concebida, quais instrumentos sustentam sua existência e de que maneira o arranjo se organiza no território. No caso analisado, a pesquisa documental mostrou que a institucionalização do distrito não decorre apenas de um ato isolado de criação, mas de um conjunto articulado de instrumentos normativos, organizacionais e políticos que conformam o modelo proposto pelo Estado de São Paulo. Tal leitura é coerente com a perspectiva de governança territorial adotada na dissertação, segundo a qual a coordenação de interesses públicos e privados em um território exige mecanismos formais de

articulação, deliberação e pactuação entre os atores envolvidos (Dallabrida, 2015; Backes; Morais, 2024; Lima, 2019).

Nesse sentido, a análise dos documentos evidenciou que a governança do Distrito Turístico Serra Azul se apoia em bases institucionais definidas pela Lei nº 17.374/2021, pelo Decreto nº 65.954/2021, pelo Decreto nº 66.273/2021, pelo Plano Básico de Implementação do Distrito Turístico Serra Azul e por outros documentos correlatos, os quais permitiram caracterizar o arranjo institucional da política pública e oferecer subsídios para a interpretação das percepções dos entrevistados. Como já indicado no capítulo metodológico, a pesquisa documental foi empregada justamente para compreender o processo de institucionalização do Distrito Turístico Serra Azul, bem como identificar os instrumentos normativos e organizacionais que estruturam sua governança territorial, permitindo caracterizar o arranjo institucional da política pública e contribuir para a triangulação das evidências empíricas, procedimento considerado relevante em estudos de caso qualitativos (Yin, 2015).

A estruturação institucional do DTSA deve ser entendida não apenas como iniciativa local, mas como materialização territorial de uma política pública estadual mais ampla. No plano territorial, o caso revela que essa institucionalização encontrou lastro em um território já economicamente dinâmico e turisticamente consolidado. Como a próprio governo estadual registra, a formalização do distrito decorreu do amadurecimento de um território turístico que, a partir da mobilização de atores locais, apresentou ao governo estadual a documentação necessária para sua formalização como Distrito Turístico, iniciativa viabilizada pela criação prévia de um arcabouço legal específico voltado à organização de territórios turísticos por meio de modelos de governança estruturados, envolvendo governo estadual, municípios e setor privado (São Paulo, 2023).

A análise do processo de formulação da Lei dos Distritos Turísticos do Estado de São Paulo (Lei nº 17.374/2021) indica que sua conformação pode ser compreendida de maneira particularmente consistente à luz do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon. Esse modelo sustenta que políticas públicas emergem quando três fluxos relativamente independentes - o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo político - convergem em um determinado momento, abrindo uma janela de oportunidade que permite a aprovação de uma agenda específica (Kingdon, 1995). No caso paulista, os dados documentais e os relatos dos entrevistados sugerem que a criação da política dos distritos turísticos não foi um processo incremental ou fruto de coalizões estáveis de longo prazo, como preconiza o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), mas sim o resultado da convergência progressiva de ideias, demandas e condições políticas que amadureceram ao longo de aproximadamente quinze anos.

O fluxo dos problemas se relaciona, no caso analisado, à percepção crescente de que o turismo brasileiro - e particularmente o turismo paulista - carecia de instrumentos institucionais capazes de organizar territorialmente investimentos de grande escala e articular diferentes níveis de governo com o setor privado. A literatura discutida no referencial teórico da dissertação aponta que destinos turísticos competitivos frequentemente dependem de mecanismos de coordenação territorial capazes de alinhar políticas públicas, infraestrutura e investimentos privados. No caso brasileiro, entretanto, instrumentos existentes, como as antigas Áreas Especiais de Interesse Turístico (AEITs) criadas na década de 1970, mostraram-se insuficientes ou pouco operacionais ao longo do tempo. Conforme relatado em entrevista por um representante do poder público estadual, essas iniciativas "nunca foram aplicadas no Brasil" e acabaram não evoluindo institucionalmente, evidenciando um vácuo de política pública nesse campo. Há diversos trechos que sustentam essa lógica, como em

> Porque muda o governo, às vezes muda. Não, eu não digo que mudam, mas muda às vezes o foco, né? Ah, não, o negócio de turismo não é o principal, o principal agora é a agricultura, por exemplo. E aí vai. E aí você fica na insegurança_jurídica, que é uma coisa hoje comum no Brasil. (E07 – Perfil 03, empresário).

E também no trecho do entrevistado estadual, que narra um problema estrutural do país:

> (...) nós entendemos que no momento em que o Brasil precisa ter uma liderança mais forte globalmente em turismo e atração_de_investimentos. Nós pensamos que é uma responsabilidade de São_Paulo por seu peso de 37 por cento na economia do turismo, sendo a sede da maioria das empresas de turismo, São_Paulo tem a responsabilidade também de oferecer soluções, de estar à frente em soluções brasileiras para melhorar nossa presença internacionalmente para receber investimentos, porque nós ainda não estamos nos grandes radares de fluxo de investimento internacional. O investidor no turismo brasileiro é, especialmente, um investidor ainda nacional. (E01 – Perfil 01).

Assim, a existência de grandes investimentos turísticos em determinadas regiões - como no caso do polo Serra Azul - passou a evidenciar a necessidade de um instrumento capaz de organizar governança, planejamento territorial e ampliação de investimentos em escala maior. Pelas falas, entende-se que havia uma estagnação dos fluxos de investimentos, da atração de mais *players*. No entanto, pela literatura de John Kingdon imagina-se que, para um problema de fato ser percebido com problema, a primeira hipótese é a de que indicadores setoriais deveriam ser amplamente reconhecidos, acompanhados e percebidos pelo público em geral. Uma segunda hipótese seria o problema ser alavancado por algum evento extremo (desastres, por exemplo), o que também não pareceu ser o caso. A terceira e última hipótese é a dos *feedbacks*. Segundo Kingdon (1995), o fluxo dos problemas pode ser observado quando há *feedbacks* sendo dados de maneira constante aos *policymakers*, de maneira formal ou informal. Pelo caso estudado, infere-se que as constantes tentativas feitas a partir de um empreendedor

político (*policy entrepreneur*) ao longo de anos, com diferentes lideranças políticas, corroboraram a tese de que havia um problema na equação.

Paralelamente ao reconhecimento desse problema, o fluxo das soluções foi sendo construído gradualmente ao longo dos anos, especialmente a partir da mobilização de empreendedores do setor de parques temáticos e turismo de lazer. O histórico relatado por entrevistados indica que a ideia de distritos turísticos não surgiu diretamente na forma da política aprovada em 2021, mas foi sendo elaborada em diferentes momentos e contextos institucionais. Um dos entrevistados recorda que discussões sobre esse tipo de instrumento já ocorriam desde meados da década de 2000, quando foi apresentada uma proposta associada à reconversão de uma área industrial em Taubaté para fins turísticos. Segundo o relato, "em 2006 (...) trouxe projeto numa antiga área da Volkswagen (...) que teria um revocacionamento dessa área se a ela fosse dada alguma característica de distrito para turismo". A proposta, contudo, não avançou naquele momento, em parte pela inexistência de precedentes institucionais e pela limitada familiaridade dos formuladores de políticas públicas com esse tipo de arranjo territorial.

Esse padrão de tentativas anteriores sem sucesso se repetiu em anos posteriores, reforçando a interpretação de que o processo não foi incremental no sentido clássico de pequenas mudanças graduais em uma política existente, mas sim um período prolongado de maturação de ideias no fluxo de políticas. Ainda de acordo com o mesmo entrevistado, novas discussões ocorreram entre 2015 e 2017, inclusive no âmbito do Ministério do Turismo, mas também não resultaram em implementação imediata. Houve inclusive uma tentativa inicial de projeto de lei que acabou rejeitada internamente no governo estadual por incompatibilidades com princípios constitucionais, especialmente no que se refere à autonomia municipal prevista no Estatuto da Cidade. Esse episódio ilustra como propostas de política pública podem permanecer por longos períodos no chamado "primeiro fluxo" do modelo de Kingdon, circulando entre especialistas e formuladores até que encontrem uma configuração institucional viável. Abaixo, um trecho da entrevista que reforça o amadurecimento da ideia que, à época, pensava-se ser uma possível solução:

> Eu conheci muito de perto o pessoal da Disney, da Universal, das principais parques da Europa, da Ásia, e eu com muito interesse no aprendizado, visitei mais de 100 parques do mundo em vários continentes e me relacionei, abri um networking razoável. Um dia me dei conta do que era a Disney de Orlando. Imaginei que fosse somente uma iniciativa_privada, como ele tinha em Los_Angeles, a Disneylândia, e aí eu percebi que não, que para que ele pudesse fazer a Disney_World, por exemplo, um local protegido e especial, para desenvolver em 100 milhões de metros quadrados, pantanosa, mas a legislação que tinha até aquele momento era inadequada para que ele pudesse desenvolver todo o sonho que ele tinha na Disney_World. Esse fez esse contato com o governador, com os prefeitos, eles criaram o Reedy

> _Creek_Improvement_District, que você já deve ter esmiuçado na sua tese, mas isso daí foi um conjunto de atividades, atrações, serviços, tem um aspecto visual para que a experiência do turista seja de imersão total e não os remeta ao cotidiano, e com o nível de prestação de serviços de altíssima qualidade, evitar altos e baixos. E este regramento possibilitou ao Walt_Disney de fazer investimentos significativo. E hoje é a meca do turismo familiar do mundo, mesmo tendo outras Disney, outras Universal fora dos EUA, a Flórida passou de 88 milhões de visitantes, em Orlando, o que mostra o potencial desse conceito. Fiquei muito animado com isso. Falei que o Brasil não tem regramento ainda. A gente já tinha conseguido muitas coisas, mas o arranjo_produtivo do distrito_turístico nunca tinha sido. Como membro do Conselho_Nacional_de_, fiz essa exposição (do Distrito Turístico) dezenas de vezes, visitas a ministros, visitas a secretários_estaduais, visitas a governadores, e a gente bateu na trave, no mínimo, umas sete vezes. Começamos aqui em SP, tentando fazer Taubaté, depois Paulínia, tentamos fazer Foz_do_Iguaçu. Quando se criou o Ministério do Turismo MTUR, em 2003, a primeira ideia que eu levei é o ministro Walfrido_Mares_Guia, foi o distrito_turístico que ele adorou. Nós fomos à Foz_do_Iguaçu, fizemos um seminário e ele anunciou o distrito_de_Foz_do_Iguaçu em 2003, logo depois que ele assumiu. Mas as coisas ainda dependiam, estava muito embrionário, precisava se estudar legislação. Enfim, a gente foi. Vão tendo muitas dificuldades, as pessoas vão desistindo do projeto e aí foram se dissolvendo. Mesmo assim, eu tive a persistência de continuar falando com os ministros. Falei com o ministro Marx_Beltrão, que foi essencial para o turismo, para o nosso setor. (E 05 – Perfil 03, empresário).

A construção de uma solução juridicamente adequada exigiu um processo de adaptação institucional relativamente longo. Segundo os relatos coletados, a equipe técnica responsável pela formulação da política buscou referências internacionais e analisou diferentes modelos existentes no exterior antes de consolidar a proposta paulista. Entre as inspirações mencionadas estão o modelo mexicano do FONATUR, experiências de distritos turísticos e urbanos nos Estados Unidos e arranjos institucionais semelhantes em diferentes países. Entretanto, a formulação da lei paulista exigiu adaptações significativas para compatibilizar esses modelos com a estrutura jurídico-administrativa brasileira. Conforme relatado em entrevista, enquanto o modelo mexicano se baseia em terras públicas organizadas pelo Estado para fins turísticos, a realidade paulista exigiu um arranjo mais complexo, envolvendo simultaneamente terras públicas e privadas e múltiplos entes federativos.

Essa adaptação institucional também implicou reconhecer limites importantes do ordenamento jurídico brasileiro. Um exemplo frequentemente citado nas entrevistas é o caso do distrito especial criado na Flórida para viabilizar o complexo Disney World, que inspirou parte das discussões conceituais, mas cuja configuração institucional não poderia ser replicada no Brasil. Como observado por um entrevistado (representante estadual), o modelo norte-americano permitia a criação de uma estrutura quase autônoma de gestão territorial, algo incompatível com o arcabouço constitucional brasileiro. Dessa forma, a solução adotada em São Paulo buscou incorporar princípios de governança e coordenação territorial observados em experiências internacionais, mas dentro dos limites institucionais do federalismo brasileiro.

Trechos que sustentam essa análise foram retirados a partir da fala do entrevistado representante do poder público estadual:

> (...) os casos que foram de inspiração foram especialmente o Fonatur mexicano. Nós achamos que o Fonatur era o modelo mais acabado e testado, inclusive, para se levar no Brasil, com uma diferença fundamental. No Fonatur, o que se fez foi organizar terras que pertenciam ao Estado. Ou seja, é como se o DTSA, por exemplo, fosse uma terra totalmente do governo_estadual e se organizasse o desenvolvimento, se vendesse, se fizesse concessão, se organizasse tudo isso. Nós fizemos o princípio para desenvolver em cima de terras públicas, privadas, e não se mexe nessa questão. Então isso é bastante complexo. Um modelo que é usado como inspiração de conceito, mas não inspiração jurídica, era o modelo utilizado nos Estados_Unidos, na Flórida, mas que, sinceramente, nós gostamos de utilizá_lo com reservas, porque é um modelo que foi usado uma vez, especificamente, com sucesso. (E01 – Perfil 01, representante estadual).

E em:

> Essa utopia do modelo Disney dentro do Brasil, não é possível fazer essa configuração legal. E outra coisa que nós olhamos todos os tipos de incentivos e áreas de distritos_turísticos em todo o mundo. Então, olhamos modelos na Europa, tem modelos que é junto com Duty_Free, modelos que são em ilhas, modelos que são em praias. Olhamos também nos Estados_Unidos, nós tínhamos na época da pesquisa mais de 160 distritos_turísticos implementados, em que basicamente havia uma governança local e aí uma governança com capacidade. De impostos e contribuições, que é uma característica da legislação dos Estados_Unidos. Nós estudamos esses modelos em todo o mundo, consideramos o modelo paulista completo, flexível, mas nós sabemos que ele é difícil de ser implementado, ele é um modelo desafiador para ser implementado, porque ele precisa do comprometimento de propósito e do alinhamento de propósito entre os todos os membros de sua governança, e isso é um exercício diário e constante. O Business_Improvement_District que você tem em Nova_York, por exemplo, vários, tem o da Times_Square, tem a Broadway, com sucesso. Ele seria, por exemplo, perfeito para ser aplicado aqui na região, parte do centro_de_São_Paulo. E para você ter uma ideia, isso é tão complexo que eu acompanho discussões nesse sentido desde 2008, 2009, no âmbito do Rio_de_Janeiro e não se conseguiu até hoje fazer nenhum. Porque ele parte da premissa que ele não vincula contribuições voluntárias, ele vincula parte da contribuição de impostos de todos que estão naquele grupo para contribuir robustamente com uma condição financeira para o Business_Improvement_District, e a gestão do Business_Improvement_District faz esse trabalho de curadoria extra, de segurança, sinalização, essas coisas todas. Então no modelo dos distritos_americanos, alguns distritos_turísticos, como por exemplo o distrito_de_San_Diego, por exemplo, você tem claramente essa situação, no qual eles inclusive arrecadam dos hotéis, room_tax, impostos em restaurantes e tal. Então existe um fundo com caixa forte dessa gestão do Business_Improvement_District que organiza esse movimento. No caso, por exemplo, da Disney, todas as questões locais que foram amarradas lá nos anos 60 permitem com que eles possam ter estruturas privadas realizando complementarmente esses trabalhos. Então, no Brasil, você não tem como amarrar essas contribuições, a não ser que elas fossem voluntárias. Então, isso faz com que nós tenhamos que trabalhar com a mobilização do setor_público. Para a qualidade de serviço naquele distrito_turístico, entendendo que é necessário essa diferenciação_competitiva e, claro, complementarmente com eventuais ações dos empreendedores. (E01 – Perfil 01, representante estadual)

O terceiro elemento do modelo de Kingdon - o fluxo político - também desempenhou papel decisivo na conformação da política. As entrevistas indicam que a aprovação da lei somente foi possível quando houve alinhamento político entre lideranças do governo estadual, técnicos da

secretaria, representantes do setor turístico e parlamentares. Um entrevistado descreve esse momento como resultado de uma convergência institucional mais ampla dentro do governo paulista, que decidiu priorizar a criação de um instrumento moderno de organização territorial do turismo. Segundo ele, houve "um alinhamento da gestão estadual naquele momento, em todos os níveis, de fazer, de preparar algo que fosse moderno e algo que atentasse, e dotasse São_Paulo de uma legislação que tivesse fôlego, e que exatamente aprendendo com as tentativas anteriores" (E01 – Perfil 01, representante estadual).

Esse processo envolveu consultas técnicas, debates legislativos e um período relativamente longo de amadurecimento institucional antes da apresentação final do projeto de lei.

Nesse contexto, a aprovação da Lei dos Distritos Turísticos pode ser interpretada como resultado da abertura de uma janela de oportunidade política, na qual os três fluxos identificados por Kingdon convergiram. O problema já era reconhecido, na figura da ausência de instrumentos capazes de estruturar territórios turísticos e atrair investimentos, bem como pelos reiterados *feedbacks* apresentados pelo empreendedor político à diversas administrações, federais e estaduais; soluções haviam sido desenvolvidas e testadas conceitualmente ao longo de anos de discussão; e, finalmente, houve condições políticas favoráveis para a aprovação da política pública. Como sintetizado em uma das entrevistas, a política resultou de "um ano, um ano e meio de consultas, de conversas, para que fosse feito um modelo mais abrangente (...) com debates com os deputados estaduais" (E01 – Perfil 01, representante estadual). Essa dinâmica reforça a interpretação de que a política dos distritos turísticos não emergiu de uma coalizão ideológica estável ao longo do tempo, como sugeriria o *Advocacy Coalition Framework*, nem de um processo incremental de ajustes graduais em políticas existentes. Ao contrário, a evidência empírica sugere um processo mais próximo do modelo de múltiplos fluxos, no qual ideias e propostas permaneceram em circulação por um período relativamente longo até que condições políticas específicas permitissem sua implementação. A política resultante também apresenta características típicas desse tipo de processo: uma legislação relativamente flexível, aberta a adaptações institucionais futuras e baseada na experimentação prática em diferentes territórios.

Nesse sentido, o próprio desenho da lei paulista reflete essa lógica de abertura institucional. Conforme destacado nas entrevistas, a legislação foi deliberadamente estruturada de forma ampla, permitindo diferentes tipos de distritos turísticos - desde polos de parques temáticos até áreas naturais ou distritos urbanos - desde que apresentem potencial de indução turística em escala nacional ou internacional, como previsto na regulamentação (São Paulo, 2021).

Essa flexibilidade institucional foi considerada fundamental pelos formuladores da política, pois permitiria que o modelo se adaptasse a diferentes realidades territoriais e evoluísse ao longo do tempo conforme a experiência prática de implementação.

Assim, a análise do processo de formulação da Lei dos Distritos Turísticos de São Paulo sugere que sua conformação institucional pode ser compreendida como resultado da convergência de múltiplos fluxos de política pública ao longo de um período relativamente longo. Há um trecho de entrevista bastante representativo sobre a confluência dos fluxos, ou seja, da janela de oportunidade:

> O Marx_Beltrão foi uma virada de página, porque ele realmente abraçou a causa, mas o mandato dele, por causa do calendário_eleitoral, ficou curto. E aí entrou o governo Temer e o Vinícius_Lummertz, que na época do Marx_Beltrão era presidente da Embratur, depois foi o secretário_estadual_de_turismo, depois ele acabou sendo ministro_do_turismo. E aí o destino fez com que ele fosse convidado a vir fazer parte do governo do governador João_Doria aqui em São_Paulo. Lógico que no primeiro dia, até antes, na posse do ministro, voltei com o tema. E ele abrigou esse tema, com a equipe que ele conquistou, que ele conseguiu formar na SETUR, de jovens entusiastas (...), e a equipe que ele montou em volta dele. (...). Eu já tinha aprovado aqui uma lei anteriormente, totalmente aprovada por 100 por cento da ALESP. Quando o João_Dória chegou e o Vinícius_Lummertz, os dois chegaram no governo_estadual, já havia uma lei_dos_distritos_turísticos aprovada e eles preferiram aprimorá_la. Então nós, em vez de já iniciarmos no primeiro ano de governo com distrito_turístico, aquela lei já aprovada, passamos mais quase dois anos para aprimorá_la e finalmente foram lançados os distritos_turísticos_paulistas, sendo que é o embrião, o modelo que a gente criou, que eu acredito que é mais próximo do que deve ser um distrito_turístico, é o DTSA (E05 – Perfil 03, empresário).

A combinação entre demandas territoriais por instrumentos de atração de investimentos, *feedbacks* organizados pela figura de um empreendedor político, a elaboração progressiva de soluções institucionais inspiradas em experiências internacionais e a abertura de uma janela política favorável no governo estadual permitiu que uma ideia debatida por mais de uma década fosse finalmente transformada em política pública formal no estado de São Paulo. No plano do fluxo político, a gestão paulista eleita para o período de 2019 a 2022 apresentava orientação programática compatível com agendas voltadas à promoção da atividade econômica, à melhoria do ambiente de negócios e ao fortalecimento de parcerias entre Estado e iniciativa privada.

Ainda que o Plano de Governo de João Doria Jr., cadastrado no site da justiça eleitoral, não contivesse referência expressa aos distritos turísticos, o documento defendia o desenvolvimento de “novas abordagens” para ampliar a eficiência e a efetividade da ação pública, sem ampliação significativa dos gastos estatais, bem como a intensificação de parcerias com o setor privado e a atração de capital nacional e estrangeiro (Doria, 2018). Soma-se a isso a nomeação de Vinícius Lummertz para a Secretaria de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo, cuja trajetória institucional anterior também sugere aderência a esse tipo de agenda. Antes de assumir a pasta

estadual, Lummertz atuou como Secretário Nacional de Políticas de Turismo, presidente da Embratur e Ministro do Turismo, acumulando experiência diretamente ligada à formulação e implementação de políticas públicas para o setor (Brasil, 2015; Brasil, 2018). Em sua passagem pelo governo federal, participou da coordenação do Plano Nacional do Turismo, esteve envolvido em debates sobre simplificação de marcos regulatórios e processos de formalização de empresas, e sustentou publicamente a necessidade de modernização da gestão turística, de união entre setor público e mercado e de fortalecimento do turismo como vetor de desenvolvimento econômico (Brasil, 2015). Já como ministro, deu ênfase à competitividade dos pequenos negócios do turismo, à ampliação do acesso a serviços financeiros, à inovação da oferta turística e à atração de investimentos para o setor (Brasil, 2018). No contexto paulista, quando da regulamentação dos Distritos Turísticos, o próprio secretário apresentou o instrumento como mecanismo apto a atrair investimentos privados âncora, fomentar o empreendedorismo e potencializar a vocação turística regional (São Paulo, 2021). Assim, embora a trajetória de Dória e Lummertz não explique isoladamente a origem da pauta dos Distritos Turísticos, ela constitui indício consistente de que a política encontrou, naquele momento, não apenas um ambiente programático receptivo no governo estadual, mas também uma liderança setorial tecnicamente alinhada a instrumentos de governança territorial voltados à coordenação institucional, à mobilização de investimentos e à articulação entre poder público e iniciativa privada.

Sobre a dimensão "Relações entre atores e poder"

A dimensão das relações entre atores e poder permite examinar como se estruturam, na prática, os vínculos entre governo estadual, municípios e iniciativa privada no âmbito da governança do Distrito Turístico Serra Azul, bem como compreender de que forma se distribuem papéis, legitimidades e capacidades de influência entre esses diferentes participantes. No referencial adotado na dissertação, essa dimensão é central para a análise da governança territorial, uma vez que arranjos dessa natureza não se definem apenas pela existência de normas ou instâncias formais, mas pela forma como os atores interagem, negociam interesses e constroem coordenação em torno de agendas comuns (Dallabrida, 2015; Romero; Farinós, 2011; Lima, 2019).

No caso do Distrito Turístico Serra Azul, os resultados sugerem que a governança territorial instituída pela política pública se materializa, em grande medida, como um espaço de articulação entre atores públicos e privados que historicamente nem sempre atuaram de maneira

coordenada. A análise da árvore de similitude já indicava a centralidade desse aspecto, ao evidenciar a conexão entre os termos “poder_público”, “setor_público” e “iniciativa_privada”, formando um núcleo semântico associado à integração entre os membros do arranjo. A leitura desse resultado é consistente com a literatura de governança territorial, que enfatiza a interdependência entre atores e a necessidade de construção de mecanismos de cooperação em contextos marcados por interesses distintos e assimetrias de poder (Dallabrida, 2015; Romero; Farinós, 2011).

A pesquisa documental evidenciou que o modelo de distritos turísticos criado no Estado de São Paulo foi concebido como um arranjo institucional voltado à articulação entre governo estadual, governos municipais e iniciativa privada, com o objetivo de estimular investimentos e coordenar ações de desenvolvimento turístico em territórios considerados estratégicos. Essa característica também aparece nas entrevistas realizadas com representantes da política pública e gestores envolvidos no processo de implementação do modelo. Ao descrever a lógica de funcionamento dos distritos turísticos, o entrevistado vinculado ao poder público estadual destacou que o modelo depende diretamente da mobilização dos atores econômicos locais, afirmando que “o distrito_turístico não depende da vontade do setor_público. O distrito_turístico, ele é fruto especialmente da energia e da vontade dos seus empreendedores” (E01 – Perfil01, representante estadual). Essa percepção reforça um dos elementos centrais da literatura sobre governança territorial, que aponta a crescente importância das interações entre os diferentes atores sociais na condução de processos de desenvolvimento territorial. Dallabrida (2015) argumenta que a governança territorial envolve precisamente a capacidade de articulação cooperativa entre diferentes atores sociais, econômicos e institucionais que compartilham interesses em determinado território. No caso do DTSA, as entrevistas sugerem que a atuação do setor privado exerce papel relevante na dinamização da governança, especialmente no que se refere à mobilização de investimentos e à definição de agendas de desenvolvimento turístico. Por outro lado, a literatura sobre governança territorial diferencia sociedade civil de empresários (Mendel, 2010), distinção que apareceu de diferentes perspectivas nas entrevistas: “Os representantes da sociedade_civil são o que a gente chama do meio empresarial, mas se chama de sociedade_civil, e município e estado mais especificamente colocado ali.” (E01 – Perfil01, representante estadual);

Outro entrevistado apresenta uma perspectiva distinta, quando diz que “Nos COMTURs (...) você tem a participação da sociedade civil por meio de entidades organizadas, sistema S, associações etc., que sejam representativas. Aqui (...) você não tem a participação da sociedade civil.” (E02 – Perfil 02, representante municipal).

Vale a reflexão pois, a própria SETUR-SP apresenta o tema de maneiras distinta em seus materiais. No Manual de Distritos Turísticos, analisado na pesquisa documental, consta que:

> A Lei de Distritos Turísticos no Estado de São Paulo proporcionou oportunidades de organização de territórios com alta vocação para o turismo e a atração de investimentos. A partir da legislação estadual, os primeiros Distritos se organizaram no Estado, formando seus Conselhos Gestores e trabalhando para expandir seus investimentos, negócios e o entendimento entre o setor privado e a área pública (São Paulo, 2023)

Já no Decreto estadual Nº 65.945/21, a SETUR apresenta outro entendimento, ao mencionar que o Conselho Gestor será integrado por "(...) ao menos 3 (três) representantes da sociedade civil, escolhidos dentre os empreendedores do distrito turístico instituído". No entanto, especifica no mesmo Manual que uma das contribuições para o desenvolvimento local e do entorno são a "Aproximação do diálogo entre a sociedade civil, setor privado, Governo Estadual e Governo Municipal para solucionar e pensar estratégias de desenvolvimento turístico locais.", apresentando os entes como distintos.

Isso poderia ser discutido à luz da literatura pesquisada, onde diferentemente modelos tradicionais de governança participativa do turismo - nos quais a sociedade civil organizada participa ao lado do poder público e do setor empresarial – se distancia de alguns outros arranjos institucionais voltados à atração de investimentos, os quais apresentam estruturas mais próximas de modelos empresariais de gestão territorial. Experiências como os *Business Improvement Districts (BIDs)* e *o Reedy Creek Improvement District* demonstram que, nesses casos, a governança tende a ser mais voltada às questões privadas, pois o modelo é essencialmente nessa dinâmica. O modelo do DTSA aparenta, então, ser uma governança mais voltada a este último caso, cabendo uma reflexão sobre maior clareza em seus documentos legais para evitar interpretações múltiplas.

Em uma segunda análise, os documentos institucionais analisados indicam que o modelo paulista foi estruturado de forma a respeitar as competências constitucionais dos municípios, evitando a criação de estruturas administrativas autônomas que pudessem conflitar com o ordenamento jurídico brasileiro. Esse aspecto também aparece nas entrevistas, nas quais se destaca que o desenho da política pública buscou conciliar a criação de um novo arranjo de governança com os limites institucionais existentes. Segundo um entrevistado do poder público estadual, "a primeira premissa era de que nós tínhamos que estar dentro dos preceitos constitucionais brasileiros e que os princípios de governança e de funcionamento do distrito_turístico tinham que estar atentos a esta autonomia legal que os municípios têm" (E01 – Perfil01, representante estadual).

Esse arranjo institucional reflete um modelo de governança que se aproxima daquilo que a literatura descreve como estruturas de coordenação em governanças territoriais, nas quais diferentes níveis de governo e atores sociais participam da tomada de decisão em torno de objetivos comuns. Lima (2019) observa que, nesse tipo de configuração, a governança territorial deixa de ser apenas um instrumento auxiliar das políticas públicas e passa a constituir um elemento estruturante da própria dinâmica de desenvolvimento territorial.

As entrevistas reforçam essa interpretação ao mostrar que a articulação entre os atores é percebida como um dos elementos mais distintivos do modelo. Um dos entrevistados do perfil estadual sintetiza essa lógica ao afirmar

> *Você precisa ter a carta de anuência do município, do prefeito, o município dizendo assim, olha, estou apoiando a iniciativa e vou fazer parte do Conselho_gestor e vou cumprir essa parte do setor_público que está aqui pactuada no plano_básico_de implementação. Você tem um plano_básico_de_implementação que apresenta como que o distrito_turístico se constitui e se desenvolve, como ele irá expandir os investimentos e como ele irá combinar conhecimentos públicos, privados, especialmente de governo_estadual e governo_municipal, que estão juntos e se comprometendo ali. (E01 – Perfil 01, representante estadual).*

A fala é relevante porque mostra que a participação dos municípios e sua adesão formal ao arranjo não são meramente protocolares, mas integram a lógica de pactuação que sustenta a relação entre os diferentes atores da governança.

Na mesma direção, um dos empresários entrevistados destaca que

> *(...) historicamente, aqui a gente tem um histórico de iniciativa_privada e poder_público, como sendo antagonistas. O poder_público quer cada vez mais impostos, os empresários querem cada vez mais benefícios e fica nessa briga. Quando senta todo mundo junto, sem ninguém, senta prefeito, secretário, empresários, qual é o bem comum aqui? Como é que a gente atende o interesse_público e faz o desenvolvimento_privado? E aí nascem as coisas positivas. Acho que o grande mérito do DTSA, principalmente no Brasil e na América_Latina, é essa união de interesses extra partido político, extra governo. São genuínos os interesses para o desenvolvimento do setor e do estado. (E05 – Perfil 03, empresário).*

Essa fala é particularmente expressiva porque revela que, na percepção dos atores, a governança do distrito cria um espaço institucional capaz de reduzir antagonismos históricos entre setor público e iniciativa privada, deslocando a relação para uma lógica mais cooperativa. Trata-se de resultado coerente com os aportes de Backes e Morais (2024), para quem a

governança envolve justamente a gestão de assuntos públicos por meio do envolvimento de agentes públicos e privados, em processos de decisão que não se esgotam na ação estatal isolada.

Nesse sentido, as relações entre atores e poder no DTSA parecem se organizar a partir de uma combinação entre pactuação formal e articulação relacional. A pactuação formal se expressa nos documentos, na composição do Conselho Gestor, nas anuências municipais e nos instrumentos previstos pela política pública. A articulação relacional, por sua vez, aparece nas falas dos entrevistados quando descrevem o distrito como espaço em que prefeitos, secretários, empresários e representantes estaduais "sentam juntos" para discutir interesses comuns. Essa combinação é coerente com o entendimento de governança territorial como arranjo que ultrapassa a lógica estatal unilateral e exige a constituição de espaços de coordenação compartilhada entre diferentes atores, sem que isso elimine assimetrias, disputas de posição ou ambiguidades representativas (Rosenau; Czempiel, 1992; Backes; Morais, 2024; Lima, 2019).

A análise desta dimensão permite sustentar que o Distrito Turístico Serra Azul apresenta relações entre atores e poder marcadas predominantemente por cooperação institucionalizada, articulação entre escalas de governo e integração com a iniciativa privada, o que constitui uma de suas principais forças enquanto arranjo de governança territorial. Ao mesmo tempo, os resultados mostram que essa cooperação também revela pontos de atenção, pois persistem ambiguidades quanto à representação da sociedade civil e à forma como determinadas posições de poder são exercidas ou legitimadas dentro do arranjo. Demonstrou-se na pesquisa que entrevistados têm uma visão distinta sobre qual tipo de membro (perfil) precisa liderar as iniciativas. Assim, mais do que um modelo plenamente estabilizado, o caso indica uma governança em processo de consolidação, na qual a construção de equilíbrio entre os atores se apresenta como conquista relevante, mas ainda sujeita a tensões, mediações e aperfeiçoamentos institucionais.

Sobre a dimensão "Processos decisórios e participação"

A dimensão dos processos decisórios e participação permite examinar como a governança do Distrito Turístico Serra Azul opera no plano da deliberação, da construção de consensos e da inserção dos diferentes atores nos espaços de decisão. No campo da governança territorial, essa dimensão é especialmente relevante porque a qualidade do arranjo não se mede apenas pela existência de normas ou instâncias formais, mas também pela forma como os atores participam, debatem, negociam e influenciam os rumos das agendas coletivas (Dallabrida, 2015; Lima, 2019). No framework construído na dissertação, essa dimensão foi incorporada

justamente para captar como se organizam os mecanismos de deliberação e participação no interior do arranjo, o que, no caso do Serra Azul, se mostra fortemente relacionado ao Conselho Gestor e às demais instâncias criadas ao longo da implementação da política.

Os resultados da análise lexical com suporte do IRAMUTEQ oferecem base importante para compreender essa dimensão. A Classificação Hierárquica Descendente identificou a Classe 6 como "Funcionamento do Conselho Gestor", reunindo 18,9% do corpus, o que a torna uma das classes mais representativas do conjunto das entrevistas. A partir desse dado, interpreta-se a centralidade dos processos decisórios no discurso dos entrevistados, na medida em que parte expressiva do corpus se organiza em torno de termos e segmentos relacionados ao funcionamento da instância colegiada que estrutura a governança do distrito. Conforme registrado na dissertação, a Classe 6 foi associada ao campo semântico do Conselho Gestor, demonstrando que o tema da participação institucionalizada aparece com densidade relevante no material empírico. Afinal, é a partir do Conselho Gestor que decisões e participação se materializam.

A AFC aprofunda essa interpretação ao mostrar que a Classe 6, posicionada no quadrante inferior esquerdo do plano fatorial, está fortemente associada a palavras como "conselho_gestor", "reunião", "participar", "prefeito" e "representante". Como já assinalado no texto, esse agrupamento lexical "está claramente relacionado à dinâmica de funcionamento do Conselho Gestor do Distrito Turístico Serra Azul, evidenciando a dimensão prática da governança e os espaços institucionais de articulação entre os diferentes atores envolvidos na gestão do território". A força dessa associação é particularmente importante para esta dimensão, porque mostra que os processos decisórios são percebidos pelos entrevistados de forma concreta, vinculados a reuniões, participação de representantes e funcionamento colegiado, e não apenas como abstração institucional.

No caso específico do Distrito Turístico Serra Azul, a pesquisa documental indicou que a governança foi estruturada a partir de um Conselho Gestor composto por representantes do governo estadual, das administrações municipais e empresários. Essa estrutura institucional foi confirmada nas entrevistas, nas quais os participantes destacam a diversidade de atores presentes nos espaços de decisão. Um gestor municipal entrevistado explica que "a empresa que tem a concessão da rodovia, ela tem uma cadeira no Conselho_gestor, o governo_do_estado tem uma cadeira no Conselho_gestor, as prefeituras os prefeitos têm uma cadeira no Conselho_gestor", ressaltando que a presença desses diferentes atores cria um espaço institucional de diálogo entre os agentes envolvidos no território (E01 – Perfil02, representante municipal). A literatura sobre governança turística ressalta que esse tipo de arranjo institucional

tende a favorecer a coordenação de interesses entre os diferentes stakeholders envolvidos no desenvolvimento do turismo. Conceição (2020), ao analisar governanças regionais de turismo no Brasil, aponta que a presença de múltiplos atores em estruturas colegiadas pode contribuir para ampliar a circulação de informações, fortalecer os processos de decisão coletiva e melhorar a articulação entre políticas públicas e iniciativas privadas. No caso do DTSA, as entrevistas indicam que esse espaço de interação tem permitido a construção de agendas comuns entre os diferentes atores envolvidos no território.

Outro aspecto identificado tanto na pesquisa documental quanto nas entrevistas refere-se ao papel das estruturas organizacionais criadas para dar suporte à governança do distrito turístico. A legislação que instituiu a política de distritos turísticos prevê a possibilidade de criação de outros mecanismos institucionais que contribuam para operacionalizar a gestão do território. No caso do DTSA, essa previsão se materializou na criação da Associação AADTSA, que atua como instância de apoio à governança do distrito. Conforme relatado por um representante do poder público estadual, "o DTSA é o único distrito_turístico que fez o movimento de criar uma associação, a AADTSA", estrutura que permite executar determinadas ações com maior agilidade administrativa (E01 – Perfil01, representante estadual). Essa configuração institucional dialoga com as discussões presentes na literatura sobre governança territorial, que enfatizam a importância da existência de organizações intermediárias capazes de facilitar a coordenação entre atores públicos e privados. Fernández-Tabales *et al.* (2017) argumentam que a presença de estruturas organizacionais voltadas à coordenação das ações no território pode contribuir para fortalecer os processos participativos e melhorar a articulação entre políticas públicas e iniciativas econômicas no setor do turismo. Destaca-se, ainda, que a criação da associação foi objeto de consulta do Conselho Gestor à SETUR-SP em 2023, via ofício, bem como o relato de que havia também a intenção de criação de consórcio intermunicipal do DTSA, fato que se confirma com a aprovação das três leis municipais dos municípios de Itupeva, Louveira e Vinhedo (estando em processo de proposição a lei específica de Jundiaí para integração ao consórcio). As leis citadas nas entrevistas foram citadas durante as entrevistas com representantes dos municípios, que fizeram o envio dos arquivos para o pesquisador (Itupeva, 2022; 2024; Louveira, 2022; 2024; Vinhedo 2022; 2023).

As entrevistas também indicam que a dinâmica da governança no DTSA envolve diferentes instâncias de discussão e coordenação, incluindo reuniões do Conselho Gestor e comissões temáticas voltadas a áreas específicas. Segundo um gestor municipal entrevistado, "existem comissões, como comissão_de_comunicação, comissão_de_infraestrutura,

comissão_de_segurança", nas quais diferentes temas relacionados ao funcionamento do distrito são debatidos de forma mais operacional (E01 – Perfil02, representante municipal).

Essa estrutura de governança baseada em múltiplos espaços de interação entre os atores envolvidos está alinhada com as características apontadas pela literatura sobre governança territorial, que enfatiza a importância de mecanismos participativos e de processos deliberativos para a construção de decisões coletivas. Trentin (2017) observa que modelos contemporâneos de governança no turismo tendem a se apoiar em estruturas descentralizadas de interação entre os stakeholders, nas quais a negociação e a cooperação assumem papel central na condução das políticas territoriais.

A análise conjunta da pesquisa documental e das entrevistas permite compreender que a governança do Distrito Turístico Serra Azul se configura como um arranjo institucional em construção, no qual a articulação entre atores públicos e privados constitui elemento central para a implementação da política pública e para a organização territorial do destino turístico. Conforme evidenciado na análise documental, a legislação estadual que instituiu os distritos turísticos definiu a criação de um Conselho Gestor como instância responsável por articular diferentes atores institucionais e conduzir a implementação do modelo no território

A análise das entrevistas confirma que essa instância é percebida pelos atores como o principal espaço de coordenação das ações do distrito, sendo frequentemente mencionada como o fórum onde ocorre a interação entre municípios, governo estadual e representantes empresariais. Um entrevistado municipal observa, por exemplo, que "a gente, enquanto quatro municípios, precisa de uma pessoa para coordenar. Quem acaba puxando esse processo é o Conselho Gestor" (E03 – Perfil02, representante municipal).

Nesse sentido, a análise textual realizada no IRAMUTEQ identificou a centralidade do Conselho Gestor no corpus das entrevistas, associando o termo "dtsa" a palavras como "conselho_gestor" e "reunião", o que sugere que os entrevistados relacionam a governança do distrito à existência de espaços formais de articulação institucional. Essa percepção também aparece na análise de classes realizada no estudo, na qual a classe temática relacionada ao funcionamento da governança destaca que

> (...) digo que as ideias são criadas, discutidas em reunião do Conselho_gestor. Essas reuniões geralmente acontecem na sede, a gente chama de sede do distrito, que é uma sala dentro do Wet_n_Wild, que foi cedida, gentilmente, por eles, para que a gente possa estar se encontrando. E essas reuniões são propostas na mesa e votadas entre todos os representantes. Então, cada representante tem um voto, e esse voto é computado e registrado em ata para ver se aprovou ou não a decisão que foi posta em mesa (E03 – Perfil 02, representante municipal).

A literatura sobre governança territorial aponta que estruturas desse tipo são fundamentais para viabilizar processos de coordenação entre diferentes stakeholders em territórios complexos, especialmente em contextos de desenvolvimento turístico regionalizado (Dallabrida, 2015; Fernández-Tabales *et al*., 2017).

A interação entre iniciativa privada e poder público aparece de forma recorrente nas entrevistas como um dos elementos estruturantes do arranjo institucional do distrito. Diversos entrevistados relatam que o próprio surgimento da política pública dos distritos turísticos está associado à mobilização histórica de empreendedores da região, que buscavam um marco institucional capaz de organizar o desenvolvimento turístico do território. Um entrevistado empresarial descreve esse processo ao afirmar que a formalização do distrito foi resultado de um pleito antigo dos empreendedores locais e que a delimitação do perímetro turístico contribui para atrair novos investimentos, pois "quando faz a demarcação do perímetro, dá o título de que aquilo ali é um distrito turístico, você chama ainda mais atenção" (E01_Perfil 03, empresário). Outro entrevistado destaca que a criação de instrumentos institucionais específicos pode favorecer a realização de investimentos significativos no território, mencionando inclusive a experiência internacional do distrito de Reedy Creek, criado para viabilizar a implantação do complexo Disney World, que possibilitou "fazer investimentos significativos" ao estabelecer um regramento específico para o território (E05 – Perfil 03, empresário).

As entrevistas também indicam que, na prática, a articulação entre setor público e privado ocorre principalmente por meio das instâncias de governança do distrito e dos grupos de trabalho constituídos ao longo do processo de implementação. Um dos entrevistados empresariais relata que, desde o início da formalização do distrito, foram criados diversos comitês temáticos para tratar de temas específicos relacionados ao desenvolvimento do território, como logística, infraestrutura e comunicação, nos quais empresários participaram ativamente da formulação de propostas e diagnósticos para o distrito. Outro entrevistado afirma que, dentro do modelo de governança, o Conselho Gestor estabelece diretrizes gerais enquanto comitês específicos conduzem discussões mais técnicas, ressaltando que "o Conselho Gestor estabelece a diretriz e aí você define os próximos passos... você tem o comitê jurídico, o comitê disto, o comitê daquilo" (E07 – Perfil 03, empresário). Esse tipo de estrutura organizacional, baseada em instâncias colegiadas, é frequentemente descrito na literatura sobre governança colaborativa como mecanismo para coordenar interesses diversos e facilitar a cooperação entre atores públicos e privados (Conceição, 2020; Trentin, 2017).

Sob a perspectiva teórica, essa dinâmica também pode ser interpretada à luz das abordagens que tratam da governança territorial e da coordenação entre atores públicos e privados na

condução de estratégias de desenvolvimento em escala regional. A literatura destaca que processos de desenvolvimento territorial frequentemente dependem da construção de arranjos institucionais capazes de articular diferentes interesses e promover cooperação entre governo, setor produtivo e outras organizações atuantes no território (Dallabrida, 2015). Nesse sentido, estruturas de governança que envolvem atores públicos e privados podem favorecer a organização de agendas comuns de desenvolvimento e a coordenação de investimentos em áreas específicas, fenômeno também discutido nos estudos sobre arranjos produtivos locais e sistemas territoriais de inovação (Cassiolato; Lastres, 2003). Além das percepções sobre o papel do setor privado, as entrevistas também revelam diferentes avaliações sobre o funcionamento prático da governança do distrito ao longo do tempo. Entrevistados relatam que o período inicial de implantação do distrito foi marcado por um ritmo intenso de reuniões e atividades de articulação institucional. Um dos participantes menciona que, no início da implementação, foram constituídos vários grupos de trabalho e comitês temáticos voltados à discussão de infraestrutura, planejamento e logística do território. Outro entrevistado afirma que, naquele momento inicial, as reuniões com participação ampliada eram consideradas necessárias, pois o processo de governança ainda estava sendo estruturado: “no início, era necessário e fundamental que as reuniões tivessem a participação para todo mundo... porque estava sendo feito o esboço” (E07_Perfil 03, empresário).

Esses relatos indicam que o período inicial da governança foi caracterizado por maior intensidade de interação entre os atores, associada ao processo de formulação das bases institucionais do distrito. Com o passar do tempo, entretanto, alguns entrevistados relatam mudanças na dinâmica de funcionamento da governança. Um entrevistado municipal observa que, em determinado período, o Conselho Gestor chegou a ter reuniões periódicas e encontros frequentes de grupos técnicos, mas que posteriormente essa regularidade diminuiu: “lá atrás, a gente tinha reuniões com calendário, tinha reuniões mensais do conselho gestor… tinha uma coisa mais ativa… hoje não teve uma periodicidade predeterminada” (E02_Perfil 02, representante municipal). Essa percepção também aparece em outros relatos que mencionam que, em momentos mais recentes, as reuniões passaram a ocorrer de forma mais pontual, frequentemente associadas a temas específicos ou a agendas emergentes.

Ao mesmo tempo, alguns entrevistados destacam que a redução da frequência das reuniões gerais não significa necessariamente ausência de articulação, pois parte das discussões passou a ocorrer em instâncias mais operacionais ou em grupos específicos. Um dos entrevistados afirma, por exemplo, que muitas das interações entre os membros da governança acontecem por meio de comitês temáticos ou por articulações diretas com representantes municipais e

estaduais, dependendo do tema em discussão (E01- Perfil 04, representante associação). Esse tipo de dinâmica sugere que a governança do distrito passou por um processo de adaptação institucional, no qual parte das interações migraram de reuniões plenárias para formatos mais específicos de coordenação.

Ao mesmo tempo, é importante registrar que, diante das entrevistas e análise documental feitas, não foi possível identificar com precisão aspectos como frequência exata das reuniões, critérios formais de votação, quórum ou divergências específicas ocorridas no interior do colegiado, salvo na medida em que tais temas aparecem de forma indireta no corpus. Isso significa que a presente análise consegue sustentar com segurança a existência de processos participativos e decisórios, mas não avança para uma descrição pormenorizada da microdinâmica deliberativa em cada situação concreta. Isso indica que a ênfase empírica do material recai mais sobre a percepção da importância desses espaços do que sobre seus procedimentos internos em detalhe. Uma melhor descrição das dinâmicas de decisão poderia ser feita a partir da leitura do regimento interno do DTSA, mas o material não pôde ser obtido para composição do universo de documentos analisados.

Diante disso, a dimensão processos decisórios e participação permite sustentar que a governança do Distrito Turístico Serra Azul dispõe de mecanismos participativos institucionalizados, centrados no Conselho Gestor, complementados por comitês temáticos, que desempenham papel relevante na organização das agendas e no direcionamento das ações do arranjo, e pela associação criada (a AADTSA). As evidências empíricas mostram que esses espaços são reconhecidos pelos entrevistados como instâncias efetivas de articulação e orientação, o que reforça a interpretação de que a governança do distrito se apoia não apenas em uma arquitetura formal, mas em práticas coletivas de deliberação. Em sintonia com a literatura de governança territorial, o caso indica que a participação no DTSA constitui elemento fundamental para a construção de coordenação entre os atores, ainda que haja espaço para aprofundar, em futuras investigações, a análise dos procedimentos internos e das dinâmicas mais finas de decisão.

Sobre a dimensão "Informação, transparência e comunicação"

A dimensão de informação, transparência e comunicação permite examinar de que forma circulam informações entre os atores da governança, quais mecanismos favorecem a articulação interna do arranjo e em que medida a produção, organização e compartilhamento dessas informações contribuem para a operação do Distrito Turístico Serra Azul. No framework

analítico construído na dissertação, essa dimensão foi incluída entre os seis eixos centrais de análise justamente para captar aspectos relacionados ao fluxo informacional, à comunicação entre os participantes e à visibilidade dos processos de governança. Sua presença decorre da convergência entre os referenciais mobilizados no estudo, especialmente Dallabrida (2015), Conceição (2020) e Fernández-Tabales et al. (2017), e foi incorporada tanto ao desenho analítico quanto à condução das entrevistas.

No caso do Distrito Turístico Serra Azul, os resultados sugerem que a informação e a comunicação aparecem, sobretudo, como mecanismos internos de articulação entre os participantes da governança. A própria análise já desenvolvida no texto indica que "essa articulação institucional também envolve mecanismos formais de coordenação e comunicação entre os participantes da governança, incluindo reuniões periódicas, formação de comitês temáticos e definição de agendas de trabalho". Tal formulação é importante porque mostra que, no material empírico, a comunicação não se apresenta apenas como aspecto acessório, mas como componente funcional da coordenação institucional, permitindo alinhar pautas, organizar encaminhamentos e sustentar a interação entre poder público e iniciativa privada.

As entrevistas oferecem evidência concreta dessa dimensão ao registrar a existência de estruturas específicas voltadas à organização comunicacional da governança. Um dos entrevistados afirma: "Foram formados alguns comitês: comitê_logístico, comitê_de_marketing, comitê_de_comunicação, comitê_de_infraestrutura." (E06 – Perfil 03, empresário). A referência explícita ao "comitê_de_comunicação" é particularmente relevante, pois indica que a comunicação foi institucionalizada como agenda própria do arranjo. Ainda que o texto não detalhe exaustivamente as atribuições desse comitê, sua menção já sugere o reconhecimento, pelos atores, de que a governança demanda canais, instâncias e esforços voltados à organização da informação e da comunicação no interior do distrito.

A dimensão também se manifesta na forma como certos atores assumem papel de mediação entre segmentos distintos da governança, favorecendo a circulação de informações e a articulação entre diferentes interesses. Em fala já mobilizada em dimensões anteriores, um empresário relata: "Inicialmente a articulação entre público e privado era dada especificamente pelo Conselho_gestor. Passado um tempo, houve_se a necessidade de você ter uma pessoa com mais nível de conhecimento técnico e articulação, que tem uma pessoa não sei se você já teve a oportunidade de entrevistá_lo, que é o (...), então ele já tem um pouco mais de conhecimento, e assim, até onde eu tenho conhecimento, ele é o cara que tem feito essa articulação entre o setor_público e a iniciativa_privada." (E01 – Perfil 03, empresário). Embora a fala se refira, em primeiro plano, à articulação entre atores, ela também ilumina esta dimensão ao evidenciar que

a circulação de informações e a comunicação entre os diferentes segmentos do arranjo dependem, em alguma medida, de mediações e de agentes com capacidade de trânsito institucional.

Além disso, o texto da dissertação já aponta que a governança do distrito se configura como espaço institucional voltado à coordenação de interesses e à organização de agendas comuns para o desenvolvimento do território. Essa coordenação pressupõe algum nível de compartilhamento de informações entre os integrantes do arranjo, sobretudo quando se considera a necessidade de alinhar municípios, governo estadual e iniciativa privada em torno de projetos, investimentos e prioridades regionais. Assim, ainda que o texto explore mais fortemente os efeitos dessa articulação do que os instrumentos formais de informação, a própria dinâmica descrita pelos entrevistados sugere que o funcionamento do distrito depende da manutenção de canais comunicacionais entre seus membros.

No que se refere especificamente à transparência, contudo, a evidência disponível é mais limitada. O material permite afirmar com segurança a existência de mecanismos internos de circulação de informações e de coordenação comunicacional entre os participantes da governança, mas não desenvolve com a mesma densidade aspectos como prestação de contas à sociedade, publicidade sistemática dos atos do arranjo, acesso ampliado às informações por stakeholders externos ou transparência institucional em sentido mais amplo. Em outras palavras, a transparência aparece como componente pertinente da dimensão analítica, mas não emerge de forma tão robusta quanto informação e comunicação no corpus efetivamente explorado na redação atual.

A análise sugere que a governança do DTSA apresenta evidências mais claras de comunicação e articulação interna do que de transparência externa ou de mecanismos formalizados de publicização. Isso sugere que a dimensão está presente no arranjo, mas com ênfase maior na funcionalidade interna da governança do que em práticas visíveis de prestação de contas ou abertura informacional para públicos mais amplos.

Diante disso, a análise da dimensão informação, transparência e comunicação permite sustentar que a governança do Distrito Turístico Serra Azul dispõe de mecanismos internos de circulação de informações e de articulação comunicacional, expressos especialmente em reuniões, comitês temáticos e na atuação de agentes com capacidade de mediação entre os segmentos envolvidos. Tais mecanismos contribuem para o alinhamento das agendas e para a sustentação da coordenação entre poder público e iniciativa privada. Por outro lado, os resultados também indicam que o componente transparência aparece de forma menos explicitada no material empírico analisado, o que recomenda cautela interpretativa e,

eventualmente, aprofundamento futuro caso se deseje explorar com maior detalhe os modos pelos quais a governança torna públicos seus processos, decisões e encaminhamentos.

No entanto, a análise documental permite registrar uma observação pertinente. No capítulo 4.1.1, que examina os objetivos da política pública e o modelo de governança, é apontado que o Manual de Distritos Turísticos da SETUR-SP apresenta orientações e diretrizes sobre o funcionamento dos Distritos Turísticos, compondo referência institucional relevante para o modelo (São Paulo, 2023). Contudo, embora o desenho da política e o material orientador indiquem uma dinâmica de organização e publicização das questões relativas aos distritos, a pesquisa documental não identificou, no site da SETUR-SP, essas informações de maneira mais sistematizada. Em termos analíticos, isso sugere oportunidade de fortalecimento da visibilidade institucional da política no plano da transparência pública.

Sobre a dimensão "Coordenação de políticas e efetividade"

A dimensão da coordenação de políticas e efetividade permite examinar em que medida a governança do Distrito Turístico Serra Azul é capaz de articular diferentes atores, escalas de governo e agendas institucionais em torno de objetivos comuns, bem como avaliar se essa coordenação tem produzido efeitos percebidos como relevantes pelos stakeholders. No framework analítico construído na dissertação, essa dimensão ocupa lugar central, pois a governança territorial, conforme discutido no referencial teórico, não se resume à criação de instâncias formais de representação, mas envolve a capacidade de alinhar políticas, integrar ações e transformar articulações institucionais em encaminhamentos concretos no território (Dallabrida, 2015; Backes; Morais, 2024; Fernández-Tabales *et al.*, 2017). No caso do DTSA, os resultados indicam que essa é uma das dimensões mais robustas do arranjo analisado.

A própria análise lexical realizada com suporte do IRAMUTEQ oferece indícios importantes nesse sentido. Conforme registrado na interpretação da AFC, a Classe 4, chamada de "Integração regional e benefícios para municípios", ocupa posição central no plano fatorial, sendo a 3ª maior classe em termos de peso (pouco atrás do 2º lugar), com 17,9% de ocupação do corpus. Essa classe guarda relação com a dimensão coordenação de políticas e efetividade". Os termos predominantes nesse agrupamento incluem palavras como "município", "dtsa", "região", "benefício", "cidade", "plano_diretor", "zoneamento", "parceria", "imposto", "turismo", sugerindo que parte expressiva do discurso dos entrevistados está voltada justamente à articulação territorial do distrito, à coordenação entre políticas e à expectativa de que a governança produza efeitos concretos. Esse conjunto de classes parece refletir, como já

sinalizado na pesquisa, o processo de articulação territorial e institucional do distrito turístico, incluindo discussões sobre organização regional, planejamento urbano e expectativas de desenvolvimento econômico para os municípios envolvidos.

Tal resultado converge com a literatura mobilizada na dissertação. Para Dallabrida (2015), a governança territorial ganha densidade quando consegue promover coordenação entre atores e instituições em torno de agendas compartilhadas de desenvolvimento. Na mesma direção, Conceição (2020) e Fernández-Tabales et al. (2017) destacam que a efetividade de arranjos territoriais depende da capacidade de integrar políticas, articular escalas e reduzir fragmentações institucionais. No caso do Serra Azul, os achados empíricos sugerem justamente que a criação do distrito fortaleceu um espaço de coordenação capaz de aproximar Estado, municípios e setor privado em torno de problemas concretos do território e de agendas antes tratadas de forma mais dispersa.

Essa interpretação aparece de forma clara nas entrevistas. Em trecho já presente na discussão original, um dos entrevistados ressalta que a própria existência do distrito cria um espaço institucional de articulação ao afirmar que "o distrito é o local onde nós conseguimos conversar com legitimidade diante de um interesse público comum" (E01 - Perfil 01, representante estadual). A fala é particularmente relevante para esta dimensão porque evidencia que a coordenação promovida pela governança não é percebida apenas como procedimento administrativo, mas como instância de construção de legitimidade para o tratamento de questões territoriais comuns. Em outras palavras, o distrito aparece como arena institucional capaz de dar unidade a agendas compartilhadas entre atores diversos.

Essa capacidade de articulação se torna ainda mais evidente quando se observam os resultados vinculados à pauta da infraestrutura e da acessibilidade regional. Conforme registrado na dissertação, reportagem publicada pela revista Veja noticiou que o Governo do Estado de São Paulo autorizou a concessionária Motiva, responsável pelo Sistema Anhanguera–Bandeirantes, a elaborar estudos e projetos voltados à modernização e reorganização dos acessos viários ao Distrito Turístico Serra Azul (Gil, 2025). A análise do texto mostra que tal avanço foi interpretado como um resultado importante da capacidade de articulação institucional do arranjo, uma vez que a pauta da acessibilidade viária já aparecia como necessidade central desde o Plano Básico de Implementação do distrito. Nesse ponto, a governança territorial parece ter desempenhado papel relevante ao conectar diferentes atores institucionais - governo estadual, concessionária, agências reguladoras e stakeholders do território - em torno de um problema concreto de desenvolvimento regional.

As falas dos entrevistados convergem com essa leitura. Em uma das entrevistas, afirma-se que “a gente teve o ok da Motiva para andar com essa parte da acessibilidade, o projeto_executivo foi aprovado” (E04 - Perfil 02, empresário), indicando que a articulação institucional entre governos e concessionária viária representa um passo fundamental para viabilizar a expansão do território turístico. Em outro trecho, a expectativa em relação aos novos acessos é descrita como “a chave que a gente precisa virar” (E04 - Perfil 02, empresário), sendo algo capaz de melhorar significativamente as condições de chegada ao distrito. Essas falas são importantes porque mostram que a efetividade da governança é percebida pelos stakeholders não apenas em termos abstratos, mas associada à capacidade de encaminhar demandas historicamente relevantes para o território, como a reorganização da infraestrutura viária. Tais elementos evidenciam que a governança do DTSA não opera apenas como espaço simbólico de articulação, mas como mecanismo voltado à organização de agendas interdependentes, cuja solução exige coordenação entre diferentes esferas governamentais, atores privados e instrumentos de planejamento. Esse ponto dialoga diretamente com a literatura sobre competitividade de destinos turísticos, que enfatiza a importância de infraestrutura, ambiente de negócios e coordenação institucional para o fortalecimento de destinos e para a redução de entraves ao desenvolvimento (Dwyer; Kim, 2003; Enright; Newton, 2004; Das; Dirienzo, 2010; Beni, 2019).

A efetividade do arranjo também aparece associada à capacidade de fortalecer a visibilidade do território para investidores e políticas públicas estaduais. Como já assinalado na discussão original, alguns participantes destacam que a criação do distrito favoreceu a delimitação de um território estratégico e sinalizou prioridade governamental para seu desenvolvimento, ampliando sua capacidade de inserção em agendas de investimento. Nessa direção, um representante estadual afirma: “São_Paulo tem a responsabilidade também de oferecer soluções, de estar à frente em soluções brasileiras para melhorar nossa presença internacionalmente para receber investimentos, porque nós ainda não estamos nos grandes radares de fluxo de investimento internacional. O investidor no turismo brasileiro é, especialmente, um investidor ainda nacional.” (E01 - Perfil 01, representante estadual). A fala reforça a ideia de que a coordenação territorial, ao conferir clareza institucional ao espaço e ao criar um ambiente de interlocução entre atores, pode contribuir para reduzir incertezas e fortalecer a atratividade do território para investimentos turísticos, em linha com o que apontam Dwyer e Kim (2003) e Enright e Newton (2004).

Ao mesmo tempo, os resultados também mostram que a efetividade da governança encontra limites importantes, especialmente quando depende da capacidade dos municípios de alinhar

seus instrumentos regulatórios e urbanísticos. Em trecho presente no corpus, um entrevistado menciona que a ausência de regras urbanísticas claras entre municípios pode gerar divergências regulatórias dentro do próprio território do distrito, ao apontar que "a prefeitura não dá as coordenadas de quantos andares eu posso fazer... diz que está em estudo" (E05 - Perfil 03, empresário). Em outro momento da mesma entrevista, o entrevistado menciona que a ausência de regras urbanísticas claras entre municípios pode gerar divergências regulatórias dentro do próprio território do distrito, dando um exemplo como "Louveira fala que pode pôr 40 andares... Itupeva fala que pode ter 4 andares" (E05 - Perfil 03, empresário), questionando se esse tipo de prática não levaria a uma concorrência desleal entre os integrantes do DTSA.

Em um outro relato, menciona-se a existência de um projeto de hotel pronto há vários anos, mas cuja viabilização dependeria de parâmetros urbanísticos ainda não liberados, ao se afirmar que "não liberam o gabarito... como é que alguém chega lá para montar um hotel se não tem um gabarito liberado pela prefeitura?" (E07 - Perfil 03, empresário). Essas falas são extremamente relevantes porque mostram que a coordenação de políticas e a efetividade do modelo não dependem apenas da política estadual ou da existência de uma governança colegiada, mas também da capacidade concreta de harmonização entre instrumentos municipais, decisões regulatórias e prioridades locais.

Esse ponto adiciona densidade crítica à análise. Se, por um lado, a governança do distrito parece ter ampliado a capacidade de coordenação institucional e de encaminhamento de agendas relevantes, por outro, os achados sugerem que sua efetividade plena ainda esbarra em desafios típicos de arranjos intermunicipais, nos quais diferentes capacidades administrativas, interesses locais e marcos regulatórios podem comprometer a fluidez da implementação. Essa leitura é coerente com a literatura sobre governança territorial, que reconhece a coordenação multiescalar como condição central para o desenvolvimento, mas também como fonte recorrente de tensões e assimetrias (Dallabrida, 2015; Fernández-Tabales *et al.*, 2017). No caso do DTSA, a governança mostrou potencial para articular atores e agendas, mas sua efetividade depende de um esforço contínuo de integração entre políticas estaduais, instrumentos municipais e iniciativas privadas.

Ou seja, a análise da dimensão coordenação de políticas e efetividade permite sustentar que o Distrito Turístico Serra Azul representa uma experiência de governança territorial com capacidade relevante de articular políticas, integrar atores e produzir encaminhamentos para problemas do território. Ao mesmo tempo, os resultados mostram que essa efetividade não é automática nem homogênea, estando condicionada à qualidade da coordenação intermunicipal e à capacidade de alinhar instrumentos regulatórios e agendas públicas em torno dos objetivos

do distrito. Assim, o caso estudado revela uma governança com efetividade perceptível e reconhecida pelos stakeholders, mas ainda em processo de consolidação e dependente de maior convergência entre as escalas institucionais que compõem o arranjo.

Sobre a dimensão "Resultados, impactos e desenvolvimento"

A dimensão dos resultados, impactos e desenvolvimento permite examinar em que medida a governança do Distrito Turístico Serra Azul tem produzido efeitos percebidos como relevantes pelos atores envolvidos, bem como compreender como esses efeitos se relacionam com os objetivos mais amplos da política pública e com a literatura sobre desenvolvimento territorial e turismo. No framework construído na dissertação, essa dimensão ocupa lugar importante porque permite deslocar a análise da mera existência de estruturas e processos de governança para o plano de seus possíveis efeitos no território. Em outras palavras, trata-se de observar se a institucionalidade criada, as relações entre atores, os mecanismos de participação e a coordenação de políticas têm se convertido, na percepção dos stakeholders e à luz dos documentos analisados, em resultados concretos ou em condições favoráveis ao desenvolvimento turístico.

No caso do Distrito Turístico Serra Azul, os resultados indicam que a principal contribuição da governança, até o momento, não reside necessariamente em um conjunto fechado e acabado de entregas, mas na criação de condições institucionais para estruturar o desenvolvimento do território, organizar agendas comuns e ampliar a capacidade de articulação entre os atores. Essa leitura é coerente com o que se evidencia na discussão dos resultados, onde a governança do DTSA aparece como um arranjo institucional em processo de consolidação, marcado pela articulação entre governo estadual, municípios e iniciativa privada por meio do Conselho Gestor e de instrumentos complementares de governança, tendo contribuído para ampliar a coordenação entre atores e para estruturar agendas comuns relacionadas à infraestrutura, ao planejamento territorial e à atração de investimentos, embora ainda enfrente desafios ligados à coordenação intermunicipal e à implementação de projetos estruturantes no território. Tal formulação é especialmente importante para esta dimensão porque explicita que os resultados percebidos no caso estudado devem ser compreendidos em uma lógica de ganhos intermediários, vinculados ao amadurecimento do arranjo de governança.

A análise lexical com suporte do IRAMUTEQ reforça essa interpretação. Como registrado, a Classe 5 é a maior de todas (24,6% do corpus total), tendo sido interpretada como "Percepções e expectativas sobre o desenvolvimento", o que evidencia que parte relevante do discurso dos

entrevistados se organiza justamente em torno da relação entre o distrito e seus efeitos esperados ou percebidos sobre o território. Essa classe guarda alinhamento direto com a sexta dimensão, de “Resultados, impactos e desenvolvimento”. Em articulação com as Classes 3 e 4 - ligadas, respectivamente, ao processo de organização da governança territorial e à integração regional e benefícios para municípios -, ela sugere que os entrevistados associam fortemente o desenvolvimento do território à capacidade de articulação institucional produzida pela governança. A proximidade semântica entre essas classes, tanto na CHD quanto na AFC, indica que os resultados percebidos não aparecem dissociados da coordenação regional, do planejamento e da organização do arranjo, mas como desdobramento dessas dinâmicas.

Esse achado dialoga diretamente com a literatura sobre turismo e desenvolvimento. Como discutido no referencial teórico, o turismo não pode ser compreendido apenas como fluxo de visitantes ou atividade econômica isolada, mas como fenômeno que depende da articulação entre infraestrutura, ambiente de negócios, coordenação institucional e capacidade de organização territorial (Beni, 2019; Scótolo; Panosso Netto, 2015; Dwyer; Kim, 2003). No caso do Serra Azul, a pesquisa sugere que a governança territorial instituída pela política pública não cria, por si só, o desenvolvimento, mas contribui para organizar institucionalmente um território já fortemente vocacionado para o turismo, favorecendo condições para sua expansão, qualificação e maior articulação entre os agentes responsáveis por sua condução.

As entrevistas revelam que os atores percebem benefícios concretos e potenciais associados à existência do distrito. Em um dos trechos já mobilizados na discussão, um entrevistado afirma que “o distrito é o local onde nós conseguimos conversar com legitimidade diante de um interesse público comum” (E01 - Perfil 01, representante estadual). Embora a fala tenha sido utilizada na dimensão de coordenação de políticas e efetividade, ela também é importante aqui porque sugere que um dos primeiros resultados da governança é justamente a criação de um espaço institucional legítimo para tratamento de questões territoriais antes dispersas ou fragmentadas. Esse tipo de resultado, embora menos tangível do que uma obra ou investimento já concluído, é altamente relevante em termos de desenvolvimento territorial, pois amplia a capacidade de ação coletiva sobre o território.

Além disso, os achados indicam que os entrevistados associam o distrito à ampliação da visibilidade territorial e à criação de um ambiente mais propício à atração de investimentos. Isso aparece, por exemplo, quando um representante estadual destaca a necessidade de o turismo paulista oferecer soluções capazes de melhorar sua inserção nos fluxos de investimento, ao afirmar: “São_Paulo tem a responsabilidade também de oferecer soluções, de estar à frente em soluções brasileiras para melhorar nossa presença internacionalmente para receber

investimentos, porque nós ainda não estamos nos grandes radares de fluxo de investimento internacional. O investidor no turismo brasileiro é, especialmente, um investidor ainda nacional." (E01 - Perfil 01, representante estadual). A fala sugere que a institucionalização do distrito contribui para qualificar o território como objeto de atenção governamental e como espaço de interlocução mais organizado para investimentos, o que dialoga com a literatura que associa ambiente de negócios e coordenação institucional à competitividade de destinos turísticos (Dwyer; Kim, 2003; Enright; Newton, 2004).

A relação entre resultados e desenvolvimento aparece de forma particularmente expressiva nas percepções dos entrevistados sobre infraestrutura e acessibilidade. A melhoria dos acessos viários ao distrito foi tratada pelos atores como questão central para o futuro da região, e os avanços institucionais relacionados ao tema foram percebidos como sinal concreto da capacidade do arranjo de produzir efeitos. Quando um entrevistado afirma que "a gente teve o ok da Motiva para andar com essa parte da acessibilidade, o projeto_executivo foi aprovado" (E04 - Perfil 02, empresário), e, em outro momento, descreve essa agenda como "a chave que a gente precisa virar", fica evidente que os resultados da governança são avaliados não apenas pelo que já foi materialmente entregue, mas também pela capacidade de destravar agendas históricas e gerar perspectivas concretas de transformação territorial.

Esse debate sobre a melhoria da acessibilidade rodoviária também encontra respaldo em evidências externas à pesquisa de campo. Em reportagem publicada pela revista Veja, foi noticiado que o Governo do Estado de São Paulo autorizou a concessionária Motiva, responsável pelo Sistema Anhanguera-Bandeirantes, a elaborar estudos e projetos voltados à modernização e reorganização dos acessos viários ao Distrito Turístico Serra Azul (Gil, 2025). A autorização foi formalizada por meio de ofício da Secretaria de Parcerias em Investimentos encaminhado à Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), sendo apresentada como avanço importante para a consolidação do distrito. Essa informação converge com os relatos dos entrevistados, que destacaram reiteradamente a melhoria da acessibilidade como um dos ganhos mais relevantes associados à governança do distrito. Além de confirmar percepções registradas nas entrevistas, a notícia também reforça um aspecto já identificado na análise documental da pesquisa, uma vez que o Plano Básico de Implementação do Distrito Turístico Serra Azul previa, desde sua concepção, a necessidade de qualificação do sistema viário e de melhoria dos acessos à Rodovia dos Bandeirantes como condição para o desenvolvimento do território. Nesse sentido, a evolução dessa agenda pode ser interpretada como resultado da capacidade da governança territorial de articular diferentes atores institucionais em torno de um problema concreto. Essa dinâmica dialoga com a literatura mobilizada no referencial teórico da

pesquisa, que destaca a coordenação entre atores públicos e privados e a construção de agendas compartilhadas como dimensões centrais da governança territorial (Dallabrida, 2015; Conceição, 2020; Fernández-Tabales et al., 2017). Assim, a pauta da acessibilidade rodoviária emerge não apenas como demanda recorrente dos stakeholders, mas também como um dos primeiros resultados tangíveis da atuação da governança do Distrito Turístico Serra Azul.

Esse ponto é importante porque permite evitar uma leitura simplista de "resultado" como sinônimo de obra concluída ou indicador econômico imediatamente mensurável. No caso analisado, impactos percebidos pelos stakeholders situam-se no plano das condições estruturantes do desenvolvimento: melhor articulação entre atores, maior capacidade de diálogo com o governo estadual, encaminhamento de projetos de infraestrutura, definição mais clara do território turístico e fortalecimento institucional da agenda regional. Trata-se, portanto, de impactos que podem ser compreendidos como intermediários, mas relevantes em arranjos territoriais complexos, nos quais o desenvolvimento decorre de processos cumulativos de coordenação e institucionalização.

Ao mesmo tempo, os resultados também evidenciam limites e condicionantes importantes. A governança do DTSA ainda enfrenta desafios associados à coordenação intermunicipal e à implementação de projetos estruturantes. As falas que tratam das divergências entre regras urbanísticas municipais mostram que os impactos esperados sobre o desenvolvimento ainda dependem de maior convergência regulatória e capacidade de harmonização entre os entes locais. Da mesma forma, a dificuldade relatada em relação ao gabarito para implantação de hotéis evidencia que a atração de investimentos e a transformação do ambiente de negócios não dependem exclusivamente da existência do distrito, mas também do alinhamento entre governança territorial e instrumentos urbanísticos e regulatórios municipais. Esse aspecto evidencia um ponto de tensão entre o desenho da política pública e sua implementação prática: enquanto a legislação estabelece objetivos ambiciosos de atração de investimentos e desenvolvimento turístico, a efetividade dessas metas depende de um processo contínuo de articulação institucional entre múltiplos atores. A literatura sobre governança territorial sugere que esse tipo de desafio é comum em arranjos de governança multinível, nos quais a coordenação entre diferentes esferas de governo e atores privados se torna condição fundamental para o sucesso das políticas públicas (Dallabrida, 2015; Beni, 2019).

Um dos pontos recorrentes nas falas dos entrevistados refere-se, precisamente, à complexidade dessa coordenação e à necessidade de constante negociação institucional para viabilizar projetos no território do distrito. Como observa um dos participantes, o modelo paulista de distrito turístico depende fortemente do alinhamento entre atores, pois,

diferentemente de experiências internacionais, ele não prevê estruturas administrativas autônomas ou mecanismos automáticos de financiamento. Segundo o entrevistado, trata-se de um modelo que "exige negociação muito forte, criação de sinergia e entendimento político entre governo, estado, município e empreendimentos" (E01 - Perfil 01, representante estadual). Além disso, alguns entrevistados destacam que a própria lógica de funcionamento dos distritos turísticos pressupõe um processo gradual de consolidação institucional e territorial, afirmando que "distrito é um processo de médio e longo prazo (...) estamos pensando em 40 ou 50 anos" (E01 - Perfil 01, representante estadual), que "Eu acho que é uma sementinha que se plantou, é uma coisa a médio_prazo e longo_prazo." (E06 – Perfil 03, empresário) e que "Enquanto isso, os avanços dos bastidores para o projeto da ARTESP, do sistema_viário, mas tudo isso é longo_prazo." (E07 – Perfil 03, empresário). Essas falas sugerem que parte das expectativas relacionadas aos objetivos da política pública deve ser analisada considerando a natureza estrutural das transformações territoriais envolvidas.

Além disso, alguns entrevistados enfatizam que a dinâmica do distrito depende fortemente da mobilização do setor privado local, o que também está alinhado com o espírito da legislação estadual. Conforme observado em uma das entrevistas, distritos turísticos tendem a evoluir mais rapidamente quando há liderança ativa dos empreendedores do território, sendo a atuação do setor público frequentemente complementar a esse processo. Nesse sentido, um entrevistado afirma que "o distrito não depende da vontade do setor público; ele é fruto especialmente da energia e da vontade dos seus empreendedores" (E01 - Perfil 01, representante estadual). Essa percepção dialoga com a literatura sobre clusters e desenvolvimento regional, que aponta o papel central da iniciativa empresarial e das redes de cooperação local na dinamização de territórios econômicos especializados (Porter, 1998; Cassiolato; Lastres, 2003).

Dessa forma, a análise da dimensão resultados, impactos e desenvolvimento permite sustentar que o Distrito Turístico Serra Azul tem produzido efeitos relevantes principalmente no plano da organização institucional do território, da ampliação da coordenação entre atores e da criação de condições favoráveis à qualificação da agenda de desenvolvimento turístico regional. Os resultados percebidos pelos stakeholders apontam para ganhos em termos de articulação, encaminhamento de pautas estratégicas, maior visibilidade do território e fortalecimento da capacidade de interlocução com o poder público estadual. Contudo, os impactos mais estruturais sobre o desenvolvimento econômico e territorial da região ainda dependem da continuidade do processo de consolidação da governança, do avanço de projetos estratégicos e da maior harmonização entre políticas, regulações e decisões locais. Assim, o caso do DTSA revela uma experiência promissora de governança territorial aplicada ao turismo,

cujos resultados já são percebidos pelos atores, mas cuja plena maturação ainda se encontra em curso.

5. PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO

A presente dissertação, desenvolvida no âmbito de um mestrado profissional, gerou, além de um avanço do conhecimento acadêmico sobre governança territorial no turismo, um produto aplicado que tem potencial para apoiar gestores públicos e atores do setor turístico na formulação e aprimoramento de políticas públicas. Nesse contexto, o Produto Técnico Tecnológico (PTT) desenvolvido consiste na sistematização de um framework analítico para avaliação da governança territorial em Distritos Turísticos, tomando como referência o caso do Distrito Turístico Serra Azul.

O produto foi elaborado a partir da integração de três referenciais teóricos utilizados ao longo da pesquisa - Dallabrida (2015), Conceição (2020) e Fernández-Tabales *et al.* (2017) - cujas abordagens foram utilizadas como base para a construção das dimensões analíticas adotadas no estudo. Esses frameworks apresentaram diferentes perspectivas sobre governança territorial e governança de destinos turísticos, o que permitiu a construção de um instrumento analítico que foi capaz de identificar, neste caso em específico, padrões institucionais, relações entre atores, processos decisórios e impactos do arranjo de governança sobre o desenvolvimento territorial.

A partir da convergência entre os referenciais já consolidados na literatura (Dallabrida, 2015; Conceição, 2020; Fernández-Tabales *et al.*, 2017), foram estruturadas as seis dimensões analíticas aplicadas ao estudo do Distrito Turístico Serra Azul: estruturação institucional, relações entre atores e poder, processos decisórios e participação, informação e comunicação, coordenação de políticas e efetividade, e resultados e impactos no desenvolvimento. Essas dimensões serviram como base para a elaboração do roteiro de entrevistas, bem como para a análise dos dados obtidos na pesquisa empírica. O framework desenvolvido no âmbito dessa pesquisa, uma vez validado no tempo pelo seu uso em futuros casos, pode vir a se consolidar como instrumento de análise, orientando investigações semelhantes em outros distritos turísticos ou arranjos de governança territorial voltados ao turismo.

Uma vez que o produto esteja consolidado e validado ao longo do tempo, o framework pode ser utilizado por gestores públicos, conselhos gestores de distritos turísticos, organizações de desenvolvimento regional e instituições de planejamento turístico para avaliar a maturidade institucional de arranjos de governança territorial e identificar oportunidades de aprimoramento em sua estrutura e funcionamento.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1. PRINCIPAIS RESULTADOS ENCONTRADOS NA PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa teve como objetivo analisar como a governança do Distrito Turístico Serra Azul tem se estruturado e atuado para conduzir o desenvolvimento do turismo na região. Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com integrantes do Conselho Gestor do distrito e análise documental de instrumentos normativos e institucionais relacionados à política pública de Distritos Turísticos no Estado de São Paulo.

Os resultados indicam que o Distrito Turístico Serra Azul apresenta um arranjo institucional relativamente estruturado, caracterizado pela articulação entre governo estadual, municípios e representantes do setor privado. A governança territorial instituída pelo modelo de distritos turísticos se configura como um espaço institucional voltado à coordenação de interesses e à organização de agendas comuns para o desenvolvimento do território. As entrevistas evidenciaram que o Conselho Gestor desempenha papel central nesse processo, funcionando como instância de articulação entre os diferentes atores envolvidos na política. O estudo revela que a governança avançou com a criação de uma entidade de direito privado, de natureza civil e sem fins lucrativos, a AADTSA (Associação de Apoio ao Distrito Turístico Serra Azul), bem como com a compromisso de estabelecimento futuro de um consórcio (já com leis municipais aprovadas em três dos quatro municípios), o que poderá conferir mais agilidade ao modelo.

A análise também revelou que o modelo de governança do distrito tem contribuído para ampliar a capacidade de coordenação institucional entre diferentes níveis de governo e atores econômicos, especialmente em temas relacionados à infraestrutura regional, planejamento territorial e atração de investimentos turísticos. Ao mesmo tempo, os resultados indicam que o arranjo ainda enfrenta desafios associados à implementação prática da política, incluindo a necessidade de fortalecer mecanismos de coordenação entre os entes e de avançar em ações concretas voltadas à qualificação do território especialmente no que diz respeito à atração de investimentos.

6.2. OBSERVAÇÕES SOBRE OS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DESTA PESQUISA

O primeiro objetivo específico da pesquisa consistiu em caracterizar a estruturação institucional da governança territorial do Distrito Turístico Serra Azul. A análise documental permitiu identificar os principais marcos normativos que estruturam o distrito, incluindo a Lei

Estadual nº 17.374/2021, os decretos estaduais relacionados à criação e à composição do Conselho Gestor e documentos institucionais voltados à implementação da política. Esses instrumentos definem a estrutura de governança do distrito e estabelecem os mecanismos institucionais de articulação entre os diferentes atores envolvidos.

O segundo objetivo específico buscou analisar a atuação da governança do distrito com base em dimensões reconhecidas na literatura sobre governança territorial. A partir das entrevistas realizadas com membros da governança, foi possível identificar elementos relacionados à coordenação entre atores, processos decisórios, comunicação institucional e articulação de políticas públicas. A análise indicou que o distrito apresenta características compatíveis com os modelos de governança territorial discutidos na literatura, especialmente no que se refere à articulação entre atores públicos e privados e à construção de agendas coletivas para o desenvolvimento regional. No entanto, a definição de sociedade-civil aparece como dúbia, sendo relatada de formas diferentes por atores e em documentos oficiais.

O terceiro objetivo específico consistiu em comparar os objetivos estabelecidos pela política pública de Distritos Turísticos com a realidade percebida pelos stakeholders no caso do Distrito Turístico Serra Azul. Os resultados indicam que há significativa convergência entre os objetivos normativos da política e as percepções dos atores envolvidos na governança do distrito. Entretanto, também foram identificados desafios relacionados à implementação prática da política, especialmente no que se refere à coordenação entre diferentes níveis de governo, à execução de projetos estruturantes no território e a atração de investimentos.

6.3.RECOMENDAÇÕES PARA O SETOR

Com base nos resultados da pesquisa, algumas recomendações podem ser apresentadas para o aprimoramento da política pública de Distritos Turísticos e para o fortalecimento da governança territorial do Distrito Turístico Serra Azul.

Em primeiro lugar, destaca-se a importância de fortalecer os mecanismos institucionais de coordenação entre os municípios que compõem o distrito, considerando que a gestão do território envolve diferentes administrações municipais com competências e instrumentos de planejamento próprios. A criação de mecanismos permanentes de articulação intermunicipal pode contribuir para alinhar políticas urbanísticas, estratégias de desenvolvimento turístico e investimentos em infraestrutura de maneira coordenada.

Por fim, recomenda-se que a política pública de Distritos Turísticos avance na criação de instrumentos específicos de incentivo ao investimento e ao desenvolvimento turístico, de modo a ampliar os benefícios concretos associados ao modelo. A consolidação desses instrumentos

pode contribuir para reforçar o papel dos distritos como territórios estratégicos para a atração de investimentos e para o desenvolvimento do turismo no estado.

6.4. LIMITAÇÕES DA PESQUISA. SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Como toda pesquisa baseada em estudo de caso, o presente trabalho apresenta algumas limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados. Em primeiro lugar, o estudo concentrou-se em um único distrito turístico, o que limita a possibilidade de generalização dos achados para outros contextos territoriais. Embora o caso do Distrito Turístico Serra Azul ofereça evidências relevantes para a compreensão da política pública de distritos turísticos no Estado de São Paulo, outros distritos podem apresentar dinâmicas institucionais distintas.

Outra limitação refere-se ao fato de que a pesquisa foi baseada principalmente na percepção de atores diretamente envolvidos na governança do distrito. Embora essa abordagem seja adequada para compreender dinâmicas institucionais e processos decisórios, ela pode não captar plenamente a percepção de outros grupos relevantes para o desenvolvimento do turismo regional, como trabalhadores do setor, residentes locais ou visitantes.

Diante dessas limitações, recomenda-se que pesquisas futuras ampliem o escopo de análise para outros distritos turísticos criados no Estado de São Paulo, permitindo comparações entre diferentes arranjos de governança territorial. Também se sugere o desenvolvimento de estudos voltados à avaliação dos impactos econômicos, sociais e territoriais da política pública de distritos turísticos ao longo do tempo, bem como investigações que explorem a percepção de outros atores envolvidos no ecossistema turístico das regiões onde esses distritos estão inseridos.

6.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou compreender de que forma o modelo de governança territorial instituído pela política pública de Distritos Turísticos do Estado de São Paulo tem contribuído para a organização do ambiente de negócios e para a condução do desenvolvimento turístico em territórios estratégicos. A partir da análise do caso do Distrito Turístico Serra Azul, foi possível identificar como a governança territorial se estruturou institucionalmente, como tem atuado na prática e de que maneira os objetivos estabelecidos na legislação estadual se refletem na percepção dos atores diretamente envolvidos em sua implementação.

Os resultados evidenciam que a política pública de distritos turísticos introduziu um arranjo institucional inovador no contexto das políticas de turismo no Brasil, ao criar mecanismos formais de articulação entre governo estadual, municípios e iniciativa privada em torno de um território delimitado com potencial de desenvolvimento turístico. No caso analisado, a governança do distrito vem gradualmente se consolidando por meio da atuação do Conselho Gestor e da criação de instrumentos institucionais complementares, como a Associação de Apoio ao Distrito Turístico Serra Azul (AADTSA) e a perspectiva de constituição de um consórcio intermunicipal. Esses mecanismos indicam um processo de amadurecimento institucional do arranjo de governança, ainda em fase de consolidação.

Ao mesmo tempo, a pesquisa revelou que a efetividade da política depende da capacidade dos atores envolvidos em transformar o arranjo institucional em ações concretas voltadas à qualificação do território e à atração de investimentos. As entrevistas evidenciaram que desafios relacionados à coordenação entre entes federativos, à execução de projetos estruturantes e à organização de agendas comuns de desenvolvimento ainda se apresentam como elementos relevantes para o avanço do modelo. Esses aspectos reforçam a importância da governança territorial como mecanismo de coordenação de interesses e de construção de estratégias coletivas para o desenvolvimento regional.

Nesse sentido, a análise do Distrito Turístico Serra Azul permite compreender que a política pública de distritos turísticos representa um instrumento promissor para a organização territorial do turismo no Estado de São Paulo, especialmente ao estimular a cooperação entre atores públicos e privados e ao criar condições institucionais para a atração de investimentos em territórios com vocação turística. Ao mesmo tempo, os resultados indicam que o sucesso desse modelo dependerá da continuidade do fortalecimento das instâncias de governança, da ampliação da coordenação intermunicipal e da consolidação de instrumentos capazes de traduzir o marco institucional da política em resultados concretos para o desenvolvimento turístico regional.

Dessa forma, esta pesquisa contribui para o avanço da compreensão acadêmica sobre governança territorial aplicada ao turismo, ao mesmo tempo em que oferece subsídios para o aprimoramento da política pública de distritos turísticos e para futuras investigações sobre os efeitos desse modelo em diferentes contextos territoriais.

REFERÊNCIAS

ABLAS, Luiz. Efeitos do turismo no desenvolvimento regional. Revista Turismo em Análise, São Paulo, Brasil, v. 2, n. 1, p. 42–52, 1991. DOI: 10.11606/issn.1984-4867.v2i1p42-52. Disponível em: https://revistas.usp.br/rta/article/view/63950.. Acesso em: 6 set. 2025.

ACKERMAN, Bruce; FISHKIN, James S. Deliberation Day. New Haven: Yale University Press, 2004. DOI: 10.12987/yale/9780300101444.001.0001.

ALESP - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Sobre o Processo Legislativo. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/processo-legislativo/sobre/. Acesso em: 3 nov. 2024.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008. DOI: 10.1093/jopart/mum032.

BACKES, Luisa Andressa; MORAIS, Roberto Tadeu Ramos. Governança territorial: conceitos, desafios e oportunidades – lições aprendidas com Portugal, Colômbia, Escandinávia e Brasil. *Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE*, Salvador, v. 26, n. 55, p. 77–101, jan./dez. 2024.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.

BENI, Mário Carlos. *Análise estrutural do turismo*. 14. ed. São Paulo: Senac, 2019.

BENI, Mario Carlos. Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Editora Manole, 2012.

BENI, Mario Carlos. Sistema de Turismo - SISTUR: Estudo do Turismo face à moderna Teoria de Sistemas. Revista Turismo em Análise, v. 1, n. 1, p. 15-34, 1990. Disponível em: https://www.unirio.br/proplan/cch/escoladeturismologia/pasta-virtuais-de-docentes/joice-lavandoski/planejamento-e-organizacao-em-turismo-pot/Beni.%20SISTUR.%201990.pdf. Acesso em: 3 set. 2025.

BERISHA, Erblin; CAPRIOLI, Caterina; COTELLA, Giancarlo. Is territorial governance “measurable”? Operationalizing SDG11. a in the metropolitan city of Turin. Valori e Valutazioni, n. 32, 2023.

BHUIYAN, Miraj Ahmed et al. Does good governance promote sustainable tourism? A systematic review of PESTEL analysis. SN Business & Economics, Heidelberg, v. 3, n. 1, p. 1-33, jan. 2023. DOI: 10.1007/s43546-022-00408-x. Disponível em: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC9838486/. Acesso em: 25 out. 2024.

BOULLÓN Roberto C. Planejamento do espaço turístico. Tradução de: Josely Vianna Baptista. Bauru, SP: EDUSC, 2002. Brasil.

BOVENS, Mark. Public accountability. In: FERLIE, Ewan; LYNN JR., Laurence E.; POLLITT, Christopher (Eds.). The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press, 2007. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0014.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Transparência Pública. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/transparencia-publica. Acesso em: 3 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. Por que o Brasil?, 2024 Disponível em: https://investimento.turismo.gov.br/por-que-o-brasil/. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. Exposição de Motivos nº 00003/2017. Encaminha proposta de Projeto de Lei que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1545312&filename=Tramitacao-PL+7413%2F2017. Acesso em: 3 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Mapa do turismo brasileiro: documento orientador., 2026.

BRASIL. Ministério do Turismo. Vinicius Lummertz assume a presidência da Embratur. Brasília, 28 maio 2015a. Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/vinicius-lummertz-assume-a-presidencia-da-embratur. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Turismo. Turismo tem novo ministro. Brasília, 10 abr. 2018a. Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/turismo-tem-novo-ministro-2. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Turismo. Micro e pequenas empresas: um grande negócio também no Turismo. Brasília, 5 out. 2018b. Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/micro-e-pequenas-empresas-um-grande-negocio. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

BRITO, Carlos Alexandre Felício; SÁ, IR de. Pesquisa qualitativa e a análise de conteúdo automatizada: Usando o IRAMUTEQ. Grupo Pesquisas & Publicações–GPS: Pesquisas interdisciplinares, p. 48-59, 2022.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. Temas em Psicologia, Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013. Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513751532016. Acesso em: 11 jul. 2025.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. *Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers, 2008. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/311758011_Arranjos_Produtivos_Locais_uma_Alternativa_para_o_Desenvolvimento_Criatividade_e_Cultura. Acesso em: 7 set. 2025.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. Ambiente de negócios, insegurança jurídica e investimentos: elementos para a formulação de políticas públicas no Brasil. Direito e Desenvolvimento, (S. l.), v. 12, n. 1, p. 82–96, 2021. DOI: 10.26843/direitoedesenvolvimento.v12i1.1223. Disponível em: https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1223. Acesso em: 11 jul. 2025.

CEARÁ. Diário Oficial do Estado do Ceará, Contrato nº 24/2024 – Contratação da Fundação Instituto de Administração para estruturação de Distritos Turísticos no Estado do Ceará. Série 3, Ano XVI, n. 175, p. 173, 16 set. 2024.

CEARÁ (Estado). Lei nº 16.949, de 29 de julho de 2019. Dispõe sobre a política estadual de turismo e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 29 jul. 2019. Disponível em: https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/industria-e-comercio-turismo-e-servico/item/6722-lei-n-16-949-de-29-07-19-d-o-29-07-19. Acesso em: 02 jul. 2025.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. The Journal of Politics, v. 33, n. 4, p. 892-915, nov. 1971. DOI: 10.2307/2128415.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. Administrative Science Quarterly, v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972. DOI: 10.2307/2392088.

CONCEIÇÃO, C. C. Modelo analítico de governança regional de turismo - MAGRET. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, (S. l.), v. 14, n. 2, p. 123–139, 2020. DOI: 10.7784/rbtur.v14i2.1822. Disponível em: https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/1822. Acesso em: 5 fev. 2025.

COUTINHO, Ana Catarina Alves; NÓBREGA, Wilker Ricardo de Mendonça. Governança em destinos turísticos: desafios na sociedade contemporânea. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, v. 13, p. 55-70, 2019.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRESWELL, John W.Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens.Porto Alegre: Penso, 2014.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 5. ed. Thousand Oaks: Sage, 2018

DA CRUZ, Rita de Cássia Ariza. Política de turismo e território. Contexto, 2000.

DALLABRIDA, Valdir Roque. GOVERNANÇA TERRITORIAL: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. In: III Seminário

Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2006, Santa Cruz do Sul. Anais do III Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. v. 1. p. 1-19. Disponível em: https://www.unisc.br/site/sidr/2006/textos3/04.pdf. Acesso em: 5 fev. 2025.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança Territorial e Desenvolvimento: uma introdução ao tema. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011. p. 15-38.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. Análise Social, 215, L (2º), p. 304-328, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/317470271_Governanca_territorial_do_debate_teorico_a_avaliacao_da_sua_pratica . Acesso em: 5 fev. 2025.

DALLABRIDA, Valdir Roque; MARCHESAN, Jairo; ROSSETTO, Adriana Marques; FILIPPIM, Eliane Salete. Governança nos territórios ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. Revista Grifos, Joaçaba, v. 40, p. 43–66, 2016. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/5729/572967129003.pdf. Acesso em: 5 fev. 2025.

DAUNFELDT, S.-O.; MIHAESCU, O.; RUDHOLM, N. Effects of business improvement districts on firm performance, property values and urban safety: an empirical study of five small to medium-sized Swedish towns. *Regional Studies*, 2024.

DAS, J.; DIRIENZO, C. Tourism competitiveness and corruption: a cross-country analysis. Tourism Economics, v. 16, n. 3, p. 477-492, 2010. Disponível em: https://doi.org/10.5367/000000010792278392. Acesso em: 5 fev. 2025.

DE OLIVEIRA SALVADOR, Pétala Tuani Candido et al. Uso do software IRAMUTEQ nas pesquisas brasileiras da área da saúde: uma scoping review. Revista Brasileira em Promoção da Saúde, v. 31, 2018.

DIETERLE, J. No more house for Mickey Mouse: the prospective dissolution of the Reedy Creek Improvement District. *Stetson Law Review*, v. 53, p. 659–699, 2024.

DORIA, João. Programa de governo 2018: Coligação Acelera São Paulo. São Paulo: Coligação Acelera São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-sp-proposta-de-governo-coligacao-acelera-sao-paulo/@@display-file/file/TRE-SP-coligacao-acelera-sao-paulo-joao-doria.pdf. Acesso em: 30 mar. 2026.

DOS SANTOS, Valéria Silva; DE SOUZA ALDRIGUE, Natália. Aglomerações Econômicas no Turismo: um estudo sobre clusters e arranjos produtivos locais. Turismo, Sociedade & Território, v. 4, n. 1, p. e28510-e28510, 2022.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. Educação & Realidade, v. 29, n. 1, 2004.

DUTRA, R. C.; OLIVEIRA, P. C. S.; SANTOS, B. C. B. dos. Políticas públicas de turismo: uma análise da evolução do planejamento da regionalização nos Planos Nacionais de Turismo.

Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 1–17, 2024. Disponível em: https://www.rbtur.org.br/rbtur/article/view/2552. Acesso em: 3 jul. 2025.

DWYER, L.; KIM, C. Destination competitiveness: determinants and indicators. Current Issues in Tourism, v. 6, n. 5, p. 369-414, 2003. Disponível em: https://doi.org/10.1080/13683500308667962. Acesso em: 5 fev. 2025.

EMBRATUR. Turistas internacionais deixaram US$ 4,3 bilhões no Brasil nos primeiros sete meses de 2024. Disponível em: https://embratur.com.br/2024/08/26/turistas-internacionais-deixaram-us-43-bilhoes-no-brasil-nos-primeiros-sete-meses-de-2024/. Acesso em: 3 nov. 2024.

ENRIGHT, M. J.; NEWTON, J. Tourism destination competitiveness: a quantitative approach. Tourism Management, v. 25, p. 777-788, 2004. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.tourman.2004.06.008. Acesso em: 5 fev. 2025

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 11.970, de 28 de novembro de 2023. Dispõe sobre a Política de Turismo Sustentável do Estado do Espírito Santo e o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo. Vitória: Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2023. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/es/lei-ordinaria-n-11970-2023-espirito-santo-dispoe-sobre-a-politica-de-turismo-sustentavel-do-estado-do-espirito-santo-o-plano-de-desenvolvimento-sustentavel-do-turismo-e-o-sistema-estadual-de-turismo. Acesso em: 3 nov. 2024

FERNÁNDEZ-TABALES, A.; FORONDA-ROBLES, C.; GALINDO-PÉREZ-DE-AZPILLAGA, L.; GARCÍA-LÓPEZ, A. Developing a system of territorial governance indicators for tourism destinations. Journal of Sustainable Tourism, v. 25, n. 9, p. 1275-1305, 2017. DOI: https://doi.org/10.1080/09669582.2016.1260136.

FISCHER, T. Governança e desenvolvimento local: um estudo sobre políticas públicas e agências de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002

FONSECA, Maria Aparecida Pontes da; TODESCO, Carolina; SILVA, Rodrigo Cardoso da. A interiorização do turismo no Brasil. 2022.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Pedro. Distrito Serra Azul recebe autorização para modernização de estradas. Veja Negócios, São Paulo, 8 de maio 2025. Disponível em https://veja.abril.com.br/coluna/radar-economico/distrito-serra-azul-recebe-autorizacao-para-modernizacao-de-estradas/#google_vignette. Acesso em: 25 jan. 2026.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Revista de administração de empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GODOY, Arilda Schmidt et al. Estudo de caso qualitativo. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, v. 2, p. 115-146, 2006.

Gomezelj, D. O., & Mihalic, T. (2008). Destination competitiveness: Applying different models, the case of Slovenia. Tourism Management, 29, 294–307.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. XIV Encontro do Conpedi, v. 16, 2005. Disponível em: https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17553/material/2.1%20COMPLEMENTAR%20-%20O%20conceito%20de%20governan%C3%A7a%20-%20GON%C3%87ALVES.pdf. Acesso em 15 jan. 2025.

GONZÁLES, M. V. P. Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal? Caderno Virtual de Turismo. Edição especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, supl.1, s.9-s.22, nov. 2014

Governo Federal do Brasil (2008). Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm. Acesso em: 24 jan. 2024.

Governo Federal do Brasil (2024). Lei nº 14.978, de 18 de setembro de 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14978.htm. Acesso em: 24 jan. 2024.

GUARDIA, Mabel Simone; TAVEIRA, Marcelo da Silva; FRANÇA, Rosana Silva de. Efeitos da pandemia do novo coronavírus (Covid-19) no setor turístico da região Nordeste do Brasil. Pasos: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, La Laguna (Espanha), v. 20, n. 1, p. 69–81, jan./mar. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.25145/j.pasos.2022.20.005. Acesso em: 11 jul. 2025.

GUIMARÃES, P. Business improvement districts: a systematic review of an urban governance model towards city center revitalization. *Land*, v. 10, n. 9, 2021.

HOPEWELL, K. How China lost its wolf pack: The fracturing of the emerging-power alliance at the WTO. International Affairs, v. 98, n. 6, p. 1915–1935, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1093/ia/iiac216. Acesso em: 3 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Após fim da pandemia, número de viagens cresce 71,5% entre 2021 e 2023. 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41306-apos-fim-da-pandemia-numero-de-viagens-cresce-71-5-entre-2021-e-2023. Acesso em: 18 mar. 2025.

ITUPEVA (São Paulo). Lei nº 2.296, de 26 de maio de 2022. Autoriza o Município de Itupeva a contratar consórcio público com os Municípios de Jundiaí, Louveira e Vinhedo para a realização de interesses comuns relacionados com o Distrito Turístico Serra Azul. Secretaria Municipal de Gestão Pública. Itupeva, 2022.

ITUPEVA (São Paulo). Lei nº 2.397, de 20 de junho de 2024. Dispõe sobre a autorização de ingresso e associação do Município de Itupeva na Associação de Apoio ao Distrito Turístico Serra Azul – AADTSA, e dá outras providências. Imprensa Oficial do Município de Itupeva, Edição nº 1823. Itupeva, 2024.

JORNAL DE BRASÍLIA. Turismo paulista projeta movimentar R$ 340 bilhões neste ano. 25 abr. 2024. Disponível em: https://jornaldebrasilia.com.br/noticias/economia/turismo-paulista-projeta-movimentar-r-340-bilhoes-neste-ano/#. Acesso em: 3 jul. 2025

KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. Longman, New York, 1995.

KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. 2. ed. Boston: Pearson, 2013.

KHAYATZADEH-MAHANI, Akram et al. How Health in All Policies are developed and implemented in a developing country? A case study of a HiAP initiative in Iran. *Health Promotion International*, Oxford, v. 31, n. 4, p. 769–781, 2015.

KOZAK, M.; KIM, S. S.; CHON, K. Competitiveness of overseas pleasure destinations: a comparison study based on choice sets. International Journal of Tourism Research, v. 0, p. 1-15, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1002/jtr.2130. Acesso em: 5 fev. 2025.

LIMA, Ivaldo Gonçalves. GOVERNANÇA TERRITORIAL. GEOgraphia, v. 21, n. 46, p. 131-135, 21 out. 2019. Disponível em: https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/38281/21947. Acesso em: 1 abr, 2025.

LINDBLOM, Charles E. The science of "muddling through". Public Administration Review, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/973677. Acesso em: 3 nov. 2024.

LOHMANN, G. et al. O futuro do turismo no Brasil a partir da análise crítica do período 2000-2019. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, v. 16, e-2456, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.7784/rbtur.v16.2456. Acesso em: 2 jul. 2025.

LOUVEIRA (São Paulo). Lei nº 2.784, de 11 de julho de 2022. Autoriza o Município de Louveira a contratar Consórcio Público com os municípios de Jundiaí, Itupeva e Vinhedo para a realização de interesses comuns relacionados com o Distrito Turístico Serra Azul. Diário Oficial do Município de Louveira, Edição nº 1740C. Louveira, 2022.

LOUVEIRA (São Paulo). Lei nº 2.960, de 20 de setembro de 2024. Dispõe sobre a autorização de ingresso e associação do Município de Louveira na Associação de Apoio ao Distrito Turístico Serra Azul – AADTSA, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Louveira, Edição nº 2258. Louveira, 2024.

MANZANO LOPES, M.; PANOSSO NETTO , A. Análise das políticas federais de turismo no Brasil (1930 a 2020). Ateliê do Turismo, v. 5, n. 2, p. 200-224, 24 ago. 2021.

MARCHAND, Pascal; RATINAUD, Pierre. L'analyse de similitude appliquée aux corpus textuels: les primaires socialistes pour l'élection présidentielle française (septembre-octobre 2011). Actes des 11eme Journées internationales d'Analyse statistique des Données Textuelles. JADT, v. 2012, p. 687-699, 2012.

MARUJO, Noémi; CARVALHO, Paulo. Turismo, planeamento e desenvolvimento sustentável. 2010.

MARQUES, M. da C. da C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. Revista De Administração Contemporânea, 11(2), 11–26, 2007.

MARCH, James G.; SIMON, Herbert A. Organizations. New York: Wiley, 1958. DOI: 10.2307/2390634.

MELHORES DESTINOS. Distrito Turístico Serra Azul atrai novos investimentos para o turismo paulista. 2024. Disponível em: https://www.melhoresdestinos.com.br/distrito-turistico-serra-azul-novos-investimentos.html. Acesso em: 3 jul. 2025.

NASCIMENTO, A.R.A do; MENANDRO, P.R.M. Análise lexical e análise de conteúdo: uma proposta de utilização conjugada. Estudos e Pesquisas em Psicologia, Rio de Janeiro, ano 6, n. 2, 2006, p. 72-88.

NÓBREGA, Wilker Ricardo de Mendonça. Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, oeste do estado do Pará. 2012.

MENDES, B. de C. A perspectiva sistêmica no estudo do turismo. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, (S. l.), v. 16, p. 2615, 2022. DOI: 10.7784/rbtur.v16.2615. Disponível em: https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/2615. Acesso em: 7 set. 2025.

MOORE, Mark H. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael; SALDAÑA, Johnny. Qualitative data analysis: a methods sourcebook. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2014

Ministério do Turismo (MTur) (2014). Programa de regionalização do turismo: Diretrizes. Disponível em:https://regionalizacao.turismo.gov.br/images/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

OECD. Rethinking Regional Attractiveness in the New Global Environment. Paris: OECD Publishing, 2023. (OECD Regional Development Studies). Disponível em: https://doi.org/10.1787/a9448db4-en. Acesso em: 1 set. 2025.

Organização Mundial do Turismo. Por que o turismo? Disponível em: https://www.unwto.org/why-tourism. Acesso em: 26 out. 2024.

Organização Mundial do Turismo. Governance - Tools and Resources. UN Tourism International Network of Sustainable Tourism Observatories (INSTO). Madrid: UNWTO, 2024. Disponível em: https://www.untourism.int/sustainable-development/unwto-international-network-of-sustainable-tourism-observatories/tools-governance. Acesso em: 25 out. 2024.

Organização Mundial do Turismo. *Barômetro OMT do Turismo Mundial: dados e análises.* Disponível em: https://www.unwto.org/un-tourism-world-tourism-barometer-data. Acesso em: 26 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). Setor do turismo recupera 98% dos níveis pré-pandemia. ONU News, 4 dez. 2024. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2024/12/1841581. Acesso em: 4 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). El turismo internacional se recupera en 2024 hasta los niveles anteriores a la pandemia. UN Tourism, 28 jan. 2025. Disponível em: https://www.untourism.int/es/news/el-turismo-internacional-se-recupera-en-2024-hasta-los-niveles-anteriores-a-la-pandemia?utm_source=news&utm_medium=crm. Acesso em: 1 set. 2025

OXFORD ECONOMICS. Tourism: Key Themes 2025. Oxford: Oxford Economics, 2024. Disponível em: https://www.oxfordeconomics.com/wp-content/uploads/2025/01/Tourism-Key-Themes-2025.pdf. Acesso em: 18 mar. 2025

PAIVA, M.G.M.V (2010). Análise do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (Prodetur/NE) na perspectiva do planejamento estratégico. Revista de Administração Pública (RAP). FGV, EBAPE. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/tgLnTF4hqbrvvw4tjk766dB/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 24 jan. 2025.

PANOSSO NETTO, A.; CASTILLO NECHAR, M. Epistemologia do turismo: escolas teóricas e proposta crítica. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, (S. l.), v. 8, n. 1, p. 120–144, 2014. DOI: 10.7784/rbtur.v8i1.719. Disponível em: https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/719. Acesso em: 5 mar. 2025.

PANROTAS. São Paulo terá 10 Distritos Turísticos até final de 2026. Disponível em: https://www.panrotas.com.br/mercado/destinos/2023/03/sao-paulo-tera-10-distritos-turisticos-ate-final-do-ano_195318.html. Acesso em: 5 maio 2025.

PANROTAS. MTur celebra recorde de visitantes, aumento de postos de trabalho e mais metas do PNT. Panrotas, São Paulo, 25 fev. 2025. Disponível em: https://www.panrotas.com.br/mercado/economia-e-politica/2025/02/mtur-celebra-recorde-de-visitantes-aumento-de-postos-de-trabalho-e-mais-metas-do-pnt_214698.html. Acesso em: 7 set. 2025.

PAKMAN, Elbio Troccoli. Sobre as definições de turismo da OMT: uma contribuição à história do pensamento turístico. In: SEMINÁRIO DA ANPTUR, 11., 2014, São Paulo. Anais (...). São Paulo: ANPTUR, 2014. Disponível em: https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/11/34.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025

PLANO básico de implementação do Distrito Turístico Serra Azul. Documento interno. 2021.

PORTER, Michael. A Vantagem Competitiva das Nações. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PORTER, Michael. The Competitive Advantage of Nations. Harvard Business Review, v. 68, n. 2, p. 73–93, 1990.

PORTER, Michael. Clusters and the New Economics of Competition. Harvard Business Review, v. 76, n. 6, p. 77–90, nov./dez. 1998. Disponível em: https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition Acesso 5 de julho de 2024, 14:00.

JUNIOR, Eduardo Brandão Lima et al. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. Cadernos da FUCAMP, v. 20, n. 44, 2021.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. Cad. de Pesqui, v. 114, p. 179-195, 2001.

PIRES, R.; GAIGER, L. I. Políticas Públicas e Desenvolvimento Social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2014.

RĂDULESCU, D. M. Arbitration and mediation: alternative methods of settling disputes between professionals. Knowledge Horizons. Economics, v. 7, n. 2, p. 63-67, 2015.

RAMOS, Maurivan Guntzel; DO ROSÁRIO LIMA, Valderez Marina; ROSA, Marcelo Prado Amaral. Contribuições do software IRAMUTEQ para a Análise Textual Discursiva. Atas CIAIQ2018-Investigação Qualitativa em Educação, 2018, Brasil., 2018.

REZENDE, D. A. *Planejamento estratégico municipal e políticas públicas*. São Paulo: Atlas, 2011.

RIGOLDI, A. G. M.; JÚNIOR, F. G. R. P.; VIEIRA, M. T.; SPERS, V. R. E. Políticas públicas de turismo no Brasil: uma análise dos pleitos direcionados para o desenvolvimento do turismo no Estado de São Paulo. Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo, p. 23–46, 2023.

ROMERO, J., FARINÓS, J. (2011), "Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado". Boletín de la A.G.E., 56, pp. 295-319.

ROSENAU, J. N., CZEMPIEL, E-O. Governance without Government: Order and Change in World Politic. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

RUSCHMANN, Doris. Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente. Papirus editora, 2016.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. Policy Sciences, v. 21, n. 2/3, p. 129-168, 1988. DOI: 10.1007/BF00136406.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 66.273, de 29 de novembro de 2021. Institui o Distrito Turístico Serra Azul e dá providências correlatas. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2021/decreto-66273-29.11.2021.html. Acesso em: 12 jan. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 65.954, de 25 de agosto de 2021. São Paulo, 2021. Regulamenta o artigo 3º, parágrafo único, e o artigo 4º, § 1º, da Lei nº 17.374, de 8 de junho de 2021, que dispõe sobre a instituição de distritos turísticos no Estado de São Paulo, sobre a utilização da logomarca "SP Pra Todos" e dá providências correlatas. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2021/decreto-65954-25.08.2021.html

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 65.990, de 2 de setembro de 2021. Institui o Distrito Turístico de Olímpia e dá providências correlatas. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2021/decreto-65990-02.09.2021.html. Acesso em: 3 nov. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 66.618, de 31 de março de 2022. Institui o Distrito Turístico de Iguape e dá providências correlatas. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-66618-31.03.2022.html. Acesso em: 3 nov. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 67.128, de 27 de setembro de 2022. Institui o Distrito Turístico de Andradina e dá providências correlatas. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-67128-27.09.2022.html. Acesso em: 3 nov. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 68.313, de 26 de janeiro de 2024. Institui o Distrito Turístico Urbano Centro de São Paulo e dá providências correlatas. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2024/decreto-68313-26.01.2024.html. Acesso em: 3 nov. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 68.449, de 18 de abril de 2024. Institui o Distrito Turístico Portal da Mata Atlântica e dá providências correlatas. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2024/decreto-68449-18.04.2024.html. Acesso em: 3 nov. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 68.605, de 13 de junho de 2024. Institui o Distrito Turístico de Santos e dá providências correlatas. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2024/decreto-68605-13.06.2024.html. Acesso em: 3 nov. 2024

SÃO PAULO (Estado). InvestSP. Governo de São Paulo regulamenta Distritos Turísticos. São Paulo, 27 ago. 2021. Disponível em: https://investsp.org.br/governo-de-sao-paulo-regulamenta-distritos-turisticos/. Acesso em: 2 abr. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Turismo e Viagens. *Distritos Turísticos de São Paulo*. (Apresentação institucional em PowerPoint). Apresentada no CIMI360 – Congresso Internacional do Mercado Imobiliário, São Paulo, 16 out. 2024. Documento não publicado.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 17.374, de 08 de junho de 2021. São Paulo, 2021. Dispõe sobre a instituição de distritos turísticos no Estado de São Paulo, sobre a utilização da logomarca "SP Pra Todos" e dá providências correlatas. Disponível em https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2021/lei-17374-08.06.2021.html

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Turismo e Viagens. Manual de Distritos Turísticos. Secretaria de Turismo e Viagens, 06 abr. 2023. Disponível em: https://www.turismo.sp.gov.br/manual-de-distritos-turisticos. Acesso em: 02 jul. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Turismo. Plano Turismo 20-30. São Paulo: SETUR, 2020. Disponível em: https://www.turismo.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=972. Acesso em: 02 jul. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Governo do Estado. Relatório Anual: 2019. São Paulo: Governo do Estado, 2019. Disponível em: https://www.turismo.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=692. Acesso em: 02 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Governo do Estado. Relatório Anual: 2019. São Paulo: Governo do Estado, 2019. Disponível em: https://www.turismo.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=805. Acesso em: 02 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Governo do Estado. Relatório Anual: 2019. São Paulo: Governo do Estado, 2019. Disponível em: https://www.turismo.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=816. Acesso em: 02 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). São Paulo cria Distrito Turístico Serra Azul para alavancar investimentos. 2024. Disponível em: https://www.turismo.sp.gov.br/publico/noticia.php?codigo=3861&cod_menu=3861. Acesso em: 3 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Turismo e Viagens. Distrito Turístico Serra Azul supera as expectativas e projeta novos investimentos. Turis SP (site), São Paulo, 2 jan. 2024. Disponível em: https://www.turismo.sp.gov.br/distrito-turistico-serra-azul-supera-as-expectativas-e-projeta-novos-investimentos. Acesso em: 3 jul. 2025

SALVIATI, Maria Elisabeth. Manual do aplicativo IRAMUTEQ. Recuperado mar, v. 3, p. 2020, 2017.

SARTI, Antônio Carlos; QUEIROZ, O.T.M.M. Espaço, paisagem, lugar, território e região – a organização do espaço turístico. In: BENI, Mario Carlos (Org.). Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Editora Manole, 2012. p. 16-20.

SCÓTOLO, Denise; PANOSSO NETTO, Alexandre. Contribuições do turismo para o desenvolvimento local. CULTUR: Revista de Cultura e Turismo, Ilhéus, v. 9, n. 1, p. 36-59, fev. 2015. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5313063.pdf. Acesso em: 2 set. 2025.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Jorge Antonio Santos. O conceito de cluster e o desenvolvimento turístico regional: um caminho para os países menos desenvolvidos. In BENI, Mario Carlos (org.). TURISMO: Planejamento estratégico e capacidade de gestão. Barueri, SP. Manole, 2012.

SILVA, G. C. A trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil: um levantamento documental. *Administração de Empresas em Revista*, v. 2, n. 35, p. 149–168, 2024.

SILVA, N. R. DA; OLIVEIRA, J. S.; PANOSSO NETTO, A. Três décadas de pesquisa em teoria do turismo: uma revisão sistemática da literatura. Ateliê do Turismo, v. 9, n. 1, p. 217 - 241, 30 jul. 2025.

SHARPLEY, Richard. Sustainable tourism governance: local or global? Tourism Recreation Research, Londres, v. 48, n. 5, p. 809-812, 2023. DOI: 10.1080/02508281.2022.2040295. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02508281.2022.2040295. Acesso em: 25 out. 2024.

SUTOMO, Y. A. W.; SIANIPAR, C. P. M.; BASU, M.; ONITSUKA, K.; HOSHINO, S. *Tourism value chain: synthesizing value webs to support tourism development and planning*. Tourism Review, v. 78, n. 3, p. 726–746, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1108/TR-12-2021-0566.

TAVARES, Maria do Carmo; MELO, Frederico Almeida. Desenvolvimento Regional e Atração de Investimentos: uma análise de políticas públicas e iniciativas privadas. São Paulo: Atlas, 2010.

TORRES, R. Cancún's tourism development from a Fordist spectrum of analysis. *Tourist Studies*, v. 2, n. 1, p. 87–116, 2002.

TORRES, R.; MOMSEN, J. Planned tourism development in Quintana Roo, Mexico: engine for regional development or prescription for inequitable growth? *Current Issues in Tourism*, v. 8, n. 4, p. 259–285, 2005.

TRENTIN, Fábia. Turismo e governança: abordagem teórica. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL – SEMINTUR, 10., 2017, Caxias do Sul. Anais (...). Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2017.

TRENTIN, Fábia. Governança turística em destinos brasileiros: comparação entre Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS. PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, v. 14, n. 3, p. 645-658, 2016.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TURISMO COMPARTILHADO. Distrito turístico: conceito traz benefícios para toda indústria. 2024. Disponível em: https://turismocompartilhado.com.br/distrito-turistico-conceito-traz-beneficios-para-toda-industria/. Acesso em: 5 maio 2025.

VERÍSSIMO, Medéia et al. Overtourism and tourismphobia: A systematic literature review. Tourism: An International Interdisciplinary Journal, v. 68, n. 2, p. 156-169, 2020.

VIEIRA, Rodrigo. Região de Hopi Hari e Wet n'Wild cresce em potencial de investimento. Panrotas, 30 nov. 2021. Disponível em: https://www.panrotas.com.br/destinos/parques-tematicos/2021/11/regiao-de-hopi-hari-e-wet-nwild-cresce-em-potencial-de-investimento_185993.html. Acesso em: 3 jul. 2025.

VILELA, Rosana Brandão; RIBEIRO, Adenize; BATISTA, Nildo Alves. Nuvem de palavras como ferramenta de análise de conteúdo. 2020.

VINHEDO (São Paulo). Lei nº 4.077, de 19 de maio de 2022. Autoriza o Município de Vinhedo a contratar consórcio público com os Municípios de Jundiaí, Itupeva e Louveira para a realização de interesses comuns relacionados com o Distrito Turístico Serra Azul. Prefeitura Municipal de Vinhedo. Vinhedo, 2022.

VINHEDO (São Paulo). Lei nº 4.216, de 16 de novembro de 2023. Dispõe sobre a autorização de ingresso e associação do Município de Vinhedo na Associação de Apoio ao Distrito Turístico Serra Azul – AADTSA, e dá outras providências. Boletim Municipal do Município de Vinhedo, Ano XI, Edição nº 1344. Vinhedo, 2023.

WORLD ECONOMIC FORUM. Travel & Tourism Development Index 2024: Rebuilding for a more sustainable, inclusive and resilient future. Geneva: WEF, 2024. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Travel_and_Tourism_Development_Index_2024.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL (WTTC). Travel & Tourism Economic Impact Research. Disponível em: https://wttc.org/research/economic-impact. Acesso em: 1 set. 2025.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL (WTTC). *U.S. economy set to lose $12.5BN in international traveler spend this year*. London: WTTC, 14 May 2025. Disponível em: https://wttc.org/news/us-economy-set-to-lose-12-5bn-in-international-traveler-spend-this-year. Acesso em: 2 set. 2025

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL (WTTC). WTTC forecasts Brazil's Travel & Tourism sector to surpass US$167 billion contribution by 2025. Rio de Janeiro, 22 maio 2025. Disponível em: <https://wttc.org/news/wttc-forecasts-brazil-travel-and-tourism-sector-to-surpass-usd-167-billion-contribution-by-2025>. Acesso em: 2 set. 2025.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL (WTTC). Travel & Tourism Economic Impact Research (EIR) 2024. Londres: WTTC, 2024. Disponível em: https://wttc.org/research/economic-impact. Acesso em: 3 set. 2025.

YIN, Robert K. Estudo de Caso-: Planejamento e Métodos. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Perfil 1: Representantes do Poder Público Estadual

Objetivo: Compreender a percepção dos representantes estaduais sobre a governança do Distrito Turístico de Serra Azul, sua estrutura, funcionamento, relações entre membros e resultados.

Bloco 0 – Informações de Identificação

1. Nome completo:
2. Cargo atualmente ocupado no Governo Estadual:
3. Tempo no cargo (em meses ou anos):
4. É membro titular ou suplente no Conselho Gestor do Distrito Turístico Serra Azul?
5. Frequência de participação das atividades.

Bloco 1 – Estruturação Institucional

6. Na sua visão, qual é a principal função da Lei dos Distritos Turísticos e quais benefícios essa política traz para o Poder Público Estadual e municípios integrantes?
7. Você poderia narrar como se deu a conformação do Distrito Turístico de Serra Azul e como avalia a adequação do modelo institucional criado?
8. Em sua opinião, quais são os elementos mais importantes em um Distrito Turístico e que ajustes considera necessários no modelo atual?
9. Como este modelo pode ser replicado para outros territórios e que lições institucionais podem ser extraídas da experiência do Serra Azul?

Bloco 2 – Relações entre Atores e Poder

10. Quais são os mecanismos utilizados para articular os diferentes atores (Estado, prefeituras e empresários) e como avalia a efetividade dessa articulação?
11. Na prática, como se distribuem os papéis entre Governo Estadual, municípios e representantes empresariais no Conselho Gestor?
12. Com quais atores você percebe maior facilidade de diálogo e cooperação, e onde identifica maiores dificuldades de interação?
13. Como o arranjo atual equilibra os diferentes interesses e poderes dos atores envolvidos?

Bloco 3 – Processos Decisórios e Participação

14. Como o senhor(a) avalia o funcionamento prático do Conselho Gestor e a clareza sobre papéis e responsabilidades dos integrantes?

15. Como se dá o processo de tomada de decisões e como avalia a representatividade e legitimidade dessas decisões?

16. Como são tratados os conflitos de interesse e como a governança garante a participação efetiva dos diferentes atores?

17. Como avalia o nível de participação da sociedade civil organizada nos processos decisórios do Distrito?

Bloco 4 – Informação, Transparência e Comunicação

18. Quais ações são adotadas pelo Conselho para garantir transparência nas decisões e como avalia a qualidade da comunicação entre os atores?

19. Existem canais formais de prestação de contas à sociedade e como considera a eficácia desses mecanismos?

20. Como funciona o acesso à informação pelos cidadãos e stakeholders sobre as atividades e decisões do Distrito?

Bloco 5 – Coordenação de Políticas e Efetividade

21. Como a governança coordena as ações entre os diferentes municípios e articula as políticas públicas com as iniciativas privadas?

22. Que instrumentos de coordenação são utilizados e como avalia sua efetividade para atingir os objetivos da Lei?

23. Quais foram os principais desafios enfrentados e que aprendizados o Governo Estadual obteve com esse processo?

24. Como o Distrito se articula com outras políticas estaduais de turismo e desenvolvimento territorial?

Bloco 6 – Resultados, Impactos e Desenvolvimento

25. O senhor(a) percebeu mudanças concretas no desenvolvimento do turismo na região desde a instalação da governança do Distrito?

26. Que indicadores são utilizados para avaliar os resultados e como mensura o sucesso do modelo implementado?

27. O modelo atual tem contribuído para atingir os objetivos da Lei, como atrair investimentos e facilitar parcerias público-privadas?

28. Quais deveriam ser os próximos passos para fortalecer a governança e expandir os resultados do Distrito?

29. Se pudesse, o que mudaria ou aperfeiçoaria no atual arranjo de governança, considerando a perspectiva estadual de política pública?

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Perfil 2: Representantes das Prefeituras Municipais do Distrito Turístico Serra Azul

Objetivo: Compreender a percepção dos representantes municipais sobre a governança do Distrito Turístico de Serra Azul, sua estrutura, funcionamento, relações entre membros e resultados.

Bloco 0 – Informações de Identificação

1. Nome completo:
2. Cargo atualmente ocupado no Governo Municipal:
3. Tempo no cargo (em meses ou anos):
4. É membro titular ou suplente no Conselho Gestor do Distrito Turístico Serra Azul?
5. Frequência de participação das atividades.

Bloco 1 – Estruturação Institucional

6. Na perspectiva municipal, como avalia a Lei dos Distritos Turísticos e que benefícios concretos ela trouxe para seu município e para a região?

7. Como se deu a adesão de seu município ao Distrito Serra Azul e como avalia a adequação do modelo institucional às necessidades municipais?

8. Quais elementos considera mais importantes no funcionamento de um Distrito Turístico do ponto de vista da gestão municipal?

9. Como o modelo atual se articula com as estruturas e políticas municipais existentes, e que ajustes facilitariam essa integração?

Bloco 2 – Relações entre Atores e Poder

10. Como funciona a articulação entre as prefeituras participantes e destas com o Governo Estadual e setor privado no âmbito do Distrito?

11. Na prática, como seu município exerce seu papel no Conselho Gestor e como avalia o equilíbrio de poder entre os diferentes atores?

12. Com quais atores (outros municípios, Estado, empresários) seu município tem maior facilidade de diálogo e onde encontra maiores dificuldades?

13. Como são gerenciados os diferentes interesses municipais dentro do Distrito e como se constrói o consenso entre os municípios?

Bloco 3 – Processos Decisórios e Participação

14. Como avalia o funcionamento do Conselho Gestor e a participação efetiva dos representantes municipais nas decisões?

15. Como se dá o processo de tomada de decisões e como seu município influencia essas decisões?

16. As decisões tomadas no Conselho são percebidas como legítimas e representativas dos interesses municipais?

17. Como a comunidade local de seu município participa ou é envolvida nas discussões e decisões do Distrito?

Bloco 4 – Informação, Transparência e Comunicação

18. Como funciona a comunicação entre seu município e os demais atores do Distrito, e como avalia a qualidade dessa comunicação?

19. Que mecanismos de transparência são utilizados para informar a população municipal sobre as ações do Distrito?

20. Como seu município acessa e compartilha informações relevantes para as decisões do Conselho Gestor?

Bloco 5 – Coordenação de Políticas e Efetividade

21. Como o Distrito coordena as ações entre os municípios participantes e como essa coordenação impacta as políticas municipais de turismo?

22. Que instrumentos ou mecanismos facilitam a coordenação intermunicipal e como avalia sua efetividade?

23. Quais foram os principais desafios enfrentados por seu município na implementação das ações do Distrito?

24. Como as iniciativas do Distrito se articulam com os planos e projetos municipais de desenvolvimento turístico?

Bloco 6 – Resultados, Impactos e Desenvolvimento

25. Que mudanças concretas seu município percebeu no desenvolvimento do turismo local desde a criação do Distrito?

26. Como seu município mensura ou avalia os resultados das ações do Distrito em seu território?

27. O Distrito tem contribuído para atrair investimentos ou facilitar parcerias para seu município?

28. Quais seriam os próximos passos necessários para ampliar os benefícios do Distrito para seu município?

29. Se pudesse, o que mudaria ou aperfeiçoaria no atual arranjo de governança, considerando a perspectiva municipal de política pública?

APÊNDICE C

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Perfil 3: Representantes da Sociedade Civil (Empresários do Distrito Turístico Serra Azul)

Objetivo: Compreender a percepção dos representantes da sociedade civil (empresários) sobre a governança do Distrito Turístico de Serra Azul, sua estrutura, funcionamento, relações entre membros e resultados.

Bloco 0 – Informações de Identificação

1. Nome completo:
2. Nome e setor da empresa que representa (hotelaria, alimentação, entretenimento etc.):
3. Setor da empresa (ex: hotelaria, alimentação, entretenimento, comércio etc.):
4. Cargo que ocupa na empresa:
5. Tempo no cargo (em meses ou anos):
6. É membro titular ou suplente no Conselho Gestor do Distrito Turístico Serra Azul?
7. Frequência de participação nas atividades do Distrito:

Bloco 1 – Estruturação Institucional

8. Como empresário da região, como avalia a criação da Lei dos Distritos Turísticos e que benefícios ela trouxe para o setor privado?

9. Como tomou conhecimento do Distrito Serra Azul e como avalia a adequação do modelo institucional às necessidades do setor empresarial?

10. Na perspectiva empresarial, quais elementos considera mais importantes em um Distrito Turístico para gerar resultados efetivos?

11. Como o modelo atual facilita ou dificulta a participação e o engajamento do setor privado na governança territorial?

Bloco 2 – Relações entre Atores e Poder

12. Como funciona a articulação entre empresários e os atores públicos (Estado e municípios) no âmbito do Distrito?

13. Como avalia a representação do setor privado no Conselho Gestor e o equilíbrio de poder entre empresários e setor público?

14. Com quais atores (outros empresários, prefeituras, Estado) tem maior facilidade de diálogo e onde encontra maiores dificuldades?

15. Como são tratados os diferentes interesses empresariais dentro do Distrito e como se constrói consenso entre setor privado e público?

Bloco 3 – Processos Decisórios e Participação

16. Como avalia sua participação e a do setor empresarial nos processos decisórios do Conselho Gestor?

17. As decisões tomadas no Conselho consideram adequadamente as necessidades e perspectivas do setor privado?

18. Como avalia a legitimidade das decisões e se elas refletem os interesses dos empresários da região?

19. Que mecanismos existem para o setor empresarial influenciar as decisões e como considera sua efetividade?

Bloco 4 – Informação, Transparência e Comunicação

20. Como recebe informações sobre as ações e decisões do Distrito e como avalia a qualidade dessa comunicação?

21. Considera adequados os canais de comunicação entre a governança e o setor empresarial?

22. Como o setor privado compartilha informações relevantes (demandas, oportunidades, desafios) com a governança do Distrito?

Bloco 5 – Coordenação de Políticas e Efetividade

23. Como o Distrito coordena as iniciativas públicas e privadas e como essa coordenação impacta seus negócios?

24. Que instrumentos ou mecanismos facilitam a parceria entre setor público e privado, e como avalia sua efetividade?

25. Quais foram os principais desafios enfrentados pelo setor empresarial na participação do Distrito?

26. Como as ações do Distrito se articulam com as estratégias e necessidades de desenvolvimento dos negócios locais?

Bloco 6 – Resultados, Impactos e Desenvolvimento

27. Que mudanças concretas percebeu no ambiente de negócios e no desenvolvimento turístico da região desde a criação do Distrito?

28. O Distrito tem contribuído para atrair novos investimentos, facilitar parcerias ou gerar oportunidades de negócio?

29. Como mensura ou percebe os resultados das ações do Distrito para seu negócio e para o setor empresarial em geral?

30. Que ações ou iniciativas considera prioritárias para ampliar os benefícios do Distrito para o setor privado?

31. Se pudesse, o que mudaria no atual arranjo de governança para melhor atender às necessidades e expectativas do setor empresarial?