

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

RUBENS DA TRINDADE

**AS (IN)CAPACIDADES ESTATAIS FINANCEIRAS DO MINISTÉRIO  
DO TURISMO E SEUS EFEITOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS  
POLÍTICAS DE TURISMO**

Belo Horizonte  
2023

RUBENS DA TRINDADE

**AS (IN)CAPACIDADES ESTATAIS FINANCEIRAS DO MINISTÉRIO  
DO TURISMO E SEUS EFEITOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS  
POLÍTICAS DE TURISMO**

Documento de Tese apresentado ao Departamento de  
Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como  
requisito parcial para obtenção do título de Doutor em  
Ciência Política.

Linha de pesquisa: Estado, Gestão e Políticas Públicas

Orientadora: Dra. Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte  
2023

320	Trindade, Rubens da.
T833i	As (in)capacidades estatais financeiras do Ministério do Turismo e seus efeitos na implementação das políticas de turismo [manuscrito] / Rubens da Trindade. - 2023.
2023	197 f. : il. Orientadora: Márcia Miranda Soares.
	Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia.
	1. Ciência política – Teses. 2. Políticas públicas - Teses. 3. Turismo – Teses. 4. Brasil. Ministério do Turismo - Teses. I. Soares, Márcia Miranda. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

#### ATA 05ª/2023 DA DEFESA DE TESE DO ALUNO RUBENS DA TRINDADE

Realizou-se, no dia 28 de abril de 2023, às 08:30 horas, no Auditório Prof. Bicalho, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da tese, intitulada "AS (IN)CAPACIDADES ESTATAIS FINANCEIRAS DO MINISTÉRIO DO TURISMO E SEUS EFEITOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE TURISMO", elaborada e apresentada por RUBENS DA TRINDADE, número de registro 2018654106, graduado no curso de TURISMO. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Márcia Miranda Soares - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Telma Maria Gonçalves Menicucci (DCP/UFMG), Prof. José Angelo Machado (DCP/UFMG), Profa. Mariana Pereira Chaves Pimentel (UFJF), Prof. Rafael Almeida de Oliveira (FJP). A comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 28 de abril de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Marcia Miranda Soares, Professora do Magistério Superior**, em 28/04/2023, às 15:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Almeida de Oliveira, Usuário Externo**, em 28/04/2023, às 15:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jose Angelo Machado, Professor do Magistério Superior**, em 28/04/2023, às 15:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Telma Maria Goncalves Menicucci, Professora do Magistério Superior**, em 28/04/2023, às 16:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Pereira Chaves Pimentel, Usuário Externo**, em 03/05/2023, às 12:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 2235646 e o código CRC 3DF60451.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço energia e força que determina todas as coisas do Universo e que é impossível definir com palavras.

Agradeço a meus pais, pessoas humildes que lutaram para me dar condições de chegar até onde eles não tiveram oportunidade, me repassando a sabedoria que ambos adquiriram na “escola do mundo” e que transcende o espaço acadêmico. Obrigado também família! Essa vitória também é de vocês!

À professora Márcia Soares, que balizou este trabalho e que, apesar dos percalços da vida, mostrou sua força e me inspirou durante todo o tempo. Agradeço a motivação, incentivo e por sempre “me manter nos trilhos”, pois desde o primeiro momento já viu que eu facilmente poderia me perder no imenso mar de informações e diferentes caminhos que surgem na trajetória de uma pesquisa. Obrigado por ajudar a obter o melhor de mim, por meio das leituras cuidadosas de diferentes versões desta tese e pelas observações, críticas e sugestões apresentadas.

Às professoras Telma Maria Gonçalves Menicucci e Mariana Pereira Chaves Pimentel, pelas valiosas contribuições por ocasiões da defesa do projeto e qualificação que, sempre que possível, procurei incorporar.

Ao professor José Ângelo Machado e ao pesquisador Rafael Almeida de Oliveira, pelo pronto atendimento ao convite para participarem da banca de defesa dessa tese.

À professora Geralda Luiza de Miranda, pelas valiosas contribuições na fase qualitativa, especialmente no processo junto ao COEP/UFMG.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que me inspiraram e forneceram as bases importantes deste trabalho, mostrando que há muito além da percepção visual e do que é dito.

Sou grato à Bibina Sena “Wenceslau”, pelo companheirismo e parceria nas alegrias e percalços da vida, que fazem os pequenos momentos serem importantes.

Aos meus amigos de diferentes vertentes, principalmente aqueles que insistem em ter uma banda comigo, por simples diversão e amor ao som pesado e ao *underground*. Obrigado por me ouvirem e mostrar coisas importantes para minha evolução.

À UFMG e sua política de ações afirmativas que, por meio de uma política de cotas e outras ações, possibilitaram a mim e a outros estudantes o ingresso em um curso de pós-graduação, buscando o ideal de igualdade de oportunidades.

À Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade de Minas Gerais pela compreensão, apoio e oportunidade.

Às (aos) entrevistadas (os) pela atenção e tempo dispensados.

Ao amigo Rômulo Damasceno Ribeiro Lemos, companheiro que, devido às peculiaridades de pandemia, não foi possível conhecer pessoalmente, mas que graças às maravilhas tecnológicas esteve ao nosso lado a todo momento, com um profissionalismo e dedicação singulares. Obrigado amigo, esta tese também é sua! Continue sendo esse mago da estatística e o menino prodígio do “R” e outros programas, ajudando outros como eu a alcançar o que desejamos.

À minha irmã Gisele Gomes de Almeida, pelo suporte desde o primeiro momento.

E, finalmente, ao canal do Rob Hammer no Youtube, que me forneceu a dose diária de músicas estranhas e pesadas, feitas em todas as partes do mundo, que não só me inspiraram, mas também me mostraram que tem coisa boa em qualquer lugar deste planeta. Assim, distante temporal e espacialmente e, de repente, tão próximo e bem-vindo, pela magia da arte musical.

## RESUMO

A tese analisa os efeitos das capacidades financeiras do Ministério do Turismo (MTur) sobre a eficácia das ações dos programas de turismo desse órgão, tal como definidos nos Planos Plurianuais (PPAs) no período de 2004 a 2019. As questões que nortearam a pesquisa foram: como o volume e a forma de alocar recursos financeiros do MTur afetam a eficácia da implementação das ações de seus programas? Por que algumas ações apresentam maior ou menor eficácia em sua execução? Combinada com a capacidade financeira, como a capacidade burocrática pode explicar diferentes desempenhos dos programas do MTur? Para responder a essas questões, a pesquisa foi realizada em duas etapas, a primeira utilizou metodologia quantitativa para explicar a variável dependente (eficácia na execução das metas de ações programáticas do MTur no PPA da União) a partir de características financeiras das ações orçamentárias, sendo variáveis independentes: 1) a participação média da ação nos gastos totais orçamentários do MTur durante a vigência do PPA; 2) a média da variação dos recursos destinados às ações ao longo do PPA; 3) a média de contingenciamento ou aportes adicionais à ação durante sua execução orçamentária; 4) o percentual de participação das emendas parlamentares nos gastos autorizados para a ação, e 5) o percentual de gastos da ação executado diretamente pelo governo federal (MTur). Os resultados obtidos por modelos de regressão apontaram que foram mais eficazes as ações com maior percentual de execução direta pelo MTur, que tiveram aumento nos aportes de recursos orçamentários ao longo de sua execução ou cujos recursos tiveram menor participação de emendas parlamentares. Para melhor entender a eficácia das ações do PPA e complementar as análises realizadas na primeira fase, a segunda etapa da pesquisa, qualitativa, selecionou oito ações programáticas que se apresentaram como típicas e atípicas nos resultados da primeira etapa. Por meio de entrevistas com informantes-chaves, foram explorados os efeitos das capacidades burocráticas do MTur nos resultados das ações selecionadas. Os resultados apontam que no caso das duas ações típicas, a de “Concluir 2.300 obras de infraestrutura turística”, que teve eficácia alta e condições financeiras favoráveis, foi de fato beneficiada por um maior volume de recursos, mas também pela atuação dos técnicos da Caixa Econômica Federal. Já na ação “Promoção, marketing e apoio à comercialização no mercado europeu”, o baixo volume de recursos disponíveis aliados à deficiência de pessoal no MTur e na EMBRATUR contribuíram para a baixa eficácia. Em relação às seis ações atípicas analisadas, o mal desempenho da ação “Apoio a projetos de infraestrutura turística”, apesar das condições favoráveis de financiamento, parece ser explicado por problemas no planejamento, com superdimensionamento da meta. Quanto às outras cinco ações, que apresentaram condições financeiras desfavoráveis e uma alta eficácia, explicação dada para a ação “Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico” é sua implementação direta e centralizada no MTur, combinada com a sua alta prioridade de execução por causa da Copa do Mundo FIFA 2014. Para as outras quatro ações, o bom desempenho é atribuído à atuação da burocracia na melhoria dos projetos e à subestimação das metas no início da criação do MTur, em 2003. Outros aspectos relacionados à dimensão política e normativa, especialmente no tocante à participação de diversos atores no processo de implementação, apareceram como importantes para a eficácia das ações, o que recomenda novos estudos sobre o tema. A conclusão geral da tese é que o MTur apresentou fragilidade financeiras e burocráticas desde sua criação e, por isso, teve uma baixa eficácia em suas ações, que refletiram no baixo desempenho geral da política e incapacidade de alcançar a maioria das metas estipuladas entre 2004 e 2019. Com baixa participação no orçamento da União, perdeu recursos no período analisado e teve baixa autonomia na execução orçamentária, em função de emendas parlamentares e de transferências de recursos a outras entes da

federação. No tocante à burocracia, além do baixo número de servidores em relação às demandas existentes, a falta de incentivos na carreira motiva constantes mudanças nos atores implementadores da política. Contudo, observa-se que os técnicos do MTur cumprem um papel importante na gestão dos projetos, o que contribui para aumento da eficácia de algumas ações. Por ser um órgão novo e ter baixa capacidades burocráticas, o planejamento foi um aspecto importante na explicação de metas alcançadas muito acima ou abaixo do que proposto. Entende-se que os achados da pesquisa contribuem para o campo de estudo e para a gestão pública, especialmente em relação às políticas nacionais de turismo, ao apontar que existem fragilidades na atual política.

Palavras-chave: Análise de Políticas Públicas. Capacidades Estatais. Políticas de Turismo. Ministério do Turismo.



## ABSTRACT

The thesis analyzes the effects of the financial capacities of the Ministry of Tourism (MTur) on the effectiveness of the actions of the tourism programs performed by this institution, as defined in the Planos Plurianuais (PPAs) between 2004 and 2019. The questions that guided the research were: how does the volume and the way of allocating MTur's financial resources affect the effectiveness of the implementation of the actions of its programs? Why are any actions greater or lower effective in their execution? Combined with financial capacity, how can bureaucratic capacity explain different performances of MTur programs? To answer these questions, the research was carried out in two phases, the first used a quantitative methodology to explain the dependent variable (effectiveness in the execution of MTur programmatic action goals in the Union's PPA) from the financial characteristics of budgetary actions, being independent variables: 1) the average participation of the action in the total budgetary expenditures of the MTur during the term of the PPA; 2) the average of resources variation destined to actions throughout the PPA; 3) the average of contingency or additional contributions to the action during its budgetary execution; 4) the percentage of participation of the parliamentary amendments in the expenses authorized for the action, and 5) the percentage of expenses of the action executed directly by the federal government (MTur). The results obtained by regression models indicated that actions with a higher percentage of direct execution by the MTur were more effective, which had an increase in the allocation of budgetary resources throughout their execution or whose resources had lower participation in parliamentary amendments. To better understand the effectiveness of the PPA actions and complement the analyzes performed in the first phase, the second phase of the qualitative research selected eight programmatic actions that were typical and atypical in the results of the first phase. Through interviews with key informants, the effects of the MTur's bureaucratic capacities were explored on the results of selected actions. The results indicate that in the case of the two typical actions, "Complete 2,300 works of tourist infrastructure", which had high effectiveness and favorable financial conditions, was indeed benefited by a greater volume of resources, but also by the work of technicians from Caixa Econômica Federal. As for the action "Promotion, marketing and support for commercialization in the european market", the low volume of available resources combined with the personnel shortage at MTur and EMBRATUR contributed to the low performance of the action. Regarding the six atypical actions analyzed, the badly performance of the action "Support for tourism infrastructure projects", despite favorable financing conditions, seems to be explained by problems in planning, with an overestimation of the target. As for the other five actions, in which it is observed unfavorable financial conditions and high effectiveness, the explanation given for the action "Carry out 16 promotional campaigns aimed at the domestic market is its direct and centralized implementation in the MTur, combined with its high priority of execution by cause of the 2014 FIFA World Cup. For the other four actions, the good performance is attributed to the role of the bureaucracy in improving the projects and the underestimation of the goals at the beginning of the creation of the MTur, in 2003. Other aspects related to the political and regulatory dimension, especially regarding the participation of diverse actors in the implementation process, show up to be important for the effectiveness of actions, which recommends further studies on the subject. The general conclusion of the thesis is that the MTur has presented financial and bureaucratic fragility since its creation and, for this reason, had a low effectiveness in its actions, which reflected in the general low performance of the policy and inability to reach most of the goals stipulated between 2004 and 2019. With low participation in the Union budgetary, it lost resources in the analyzed period and had lower autonomy in budgetary

execution, due to parliamentary amendments and transfers of resources to other entities of the federation. As to bureaucracy, in addition to the low number of public servants in relation to existing demands, the lack of career incentives motivates constant changes in the actors implementing the policy. However, it is observed that MTur technicians play an important role in project management, which contributes to increasing the effectiveness of some actions. As it is a new entity and has low bureaucratic capacities, the planning was an important aspect in explaining goals achieved much higher or lower than proposed. It is understood that the research findings contribute to the field of study and to public management, especially in relation to national tourism policies, by pointing out that there are weaknesses in the current policy.

Keywords: Public Policy Analysis. State Capacity. Tourism Policies. Ministry of Tourism

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Ministros do turismo 2003 - 2019 .....	89
Quadro 2 - Emissão de portarias pelo MTur 2004-2019 .....	94
Quadro 3 – Metas PNT 2003-2007 .....	103
Quadro 4 – Metas PNT 2007-2010 .....	105
Quadro 5 – Metas PNT 2013-2016 .....	108
Quadro 6 – Programas MTur 2003-2019 .....	112
Quadro 7 – Metas/Indicadores PPA 2016-2019 .....	116
Quadro 8 – Congruência entre metas do PNT e PPA .....	117
Quadro 9 – Análise comparativa PNT x PPA .....	123
Quadro 10 – Programas e ações PPA 2004 a 2019 .....	127
Quadro 11 - Definição e operacionalização das variáveis .....	130
Quadro 12 - Ações retiradas das análises (2004-2019) .....	133
Quadro 13 - Casos selecionados pela Distância de Cook .....	145
Quadro 14 - Ações x Entrevistados .....	148
Quadro 15 – Concluir 2.300 obras de infraestrutura turística .....	150
Quadro 16 - Promoção, marketing e apoio à comercialização no mercado europeu .....	155
Quadro 17 - Apoio a projetos de infraestrutura turística .....	156
Quadro 18 - Fomento à criação de associações de turismo segmentado .....	158
Quadro 19 – Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico .....	161
Quadro 20 - Promoção de eventos para a divulgação do turismo interno .....	170
Quadro 21 - Capacitação de gestores públicos e empreendedores na área do turismo .....	173
Quadro 22 - Certificação de empreendimentos, equipamentos e produtos do segmento turístico .....	176

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição de quartis da variável dependente e independentes .....	134
Tabela 2 - Ações de destaque orçamentário do MTur.....	135
Tabela 3 - Ações retiradas dos modelos pela Distância de Cook.....	137
Tabela 4 - Resumo dos coeficientes dos modelos de regressão .....	138

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Atores e Interesses relacionados à política pública de turismo.....	64
Figura 2 - Trajetória da política pública de turismo no Brasil (1923-2019).....	78
Figura 3 - Correlograma das variáveis dependente e independentes.....	136

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Orçamento do MTur, em bilhões de reais 2004 - 2019.....	85
Gráfico 2 - Variação do orçamento aprovado total da União e do MTur (2004- 2019).....	117
Gráfico 3 - Histograma das variáveis dependente e independentes (N = 51).....	134

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CNTUR	Conselho Nacional de Turismo
COMBRATUR	Comissão Brasileira de Turismo
DIP	Departamento de Imprensa e Programada
DNI	Departamento Nacional de Informações
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
EUA	Estados Unidos da América
FUNGETUR	Fundo Geral do Turismo
LGT	Lei Geral do Turismo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MICT	Ministério da Indústria Comércio e Turismo
MET	Ministério do Esporte e Turismo
MTur	Ministério do Turismo
NPM	New Public Management
NTC	Nota Técnica Conjunta da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
OGU	Orçamento Geral da União
OI	Orçamento Impositivo
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PPA	Plano Plurianual
SICONV	Sistema de Convênios Federal
TSI	Turismo Sustentável e Infância
TVU	Transferências Voluntárias da União
WTTC	World Travel Turism Council
PT	Partido dos Trabalhadores

MDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PSL	Partido Social Liberal
DAS	Direção e Assessoramento Superiores



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>CAPACIDADES ESTATAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>26</b>
2.1	CAPACIDADES ESTATAIS: CONCEITOS, EVOLUÇÃO E ENFOQUES .....	26
2.2	EFEITOS DAS CAPACIDADES ESTATAIS NA IMPLEMENTAÇÃO E RESULTADOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	33
2.3	CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DO ESTADO E DE SUAS POLÍTICAS.....	37
2.4	ASPECTOS BUROCRÁTICOS DA CAPACIDADE ESTATAL.....	41
2.5	OUTROS ASPECTOS DAS CAPACIDADES ESTATAIS .....	51
2.5.1	<i>Aspectos normativos</i> .....	52
2.5.2	<i>Aspectos políticos</i> .....	56
2.6	SÍNTESE SOBRE AS CAPACIDADES ESTATAIS.....	62
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO CONTEXTO BRASILEIRO.....</b>	<b>64</b>
3.1	FENÔMENO TURÍSTICO, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO.....	64
3.2	A POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO: CONTEXTUALIZAÇÃO, TRAJETÓRIA E ASPECTOS GERAIS .....	68
3.3	O MINISTÉRIO DO TURISMO E A ATUAL POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO .....	79
3.4	ASPECTOS FINANCEIROS, BUROCRÁTICOS, POLÍTICOS E NORMATIVOS DO MTUR.....	84
3.4.1	<i>Aspectos financeiros</i> .....	84
3.4.2	<i>Aspecto burocráticos</i> .....	85
3.4.3	<i>Aspectos políticos</i> .....	88
3.4.4	<i>Aspectos normativos</i> .....	93
3.5	SÍNTESE DO CAPÍTULO .....	96
<b>4</b>	<b>O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE TURISMO.....</b>	<b>99</b>
4.1	OS PLANOS NACIONAIS DE TURISMO – OBJETIVOS, PROGRAMAS, AÇÕES E METAS.....	100
4.2	OS PLANOS PLURIANUAIS – ASPECTOS GERAIS E RELAÇÃO COM A LDO E LOA .....	113
4.3	CONGRUÊNCIAS ENTRE O PNT E O PPA .....	117
4.4	SÍNTESE DO CAPÍTULO .....	121
<b>5</b>	<b>OS EFEITOS DAS CAPACIDADES FINANCEIRAS DO MTUR NA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS .....</b>	<b>124</b>
5.1	DESENHO DE PESQUISA: QUESTÃO, HIPÓTESES, AMOSTRA E VARIÁVEIS .....	125
5.1.1	<i>Questão e hipóteses</i> .....	125

5.1.2	<i>Amostra</i>	126
5.1.3	<i>Variáveis</i>	129
5.2	ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS .....	131
5.3	ANÁLISE DE CORRELAÇÃO E REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA.....	136
5.4	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	139
<b>6</b>	<b>AS CAPACIDADES BUROCRÁTICAS DO MTUR NA IMPLEMENTAÇÃO E EFICÁCIA DE AÇÕES PROGRAMÁTICAS .....</b>	<b>141</b>
6.1	METODOLOGIA.....	143
6.1.1	<i>Casos selecionados</i> .....	143
6.1.2	<i>Coleta de dados e métodos de análise</i> .....	146
6.2	RESULTADOS: OS EFEITOS DAS CAPACIDADES BUROCRÁTICA DO MTUR NA EFICÁCIA DAS AÇÕES PROGRAMÁTICAS DE TURISMO. ....	149
6.2.1	<i>Concluir 2.300 obras de infraestrutura turística</i> .....	149
6.2.2	<i>Promoção, marketing e apoio à comercialização no mercado europeu</i> .....	154
6.2.3	<i>Apoio a projetos de infraestrutura turística</i> .....	156
6.2.4	<i>Fomento à criação de associações de turismo segmentado</i> .....	157
6.2.5	<i>Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico</i> .....	160
6.2.6	<i>Promoção de eventos para a divulgação do turismo interno</i> .....	168
6.2.7	<i>Capacitação de gestores públicos e empreendedores na área do turismo</i> .....	172
6.2.8	<i>Certificação de empreendimentos, equipamentos e produtos do segmento turístico</i> .....	175
6.3	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	177
<b>7</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>181</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>186</b>
	<b>ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>195</b>

# 1 INTRODUÇÃO

A tese tem como objetivo principal analisar os efeitos das capacidades financeiras e burocráticas do Ministério do Turismo (MTur) sobre a eficácia das ações dos programas de turismo desse órgão, assim como definidos nos Planos Plurianuais (PPA)<sup>1</sup> do período de 2004 a 2019.

O conceito de capacidades estatais nas Ciências Sociais não é de fácil apreensão, variando de acordo com autores, suas propostas de análise e tradições teóricas. Com base em Gomide e Pires (2016) são identificadas ao menos duas gerações de análise sobre capacidades estatais. Na primeira geração, o conceito está relacionado a um conjunto de medidas para a proteção da soberania de uma nação, que guiaram estudos dedicados à análise dos processos históricos de construção do Estado nacional e de sua autonomia. Na segunda geração, na qual se situa o presente trabalho, os estudos têm como entendimento básico que as capacidades estatais são as habilidades do Estado para levar a efeito suas políticas públicas e alcançar os resultados desejados, podendo ser esses mais ou menos eficientes, eficazes e efetivos.

A eficácia pode ser entendida como produzir os resultados planejados, ou seja, alcançar os objetivos e metas previstos para uma política dentro dos prazos estabelecidos (cronograma). Dessa forma, cumpre-se aquilo que foi prometido (ROBBINS, 2000). De forma similar, Figueiredo e Mello (2009) apontam que a eficácia é a relação entre os resultados obtidos e os resultados desejados ou previstos.

A literatura sobre capacidades estatais é algo central para o estudo de implementação de políticas públicas dentro da Ciência Política. Essa literatura tem avançado na tentativa de melhorar as análises, alcançar validade de constructo e evitar problemas de endogeneidade nas pesquisas sobre o tema. Para autores como Cingolani (2013) e Gomide, Pereira e Machado (2017), pode-se tomar as dimensões como variáveis explicativas ou independentes para análise dos resultados da implementação de políticas (variáveis dependentes), o que propicia um melhor entendimento do processo de produção de políticas públicas. Para Cingolani (2013), os

---

<sup>1</sup> O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento orçamentário e financeiro governamental, estabelecido pela Constituição, para a definição de diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para o período de quatro anos.

estudos sobre capacidades estatais têm diminuído a possibilidade de adoção de capacidade do Estado como um conceito genérico.

Apesar do aumento no número de pesquisas envolvendo as capacidades estatais, o Mtur e as políticas nacionais de turismo são pouco estudados sob essa perspectiva (SANTIAGO, 2017). Com base nisso, acredita-se que uma análise dos efeitos do financiamento e do papel da burocracia do Mtur sobre a eficácia das políticas nacionais de turismo pode ser uma contribuição importante nessa área de políticas públicas. Outra motivação para escolha da política de turismo é o fato dessa política ser caracterizada por uma institucionalização recente, o que abre caminho para um vasto campo a ser pesquisado. A literatura aponta que a política de turismo ainda está em processo de consolidação, uma vez que a importância dada à política pelo do Estado brasileiro variou bastante a partir de 1920 e sua institucionalização se deu de maneira descontínua. Ainda, ao optar pelo estudo sobre as capacidades estatais envolvendo as políticas de turismo, busca-se explorar o desempenho de estruturas estatais recentes do governo nacional brasileiro a partir de um desenho de pesquisa que pode ser adotado para a mesma política ao longo do tempo ou replicado para outras políticas e instituições de características similares.

Os resultados da pesquisa também podem contribuir para a gestão da política nacional de turismo, considerando que o conhecimento do planejamento das políticas do MTur, de suas eficácias e de fatores que contribuem para os melhores resultados na implementação da política apontam gargalos a serem superados para o aperfeiçoamento dessa política.

A pesquisa está inserida em dois subcampos da Análise de Políticas Públicas: o de capacidades estatais na implementação de políticas públicas e o de avaliação de políticas públicas para verificação de seus resultados. O entendimento é de que as capacidades estatais, entendidas principalmente em seus arranjos institucionais, evidenciam o que as organizações são capazes (ou não) de promover em termos de políticas públicas e podem contribuir ou restringir os resultados pretendidos com programas, projetos ou ações planejadas. No caso dos órgãos de um governo, essas capacidades constituem os parâmetros e as regras que definem e diferenciam os processos e os mecanismos que operam na implementação de cada política pública de maneira específica, definindo sua trajetória, seu sucesso ou suas falhas (NORTH, 1990; PIRES; GOMIDE, 2014; SKOCPOL; FINEGOLD, 1982; PIERSON, 1993).

O turismo é considerado um fenômeno típico da sociedade contemporânea. Por ser gerador de impactos nas sociedades e nos territórios, o Estado desempenha importante papel na definição, coordenação, fiscalização e gestão da política de turismo. De forma geral, as políticas de turismo podem ser divididas em três gerações: a primeira geração tinha seus objetivos voltados para o fomento do que se denominou “turismo de massa”; a segunda tem seu foco no desenvolvimento sustentável da atividade; e a terceira tem como objetivo a criação e a manutenção de uma estrutura turística competitiva. No Brasil, a partir da década de 1920, a política de turismo refletiu o que era adotado em contexto mundial e sua trajetória foi bastante irregular e com pouca institucionalização. Um importante marco dessa política foi a criação do MTur em 2003. Contudo, o órgão se conformou com muita baixa participação no Orçamento Geral da União e falta de um corpo técnico próprio, uma vez que o primeiro concurso só foi realizado em 2006. Entre os anos de 2003 e 2010, houve um crescimento gradativo do orçamento, mas que diminuiu nos anos posteriores e retornou a patamares semelhantes ao orçamento de 2004, em 2019. Em relação à burocracia do Ministério, observa-se que de um total de 177 servidores concursados, em 2006, somente 57 deles continuavam no Ministério em 2020, quando foram obtidas informações por meio de Lei de Acesso à Informação. Esses dados apontam fragilidades do órgão gestor da política nacional de turismo e nos provoca a investigar os efeitos de sua trajetória de financiamento e de recursos burocráticos nos resultados da política planejada.

As questões que nortearam a tese são três: como o volume e a forma de alocar recursos financeiros do MTur, para executar suas políticas, afetam a eficácia das ações de seus programas? Por que algumas ações apresentam maior ou menor eficácia em sua execução? Combinadas com a capacidade financeira, como a capacidade burocrática pode explicar diferentes desempenhos das ações programáticas do MTur?

O estudo teve como delimitação temporal o período de 2004 a 2019. O ano de 2004 corresponde ao primeiro ano do PPA 2004-2007, que é balizado pelo primeiro Plano Nacional de Turismo (2003-2007) – lançado após a criação do Ministério do Turismo em 2003 (BRASIL, 2003b). Já o ano de 2019 marca o fim do último dos PPA implementados, sendo ainda o período mais recente para levantamento de dados e informações governamentais disponíveis (BRASIL, 2020j).

O pressuposto geral da tese é que o Ministério do Turismo, estrutura recente na configuração institucional do governo federal brasileiro, apresenta baixa capacidade financeira e burocrática na implementação de suas políticas e, em decorrência, baixa eficácia das ações previstas no PPA. Assim, o objetivo geral de pesquisa foi analisar como as capacidades estatais do MTur, em suas dimensões financeiras e burocráticas, afetam a eficácia na implementação das ações dos programas nacionais de turismo, planejados por meio do PPA e executados de 2004 a 2019. Nesse esforço analítico, tomou-se como objetivos específicos:

- A partir da literatura especializada, descrever a criação e o desenvolvimento do MTur e suas capacidades para planejar e implementar políticas públicas de turismo, tendo como foco as dimensões financeira e burocrática, mas também considerando as capacidades políticas e normativas.
- Apresentar os programas nacionais de turismo de quatro PPAs vigentes desde a criação do Mtur, destacando suas ações, objetivos e metas. Analisar suas alterações normativas ao longo do tempo e sua congruência com os quatro Planos Nacionais de Turismo.
- Correlacionar a variável dependente (a eficácia na execução das metas de ações programáticas do MTur no PPA da União) com características financeiras das ações orçamentárias, adotadas como variáveis independentes.
- Realizar estudos de casos, aprofundando o conhecimento sobre as capacidades estatais do MTur – com foco na capacidade burocrática – para melhor entender o desempenho das ações do PPA implementadas por este órgão, a partir de entrevistas semiestruturadas em profundidade.
- Apontar perspectivas e desafios enfrentados pela política nacional de turismo e indicar aspectos que precisam ser fortalecidos para avançar nas políticas rumo à uma maior eficácia na execução dos programas.

A metodologia adotada para cumprir os objetivos e testar as hipóteses da tese, que têm como cerne explicar a eficácia das ações nacionais de turismo a partir das capacidades do Mtur, foi feita em duas etapas, cada uma dedicada a uma das duas dimensões das capacidades estatais destacadas como fatores explicativos, a financeira e a burocrática.

A primeira etapa, de cunho quantitativo, analisa os efeitos da dimensão financeira a partir de cinco aspectos relacionados ao financiamento de cada ação dos programas previstos nos PPAs (variáveis independentes): 1) A participação média da ação nos gastos totais orçamentários do Mtur durante a vigência do PPA; 2) A média da variação dos recursos destinados às ações ao longo do quadriênio do PPA; 3) A média de contingenciamento ou aportes adicionais à ação durante sua execução orçamentária no quadriênio; 4) O percentual de participação das emendas parlamentares nos gastos autorizados para a ação, e 5) O percentual de gastos da ação executado diretamente pelo governo federal (Mtur).

Foram identificadas 194 ações executadas em quatro PPAs: 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019, e 16 LOAs correspondentes a esses PPAs. Em função de algumas metas de ações não contemplarem todo o quadriênio de vigência de um PPA, optou-se por trabalhar com os resultados das metas das ações somadas para o quadriênio, o que levou a 75 ações. Após a exclusão de alguns *outliers*, chegou-se a 51 ações analisadas nos modelos de regressão para o período de 2004 a 2019.

Para explicar os efeitos das cinco variáveis financeiras sobre a eficácia das 51 ações, medida pelo percentual de alcance das metas físicas fixadas nos PPAs, foi realizado em um primeiro momento a associação entre as variáveis por meio de testes de correlação. Em seguida, elaborou-se modelos de regressão linear múltipla, que faz uso do método dos mínimos quadrados, para verificar o percentual da variância da variável dependente que é explicado pelas independentes inseridas, bem como verificar se estas últimas são estatisticamente significantes. Para definir os modelos de regressão, adotou-se o método *stepwise*. Também foi utilizado o método da “Distância de Cook”, para retirar casos muito destoantes do restante das observações.

A segunda etapa da pesquisa, qualitativa, buscou aprofundar a análise dos efeitos das capacidades financeiras, por meio da mobilização de outra dimensão das capacidades estatais: a burocrática. Usando os dados das correlações da primeira etapa da pesquisa, optou-se por selecionar casos típicos – que comprovaram as hipóteses de influência dos fatores financeiros na eficácia – e atípicos – que tiveram comportamento muito distintos do esperado: condições financeiras ruins e eficácia alta ou condições financeiras boas e eficácia baixa. A seleção dos casos típicos e atípicos foi feita a partir dos casos retirados na primeira etapa, por meio do

método da Distância de Cook, considerando os mais destoantes. Foram selecionadas 8 ações (casos), dentre as 75 analisadas na fase quantitativa – duas ações típicas e seis ações atípicas.

A análise dos efeitos das capacidades burocráticas sobre a eficácia das 8 ações foi feita a partir de entrevistas semiestruturadas com atores-chaves que executaram funções no MTur e que atuaram na implementação de uma ou mais das ações selecionadas. Seis entrevistados responderam ao questionário (Anexo 1) elaborado para essa etapa da pesquisa.

A tese está organizada em cinco capítulos, além dessa Introdução e das Conclusões. O primeiro capítulo é a Introdução. O segundo capítulo, de natureza teórica, está dividido em seis seções que: i) apresentam o conceito de capacidades estatais, que pode variar conforme a filiação teórica dos; ii) evidenciam aspectos teóricos relacionados aos efeitos das capacidades estatais na implementação e resultados de políticas públicas; iii) destacam o conceito e a importância das capacidades financeiras para implementação de políticas públicas; iv) fazem uma revisão da literatura sobre capacidade burocrática e apontam que o Estado necessita de uma burocracia especializada e coesa para levar a efeito suas políticas; v) apresentam outras duas dimensões das capacidades estatais que também podem ser mobilizadas para compreender os resultados de políticas públicas: a política e a normativa; e vi) realiza uma síntese do capítulo.

O terceiro capítulo, dividido em cinco seções, apresenta e discute as políticas públicas de turismo no Brasil. A primeira seção traz à baila as discussões teóricas sobre o turismo, seu desenvolvimento como fenômeno contemporâneo e sua maior atenção do setor público. A segunda seção tem seu foco voltado para contextualização, trajetória e outros aspectos da política nacional de turismo que, de maneira geral, se manteve institucionalmente frágil ao longo do seu percurso. Já na terceira seção, o objetivo é abordar o Ministério do Turismo e algumas características gerais da política implementada pelo órgão, com destaque para os principais programas e marcos normativos. Na quarta seção, a atenção se volta para uma análise de alguns aspectos das capacidades do MTur nas dimensões financeira, burocrática, normativa e política. Por fim, a quinta seção sintetiza o que foi abordado no capítulo.

O quarto capítulo apresenta o planejamento da política nacional de turismo e é dividido em quatro seções, sendo que na última é realizada uma síntese do capítulo, de forma análoga ao que foi feito nos capítulos anteriores. Na primeira seção, realizou-se uma análise descritiva dos quatro Planos Nacionais de Turismo – PNTs (1) 2003-2007; 2) 2007-2010; 3) 2013-2016 e 4) 2018-2022), que deveriam ser o principal instrumento de planejamento da política nacional



de turismo. Já na segunda seção, o foco é voltado para as ações do Mtur nos quatro Plano Plurianuais (PPAs), que são executados por meio das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). Na terceira seção é feita uma análise de congruência entre os dois instrumentos de planejamento da política nacional de turismo: PNT e PPA.

O quinto capítulo apresenta, em sua primeira seção, o desenho da pesquisa quantitativa que buscou captar os efeitos das variáveis financeiras sobre a eficácia das ações de turismo. Tem as questões que balizaram essa fase da pesquisa, as hipóteses, a amostra e as variáveis. A segunda seção realiza uma análise descritiva dos dados e das variáveis dependente e independentes. A terceira seção apresenta os modelos e as análises realizadas por meio de regressão linear múltipla. Na quarta e última seção são apresentados os principais achados dessa etapa, reconhecendo as limitações dos modelos quantitativos adotados para explicar a eficácia das ações ao se considerar a multiplicidade e complexidade de fatores que explicam os resultados de uma política pública.

O sexto capítulo aponta a metodologia utilizada na segunda etapa da pesquisa, de cunho predominantemente qualitativo, que tem como foco a mobilização da dimensão burocrática e outros aspectos das capacidades estatais para explorar causalidades na explicação da eficácia de 8 ações implementadas pelo MTur entre 2003 e 2019. O capítulo, que é dividido em três seções, apresenta na primeira seção uma descrição da metodologia utilizada para selecionar os casos e coletar dados. A segunda seção expõe os resultados dos possíveis efeitos das capacidades burocráticas do MTur sobre a eficácia das ações. Por fim, a última seção realiza um balanço geral dos resultados desta etapa qualitativa, apontando as principais contribuições das entrevistas.

O sétimo capítulo trata das conclusões, que destacam a baixa eficácia das ações do Mtur (Média de 49,5% e Mediana de 37%) e a alta concentração de recursos em ações específicas, relacionadas à infraestrutura. Os modelos de regressão linear múltipla corroboram com a comprovação de três das hipóteses de pesquisa. A eficácia das ações de turismo é maior: quanto maior o aporte de recursos orçamentários adicionais em relação ao previstos na LOA durante a execução da ação nos quatro anos de PPA; quanto menor o percentual de emendas parlamentares no montante total de recursos destinados a uma ação; e quanto maior o volume de recursos da ação executados diretamente pelo MTur.

Os resultados da fase qualitativa apontam que no caso das duas ações típicas, a de “Concluir 2.300 obras de infraestrutura turística”, que teve eficácia alta e condições financeiras favoráveis, o maior volume de recursos e a atuação dos técnicos da Caixa Econômica Federal corroboraram para o bom desempenho da ação. Já na ação “Promoção, marketing e apoio à comercialização no mercado europeu”, a falta dos recursos necessários para o financiamento, aliados à deficiência de pessoal no MTur e na EMBRATUR, contribuíram para a baixa eficácia. Em relação às seis ações atípicas analisadas, na ação “Apoio a projetos de infraestrutura turística”, que contava com condições favoráveis de financiamento, o baixo desempenho parece ser explicado por problemas no planejamento, com superdimensionamento da meta. Nas cinco ações restantes, que apresentaram condições financeiras desfavoráveis e uma alta eficácia, a explicação apresentada para a ação “Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico” é sua implementação direta e centralizada no MTur, combinada com a sua alta prioridade de execução por causa da Copa do Mundo FIFA 2014. Para as outras 4 ações, observou-se que a atuação da burocracia na melhoria dos projetos, aliada à subestimação das metas no início da criação do MTur, em 2003, contribuíram para o bom desempenho dessas ações.

## **2 CAPACIDADES ESTATAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Esse capítulo tem como objetivo realizar uma revisão da bibliografia envolvendo as capacidades estatais e sua importância para a implementação de políticas públicas. Entende-se que este é um tema de suma importância para os estudos que buscam melhor entendimento sobre os resultados das políticas públicas, como é o caso dessa tese, focada na análise da eficácia dos programas nacionais de turismo. O tema das capacidades estatais apresenta duas gerações de análise e ampla variedade de enfoques e abordagens, que serão sintetizadas no capítulo para situar o presente trabalho na segunda geração de pesquisas e explicar algumas dimensões das capacidades que serão utilizadas na tese.

### **2.1 Capacidades estatais: conceitos, evolução e enfoques**

As definições sobre capacidade estatais podem variar conforme a filiação teórica dos autores e as suas perspectivas normativas sobre o papel do Estado. Conforme apontado por Cingolani (2013), as acepções compreendem um espectro que abrange desde visões liberais, como a de Centeno (2002), que associa as capacidades estatais às habilidades do Estado de proteger os direitos de propriedade, garantir contratos e conquistar a credibilidade dos investidores privados, até enunciados mais direcionados para a questão fiscal, como o de Tilly (1990), que vincula o conceito às habilidades do Estado de captar recursos para financiamento de bens públicos para a sociedade.

O conceito de capacidades estatais tem uma longa história nas Ciências Sociais e diversos autores têm adotado diferentes definições, de acordo com suas propostas de análise e tradições teóricas. Para Gomide e Pires (2016), podem ser identificados ao menos dois níveis ou duas gerações de análise sobre capacidades estatais. Em um nível mais geral, na primeira geração, o conceito refere-se à criação e à manutenção da ordem em um determinado território, relacionado a um conjunto de medidas para a proteção da soberania de uma nação. Essa abordagem guiou estudos sobre o tema, que foram em grande parte dedicados à análise dos processos históricos de construção do Estado, o que trouxe avanços na compreensão sobre a formação e construção dos aparatos governamentais, embasando estudos sobre autonomia.

Assim, o conceito de capacidade do Estado seria empregado para explicar as situações em que os Estados emergem e atuam de forma autônoma em prol da ordem e do desenvolvimento social. Na segunda geração, os estudos estão ancorados no conceito de que, superados os estágios iniciais de estruturação das capacidades do Estado, essas capacidades se voltam para a provisão de bens e serviços públicos, em um nível mais concreto e específico se comparado ao nível anterior. Assim, as capacidades do Estado se direcionam para o agir de forma efetiva na identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega desses bens e serviços. Nesse sentido, por meio de suas capacidades, o Estado tem autonomia e poder infraestrutural<sup>2</sup> para atuar efetivamente na produção de políticas públicas (SKOCPOL, 1985; SKOCPOL; FINEGOLD, 1982; MANN, 1984).

Segundo Skocpol (1985), que se situa dentre os autores da primeira geração, os estudos sobre capacidades foram intensificados nas décadas de 1980, impulsionados pelo movimento “estatista”, que interpretava o Estado como um ator autônomo e dotado de racionalidade própria, capaz de estabelecer seus próprios objetivos. Nesse sentido, a autonomia estatal estaria relacionada à capacidade do Estado em definir e implementar suas políticas de forma independente. A autora ressalta, ainda, que a capacidade estatal diz respeito à habilidade de implementar metas oficiais, especialmente sobre a oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos ou em face de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes. Observa-se que “estatismo” na década de 1980 trouxe novamente à baila a teoria do desenvolvimento do pós-guerra, que posicionava o Estado como um ator central para a promoção de mudanças estruturais. Assim, a ação estatal volta a ser vista como essencial para produzir políticas estratégicas para o desenvolvimento de territórios e/ou de uma nação, promovendo a industrialização, a modernização de diversos setores e fornecendo a infraestrutura necessária para a produção de bens e serviços (SKOCPOL, 1985; MANN, 1984).

No que tange a segunda geração das pesquisas sobre capacidades estatais, autores como Gomide e Pires (2016) apontam que os grandes aparatos estatais que se constituíram em meados do século XX e apresentavam estruturas verticalizadas, se fragmentaram a partir de processos de descentralização, privatização e desregulação. Assim, novos atores econômicos, políticos e

---

<sup>2</sup> Mann (1984) desenvolve o conceito de poder infraestrutural do Estado, entendido como a habilidade deste de penetrar a sociedade civil e implementar suas decisões em todo o território.

sociais, passaram a ser inseridos nos processos de tomada de decisão e implementação de políticas públicas. Nessa perspectiva, a produção dessas políticas passa a exigir arranjos e estruturas mais complexas – reflexos das modificadas relações entre Estado, sociedade e mercado. Esses autores enfatizam que “as transformações do Estado exigem novas interpretações sobre as implicações para a sua capacidade de produzir políticas públicas” (GOMIDE; PIRES, 2016, p. 125).

Dentro dessa linha da segunda geração, Cingolani (2013) subdivide capacidades estatais em sete dimensões de poder do Estado, sendo essas: a) coercitivo/militar; b) fiscal; c) burocrática (administrativa/implementação); d) transformadora ou industrializante; e) cobertura relacional / territorial; f) legal; g) político. Com base em Tilly (1990), Cingolani (2013) e Pires e Gomide (2014), as sete dimensões do poder do Estado podem assim ser definidas:

- a) coercitivo/militar – capacidade de monopolizar a gestão do poder de coerção;
- b) fiscal – capacidade de obter recursos orçamentários necessários para execução das despesas necessárias à provisão de bens públicos e implementação de políticas;
- c) burocrática (administrativa/implementação) – baseada em preceitos weberianos, diz respeito à capacidade de dotar o Estado de uma burocracia especializada, para implementação de políticas públicas;
- d) transformadora ou industrializante – capacidade de intervenção do Estado no sistema produtivo;
- e) cobertura relacional – interação do Estado com a sociedade;
- f) legal – capacidade de formular normas e diretrizes capazes de levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para geração de resultado;
- g) política - negociação e condução de processos decisórios compartilhados envolvendo o processamento de conflitos, prevenindo a captura por interesses específicos.

A partir do entendimento de que diversos autores têm adotado diferentes definições, de acordo com suas propostas de análise e tradições teóricas, é possível observar associações que abrem caminho para novas conceituações e criação de outras dimensões. Um exemplo é o conceito de dimensão política adotado por Pires e Gomide (2014, p. 19), que engloba duas das dimensões mencionadas: a de cobertura relacional e política, que poderia ser denominada

dimensão político-relacional, uma vez que, para esses autores, essa dimensão é orientada pela existência e formas de interações das burocracias do poder executivo com diversos atores, tais como: servidores do poder executivo, atores político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais e seus partidos políticos); sociedade civil (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras); e, órgãos de controle (sejam eles internos ou externos). Nessa perspectiva, ao se analisar a dimensão política neste trabalho, mesmo sem maiores aprofundamentos, estamos abordando também aspectos relacionais, com base nos entendimentos desses atores.

Para Cingolani (2013), a descrição que dá subsídios para definição e avaliação das capacidades varia de acordo com cada política a ser analisada. Sendo que a literatura tem associado capacidade do Estado a diferentes resultados: crescimento e desempenho econômico; industrialização; inovação; níveis de violência; prevenção de guerras civis e conflitos, contágio de guerra; implementação de acordos de paz, entre outros. Nesse eixo analítico, no qual a literatura evidencia diferentes possibilidades de análise sobre capacidades, o importante é ter conhecimento do objeto de pesquisa, para que a partir dele sejam feitas as escolhas das dimensões que melhor possibilitam suas análises.

Os avanços na discussão sobre capacidade estatal têm buscado maior clareza de definições e operacionalização, especialmente no que diz respeito às escolhas das dimensões das capacidades, por parte do pesquisador. A literatura aponta que definir e medir a noção de capacidades estatais apresenta dois problemas: o aspecto multidimensional, uma vez que não existe consenso a respeito das dimensões que compõem as capacidades do Estado; que, geralmente se relacionam e são resultado de diversos fatores. Em segundo lugar, além da sua definição, as capacidades não podem se dissociar da pergunta: capacidades para quê? Entende-se, a partir disso, que não é possível fazer uso das mesmas capacidades para intervir em distintos problemas públicos. Portanto, em relação ao primeiro problema mencionado, multidimensionalidade, existe uma tensão entre a tendência de se usar mais ou menos dimensões nas pesquisas. Por outro lado, o segundo problema está relacionado à importância de ajustar a definição de capacidade estatal ao contexto setorial que se pretende abordar (CINGOLANI, 2013). Logo, é possível observar que as análises envolvendo as capacidades estatais para a implementação de políticas públicas são complexas devido ao caráter multidimensional e contexto que afetam os resultados. Nessa esteira analítica, a delimitação das

análises nas dimensões de poder do Estado escolhidas de acordo com o objeto de pesquisa, tende a fornecer mais acuidade, balizando e fornecendo subsídios para coleta e análise de dados (CINGOLANI, 2013; PIRES E GOMIDE, 2014).

Para Souza (2016), o conceito de capacidade estatal incorpora algumas variáveis, sendo essas políticas, institucionais, administrativas e técnicas. Para essa autora, pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições à disposição do Estado para elaboração e implementação de políticas. Já para Gomide e Pereira (2016), no setor público, a capacidade é definida como a habilidade do governo de dirigir e controlar seus recursos humanos, financeiros, informacionais e físicos com o objetivo de realizar as missões organizacionais. Nessa perspectiva, o conceito de capacidades estatais é permeado pelas ideias de desempenho, podendo ser definido, de forma geral, como a habilidade de se executar um trabalho com sucesso, considerando fatores internos – como a infraestrutura organizacional, os recursos humanos e financeiros e os sistemas de gestão – e externos, incluindo apoio social, qualidade dos relacionamentos e acesso a informações.

Trabalhos como o de Pires e Gomide (2014) definem que capacidades estatais são as habilidades do Estado para levar a efeito suas políticas e alcançar resultados desejados. A partir desses autores, pode-se afirmar que essa conceituação também decorre da ideia de autonomia do Estado desenvolvida por autores de linhagem teórica weberiana, no intuito de explicar o papel do Estado nos processos de industrialização. Portanto, as capacidades estatais podem ser entendidas como o poder do Estado de realizar o que é necessário para implementação de suas políticas, ou seja, as capacidades estatais aparecem como uma fonte de fortalecimento da ação governamental, moldando a implementação e o impacto final das políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2014). Nesse sentido, para o Estado poder agir autonomamente, uma condição indispensável seria a existência de recursos financeiros e uma burocracia capaz de implementar, de forma coerente e autônoma, políticas de desenvolvimento (WEBER, 1982; TILLY, 1990).

Em uma outra perspectiva, Ribeiro e Silva (2019) ressaltam que a combinação entre autonomia e capacidade estatal implicaria em refletir sobre os limites entre poder despótico e poder infraestrutural, apresentados por Mann. Para as autoras, é necessário questionar a que atores e grupos de interesse serve a capacidade estatal, partindo de três importantes elementos: soberania estatal, desenvolvimento econômico e inclusão social (RIBEIRO; SILVA, 2019, p. 72). Logo, ao questionar-se sobre a qualidade dos resultados das ações estatais, reconhece-se a

importância de pensar as capacidades estatais como um conjunto de instrumentos e instituições à disposição do Estado, mas que devem atender ao mencionado tripé da forma mais equânime possível. Para as autoras, a construção de agendas pelos diversos atores em disputa, bem como os resultados, pode ser interpretada como resultado da interação e coordenação entre agentes públicos e privados em ambientes institucionais específicos. Logo, a capacidade coordenativa do Estado é que determina sua capacidade de implementar uma política pública específica, como a de turismo, de forma autônoma, considerando os diversos atores envolvidos – burocracias de diferentes níveis governamentais, parlamentares de diversos partidos e múltiplas organizações da sociedade. Nessa esteira analítica, Pires e Gomide (2014) apontam que um desenho que contemple a participação desses atores nos processos de implementação podem ser condicionantes para o bom resultado desses processos. Tais apontamentos só reforçam que cada política tem arranjos institucionais específicos e devem ser analisados de acordo com suas características, atores e trajetórias que definem as dimensões a serem analisadas.

Gomide e Pires (2016, p. 125) ressaltam que a partir de análises sobre as relações entre capacidades estatais e transformações do Estado, é possível apontar na literatura, três perspectivas. Para os autores, na primeira delas, as mudanças são entendidas como redutoras das capacidades estatais. Trata-se das narrativas sobre o “esvaziamento do Estado” ou da percepção de perda de controle do Estado sobre os processos de políticas públicas a partir da emergência e adensamento das interações entre a burocracia, os atores estatais, do mercado e da sociedade civil, além da transferência de responsabilidades e funções para a sociedade civil, governos subnacionais e para o mercado. A segunda perspectiva surge em resposta a esse argumento de diminuição do papel do Estado apontada na primeira perspectiva e é baseada no argumento de que ocorreram sim transformações nas funções e papéis do Estado, mas não necessariamente a diminuição das suas capacidades. Pesquisadores adeptos dessa linha defendem a ideia de um deslocamento das capacidades estatais, mas sem perda de sua centralidade ou relevância, ou seja as capacidades teriam se deslocado da produção para a regulação – ou do Estado Positivo para o Estado Regulador - o que ainda reteria no Estado a centralidade nos processos de produção de políticas e controle dos recursos essenciais (financeiros, legais e simbólicos) e, conseqüentemente, como regulador, caberia ao Estado o papel singular de desenhar os arranjos de interação com atores econômicos e sociais. Finalmente, a última perspectiva emerge defendendo que as mudanças estão associadas à noção



de governança, tendo assim o potencial de ampliar as capacidades de intervenção do Estado. Autores que defendem essa perspectiva apontam que a intensificação das interações entre atores estatais e não estatais na produção de políticas públicas pode resultar em complementariedades e sinergias, e não apenas substituição.

Tais sinergias envolvendo atores públicos e da sociedade civil podem possibilitar a transformação de conflitos de interesse em aprimoramentos e a criação de arranjos institucionais específicos, que ao contemplarem altos níveis de capacidade técnico-administrativa e política poderiam potencializar a promoção de políticas públicas inovadoras, bem como o alcance de melhores resultados, contribuindo assim para a sua efetiva implementação (PIRES; GOMIDE, 2014).

Para Pinho (2017, p. 344), o fortalecimento das capacidades tornou o Estado mais poroso, tanto ao empresariado como aos sindicatos e movimentos sociais e populares, incrementando as “interfaces socioestatais” e propiciando a canalização das respectivas demandas desses atores, que convergem para a constituição de coalizões de apoio à estratégia de planejamento governamental para o crescimento econômico e a inserção social dos setores tradicionalmente excluídos da sociedade brasileira. Para o autor,

O ambiente institucional de concertação, no qual estes atores estratégicos operam, é um elemento distintivo nas experiências de planejamento do desenvolvimento. Daí a relevância das capacidades estatais, das instituições democráticas e de um ambiente de concertação, que podem fazer a diferença para a materialização de um projeto nacional e na direção de um desempenho econômico profícuo com inclusão social. (PINHO, 2017, p. 345)

Com base na literatura, pode-se dizer que existe pouco consenso nas definições e sobre as dimensões que compõe as capacidades estatais. Contudo, acredita-se que o objeto da pesquisa ainda é o melhor ponto de partida para escolher quais dimensões devam ser utilizadas e isso acaba ficando sob responsabilidade do autor. Nesse caso, as dimensões escolhidas foram, a dimensão financeira, que é o foco da pesquisa e a dimensão burocrática, dada a importância da burocracia nos processos de implementação. Além dessas, outras dimensões foram abordadas de maneira mais ampla, com o objetivo de se ter um melhor entendimento sobre outros aspectos que afetam os resultados das ações. Foram também abordadas, a dimensão normativa, porque é a dimensão responsável por fornecer diretrizes e critérios para a política e suas respectivas ações; e a dimensão política, pois essa dimensão é inerente à qualquer política

pública, uma vez que ela está relacionada a relação entre os diferentes atores e interesses que conformam políticas, como as de turismo.

Na literatura, é significativa a produção de trabalhos voltados para a dimensão burocrática, que, a partir da obra seminal de Lipsky (1980), autores como Lotta et al. (2018), Pires (2018) e Santiago (2017) têm chamado atenção para a importância dos burocratas na implementação das ações e a influência desse corpo administrativo, para as tomadas de decisão que afetam os resultados das políticas públicas. Assim, da mesma forma que a atuação do burocrata é central para as análises relacionadas à segunda etapa das pesquisas, as dimensões normativa e política, pela importância de estabelecer critérios objetivos para implementação e abordar a relação entre atores, respectivamente, são igualmente apropriadas para o aprofundamento de questões relacionadas aos resultados das políticas públicas implementadas.

## **2.2 Efeitos das capacidades estatais na implementação e resultados de políticas públicas**

Dentro do campo de estudos em políticas públicas é possível observar trabalhos que abordam o ciclo de políticas públicas como uma sequência de estágios ou fases que se retroalimentam e relacionam entre si e com o ambiente, formando um processo cíclico. Esses estágios são: a formação de agenda, a formulação, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação. A formação da agenda surge a partir do reconhecimento de um problema que necessita de intervenção estatal para ser resolvido. Na fase de formulação seriam elaboradas propostas para mitigação e/ou solução dos problemas identificados, que se transformam em programas governamentais. Já a tomada de decisão envolveria a análise de informações e participação de diversos atores interessados em determinada intervenção do Estado. No que diz respeito à implementação, esse estágio envolveria a execução dos programas formulados, com foco no cumprimento de metas que sejam capazes de solucionar ou mitigar os problemas identificados. Finalmente, na avaliação, a atenção é voltada para verificação dos resultados, conforme as metas previstas (RUA; ROMANINI, 2013; SAMPAIO, 2020).

Essa divisão em estágios é alvo de críticas, porque no mundo real os processos de políticas públicas dificilmente apresentam inícios e términos bem definidos e estanques. Normalmente, esses processos passam por adequações, reavaliações, revisões, adaptações e modificações a todo momento. Contudo, essa abordagem sequencial é uma ferramenta útil, uma

vez que orienta e fornece mais clareza para a compreensão do desenvolvimento das políticas públicas.

Com respeito à implementação, os estudos evoluíram e ajudam na sua melhor compreensão no contexto de uma política pública. Na década de 1970, houve o que pode ser chamado de “descoberta da implementação”, quando teóricos da área de políticas públicas buscaram explicações sobre a ineficiência das ações do Estado lançando luz ao “elo perdido” entre seus resultados e seus objetivos originais (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; SANTIAGO, 2017). A partir dessa década, é possível identificar quatro gerações de estudos de implementação de políticas públicas. A primeira é marcada pelos primeiros estudos na área, na segunda o foco está no debate entre abordagens *top-down* e *bottom-up*, a terceira pela síntese das perspectivas anteriores e a quarta e última geração, mais atual, é caracterizada pela abordagem de múltiplos modelos.

A partir do estudo seminal de Pressman e Wildavsky (1984), situados na primeira geração, o foco dos estudos evolui da análise nos resultados das políticas públicas para a complexidade dos processos de interpretação e a tradução das ideias concebidas na etapa de formulação da política em resultados de implementação – que são distintos entre si. Segundo esses autores, o valor de uma política pública não deve ser medido somente pelo apelo, mas também pela capacidade de implementação. Entende-se, a partir desse momento, que a implementação é mais do que simplesmente uma fase administrativa – a implementação também envolve além de capacidades técnico-administrativas, processos de barganha e negociação. Tal concepção, reforça que a negociação das ideias não é exclusiva da fase de formulação e tomada de decisão, chamando atenção para a influência que atores políticos exercem sobre o corpo administrativo e para a variedade de preferências que podem motivar a ação dos burocratas. Surge assim, análises sobre a implementação que trazem as capacidades estatais, especialmente no que tange aspectos técnico-administrativos, para o centro do debate, em uma perspectiva que tem o foco das análises nos atores que interagem no nível “operacional” ou no “nível de rua”, que compõe a base da burocracia dentro do Estado (LOTTA et al., 2018; PIRES, 2018). Segundo Sampaio (2020), a primeira geração deixa um legado importante ao abordar variáveis envolvidas no processo de implementação e apresentar elementos importantes para a compreensão das incertezas entre as expectativas apresentadas na fase de tomada de decisão e o resultado efetivo dos programas implementados.

Na segunda geração, identifica-se o desenvolvimento de modelos teóricos focados em análises empíricas, que buscam explicitar variáveis relevantes e relações de causalidade entre a política planejada e a prática da implementação, na perspectiva *top-down* e *bottom-up*. De maneira sintética, a abordagem *top-down* defende a implementação de forma hierarquizada, que segue padrões estabelecidos formalmente durante a fase de tomada de decisão, cuja ação governamental diz respeito à implantação de programas do topo para a base. Já na abordagem *bottom-up*, os implementadores são considerados atores ativos de um complexo processo que influencia a política de baixo para cima. A implementação passa a ser concebida como um processo de negociação dentro da rede de implementadores, que estão mais próximos da realidade e assim entendem mais claramente os problemas apresentados em base local. Nessa geração, processos de implementação são conformados pelas decisões tomadas entre o planejamento e a implantação efetiva, considerando o contexto político e os interesses dos atores diversos relacionados aos programas governamentais.

As críticas envolvendo a dicotomia apresentada na segunda geração levaram à terceira geração de pesquisa de implementação, que foi desenvolvida, a partir da incorporação de elementos das perspectivas anteriores, denominada de “Teorias Híbridas” (SAMPALHO, 2020, p. 26). Essa terceira geração situada entre as décadas de 1980 e 1990, representou inovações no campo das abordagens da implementação, ao gerar um modelo que contemplava ambas as correntes teóricas da geração anterior, destacando que as etapas de formulação e implantação são indissociáveis.

Em uma outra perspectiva, na década de 1990, sob influência do *New Public Management* (NPM), a literatura sobre implementação debruçou-se sobre novos aspectos relacionados especialmente com os resultados das políticas, que geravam um conflito ideológico entre os que defendiam a diminuição do Estado, dada a ineficiência e entre aqueles defendiam a sua manutenção como forma de garantir a autonomia e o poder infraestrutural, relacionados às capacidades estatais (MANN, 1984). O impacto dessa nova agenda dominante sobre os estudos de implementação é a análise dos resultados das políticas e a redefinição do papel do Estado como principal articulador e fiscalizador de políticas que foram assumidos por atores da sociedade civil e da iniciativa privada, que exigem novas formas de utilização das capacidades estatais e torna a implementação indissociável da ideia de governança.

Para Silva e Melo (2000), a implementação está imbricada em estruturas de governança, entendida enquanto padrões normativos e complexos arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação. Para Silva e Melo (2000, p. 15), “quando o *policy cycle* ocorre em um ambiente organizacional em que agentes de mercado, atores estatais e instituições não-governamentais interagem fortemente, as noções de hierarquia e controle fazem pouco sentido”. A negociação, barganha e troca tomam o lugar do controle e da hierarquia, enquanto princípios organizadores da implementação.

Considerando temas como governança, instrumentos de ação pública, participação de atores estatais e não estatais, novos arranjos institucionais, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação, dentre outros, surge a quarta geração sobre estudos sobre implementação. Na quarta geração, que é marcada por uma produção mais significativa de estudos sobre implementação no Brasil, a partir de 2010, o processo de implementação leva em consideração alguns fatores como especificidades do plano, o aparato administrativo responsável pela implementação e as ideias, valores e concepção de mundo dos indivíduos. O plano corresponde ao instrumento que fornece diretrizes para a implementação efetiva, o aparato administrativo refere-se ao conjunto de estruturas e normas internas necessárias para a operacionalização das intervenções, e, finalmente, as ideias abordam a ligação entre o plano e sua apropriação, no que diz respeito à percepção dos tomadores de decisão e atores implementadores, “de forma interdependente aos outros elementos, influenciando a ação, a trajetória da política pública e seus resultados”. (SAMPAIO, 2020, p. 29).

Segundo Lotta et al. (2018), parte da literatura sobre implementação tem-se dedicado a estudos focados nas alterações de agenda ou na formulação de políticas, na busca de relações causais e na melhor compreensão dos processos de reforma no Estado com foco nas estruturas estatais – o que revela um aumento nas pesquisas envolvendo as estruturas e capacidade do Estado e seus efeitos nos resultados da implementação de políticas. No entanto, ainda existem diversas lacunas na literatura envolvendo os efeitos das capacidades em políticas específicas. Segundo a autora, as pesquisas poderiam analisar efeitos de mudança mais gerais em organizações específicas, com base no entendimento de que processos políticos têm natureza multidimensional e alta complexidade. Nessa vertente analítica sobre a complexidade das ações que envolvem a implementação de políticas, estudos podem ser apoiados em entendimento de autores como Pope et al. (2006), que ressaltam a necessidade de investigações que levem mais

em conta o fato de que as organizações modernas, se mostram como fenômenos complexos em diversos níveis, composto por camadas de redes de entrelaçamento.

Com base no que já foi colocado, análises de implementação devem considerar que nem sempre o controle está sob a égide de seus formuladores ou detentores dos recursos. Isso compreende um entendimento maior sobre os diferentes atores que podem afetar as tomadas de decisão sobre o quê e o como as políticas podem ser alteradas pelos diferentes atores envolvidos na produção dessas políticas. Nesse sentido, a análise sobre a implementação vai além do produto da política que está sendo entregue aos cidadãos, ao contemplar causas e consequências dessas políticas (WINTER, 2010).

Estudos sobre implementação, portanto, envolvem pesquisas que analisem o que está sendo entregue aos cidadãos, a partir do monitoramento e avaliação dessas entregas. A sociedade tem cada vez mais exigido do Estado transparência e o alcance de melhores resultados na implementação de políticas públicas e isso pode ser substancialmente favorecido se houver monitoramento e avaliação dos processos e resultados alcançados. Nessa perspectiva, o monitoramento e avaliação visam possibilitar correções e melhorias na formulação, na implementação de um programa ou projeto, podendo até mesmo influenciar em tomadas de decisão sobre a continuidade de ações em andamento.

Ao realizar o monitoramento ou avaliação de uma política pública, busca-se obter dados e informações sobre o que foi realizado e os produtos gerados, possibilitando julgamento de valor com base nos preceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Essa análise sobre a política implementada tem o objetivo de fornecer informações que possam melhorar e subsidiar a tomada de decisões na esfera pública (SOARES; ISAYAMA; PINTOS, 2018).

### **2.3 Capacidade de financiamento do Estado e de suas políticas**

O conceito mais clássico de capacidade estatal relacionada à dimensão fiscal está em consonância com a origem do Estado moderno, pois a arrecadação de tributos para provimentos de bens públicos voltados para o desenvolvimento está alinhada com o entendimento de que o Estado é um ator fundamental para o crescimento econômico (TILLY, 1990). Com base nisso, considera-se que para a maioria dos países é a partir de arrecadação de tributos que diferentes

governos podem obter recursos financeiros para defender seus territórios, construir estradas e implementar políticas sociais e econômicas, algo denominado como ciclo coercitivo-extrativo.

Tilly (1990) utiliza esse ciclo para explicar o desenvolvimento de instituições estatais a partir da arrecadação de recursos. Segundo o autor, a necessidade de ter capacidade financeira para preparação de guerras no continente europeu levou governantes a criar uma burocracia para arrecadar recursos, por meio da instituição de impostos. Em consequência disso, as despesas em preparativos e manutenção de guerras levou ao entendimento de que haveria necessidade de se ter reservas financeiras relacionadas ao confronto armado, que resultaram em um aumento de receitas e vieram a criar e fortalecer instituições estatais que não estavam diretamente ligadas à guerra.

Para Cárdenas et al. (2015) a dimensão fiscal diz respeito à capacidade do Estado de arrecadar recursos, por meio de tributos para prover políticas públicas, incluindo o poder de legislar sobre isso. Tal definição possibilita a divisão da dimensão fiscal em dois procedimentos (ou grupos) distintos, um relacionado à receita e voltado para a arrecadação de tributos; outro relacionado ao gasto público e ligado ao financiamento de bens públicos e redistribuição de recursos entre os diferentes grupos da sociedade. Essa divisão possibilita definir capacidade financeira do Estado como o poder de prover bens públicos à sociedade, por meio de arrecadação de receitas e realização de despesas.

A presente tese não negligencia aspectos da dimensão fiscal voltados para obtenção de receitas pelo Estado, destacadamente via tributação. Contudo, essa é uma dimensão mais ampla do Estado que foge ao controle de seus órgãos específicos, como é o caso do Ministério do Turismo, foco deste trabalho. Dessa forma, a capacidade que interessa para a tese diz respeito à dimensão do gasto, da capacidade de financiamento das políticas nacionais de turismo por um órgão de governo. Nesse sentido, optou-se pela utilização do termo capacidade financeira e não capacidade fiscal. Assim, com base em Rodrigues (2016), definiu-se capacidade financeira como a capacidade do Estado de realizar gastos ou despesas para implementar políticas públicas a partir de uma previsão e execução orçamentária em um determinado período. Segundo o autor, a análise de dados relacionados ao gasto público na dimensão financeira, em uma delimitação temporal, corresponde a uma comprovação de determinada estrutura de Estado e de um programa de ação política concretos.

A partir do que foi exposto entende-se que a capacidade financeira é fundamental para as políticas públicas e que as despesas podem revelar muito sobre prioridades e habilidades de uma estrutura governamental para implementar suas políticas. Segundo Rodrigues (2016, p.6),

o perfil fiscal permite revelar, em cada momento e de forma clara, quais são as áreas prioritárias de atuação política. Daí sua importância para entender a formação do Estado em suas diversas facetas, assim como suas debilidades e fortalezas que persistem até a atualidade.

Em uma outra perspectiva, estudos de Cárdenas et al. (2015) centram suas análises no argumento de que a trajetória dos países em termos políticos e econômicos determinam suas capacidades estatais, afetando a capacidade de financiamento de algumas políticas de forma particular. Para o autor, o investimento em capacidades estatais está relacionado aos interesses de grupos que estão no poder. Nesse mesmo entendimento, Rodrigues (2016) ressalta que nos países em desenvolvimento, devido ao contexto de limitação de recursos em que são criadas políticas públicas, as elites políticas escolhem centralizar seus esforços e recursos em alguns setores, considerados prioritários para o Estado e para o desenvolvimento de determinadas políticas estratégicas de caráter macro, ou seja, pode-se pensar a formação do Estado como seletiva ou enviesada.

Segundo Rodrigues (2016, p, 18), a desigualdade no funcionamento das instituições estatais é gerada “por desenho” deliberadamente para alcançar alguns fins pré-determinados. Por essa razão, países em desenvolvimento tendem a ter instituições altamente especializadas convivendo com outras bastante deficientes do ponto de vista da qualidade e do nível de profissionalização dos serviços prestados. Em outras palavras, setores considerados chaves para o funcionamento do Estado ou para os projetos políticos das elites dominantes tendem a ter maiores capacidade estatais. Com base nesse entendimento, pode-se afirmar que setores relativamente marginais ou não reconhecidos como prioritários, como é o caso do turismo no contexto brasileiro, possuem menor consolidação institucional e recebem menos recursos.

Além da desigualdade no funcionamento das instituições estatais e influência das elites, existem fatores externos que também afetam a capacidade financeira das instituições. Segundo Rodrigues (2016), as economias latino-americanas são caracterizadas por uma alta volatilidade e forte vulnerabilidade a crises e a movimentos na economia mundial. Para o autor, essa vulnerabilidade institucional a fatores externos constitui uma característica da institucionalidade do Estado e do gasto público, que tende a ser pró-cíclico. De acordo com



variações políticas e econômicas no contexto externo, instituições são criadas, mudam ou desaparecem. Logo, “tal volatilidade institucional, por sua vez, dificulta a consolidação das instituições e diminui a eficiência do aparato estatal” (RODRIGUES, 2016, p. 25).

Nessa perspectiva, as crises podem levar a mudanças estruturais e implementação das políticas de forma ineficiente e ineficaz. Autores como Hilton e Joyce (2010) mostram que a análise de como a capacidade financeira afeta os resultados da implementação pode ser complexa, pois envolve aspectos do monitoramento e avaliação de políticas públicas já mencionados anteriormente. Para esses autores, monitorar e avaliar o desempenho governamental requer especificar e quantificar as relações envolvendo os recursos utilizados na implementação de programas e os resultados sociais mais amplos, considerando a eficiência, a eficácia e efetividade de cada programa. Segundo Hilton e Joyce (2010, p. 379):

Os orçamentos do setor público são usados para alocar recursos escassos. Uma vez que esses orçamentos são resultado direto de processos políticos, sempre serão cercados por algum grau de disputa. O descontentamento dos formuladores de políticas ou de outros em relação aos orçamentos do setor público – seja do lado da alocação ou do resultado –, muitas vezes, leva à proposição de mudanças. E as mudanças podem ser concentradas no processo de decisão sobre a alocação ou podem relacionar à gestão dos gastos em busca de resultados eficientes.

Entende-se, portanto, que medir o desempenho do governo requer especificar e quantificar um conjunto complexo de relações que envolvem a análise dos recursos utilizados e os resultados dessa implementação. Essa avaliação envolve a análise das mudanças que podem afetar a capacidade de financiamento e trazer implicações para a implementação das políticas públicas.

O mapeamento envolvendo estudos sobre a dimensão fiscal evidenciou falta de mais pesquisas em relação a esse tema. Estudos de Rodrigues (2016) apontam que análises focadas no gasto público são importantes para entender a estrutura fiscal de instituições governamentais. Ragsdale e Theis (1997) também avançam em aspectos metodológicos voltados para a operacionalização de dados sobre evolução orçamentária de organizações na busca de definir níveis de institucionalização. Arretche, Vazquez e Gomes (2012) abordam a relação entre gasto público e autonomia e evidenciam a importância das análises sobre essa dimensão como uma forma de levantar informações e questionamentos valiosos sobre o sucesso ou o fracasso de implementação de determinada política.

Aspectos ligados à capacidade financeira dentro da dimensão fiscal também estão relacionados a aspectos burocráticos, normativos e políticos, que conformam e são conformados por essa dimensão (PIERSON, 1993). Dessa forma, importa avançar em outras dimensões da capacidade estatal, em especial a burocrática, buscando sua interlocução com a capacidade financeira, em conformidade com os objetivos da pesquisa.

## **2.4 Aspectos burocráticos da capacidade estatal**

Conforme entendimento de Pires e Gomide (2014), de que o Estado necessita de uma burocracia especializada e coesa para levar a efeito suas políticas, análises sobre a capacidade burocrática tornam-se essenciais para compreender melhor os efeitos da capacidade de financiamento na implementação da política pública, uma vez que a execução das despesas e a descentralização de ações exige uma burocracia qualificada. Com base em Gomide e Pereira (2016) e Mann (1984), considera-se que as capacidades estatais relacionam-se com a eficiência e eficácia da gestão dos recursos, e que a capacidade burocrática é atributo essencial para o desempenho de programas e ações relacionadas à capacidade infraestrutural do Estado, porque impactam diretamente na quantidade de tempo e de recursos empregados.

Com base na literatura, há diversos fatores relacionados ao estudo sobre a burocracia e seu papel na implementação das políticas. Esses fatores estão relacionados à autonomia da burocracia, no que tange a percepção dos burocratas sobre a consideração de suas decisões técnicas pelos seus superiores e a conseqüente influência que possuem na fase decisória de um projeto. Ainda no que diz respeito à autonomia, aspectos relacionados à coesão e insulamento burocrático que influenciam não só na capacidade administrativa do Estado, mas também no poder da burocracia de evitar a descontinuidade de determinadas políticas, têm sido foco de estudos sobre o tema. A literatura também tem se dedicado ao estudo da autonomia da burocracia relacionada ao vínculo do burocrata com a administração. Para Gomide e Pereira (2016, p. 16), o vínculo representa uma variável explicativa para estabilidade, representando um indicador importante da autonomia, porque permite que o burocrata tome decisões sem correr o risco de ameaças de demissões, enquanto o “conhecimento dos burocratas nas decisões

evidencia a preeminência da racionalidade técnica em detrimento das preferências políticas de curto prazo”.

Para Borges (2010), frente às especificidades do sistema político brasileiro, podemos dizer que a análise das relações estratégicas envolvendo a burocracia, os partidos políticos e o chefe do Executivo é essencial para compreender tomadas de decisão que levam à escolha de quais políticas públicas serão implementadas pelo governo. Para o autor, “na medida em que a burocracia é um agente dotado de centralidade no processo decisório de políticas públicas, as estratégias de nomeação dos quadros burocráticos de alto escalão têm peso importante na determinação os produtos da ação governamental” (BORGES, 2010, p. 136). Analogamente, quando o padrão de nomeação segue critérios de mérito e competência e as agências são insuladas da competição política, tanto mais provável será observarmos a produção de políticas de corte universalista.

A importância da burocracia pública remonta os trabalhos clássicos de Weber que defendem a existência de um aparato estatal dotado de conhecimento técnico especializado e cuja atuação é pautada por uma lógica instrumental, orientada por resultados (WEBER, 2004). Para Skocpol (1985), a profissionalização, influenciada pelo recrutamento meritocrático e por um conjunto de incentivos de carreira (tais como promoção e salários competitivos), corrobora para que os burocratas sejam mais engajados com o cumprimento de suas funções e proponham soluções tecnicamente adequadas à implementação de políticas com eficiência, eficácia e efetividade. Com base em Mann (1984), a implementação de programas governamentais, por meio dessa burocracia, pode ser entendida como uma forma de ampliação das capacidades estatais, no sentido de ampliação do poder infraestrutural do Estado.

Aspectos do conceito de Weber (1982) ainda são seminiais para o entendimento da burocracia dentro do aparato estatal. Assim, é importante destacar conceitos weberianos sobre a burocracia, onde o autor ressalta a existência do:

(...) domínio em virtude da “legalidade”, em virtude da fé na validade do estatuto legal e da ‘competência’ funcional, baseada em regras racionalmente criadas. Nesse caso, espera-se obediência no cumprimento das obrigações estatutárias. E o domínio exercido pelo moderno “servidor do Estado” e por todos os portadores do poder que, sob esse aspecto, a ele se assemelham (WEBER, 1982, p. 99).

A partir de Weber, a literatura fez grandes avanços no entendimento da burocracia e de sua importância nos resultados da implementação das políticas públicas. A capacidade

burocrática é tratada como condição necessária para bom desempenho de qualquer política pública, sendo um dos temas mais abordados pela literatura atual sobre capacidades estatais. A existência de uma burocracia especializada também pode ser algo tratado como inerente e indissociável da capacidade financeira do Estado, pois, a execução de despesas só é possível por meio dessa burocracia.

Gomide e Pereira (2016), ao abordar a autonomia dentro da burocracia, trazem à baila o conceito de Evans (1993) sobre “autonomia inserida”, que é obtida através da coesão interna e redes de relacionamento da burocracia com diversos atores do setor público e privado. Logo, os recursos de poder que possibilitam maior ou menor autonomia dessa burocracia “dependem, em última instância, da lógica de atuação desta burocracia e dos recursos políticos a que teve acesso. Os quais são definidos a partir das características e dos padrões de relacionamento desta burocracia (Estado) com a sociedade” (ENDRES, 2012, p. 102). Nesse sentido, a análise de formas específicas de relacionamento das burocracias com o seu meio, dentro de contextos e conjunturas específicos podem refletir um alargamento ou estreitamento do espaço de autonomia e poder desta mesma burocracia, dando ao Estado maior ou menor capacidade de ação, respectivamente.

A partir dessas observações Gomide e Pereira (2016) avançam nos apontamentos sobre a autonomia da burocracia, ao apontar que essa independência da burocracia seria traduzida pela delegação de poderes de produção de políticas públicas a uma burocracia insulada das pressões e da instabilidade do ambiente político, o que pode ser também denominado insulamento burocrático. Tal insulamento permitiria alcançar uma situação em que o agente (o burocrata) possui preferências distintas das do principal (políticos), fazendo com que o primeiro não se torne responsivo aos interesses de curto prazo do segundo, mas seja disciplinado para conduzir as políticas públicas formuladas racionalmente, dentro de preceitos weberianos. A autonomia, condizente com o insulamento burocrático, seria beneficiada pela identidade corporativa (coesão burocrática), que faria com que os burocratas fossem responsabilizados pelos seus pares – nesse contexto, as decisões tenderiam a ser fiéis ao *ethos* da profissão e a critérios racionais. Assim, entende-se a necessidade de se ter burocratas comprometidos com as tarefas de diagnosticar problemas coletivos e criar alternativas políticas para lidar com eles. Com base em Evans (1995, 1993), a coesão burocrática e a identidade corporativa se refletem

em incentivos para que os burocratas sejam responsivos aos seus pares, sendo fiéis a critérios técnicos e não a conveniências políticas, o que, em conjunto, reforça a autonomia.

Para Gomide e Pereira (2016), a falta de coesão pode ser explicada pela relativa falta de capacidade técnica disponível, bem como pela falta mecanismos eficientes de produção de informação e exigências de desempenho, além de coordenação falha intra e intergovernamental. Segundo os autores, dados sobre coesão burocrática, podem indicar diferentes tipos de interação intersetorial, que vem a interferir na autonomia. Para Gomide e Pereira (2016), a competição e a difusão de poder entre múltiplos setores e atores possibilitam o surgimento de um sistema de controles mútuos, que fortalecem a identidade corporativa e o *ethos* profissional, contribuindo de certa forma para a diminuição do uso predatório do Estado. Já para Ribeiro e Silva (2019, p. 86), a falta de coesão, pode explicar os conflitos enfrentados pelo executivo. Segundo as autoras, a falta de coesão tem impacto significativo na capacidade de coordenação entre agências e órgãos, isto é, o conflito afeta o grau com que o governo consegue implementar sua agenda. Nesse sentido, maior comunicação e produção de consenso interno entre as agências e órgãos podem levar à maior coesão e à produção de políticas com maior eficácia.

Contudo, em uma outra perspectiva, Endres (2012) chama a atenção para alguns fatores que impedem que a coesão burocrática seja construída de forma efetiva no Brasil. Segundo Endres (2012, p. 105), “a persistência de características clientelistas e patrimoniais tem impedido a construção dessa coerência corporativa, o que faz da autonomia inserida um atributo mais parcial do que global, que se limita a certos ‘bolsões de eficiência’”. Para Borges (2010, p. 135), em tal contexto, uma estratégia fundamental na implementação de programas governamentais é a “compartimentalização” da burocracia. A compartimentalização envolve o recrutamento, por meio de padrões meritocráticos, em caráter informal, para os postos diretivos de secretarias e agências públicas consideradas estratégicas para a realização de políticas prioritárias de governo. Com base nesse autor, observa-se que esta estratégia foi utilizada sistematicamente por presidentes desenvolvimentistas como Kubistcheck e Vargas, de modo a garantir o sucesso dos programas de estímulo à industrialização capitaneados pelo Estado. Segundo Borges (2010), para que a compartimentalização seja bem-sucedida, é necessário que seja estabelecida uma “divisão de trabalho”, pelo chefe do Executivo, entre secretarias e órgãos “técnicos” e “de patronagem”, garantindo por meio destes últimos um fluxo de cargos e verbas suficiente para atender aos partidos da coalizão governista. Em outras palavras, os custos de

compartimentalização da burocracia tendem a ser elevados com a definição de setores de ação governamental estratégicos, dentro de ciclos político-eleitorais – o que leva ao entendimento de que “estas dificuldades serão tanto maiores quanto maior for a intensidade do conflito entre os blocos políticos competidores” (BORGES, 2010, p. 135).

No entanto, o argumento de que o ciclo político-eleitoral influencia a formulação e implementação de políticas públicas, embora intuitivamente poderoso, não é passível de aplicação de forma generalizada a todo e qualquer tipo de política pública. Nessa lógica, Borges (2010) observa que os formuladores de políticas públicas não são motivados apenas pela maximização de votos, entre outras razões porque os ocupantes de cargos públicos detêm certa autonomia frente às pressões dos eleitores e grupos sociais. A existência de burocracias regidas por princípios universalistas de contratação e promoção pode garantir, em determinados setores, certo insulamento burocrático do processo decisório frente às pressões político-partidárias. Para o autor, ao menos em alguns setores, as motivações dos atores estatais refletem as posições institucionais que estes ocupam. Nessa perspectiva, enquanto representantes eleitos são mais sensíveis às pressões sociais e fatores eleitorais de curto prazo, o mesmo não se pode dizer de funcionários públicos e administradores de alto escalão cuja ascensão ao cargo e possibilidades de avanço na carreira independem do apoio do eleitorado.

Segundo Cavalcante, Lotta e Yamada (2018), pesquisas têm apontado que existem um número significativo de funcionários e administradores públicos de carreira, ocupando cargos de alto escalão, independentemente de pressões político-partidárias. São grupos formados por funcionários públicos de contratações permanentes e altas qualificações e experiência. Segundo Borges (2010), burocracias mais fortes e insuladas serão encontradas naqueles casos em que a contratação e a ascensão dos funcionários na organização se realizam com base no mérito e no tempo de serviço. Para o autor, parte significativa dos cargos de alto escalão são reservados para preenchimento por funcionários de carreira, garantindo a coesão interna e a autonomia relativa do corpo burocrático. Por esse ângulo, quanto maior a proporção de cargos abertos à nomeação de pessoas de fora da organização, maior tende a ser a probabilidade de a burocracia ser afetada por interesses político-partidários.

Segundo Pires (2018, p.190), desde a Constituição de 1988 (CF/1988), o acesso a cargos e carreiras na base da estrutura administrativa deve ocorrer por meio de concurso público, permitindo um recrutamento majoritariamente de trabalhadores que ainda não fazem parte do

serviço público. Em relação ao Governo Federal, o acesso ao alto escalão é majoritariamente dependente de indicação e nomeação por parte dos dirigentes políticos (cargos de livre provimento). Segundo dados do autor, constata-se que há um amplo recrutamento de fora do serviço público (43%), embora já em maior equilíbrio com o recrutamento de pessoas com vínculos com o serviço público (57%). Para o autor, em contraste ao padrão observado nos demais níveis, o recrutamento para as posições do médio escalão (DAS<sup>3</sup> 1 a 5) se dá majoritariamente a partir de dentro do serviço público, mesmo que esses cargos também sejam de livre provimento e preenchidos a partir da indicação política da presidência ou dos ocupantes de cargos do alto escalão. Ressalta Pires (2018) que, em média, 71% de todos os cargos do médio escalão eram ocupados por servidores públicos, frequentemente oriundos de carreiras vinculadas ao mesmo ministério ou algum outro órgão do governo federal. Segundo o autor, os dados do *survey* indicaram que, de todos os ocupantes de cargos de médio escalão no ano 2014, 92% tinham experiência prévia de trabalho no governo federal, dos quais 76,5% já tinham ocupado outros cargos no médio escalão anteriormente – acumulando, em média, 6,6 anos de experiência em cargos de assessoramento e direção. Tais dados vão ao encontro do entendimento de que, pelo menos no Governo Federal, existe uma burocracia mais qualificada para implementação e execução de ações de programas do PPA. Contudo, existem outros fatores que afetam os resultados, tais como a compatibilidade entre o número de servidores e suas demandas e a existência de uma política de incentivos – por exemplo, salários e cargos de direção –, uma vez que esse último corrobora para estimular servidores qualificados e experientes permanecerem e determinados cargos e órgãos (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018).

Em relação à estruturação da carreira dos servidores públicos federais, Pinho (2017) aponta que ainda em 2006, a reestruturação de carreiras e salários dos servidores públicos federais foi um dos fatores que marcaram a revitalização e a retomada da capacidade do Estado brasileiro de implementar logística e estrategicamente as suas decisões políticas em todo o território, além de intervir na sociedade mediante a provisão de políticas públicas (MANN, 1984). O autor aponta que houve um empenho do Poder Executivo no sentido de viabilizar

---

<sup>3</sup> Direção e Assessoramento Superiores (DAS): Ao servidor ocupante de cargo efetivo investido em função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial é devida retribuição pelo seu exercício. ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm#art62p](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm#art62p)), acesso em 12/08/2020.

novas contratações e aumentos salariais para o funcionalismo público. A partir de uma visão estratégica de longo prazo, isso foi feito no intuito de incrementar as capacidades estatais e burocráticas de implementação de políticas públicas desenvolvimentistas, promovendo maior coesão e insulamento burocrático da burocracia do governo federal. Pinho (2017, p. 344) destaca que “desde os anos 2000, têm-se destinado prioridade à profissionalização e qualificação de uma burocracia recrutada por meio de seleção competitiva”. Para Pinho (2017), diferentemente do primeiro mandato do governo Lula, marcado pelo primado da ortodoxia no Ministério da Fazenda, no segundo, todavia, ocorreram importantes mudanças institucionais, assim como a revitalização do poder infraestrutural do Estado brasileiro, que ampliou os poderes do Estado na implementação de políticas, ao contrário do que aconteceu na década de 1990. Por outro lado, Segundo Ribeiro e Silva (2019), se até a reeleição da Presidenta Dilma Rousseff, em 2014, existia certa convergência na literatura a respeito da retomada das capacidades estatais para a promoção de políticas sociais, eventos posteriores têm revelado tendências de desmonte que podem resultar na diminuição da autonomia do Estado em garantir a continuidade de determinadas políticas. Nesse sentido, a literatura tem colocado várias questões como o papel de uma burocracia compartimentalizada capaz de resistir a esses processos mais drásticos de mudança e garantir a e continuidade de algumas políticas.

Com base em Borges (2010, p. 133) e possível partir do entendimento de que no caso brasileiro, a política de nomeações do alto escalão burocrático é fundamental para o processo de produção de políticas públicas, “em virtude da baixa institucionalização da burocracia aliada à centralidade do Poder Executivo no processo decisório governamental”. Segundo o autor, no Brasil se observa um processo de formulação de políticas públicas, pouco institucionalizado e não- institucionalizada, isto porque as organizações governamentais são extremamente porosas aos interesses externos e o número de níveis hierárquicos abertos à nomeação de pessoas de fora da organização é elevado. Além disso, pode-se dizer que a burocracia é altamente complexa, mas a divisão do trabalho é fluida, considerando que os métodos empregados são altamente discricionários.

Nesse contexto, a estratégia de nomeações de cargos burocráticos adotada pelo chefe do Executivo torna-se primordial para garantir a racionalidade e a coesão interna do aparato burocrático. Nessa perspectiva, as nomeações podem ou não salvaguardar a autonomia inserida



e, assim, contribuir (ou não) para o aumento da eficiência e eficácia dos resultados das políticas governamentais.

Para analisar a relação entre a capacidade burocrática e o resultado de políticas públicas, toma-se como pressuposto que a burocracia pode não só atuar de diferentes formas de acordo com o ambiente institucional em que estão inseridos, mas também de acordo com os diferentes arranjos institucionais que são definidos pelo “conjunto de regras, mecanismos e processos que conformam de maneira particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13).

Skocpol e Finegold (1982), por meio de uma abordagem mais micropolítica da capacidade do Estado, examinam os resultados de dois programas governamentais nos EUA na busca de explicações sobre os fatores que levaram esses programas a seguirem trajetórias completamente diferentes e que levaram à institucionalização de um e o colapso do outro. A explicação, segundo esses pesquisadores, está centrada na capacidade burocrática: enquanto uma instituição pôde contar com uma liderança administrativa especializada, unidade organizacional e aprendizado político bem-sucedido, a outra ficou aquém de todos eles. Autores como Lotta et al. (2018), Pires e Gomide (2016) também contribuem para as pesquisas relacionadas ao papel da burocracia na implementação e alcance dos resultados das políticas públicas no Brasil.

Análises com foco na capacidade burocrática envolvida na implementação das políticas públicas de turismo, estão voltadas para atuação desses burocratas na implementação dos programas do PPA, bem como papel desenvolvido em ações de governança e arranjos institucionais relacionados à execução desses programas de forma indireta. Nesse sentido, o papel dos burocratas é de grande impacto, porque eles é que são responsáveis pela análise dos projetos, pela operacionalização dos repasses de recursos, pelo controle e fiscalização das ações na base locais e principalmente pelas interações com a burocracia dos entes subnacionais responsáveis pela efetiva execução na base local. Com base nisso, busca-se levantar aspectos de diferenciam a atuação da burocracia relacionada às políticas de turismo de outras políticas (PIRES, 2018; CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018).

Ainda que as funções desempenhadas pelos burocratas não estejam explicitadas por meio de atos normativos associados à atuação junto a atores internos e externos, esses burocratas têm construído, a partir das interações cotidianas, uma narrativa compartilhada, que

determina um padrão de implementação com um mínimo de articulação e coesão. A partir de apontamentos de Gomide e Pereira (2016), pode-se observar que a coordenação realizada no âmbito das políticas públicas descentralizadas, em especial as que são executadas sob as diretrizes específicas diretamente em base local, acionaria mecanismos de rede, ao ser pautado pela construção de um ambiente de compartilhamento de objetivos comuns – além de se basear na troca de informações e em um sistema de *enforcement* que depende da adesão não contratualizada. Nesse sentido, pode se dizer que os programas e a burocracia responsáveis pela implementação fornecem incentivos para a adesão e alinhamento às políticas – a partir da liberação ágil de recursos financeiros e da facilitação de procedimentos legais, além de cobrar resultados, criando uma situação de acordo tácito em prol da governança. Entretanto, esse sistema de coordenação, ainda depende de processos constantes de reforço e de reconstrução, que são realizados por meio de Portarias e atualizações periódicas, previstas em normas oficiais do Governo Federal, que constantemente busca melhorar os critérios de priorização de recursos para investimento – o que exige qualificação e experiência dos burocratas responsáveis por esses processos. Neste contexto de governança na de implementação de políticas, sob diretrizes participativas, o desempenho de burocratas em uma perspectiva relacional torna-se decisivo.

Gomide e Pereira (2016), destacam que nos casos em que a modalidade de execução foi indireta nas obras do PAC<sup>4</sup>, ou seja, executada pelos estados ou municípios com financiamento federal, além da importância da coesão entre as burocracias em nível vertical – envolvendo burocratas federais e municipais –, observou-se um papel igualmente importante de instituições como a Caixa Econômica Federal (CEF) na promoção da articulação entre atores de diferentes esferas governamentais. Por outro lado, a qualificação de parte dos servidores dos entes subnacionais, em especial servidores públicos municipais, destacada em trabalhos de Gomide e Pires (2016) e Sátyro e Cunha (2018), também afetam os resultados de programas executados de forma indireta.

Os burocratas exercem papel fundamental como interlocutores entre o alto escalão, CEF e atores externo e internos, na identificação e encaminhamento de problemas e na solução de nós administrativos identificados nos processos de descentralização de ações para esses atores.

---

<sup>4</sup> Criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Fonte: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em 12/08/2020.

Isso ilustra alguns avanços nos processos de coordenação governamental de programas descentralizados. Entretanto, a maioria desses processos se concentra na fase de execução, ocorrendo sempre de forma reativa aos problemas. Ressalta-se que faltam dados sobre o papel exercido pela burocracia na fase decisória, considerando a mitigação de problemas durante o monitoramento e avaliação, que poderiam evitar o desperdício de recursos e aumentar a eficácia de programas.

Em face da percepção de um ambiente excessivamente fragmentado, os burocratas podem definir o seu trabalho como um esforço de integração, envolvendo a manutenção de fluxos constantes de interações laterais e verticais. Tal como citado por Cavalcante, Lotta e Yamada (2018, p. 17), eles “fazem a roda girar”, mediando processos que envolvem uma complexa relação com atores em âmbito horizontal (envolvendo outras áreas do governo federal) e vertical (envolvendo atores dos governos estaduais e municipais). Ao conceber o seu papel dessa forma e atuar nesse sentido, pode-se afirmar que os burocratas adquirem poder de influência por meio da gestão dos seus esforços nesses fluxos interativos que intermedeiam. Nesse sentido, eles podem atuar, demandando informações com maior ou menor intensidade, bem como decidir o que vai e o que não seguir para aprovação de seus superiores, optando discricionariamente sobre como equilibrar as tensões entre os diversos atores com os quais interagem e administrar as providências e os encaminhamentos necessários. Fundamentalmente, eles produzem integrações, conectando ou não uma variedade de atores governamentais. E, fazendo assim, exercem influência sobre os projetos e as ações governamentais com os quais se envolvem, intermediando relações (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018; PIRES, 2018).

Segundo Gomide e Pereira (2016, p. 24), em relação à articulação federativa, dados obtidos por meio de *survey* revelaram que ainda há uma baixa interação entre a burocracia federal com órgãos estaduais e municipais: no setor de transportes, 64,2% dos respondentes assinalaram essa interação como baixa; no setor de energia 77,1% dos respondentes compartilhou essa mesma percepção.

Por fim, mas não menos importante, além da interação, Cavalcante, Lotta e Yamada (2018) observam que o contexto de formulação e implementação de políticas exige um perfil burocrático específico, com experiência e considerável nível de formação pois está coerente

com uma expectativa mais geral da complexidade das políticas públicas nos períodos mais recentes.

Já pesquisas de Gomide e Pereira (2016) sobre características gerais do burocrata federal, observam que esses burocratas tendem a ser mais conectados e atuar em mais atividades enquanto ocupam cargos mais elevados preenchidos por nomeação, possuem um nível de escolaridade maior e capacidade de influenciar os processos de decisão, além de trabalhar diretamente com a formulação de políticas, especialmente políticas sociais.

Para Gomide e Pereira (2016), no que tange à profissionalização dos burocratas, a escolaridade e a experiência profissional permitem deduzir e conhecer o nível de qualificação e de conhecimentos técnicos, enquanto a compatibilidade entre trajetória profissional e atuação na administração pública, por sua vez, indicam se a formação acadêmica e a prática profissional foram adequadamente aproveitadas.

## **2.5 Outros aspectos das capacidades estatais**

Gomide, Pires e Machado (2018) argumentam que os constrangimentos relacionados à maioria das ações governamentais se devem à complexidade que envolve o ambiente político-institucional no Brasil. Esse ambiente, conformado pelo presidencialismo de coalizão, pela multiplicidade de controles a que a administração pública é submetida, também é marcado pela participação da sociedade civil nos processos decisórios e, entre outros fatores, pela necessidade de coordenação federativa. Assim, a compreensão das políticas públicas de turismo vai além da dimensão do financiamento e da burocracia, que são o foco da pesquisa e ainda que não seja possível maiores aprofundamentos em todas as dimensões das capacidades estatais, vale apresentar alguns aspectos das dimensões normativas e políticas. Essas dimensões aparecem nos próximos capítulos na apresentação da política de turismo brasileira, do seu planejamento e como elementos adicionais no entendimento dos resultados alcançados por algumas ações da política de turismo tratado no Capítulo 6.

### 2.5.1 Aspectos normativos

Aspectos normativos de políticas públicas no Brasil, partem preliminarmente de uma análise da relação das políticas com a Constituição Federal de 1988. Arretche, Vazquez e Gomes (2012), destacam que os atores responsáveis pela Constituição Federal de 1988 (CF 1988), adotaram o formato de competências comuns para grande parte das políticas públicas no Brasil. Portanto, constitucionalmente, qualquer ente federativo está autorizado pelo CF 1988 a implementar programas em diversas áreas, dentre elas o turismo. Da mesma forma, nenhum ente federativo está obrigado a implementar programas na área de turismo – bem como em outras áreas –, conforme previsto constitucionalmente. Esses autores destacam que:

A CF 1988 também não alterou a estrutura vertical de distribuição de autoridade das políticas sociais, herdada do regime militar, que foi, por sua vez, um desdobramento do modelo inaugurado por Getúlio Vargas nos anos 1930. Nem mesmo as medidas de reforma aprovadas e implementadas pelos sucessivos presidentes – posteriormente à Constituição de 1988 – alteraram essa estrutura prévia. Para as áreas de saúde e habitação e saneamento, essa estrutura era e permanece centralizada, qual seja, o governo federal controla as principais fontes de recursos e normatiza seu desembolso, cabendo aos governos subnacionais a execução ou implementação dessas políticas. Na área de educação fundamental a estrutura de financiamento dessa política é historicamente descentralizada, cabendo ao governo federal normatizar condições gerais, o que torna mais limitada sua capacidade de coordenação nacional (ARRETCHE; VAZQUEZ; GOMES, 2012, p. 161).

Cingolani (2013) coloca que a dimensão legal da capacidade do Estado tem suas raízes no "governo limitado", vertente da literatura em que é dada especial atenção à limitação de intervenção do Estado. Mas, na busca de adaptação dessa dimensão aos objetivos da pesquisa, adotou-se o entendimento de que essa dimensão diz respeito à capacidade do Estado em fornecer diretrizes e normas claras, que possibilitem e favoreçam o alinhamento dos entes subnacionais com a políticas do Governo Central. Com base nas análises de Livtak, Ahmad e Bird (1998), seria um desafio enorme promover processos de descentralização de forma eficiente, sem uma capacidade normativa que fosse capaz de coordenar processos em que houvesse descentralização fiscal, política e administrativa do Governo Central para governos subnacionais. Nos termos apresentado por Arretche (2010), a redistribuição de recursos e a execução de despesas relacionadas à descentralização de políticas envolveriam normas específicas para induzir e coordenar governos subnacionais, uma vez que esses são dotados de

autonomia para aderir ou não a essas políticas e tomar decisões. Com base em Arretche (2010, p.603), é possível distinguir dois tipos de políticas descentralizadas:

- Reguladas: aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas.
- Não reguladas: aquelas nas quais a execução das políticas (policy-making) está associada à autonomia para tomar decisões (policy decision-making).

Arretche, Vazquez e Gomes (2012), destacam que a descentralização de competências encontra êxito quando há uma centralização de ações na dimensão jurisdicional, ou seja, quando a descentralização de competências está aliada a uma centralização de normas no Governo Central. Em outras palavras, significa que a autonomia dos entes subnacionais não é plena, ou seja, a obtenção de recursos geralmente é condicionada a um alinhamento e submissão às regras específicas do Governo Central. Esse argumento faz muito sentido, quando são analisadas políticas constitucionalizadas e sob a égides normativas, especialmente as que seguem sistemas como o SUS e o SUAS. Contudo, a obtenção de alinhamento e submissão às regras do governo federal para políticas não constitucionalizadas, como as de turismo, dependem de uma política incentivos. Nesse eixo analítico, a capacidade jurisdicional de políticas como as de turismo, tendem a ser menos restritivas e engessadas e mais voltadas para coordenação e interações dos atores envolvidos.

Já para Endres (2012, p. 33), no que diz respeito à execução de forma descentralizada, “as políticas de turismo desde então atribuem aos órgãos estaduais e municipais a responsabilidade pela adaptação desta política às necessidades locais”. Isso significa que ao descentralizar a execução dos programas, a decisão de levar adiante o processo de implementação dos programas não cabe mais ao âmbito em que os programas foram elaborados, mas ao de organizações que estão inseridas em estados e municípios que possuem dinâmicas políticas e sociais particulares. Nesse sentido, no caso de políticas não reguladas como as de turismo, necessita-se de mecanismos normativos para se manter o alinhamento e alcance das metas estabelecidas. Portanto, com base em Marta Arretche, ao se distinguir quem executa de quem formula, é possível deduzir que, particularmente no Brasil, embora os estados e os municípios tenham um papel fundamental na execução de despesas em políticas públicas para

provisão de despesas e bens públicos, suas decisões relacionadas à arrecadação de tributos, alocação de recursos e execução de programas são fortemente afetadas pelas normas do Governo Federal.

Nessa perspectiva, a partir da dimensão normativa, é possível analisar normas criadas para direcionar recursos de maneira seletiva, que conformam os gastos e levam ao fortalecimento de umas políticas em detrimento de outras. Logo, para analisar a eficácia da implementação das políticas públicas de desenvolvimento do turismo, é também importante observar os mecanismos institucionais que moldaram, a partir de diretrizes normativas, as interações e as estratégias políticas, que envolvem as relações de poder entre os grupos interessados nas decisões políticas ao longo do tempo (CARVALHO, 2014).

Carvalho (2014, p. 124) observa que, “ações, incluindo-se aquelas que tratam de melhorias básicas, como de segurança, saneamento e saúde, assim como intervenções físicas, que são voltadas a edificação e reestruturação de equipamentos e infraestrutura turística, frequentemente servem como um mecanismo de barganha ou moeda de troca no âmbito das coalizões políticas”. Tais mecanismos exigem dos governos centrais uma capacidade de produzir e alterar normas que influenciem na tomada de decisões pelos governos subnacionais e favoreçam o alinhamento e a barganha política (MACHADO, 2008). Para Arretche, Vazquez e Gomes (2012), estados federativos variam bastante no que diz respeito à extensão em que o governo central conta com recursos institucionais para regular as políticas executadas pelos governos subnacionais. Para os autores, “além da autoridade para normatizar a execução descentralizada de políticas, o controle de recursos fiscais por parte dos governos centrais afeta decisivamente a extensão em que estes podem empregar o poder de gasto para induzir as prioridades políticas das subunidades constituintes” (ARRETCHÉ; VAZQUEZ; GOMES, 2012, p. 170). Nessa perspectiva, os arranjos institucionais variam conforme a trajetória particular de cada política setorial. Portanto, é necessário examinar a descentralização para execução das políticas em conjunto com a autoridade responsável por editar regras de execução dessas mesmas políticas.

Entende-se que todas as regulamentações implicam, entre outras coisas, constrangimentos para a adoção de políticas alternativas ou outras prioridades de gasto, que levam entes subnacionais a destinarem menos orçamento e inibir as despesas (contingenciamento) de setores menos prioritários. Para Arretche, Vazquez e Gomes (2012), os

municípios brasileiros apresentam um padrão bastante similar de alocação de gastos, caracterizado pela concentração de um percentual significativa das receitas com algumas áreas como educação e saúde, que são políticas reguladas, mas, faltam dados e pesquisas para analisar tal questão em políticas não-reguladas. Nessa perspectiva, os autores ressaltam que a distinção analítica entre execução de políticas e autonomia decisória possibilita um melhor entendimento de setores específicos como o de turismo, com base no exame das relações entre o Governo Federal e os entes subnacionais, ou seja, a partir dos instrumentos, tais como os Planos Nacionais de Turismo e as normas relacionadas a esses, pelos quais o nível federal regula as políticas executadas pelos governos subnacionais.

Ressalte-se, com base no que foi abordado anteriormente, que pelo fato de não ser uma política regulada que segue preceitos constitucionais, a adesão de entes subnacionais e atores privados não é obrigatória, bem como não há obrigatoriedade da execução de programas em base local – não há sistemas e conselhos que atuam diretamente na execução, monitoramento e avaliação dos recursos descentralizados, por exemplo. Portanto, a execução de forma indireta dos programas de turismo não pode ser caracterizada como uma descentralização de competências e sim uma descentralização de ações do Governo Federal, que concentra grande parte dos recursos para investimento (ARRETCHE, 1999, 2004).

Especificamente, em relação a execução das políticas de turismo, na qual a implementação acontece em grande parte na base local, o ponto de convergência entre o Governo Federal e os governos subnacionais é induzido verticalmente pelo ente federal na direção de suas escolhas prévias presumidamente justificadas pela questão da diminuição das desigualdades regionais e aumento da equidade – a coordenação federativa é construída a partir do centro (MACHADO, 2008).

Ademais, a partir do entendimento de que o turismo pode ser uma alternativa socioeconômica voltada para a diminuição das desigualdades regionais e melhoria da qualidade de vida dos menos favorecidos em diferentes regiões do país, é possível admitir, que o Governo Federal venha a valer-se de instrumentos legais disponíveis para induzir os entes locais, dotados de autonomia político-administrativa, a escolhas consistentes com tal projeto. Busca-se, assim, a conquista da governabilidade na gestão de políticas públicas de turismo no plano nacional, tendo como diretriz o discurso baseado no caráter participativo e bases sustentáveis, tal como disposto na Lei Geral do Turismo (LGT).



### 2.5.2 Aspectos políticos

A abordagem da dimensão política se dará com o objetivo de levantar possíveis aspectos políticos relacionados às dimensões financeira e burocrática do MTur, que são o foco da tese. Entende-se que aspectos políticos, especialmente os relacionados às relações entre os diversos atores envolvidos nos processos de implementação afetam o resultado das ações. Contudo, devido à limitação de tempo e outros recursos, não foi possível maiores aprofundamentos sobre essa dimensão, logo, o esforço analítico dispensado tem o propósito de deixar claro que os resultados de uma política pública são afetados por outras dimensões que merecem aprofundamento em novas pesquisas.

Embora a preocupação com as habilidades do Estado de exercer seu poder infraestrutural tenha guiado as pesquisas envolvendo capacidades estatais, ao longo do século passado, a virada para o século XXI foi marcada por transformações profundas não apenas no pensamento, mas, principalmente, nas formas como os Estados se organizam e atuam, e, que ocorrem para além dos governos, pois envolve relações com a sociedade e o mercado (GOMIDE; PIRES, 2016). Nesse contexto, a capacidade estatal passa a se relacionar com o conceito de governança, já que a relação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo, mais do que a existência de uma burocracia estatal competente e corporativamente coerente. Gomide e Pires (2016) também destacam que se deve acrescentar um ponto de vista relacional à ação governamental, ao enfatizar a inclusão de múltiplos atores e os procedimentos de negociação/articulação entre eles, tanto para a interação entre os diferentes grupos sociais com a burocracia estatal; quanto na coordenação entre as diferentes organizações estatais. Essa capacidade relacional e ações de governança dependem de fatores relacionados à dimensão política dentro do aparato estatal.

O esforço analítico envolvendo a dimensão política está associado à ideia de arranjos institucionais, definidos como um conjunto de regras e procedimentos, formais e informais, que de maneira singular conformam a articulação entre os diversos atores e seus respectivos interesses nos processos de implementação de política, projeto ou ação governamental específico. Nesse sentido, a ideia de arranjo, como apontado por Gomide, Pires e Pereira (2018),

destaca o modelo de governança implícito na implementação de ações de programas governamentais, definindo os atores (burocráticos, políticos, sociais ou econômicos) e suas formas de interação. Esses arranjos, a depender dos recursos que utilizam, podem assumir configurações variadas que criam papéis e distribuem recursos e capacidades de ação entre os atores envolvidos.

Com base em Gomide, Pires e Machado (2018), os arranjos institucionais somados com os instrumentos da ação pública e o ambiente institucional oferecem caminhos que integram o micro (instrumentos), o meso (arranjos) e o macro (ambiente) em análises dinâmicas sobre os modelos de governança inerentes aos processos de condução de políticas públicas específicas, permitindo assim, reflexões sobre mudanças e continuidades na implementação de ações e projetos governamentais, que dependem da ação coletiva. Para esses autores, os instrumentos da ação pública preenchem os arranjos de forma a dar materialidade, sustentação e estabilidade às relações cotidianas de implementação no interior destes; já a noção de ambiente político-institucional, visa chamar atenção para o fato de que “arranjos e seus instrumentos não operam no vácuo, mas, sim, sob um conjunto de regras do jogo mais gerais (por exemplo, dispositivos constitucionais) que informam os processos de organização administrativa do Estado e do sistema político” (GOMIDE; PIRES; MACHADO, 2018, p. 39).

Pires e Gomide (2014) definem a dimensão política como habilidades de inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos) e de negociação e condução de processos decisórios compartilhados, envolvendo o processamento de conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos. Suas categorias analíticas podem ser orientadas pela existência e formas de interações das burocracias do executivo com: os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos), a existência e a operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras) e a atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos). Para esses autores, atualmente no Brasil, após a redemocratização ocorrida na década de 1980, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados para a participação e inclusão de diversos atores na iniciativa privada e sociedade civil, que tem afetado a tomada de decisão, promovido a *accountability* e aumentado o controle de resultados – o que demanda novas capacidades do Estado. Em outras palavras, no contexto atual, em que

as instituições são caracterizadas pela participação de diversos atores que representam a sociedade civil, voltadas para o controle (social, burocrático e judicial), “são necessárias, também, capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 14).

Ribeiro e Silva (2019) destaca que a democracia brasileira vem se caracterizando pela combinação entre um federalismo descentralizado que tem concedido cada vez mais poderes aos atores e instituições subnacionais na formulação e implementação de políticas públicas, um sistema presidencialista com um poder executivo forte e um sistema multipartidário de partidos fracos. As autoras observam ainda que esse mix institucional brasileiro se caracteriza ainda pela centralidade das burocracias do Poder Executivo no processo decisório governamental, de um lado, e do outro, os imperativos da governabilidade, que obrigam os governantes a trocar apoio político por cargos – o que resulta em um modelo de formulação de políticas públicas não-institucionalizado, no qual as estratégias de nomeação do alto escalão burocrático evidenciam a baixa institucionalização e porosidade das burocracias públicas aos interesses externos.

Com base em Ribeiro e Silva (2019), diversos fatores relacionados ao Governo Central, tais como barganhas políticas para obtenção de apoio político e aumento da coalizão e priorização de financiamento de determinadas políticas em detrimento de outras, por exemplo, podem afetar a estrutura do poder executivo de diferentes formas, ou seja, no caso de ministérios esses efeitos podem ser bastante heterogêneos. Segundo esses autores, ações como a diminuição ou restrição da capacidade de financiamento de determinada política ou até mesmo a extinção de determinados ministérios, tem uma relação não só na limitação e diminuição de gastos, mas também com concepções político-partidárias que ditam as regras do jogo, por meio de normas informais, em sua maioria. Portanto, entende-se que um enxugamento/ampliação da estrutura ministerial, bem como aspectos orçamentária que determinam a capacidade de implementação de alguns ministérios, é o resultado de uma série de fatores que não estão sob controle dos próprios órgãos. Nesse sentido, ressalta-se que a análise sobre as capacidades estatais dos órgãos é um recorte dos vários aspectos que podem afetar a eficácia das políticas de maneira geral.

Segundo Rodrigues (2016), o papel dos atores e principalmente das elites é importante para definição do desenho político e do direcionamento de recursos para políticas prioritárias.

Para o autor, análises envolvendo a dimensão política podem ajudar a explicar ganhos e perdas de capacidade de financiamento de certas políticas prioritárias em um determinado período. Contudo, as conceituações e definições sobre essa dimensão são bastante amplas, uma vez que diferentes autores a usam para explicar diferentes efeitos sobre alguns resultados e contextos diversos.

Entende-se que o contexto político afeta de maneira direta o comportamento dos atores na conformação da capacidade de financiamento do Poder Executivo, porque em períodos de crise a busca por maior coalizão e apoio político no legislativo acaba alterando destinação de recursos, priorizando alguns setores em detrimento de outros (PINHO, 2017; RODRIGUES, 2016). Para Borges (2010), a questão da coalizão não se restringe apenas na relação entre executivo e legislativo, e envolve também a relação dos grupos de interesse. Segundo o autor, a intensidade do conflito inter-elite é um fator a ser considerado, independentemente da competitividade eleitoral, uma vez que, padrões de cooperação e competição entre elites podem afetar diretamente o funcionamento de determinada política e em consequência os resultados da política pública.

Segundo Borges (2010, p. 138), dada a ausência de um consenso mínimo entre as elites políticas sobre as agendas de política pública, os governadores poderão ter fortes incentivos para “partidarizar” o aparato burocrático, especialmente onde a alternância de poder entre blocos políticos antagônicos é frequente. Isso pode levar a problemas de coesão e alinhamento vertical que impacta nos resultados da implementação das políticas de turismo, bem como em possíveis desvios de finalidade dos projetos, por causa da falta de coalizão política. Em um contexto de baixa coalizão – diante do caráter competitivo e fragmentado da arena eleitoral – “torna-se necessário ao governante lidar com os custos de formação de coalizões legislativas, utilizando a burocracia como moeda de troca política, e garantindo aos parceiros o controle sobre programas governamentais capazes de maximizar apoio eleitoral” (BORGES, 2010, p. 141). Possivelmente, configura-se assim, uma modelo de relação direta, uma vez que quanto maior for o grau de competitividade, fragmentação e polarização da arena eleitoral, tanto maior será o tamanho relativo dos incentivos necessários à obtenção de apoio político para obtenção de coalizão.

Autores como Bueno (2018), Santos (2015) e Machado (2008) abordam a influência de aspectos políticos relacionados à coalizão e alinhamento que envolvem processos de barganha

e tomada de decisão na alocação de recursos, que ajudam a conformar a disponibilidade de recursos para investimento em determinadas áreas e não outras – especialmente em relação a recursos de emenda, que no caso do MTur, segundo Carvalho (2014) representa algo em torno de 70% do orçamento total desse Ministério. Segundo Santos (2015), parlamentares do Governo Federal têm incentivos para distribuir recursos federais e favorecer determinados municípios que ajudam na manutenção do seu poder político. Uma vez que os votos dos legisladores são essenciais para avançar a agenda presidencial, os políticos nacionais podem favorecer os municípios dos quais os parceiros são da coalizão. Com base nisso, espera-se que os presidentes tenham fortes incentivos para alocar recursos de emenda para implementar políticas com base em cálculos estratégicos para obter apoio legislativo. Portanto, adotou-se o entendimento que a União induz – por meio de transferências voluntárias de recursos –, entes subnacionais em uma direção que leve ao alinhamento político e apoio governamental (MACHADO, 2008; SANTOS 2015; ARRETCHE; RODDEN, 2004).

Parte da literatura tem o entendimento de que questões partidárias (coalizão ou oposição), base eleitoral e percepção do eleitorado sobre quem foi o responsável pela alocação (crédito pela alocação) influenciam na destinação de recursos (SANTOS, 2015; BUENO, 2018). A partir disso, acredita-se que os legisladores que alocam recursos no MTur, levam em consideração os arranjos institucionais que favoreçam a visibilidade do responsável pela alocação do recurso. Nessa perspectiva, fatores como diretrizes normativas e políticas que corroborem para a inclusão de locais de interesse político-partidário dos parlamentares do Governo Federal, são considerados nos processos decisão sobre a alocação de recursos de emenda. Assim, é possível observar características que evidenciam o viés político em alguns programas do MTur, com o objetivo de ser mais atrativos para alocação de emendas.

Aspectos políticos também correspondem à distribuição de ministérios aos partidos da coligação que satisfazem a sua militância por meio da ocupação de cargos públicos. Considera-se que além de questões político-partidárias, um dos principais objetivos dos partidos políticos consiste em uma estratégia denominada “*office-seeking*”, ou seja, os partidos políticos buscam maximizar o seu controle de cargos públicos. Essa estratégia não só explica a explosão no número de ministérios com capacidade orçamentária limitada ou simbólica a partir de 1985, mas também a alocação de mais recursos em alguns setores em detrimento de outros, ao se

considerar que condicionantes político-partidários influenciam na tomada de decisão (RODRIGUES, 2016).

Pesquisas de Soares e Melo (2016) evidenciam que há um volume significativo de Transferências Voluntárias da União (TVU) no MTur, logo, entende-se que há também uma significativa alocação de recursos de emenda parlamentar nesse Ministério, porque grande parte das TVUS são oriundas de emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União (OGU). Mas, é importante ressaltar que dadas as características das emendas parlamentares, esse recurso pode desviar os programas de seus objetivos iniciais para acomodar interesses diversos do parlamentar e do local onde será executada a emenda. Essa dinâmica traz implicações para a produção de políticas públicas, além de ampliar as dificuldades da coordenação intergovernamental, pois decisões e recursos passam a ser filtrados pela lógica da manutenção do apoio político – a qual nem sempre é congruente com objetivos programáticos de longo prazo (GOMIDE; PIRES, 2016).

No entanto, como observado ao longo dos anos por autores como Pinho (2017) e Ribeiro e Silva (2019), a construção da governabilidade e a produção de políticas nacionais demandam esforços e volumes crescentes de recursos humanos, financeiros e administrativos por parte do Executivo federal (como a liberação de emendas orçamentárias, a concessão de cargos em ministérios, autarquias e empresas estatais, a construção de espaços de articulação e negociação federativa etc.).

A política de turismo tem estado em consonância com o ideal aumentar a inclusão social, por meio de um desenvolvimento do turismo, que contemple a participação de atores ligados aos setores públicos e privados na execução de seus programas, de forma sustentável. Nesse sentido, o turismo atua como um agente que busca por meio de sua capacidade política, constituir coalizões de apoio de governos subnacionais e entidades privadas ligadas ao setor de turismo, o que é uma estratégia congruente com as diretrizes dos PNTs e LGT.

O turismo tem sua prática desenvolvida no setor de serviços que são ofertados em base local<sup>5</sup>, portanto, o desenvolvimento das políticas desse setor depende principalmente de uma sinergia entre as esferas federal, estadual e municipal de governo. Nesse sentido, o turismo

---

<sup>5</sup> Segundo Carvalho (2014, p. 44), as políticas de turismo têm como principal objetivo a intervenção nos destinos turísticos, “uma vez que o turismo é um produto consumido dentro de territórios delimitados, espacial e politicamente”

estaria alinhado às mudanças ideológicas dentro do Estado, que ao adotar a noção de governança como estratégia de planejamento, tem ampliado as capacidades de intervenção do Governo, por meio de capacidades que se complementam. Em outras palavras, a intensificação das interações entre atores estatais e não estatais na produção de políticas públicas pode resultar em complementariedades e sinergias, e não apenas substituição. Contudo, com base em Endres (2012), para haver essa sinergia e ganhos de eficiência na gestão das políticas é necessário que os atores tenham estruturas e capacidades financeira e técnico-administrativas suficientes para se ter a coesão nos processos de implementação e desenvolvimento do turismo.

## **2.6 Síntese sobre as capacidades estatais**

Neste capítulo foi levantado que as definições sobre capacidade estatais podem variar conforme a filiação teórica dos autores e as suas perspectivas normativas sobre o papel do Estado, que podem ser identificados em dois níveis ou duas gerações. A primeira geração, o conceito refere-se à criação, manutenção da ordem e um conjunto de medidas para a proteção da soberania de uma nação ou um determinado território. Já a segunda geração, os estudos estão ancorados no conceito de que essas capacidades se voltam para a provisão de bens e serviços públicos. Com base nesses entendimentos é possível observar associações que abrem caminho para novas conceituações e criação de outras dimensões, com as capacidades financeira e burocrática, considerando que a descrição que dá subsídios para definição e avaliação das capacidades varia de acordo com o foco da pesquisa.

A partir do entendimento de que capacidades estatais são as habilidades do Estado para levar a efeito suas políticas e alcançar resultados desejados, foram abordados aspectos teóricos relacionados aos efeitos das capacidades estatais na implementação e resultados de políticas públicas. Nessas análises observa-se que aspectos relacionados à implementação trazem as capacidades estatais, especialmente no que tange aspectos técnico-administrativos, para o centro do debate, em uma perspectiva que tem o foco nos atores, que compõe a base da burocracia dentro do Estado, justificando assim a realização de análises complementares no que diz respeito à dimensão burocrática. Análises sobre implementação consideram que nem sempre o controle está sob a égide de seus formuladores ou detentores dos recursos. Nesse

sentido, os diferentes atores envolvidos nos processos de implementação podem afetar as tomadas de decisão sobre o quê e o como as políticas podem ser executadas e o produto dessas políticas.

Com base na teoria analisada e no foco da tese, que está relacionada à dimensão do gasto, definiu-se o que a capacidade financeira seria o termo mais apropriado para analisar capacidade de financiamento das políticas nacionais de turismo pelo MTur. Em síntese, capacidade financeira é a capacidade do Estado de realizar gastos ou despesas para implementar políticas públicas a partir de uma previsão e execução orçamentária em um determinado período.

Além da dimensão financeira, o entendimento sobre a dimensão burocrática tornou-se essencial para compreender melhor os efeitos da capacidade de financiamento na implementação da política pública. Assim, considerando que o Estado necessita de uma burocracia especializada e coesa para levar a efeito suas políticas, foram levantados aspectos relacionados à essa dimensão.

Por fim, na última seção, foram abordados outros aspectos das capacidades estatais, sendo esses: normativos e políticos. Essas dimensões não foram aprofundadas na tese, por limitação de tempo, mas, as abordagens relacionadas a essas dimensões mostraram-se importantes para se ter melhor entendimento sobre os resultados das públicas de turismo. O entendimento é que a dimensão legal, ao fornecer diretrizes e normas claras para a implementação das ações, possibilitaria o alinhamento dos entes subnacionais com a políticas do Governo Central, favorecendo assim o alcance das metas pretendidas. Quanto à dimensão política, o entendimento é que a relação dos atores envolvidos nos processos de implementação, pela inclusão desses atores diversos (sociais, políticos e econômicos) na negociação e condução de processos decisórios, conforma os arranjos institucionais utilizados pelas instituições, que levam à priorização de algumas ações em detrimento de outras.



### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Esse capítulo busca apresentar, em suas quatro seções, as políticas de turismo e seu desenvolvimento no Brasil. Tem como foco principal a apresentação do órgão gestor nacional da política, o Ministério do Turismo. A primeira seção busca contextualizar o papel do Estado no desenvolvimento do turismo, principalmente a partir do século XX. A segunda seção tem como principal objetivo, expor o curso de desenvolvimento do turismo brasileiro, especificamente do ponto de vista das ações públicas voltadas a aparelhar e desenvolver o setor. Nessa seção, a abordagem de antecedentes e aspectos gerais relacionados às questões institucionais, organizadas a partir de uma ordem cronológica, permitem um melhor entendimento sobre a conformação da atual política de turismo no Brasil. A terceira seção tem como foco o Ministério do Turismo, a partir da sua criação no ano de 2003. O Ministério do Turismo é o órgão responsável pela elaboração, coordenação e implementação da política no âmbito do governo federal. A quarta seção tem objetivo de apresentar os aspectos das capacidades do MTur, como foco nas dimensões financeira, burocrática, normativa e política.

#### **3.1 Fenômeno turístico, Estado e políticas públicas de turismo**

As características complexas do fenômeno turístico vêm sendo motivos de observação e análises críticas desde o início do século XX. Para Fratucci (2008), as investigações sobre o turismo avançaram de maneira significativa, mas ainda não o suficiente para a estruturação de um corpo teórico consistente, ou de um paradigma aceito pelos acadêmicos envolvidos com o tema. A compartimentalização e o isolamento dos estudos existentes, que dificilmente avançam para uma discussão multidisciplinar, geram a compreensão fragmentada de um fenômeno naturalmente complexo. O turismo é, por natureza, um fenômeno socioespacial que gera experiências para o turista. Essas experiências (vivências) são frutos de uma prática humana, onde o homem, por motivações das mais variadas, decide afastar-se do seu local de residência habitual e, temporariamente, percorrer outros trechos do espaço para depois retornar ao seu ponto de origem. Durante seus deslocamentos, ele tem a oportunidade de vivenciar e

experimentar momentos únicos que vão ser incorporados ao seu ser histórico. (FRATUCCI, 2008; PANOSSO NETO, 2005).

Para Fratucci (2008), o turismo, visto como atividade econômica inserida no sistema capitalista atual, revela-se prática bastante recente, sendo considerada por muitos, um fenômeno típico da sociedade contemporânea, fruto da Revolução Industrial e do processo crescente de urbanização do planeta. Nessa perspectiva, o turismo tornou-se um fenômeno de destaque socioeconômico na economia mundial e, em termos gerais, pode ser definido com prática social em consequência da expansão do capitalismo, do desenvolvimento das tecnologias, da divisão social e internacional do trabalho, da reivindicação dos trabalhadores por tempo livre e do desenvolvimento econômico como algo que lhe proporcione liberdade de reivindicar melhor qualidade de vida (ARAUJO; GELBCKE, 2008; SEN, 2000). Carvalho (2014) aponta que o turismo surgiu como consequência das mudanças sociais tanto na Europa como nos Estados Unidos e um conjunto de fatores tecnológicos, políticos, econômicos, educacionais, culturais e sociológicos tornou possível o seu desenvolvimento em proporções mundiais.

Ao tomar-se o turismo como fenômeno social, pode-se acrescentar a ideia de que o turismo deve ser entendido e compreendido como fruto de uma prática social com fortes imbricações espaciais. Portanto, é um fenômeno social, pois sempre envolve pessoas (individualmente ou em grupos), e espacial, por envolver sempre os deslocamentos e as ações daquelas pessoas pelo espaço percorrido e visitado (PANOSSO NETO, 2005). Logo, o turismo pode ser considerado uma parte importante nos processos de globalização econômica e de mundialização territorial, devendo ser entendido ainda como fator responsável pela construção de novos espaços regionais e de redes de relacionamentos densas, gerador de impactos nas sociedades e nos territórios. Nesse sentido, o Estado desempenha importante papel na definição, coordenação e gestão da política de turismo.

Segundo Rua e Romanini (2013), uma política pública nunca se esgota nela mesma e geralmente se mostra um campo de disputa de atores de interesses diversos e conflitantes. Para as autoras, governo e Estado são compostos por indivíduos e grupos que possuem interesses próprios e diferenciados que tornam a implementação de uma política como a de turismo algo complexo.

Tal como outras políticas públicas de cunho socioeconômico, o Estado figura como interventor fundamental para desenvolvimento do turismo, considerando seu papel no

desenvolvimento sustentável, coordenação dos atores e na fiscalização. Nesse sentido, o fomento do setor de turismo pelo Estado pode ser entendido como um conjunto de ações entre entes governamentais, com vistas a modificar o meio econômico e social, por meio do desenvolvimento sustentável da atividade turística. Assim, a ausência do Estado no desenvolvimento da atividade turística pode gerar uma expansão desorganizada e resultados negativos, principalmente para a sociedade e meio ambiente. Geralmente, o Estado afeta de maneira significativa a atividade turística na base local, sendo considerado pelos residentes dos destinos turísticos o maior responsável por construir a infraestrutura turística e pela divulgação dos destinos.

Para Endres (2012, p. 29), “ao Estado cabe a coordenação, planejamento, legislação e regulamentação, empreendimentos, incentivos, atuação social e promoção do turismo”. Segundo a autora, o Estado é responsável por ações de mediação entre a iniciativa privada, poder público e sociedade civil, bem como elaboração de regras que levem ao desenvolvimento sustentável da atividade turística. Ele deve atuar como um instrumento que procura integrar e melhorar a ação dos atores inseridos em cada um dos segmentos que compõem o setor. Por isso a governança é um importante aspecto a ser analisado nos processos de implementação da política de turismo, principalmente na base local. Esses grupos buscam formas diversas de atrair investimentos e priorizar ações de acordo com diversos níveis de desenvolvimento e complexidade das regiões que são objeto de investimento, o que faz com que o desempenho das ações seja afetado também de forma heterogênea.

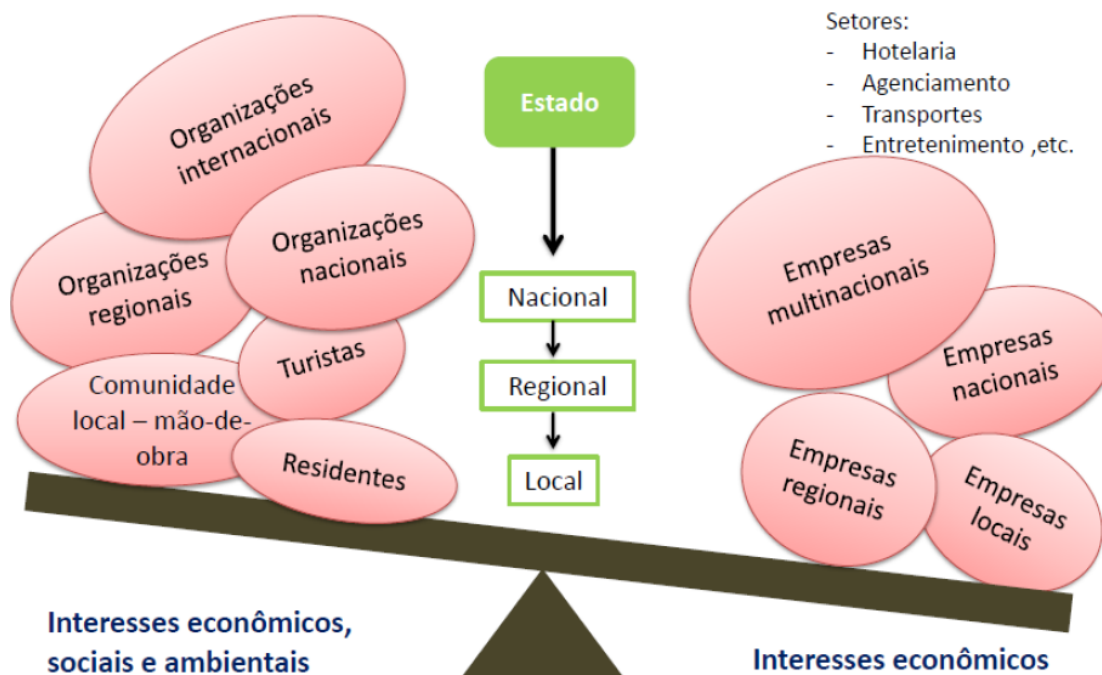
Para Carvalho (2014), a existência de recursos turísticos (patrimônio histórico, cultural, paisagístico etc.) não garante o desenvolvimento do turismo, uma vez que são necessários investimentos financeiros e outros elementos favoráveis à estruturação e desenvolvimento da atividade turística em base local. É possível que os impactos negativos, resultantes da falta de planejamento governamental, seja fruto da falta de estudos e diagnósticos que reflitam de forma mais clara o que se busca alcançar com determinada ação de investimento. Assim, o setor público, através do planejamento, deveria ser mais assertivo na definição de metas e objetivos previstos no PPA, além de regular e organizar a indústria do turismo, a partir da definição do papel dos múltiplos atores inseridos nessa dinâmica.

Cavalcanti (2006) ressalta que a atividade turística provoca, mesmo que involuntariamente, uma troca de experiências entre diversas culturas, ou seja, um intercâmbio

entre diferentes tipos de padrões culturais e tradições, logo, a natureza social do turismo é um fator a ser observado. Para a autora, os diversos tipos de organizações e serviços que compõe o produto turístico e o consumo no turismo associados à territorialidade, considerando o contexto local e regional são características fundamentais para entender e orientar a intervenção estatal no setor.

Em resumo, a complexidade do setor e da implementação de políticas por causa da necessidade de se contemplar diversos atores em diferentes contextos culturais e locais evidencia o desafio e a responsabilidade do Estado em regular e planejar a política de turismo, para que a atividade se desenvolva de forma sustentável. Dessa forma, o Estado deve cumprir o importante papel de mediador no processo decisório em todos os níveis organizacionais, conforme apresentado na Figura 1, contemplando aspectos participativos e colaborativos.

Figura 1 – Atores e Interesses relacionados à Política Pública de Turismo



Fonte: Carvalho (2014, p. 52).

Carvalho (2014), nessa esteira analítica, destaca que somente a existência de recursos para investimentos não garante o desenvolvimento sustentável da atividade turística, uma vez que são necessários outros elementos favoráveis à criação de atrativos e serviços turísticos. Para

a autora, a presença do poder público na regulação e organização da atividade turística é uma condição necessária para evitar a exploração dos recursos turísticos de forma predatória e insustentável. Nesse sentido, o setor público, “por meio do planejamento, deve regular e organizar a indústria do turismo, a partir da definição do papel dos múltiplos atores inseridos nessa dinâmica” (CARVALHO, 2014, p. 51).

Nessa perspectiva, o setor público tem a função de planejar e promover ações voltadas para a criação e manutenção de novos arranjos institucionais que visem o desenvolvimento sustentável do setor e o aumento da participação dos diversos atores, de forma a integrar e melhorar as interrelações entre cada um desses atores que conformam a indústria do turismo (ENDRES, 2012).

### **3.2 A Política Nacional de Turismo: contextualização, trajetória e aspectos gerais**

Segundo Pimentel et al. (2011), em um contexto mundial as políticas de turismo podem ser divididas em três gerações. A primeira geração de políticas de turismo tinha seus objetivos, implícitos ou explícitos, voltados para fomento do que se denominou “turismo de massa”, na qual o interesse maior era atrair o maior número de turistas possível, para os destinos turísticos. Com aumento de estudos envolvendo análise dos impactos sociais, econômicos e ambientais negativos relacionados à atividade turística, na segunda geração, os objetivos são voltados para o desenvolvimento sustentável da atividade. Já na terceira geração, a competitividade tornou-se foco das estratégias das políticas de turismo e o objetivo dessas políticas está voltado para a criação e a manutenção de uma estrutura turística competitiva. Segundo Carvalho (2014), essa terceira geração está voltada para a qualidade do produto turístico competitivo no mercado nacional e internacional, associada à promoção do turismo como vetor para a inclusão social. Atualmente, em um contexto mundial, o desenvolvimento de políticas de turismo voltados essencialmente para a promoção da atividade turística vem cedendo lugar às políticas voltadas para o desenvolvimento de produtos diversos com o objetivo de manter a competitividade (PIMENTEL et al., 2011; CARVALHO, 2014).

No Brasil, a política de turismo refletiu, mesmo que forma tardia, o que era adotado em contexto mundial. Ao se analisar a trajetória institucional e das políticas de turismo pelo governo brasileiro, é possível identificar que houve ações e políticas focadas no turismo de

massa desde a década de 1920 até a redemocratização em 1988. Já para a segunda geração, considera-se que a Constituição é o marco para a incorporação de elementos voltados para o desenvolvimento sustentável do setor, por meio de ações descentralizadas e voltadas para a participação de diversos atores envolvidos com atividade turística. Por fim, pode-se adotar o período pós criação do MTur como terceira geração, uma vez que os objetivos das ações do Governo Federal estão voltados também para o aumento de competitividade, tendo em seu planejamento ações de incentivo ao turismo interno e de promoção internacional do turismo brasileiro em mercados e segmentos específicos.

Pimentel (2016) relata que as políticas de turismo no Brasil começaram a entrar na agenda a partir da década de 1920, observando-se uma grande expansão desse setor, a partir da década de 1990. Segundo Carvalho (2014), o desenvolvimento do turismo no Brasil foi impulsionado a partir de 1923, com a criação da Sociedade Brasileira de Turismo, que posteriormente passou a ser denominada Touring Club. Contudo, os esforços conjuntos de empresas e alguns parlamentares e burocratas não foram suficientes para estruturar institucionalmente o setor dentro do Estado e evitar que a administração do turismo passasse por diversos departamentos do governo desde a década de 1930. Isso levou as políticas públicas de turismo a constantes mudanças de enfoque, retardando assim, o fortalecimento do setor dentro e fora do Estado. Pode-se dizer que no início da trajetória dessa política, ainda não havia uma articulação entre os atores que detinham o poder de decisão com o objetivo de colocar a atividade turística entre as prioridades do governo.

Pimentel e Pimentel (2011) apontam que, no período entre 1930-1945, o turismo surge com foco na expansão da base econômica do país. Na época, a política de turismo volta-se para o marketing externo e ao estímulo e controle da atividade internamente. O cadastro de informações, a propaganda no exterior, as facilidades aduaneiras e os estudos de novas destinações caracterizam este intervalo temporal. Inicia-se aqui, a exploração de regiões turísticas ao longo do território nacional (CRUZ, 2000).

Na literatura que aborda aspectos relacionados à trajetória institucional das políticas públicas do Estado brasileiro, não foi encontrado um órgão que centralizasse e fosse responsável por essa política, antes do surgimento do Departamento de Imprensa e Propaganda da Presidência da República (DIP), que criou a Divisão de Turismo em 1939. Em 1945, o DIP é extinto e, no mesmo ano, é criado o Departamento Nacional de Informações (DNI), que

restringiu a política de turismo à promoção, organização e fiscalização dos serviços interno e externo.

No período entre 1946 e 1963, as políticas de turismo entram em consonância com o momento econômico nacional, adotando discursos e tratando o turismo como a “indústria do século” e “exportação invisível”, assim, convergindo com os valores da época (PIMENTEL; PIMENTEL, 2011). Já para Carvalho (2014), entre 1946 e 1950, o turismo esteve fora das discussões governamentais, como reflexo da ausência de articulação política consistente para colocar esse tema entre as prioridades da agenda pública. A autora menciona que nesse período do governo Dutra foi editado o Decreto-lei nº 9.215, de 1946, que proibia a prática e a exploração de jogos de azar no Brasil, o qual causou impactos na economia das cidades que exploravam o turismo ligado aos jogos de azar. Somente em 1958, o turismo volta a se estruturar organizacionalmente com a instituição da Comissão Brasileira de Turismo – COMBRATUR –, vinculada diretamente à Presidência da República com atribuições de coordenar, planejar e supervisionar a execução da Política Nacional de Turismo. Desde então, a política de turismo passa a ter suas diretrizes e metas balizadas pela promoção e fiscalização, para fins de planejamento, coordenação, avaliação e controle (BRASIL, 2020c). Segundo Carvalho (2014), a COMBRATUR representou, mesmo que de forma incipiente, a existência de políticas públicas que buscavam organizar o desenvolvimento da atividade turística no Brasil, com o intuito de formalizar a intervenção do Estado no setor. A autora destaca que esse órgão do governo federal seria responsável

(...) pela padronização das informações e registros de viajantes, dos meios de hospedagem e transportes, pela promoção dos planos turísticos, pela criação de serviços e instalações nas zonas turísticas e pela realização de inventários em áreas onde havia interesse no desenvolvimento do turismo (CARVALHO, 2014, P. 55).

No ano de 1961, com a criação da Divisão de Turismo e Certames junto ao Ministério da Indústria e do Comércio, passa-se a estudar e estimular o desenvolvimento do turismo interno e propõe-se a Política Nacional de Turismo. Em 1962, a COMBRATUR viria a ser extinta e, mais tarde, também a Divisão de Turismo e Certames, anos depois de sua criação (BRASIL, 2020c).

Para Carvalho (2014), na década de 1950, o governo já manifestava algumas ações relacionadas às necessidades de orientação para o setor do turismo. Entretanto, segundo a autora, os assuntos relacionados ao turismo estavam sob a responsabilidade de diversos órgãos

da administração pública nesse período, o que prejudicou o planejamento e a execução de ações mais concretas de longo prazo. Logo, o que marca as políticas públicas de turismo nessa fase são a gestão descontínua de ações e a ideia de que a atividade turística não estava entre as prioridades do Estado. É importante destacar que a rápida montagem e desmontagem das estruturas públicas, como a Divisão do Turismo e a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), nessa década, dificultou o fortalecimento das ações públicas para o setor. Nessa perspectiva, apesar do turismo entrar na agenda pública, o estabelecimento do turismo entre os interesses a elite política da época era bastante frágil. Carvalho (2014, p. 57) ressalta que

(...) do ponto de vista do modelo de Kingdon, não havia indicadores, eventos, tampouco *feedback* de ações, para justificar seu desenvolvimento. De fato, apenas havia a ideia, que circulava no contexto internacional, de que o turismo traria divisas, e, por conseguinte, desenvolvimento econômico.

Na década de 1960, o Decreto-Lei 55/66 criou o Conselho Nacional de Turismo – CNTUR – que era o órgão responsável por formular, coordenar e dirigir a Política Nacional de Turismo, bem como disciplinar e fiscalizar, além de facilitar ou suprimir exigências para a promoção do turismo. Também por meio desse Decreto-Lei, é criada a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) – que executava as diretrizes da política de turismo à época, além de fomentar e financiar iniciativas para o desenvolvimento do turismo, estudar o mercado, fazer registro e fiscalizar empresas. Considera-se o Decreto-lei nº 55/66, o primeiro grande marco institucional no Brasil, por definir a primeira política nacional de turismo, lançar o primeiro Plano Nacional de Turismo e criar o Sistema Nacional de Turismo (PIMENTEL; PIMENTEL, 2011; ENDRES, 2012; CARVALHO, 2014). Segundo Maranhão (2017), o primeiro Plano Nacional de Turismo (PNT), de 1966, já era dotado de diretrizes, metas e programas para o desenvolvimento do turismo no Brasil.

No período compreendido entre 1967 e 1973, a política de turismo passa a contemplar outros aspectos, como financiamento direto ou incentivos fiscais às iniciativas de desenvolvimento do turismo, celebração de contratos com entidades públicas e privadas de interesse turístico, zelo pela qualidade dos serviços, formação profissional, além da destinação de recursos para a execução de tais proposições. A EMBRATUR era responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Turismo e o Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR –, criado em 1971, com o objetivo de financiar obras, serviços e atividades de interesse ao turismo nacional. Tais órgãos estavam vinculados ao Ministério da Indústria e do Comércio (BRASIL,



2020c). Segundo Endres (2012), esse fundo se tornou um dos principais mecanismos de fomento ao turismo da época, que foi prioritariamente voltado para o financiamento dos empreendimentos turísticos hoteleiros na região nordeste, que eram considerados de alto interesse naquele período. Segundo a autora, tal ação voltada para o fomento da atividade turística no Nordeste foi denominada Política de Megaprojetos e surgiu com o objetivo de implementar megaempreendimentos, voltados para segmento de hotéis (ENDRES, 2012, p. 55). Em 1976, foram adotadas políticas de incentivos fiscais principalmente para meios de hospedagem, restaurantes e empreendimentos de apoio em regiões de interesse turístico elevado, especialmente na região nordeste do Brasil - eram concedidos maiores percentuais de isenção para empresas do setor, mas não há sinais de preocupação com o desenvolvimento sustentável da atividade nesse período (BRASIL, 2020c).

A partir do final da década de 1960, devido a expansão de grandes empreendimentos de hospedagem e de transporte aéreo internacional, novas formas de organização do setor turístico como a ampliação da padronização de pacotes de viagem pelas grandes operadoras de turismo ficaram em evidência. Apesar do turismo, nesse período, ser considerado uma importante alternativa para o desenvolvimento socioeconômico do País, como é uma atividade essencialmente privada, o Estado optou, na época, por estimular seu crescimento através de mecanismos políticos de regulamentação, controle e estímulo a entrada de novas empresas no setor.

Resumidamente, pode-se dizer que o processo de inclusão do turismo na agenda do Estado brasileiro entre as décadas de 1920 e 1960 foi incipiente. Nas décadas seguintes, graças à dinâmica de crescimento econômico do setor, com seu potencial de geração de empregos, divisas e renda, o turismo foi conquistando relevância nos cenários econômico, político e social em todo o Brasil, garantindo aos poucos sua presença na agenda política.

Para Endres (2012, p. 56), as ações de planejamento do Governo brasileiro durante as décadas de 1960 e 1980 evidenciavam a utilização do enfoque chamado de “tradição econômica” da política de turismo, pouco se falava em questões sociais e/ou ambientais em nível local. A EMBRATUR se tornou, particularmente, um importante espaço para a organização do empresariado do setor, que também se organizava na Confederação Nacional da Indústria e na Confederação Nacional do Comércio, as quais realizavam reuniões periódicas para discutir sobre o tema. Ao longo da década de 1980, a EMBRATUR trabalhou na

divulgação e promoção do Brasil no exterior, ao mesmo tempo em que procurava criar estímulos para aumento do turismo interno, especialmente aquele voltado para as classes menos privilegiadas, para que essas desfrutassem do turismo doméstico – nesse intuito, foram promovidos destinos como Foz de Iguaçu, as cidades históricas, o estado da Bahia e a cidade de Manaus. Assim, em 1982 foi firmado um acordo entre o Ministério do Trabalho e a Embratur, para que os sindicatos fossem estimulados a organizar viagens turísticas dentro do País nos períodos de baixa temporada.

De 1985 a 1994, no campo político, a redemocratização é o grande marco histórico, que impõe novas questões ligadas à descentralização e ao fortalecimento dos municípios, enquanto entes federativos. A redemocratização também impõe mudanças de paradigmas ao contemplar cada vez mais aspectos participativos na formulação e implementação de políticas públicas – algo que tem consequências significativas para a descentralização e implementação de políticas públicas (ARRETCHE, 1999; KINZO, 2001). Para Endres (2012, p. 38), “afinal, o transcorrer de uma gestão governamental baseada numa vertente gerencial para outra baseada pela vertente societal anda *pari passu* com a ampliação de práticas políticas orientadas no sentido de uma democracia representativa para uma democracia participativa”.

Após o fim da ditadura militar, o planejamento e a gestão do turismo brasileiro passaram por amplas modificações. Naquele contexto, foi realizada uma reestruturação institucional que causou importantes impactos na administração pública do turismo. O Estado estava mais receptivo a fortalecer e ampliar o poder da EMBRATUR guiado por uma tendência neoliberal, e, por conseguinte, com menos centralização de decisões e maior autonomia aos entes federados e aos empreendedores privados.

Nos anos 1990 começa a haver, de fato, coordenação e monitoramento nas ações para o desenvolvimento do turismo no Brasil. Nessa década, verificou-se uma importante evolução nas políticas públicas do setor, particularmente quanto à ampliação do debate entre o governo, a iniciativa privada, a academia e a sociedade a respeito do planejamento e da gestão do turismo. Segundo Cavalcanti (2006), após as eleições de 1990 o governo iniciou um processo gradual de desregulamentação do setor, por meio do fim tanto do controle sobre os preços e da fiscalização relativa ao cumprimento das normas de funcionamento, quanto da emissão de licenças aos estabelecimentos turísticos. Além disso, iniciaram-se os processos de privatização dos equipamentos turísticos construídos e administrados pelo Estado, apesar de os

financiamentos públicos continuarem a ter um papel relevante. Tais medidas faziam parte do Programa de Reforma Administrativa, denominado Plano Collor.

Em 1991, A EMBRATUR é renomeada Instituto Brasileiro de Turismo. Já em 1994, é criada a Comissão Especial de Turismo Social, junto à Presidência da República. Nesse período, houve ampliação dos objetivos desse Instituto. Esses objetivos dizem respeito ao estímulo de iniciativas públicas e privadas; proposições de medidas para execução da Política Nacional de Turismo; promoção e divulgação do turismo no Brasil e exterior; análise e planejamento de ações junto ao desenvolvimento do mercado turístico; financiamento de iniciativas de interesse ao setor; melhoria da qualidade da infraestrutura; análise e acompanhamento de projetos turísticos; e, preservação do ambiente natural, social e cultural (PIMENTEL; PIMENTEL, 2011). A EMBRATUR absorveu atribuições do Conselho Nacional de Turismo, como a formulação e a coordenação da Política Nacional de Turismo, em conformidade com o disposto no Decreto 448/92. Para cooperar com a direção da EMBRATUR na formulação da Política Nacional de Turismo, foi criado o Conselho Consultivo de Turismo, que visava, além disso, solucionar aspectos conjunturais públicos e privados, facilitando assim a sua coordenação para o desenvolvimento do turismo (BRASIL, 2020c).

Em 1992, através da lei 8490/92, foi criado o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Pode-se dizer que a inserção da palavra “turismo” na nomenclatura desse Ministério indicaria o primeiro passo para centralização de ações e recursos em uma só estrutura (BRASIL, 1992, 2020c). O governo Itamar Franco, após o impeachment de Collor, assumiu o compromisso de recuperar o desempenho do setor de turismo e estabelecer novas bases para seu desenvolvimento.

Em 1995, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Ministério do Esporte passa a incorporar as políticas públicas de turismo, sendo responsável por elaborar a nova Política Nacional de Turismo para 1996-1999. Nesse período, em decorrência das privatizações e da abertura econômica, empresas estrangeiras foram atraídas a investir no País, enquanto o fortalecimento da imagem do Brasil no exterior e o crescimento econômico nacional incentivaram o aumento das chegadas internacionais e das viagens domésticas. Observa-se que os objetivos da Política Nacional de Turismo priorizaram a promoção da competitividade do produto turístico nacional e a busca da satisfação do turista. As ações implementadas entre 1996 e 1999 refletiram em resultados significativos na década

de 2000, especialmente no âmbito da gestão. Nesse período, por exemplo, foram construídos os pilares para a descentralização, através da criação e do fortalecimento das secretarias e dos órgãos estaduais e municipais de turismo e do ideal de que as parcerias governamentais em nível horizontal e vertical aumentariam a eficiência na implementação das ações, por meio do aumento do caráter participativo.

Através da medida provisória nº 1.794-8 de 31 de dezembro de 1998 e a partir de 1999, o Ministério do Esporte passa a se chamar Ministério do Esporte e Turismo (MET). Contudo, essa nova configuração reduziu o espaço político da Embratur, visto que o ministro do MET, Rafael Greca, tinha maior afinidade com os temas relacionados aos esportes e colocou o turismo em segundo plano entre as prioridades do Ministério (CARVALHO, 2014). O MET assume a formulação e coordenação da política nacional de desenvolvimento do turismo, a promoção e divulgação do turismo no Brasil e exterior, o estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo ao turismo, e o planejamento, coordenação, supervisão e avaliação de planos e programas de incentivo ao turismo. É possível observar que não houve uma divisão clara entre as funções desempenhadas pela EMBRATUR desde 1991 e o as funções desse Ministério (PIMENTEL; PIMENTEL, 2011).

Durante os dois mandatos do presidente FHC, a política de turismo foi executada sob as diretrizes do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que tinha como objetivo estimular o desenvolvimento turístico nacional a partir da descentralização e do fortalecimento da capacidade de planejamento turístico local. Esse plano se firmava nos princípios de sustentabilidade, identificação de parcerias públicas e privadas, mobilização, atuação ativa das comunidades receptoras e capacitação de agentes locais da indústria do turismo. Segundo Endres (2012, p. 64), a participação torna-se a palavra de ordem, a partir dessa política, cuja principal função era “assegurar, a partir de sua implementação no nível local, uma nova governança a partir da atuação conjunta de vários grupos de interesses, como órgãos governamentais, empresários, associações e comunidade”.

O PNMT tinha como objetivos principais estruturar os municípios brasileiros com potencial turístico, dotando os mesmos de condições técnicas e organizacionais para promover o desenvolvimento da atividade turística, e principalmente descentralizar as ações de planejamento, motivando o município como um todo, transmitindo as técnicas do planejamento turístico, de forma que eles pudessem ser capazes de elaborar seus próprios planos de

desenvolvimento (ENDRES, 2012; CARVALHO, 2014). Endres (2012, p. 66), destaca que cumprir essa proposta, o programa utilizou uma estrutura localizada nos três níveis estatais:

No âmbito federal: o Comitê Executivo Nacional e a Coordenação Geral do PNMT sob a condução da EMBRATUR, vinculada ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT) e posteriormente ao Ministério do Esporte e Turismo (MET);  
No âmbito estadual: o Comitê Estadual do PNMT e a Coordenação Estadual do PNMT, vinculada ao órgão de turismo do estado ou a Secretaria competente;  
No âmbito municipal: o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal.

Conforme observado por Endres (2012, p. 70), “o grande gargalo do programa acabou residindo na ausência de recursos técnicos e humanos para trabalhar o planejamento turístico no município de acordo com as premissas dadas pela OMT através dos manuais”. A autora reforça que nesse período, o Governo Federal foi incapaz de conduzir o programa juntos aos entes subnacionais, por uma falta de um corpo técnico qualificado em nível estadual e municipal, ou seja, uma deficiência nas capacidades estatais dos entes subnacionais, especialmente no que diz respeito à capacidade burocrática. Entretanto, ao final dos oito anos de vigência do PNMT em 2001, o plano pouco fez para o alcance do que era proposto, evidenciando a baixa eficácia das ações relacionadas ao programa e a falta de melhores estratégias voltadas para o fortalecimento das capacidades financeiras e técnico-administrativas de estados e municípios (ENDRES, 2012; CARVALHO, 2014).

O PNMT também já evidenciava a estratégia do governo federal em centralizar e coordenar ações, especialmente definindo critérios de priorização de recursos e participação, por meio desse programa que foi o embrião do Plano de Regionalização do Turismo (PRT).

Em uma perspectiva voltada para as Capacidades Estatais do MET, à época, reforça-se o entendimento de que o PNMT representou uma transição paradigmática nas formas como o Estado conduzir suas políticas, compensando as deficiências das capacidades estatais do Ministério, por meio de ações descentralizadas que eram primordialmente executadas de forma indireta. Sob essa ótica, deve-se destacar que esses processos de descentralização requerem um aumento da capacidade normativa, uma vez que o Governo Central tem que reter para si a direção e o controle da implementação de ações relacionadas ao Programa, o que normalmente é realizado por meio de mecanismos normativos. Afinal, o programa só se viabiliza com a sujeição dos organismos estaduais e municipais às decisões e normas do Governo Central.

Paralelo ao PNMT, na década de 1990, surgiram também outros programas de caráter regional, sendo os de maior evidência o Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na

Amazônia Legal – PROECOTUR, restrito àquela região, e o Programa de Desenvolvimento do Turismo para o Nordeste – PRODETUR/NE. Segundo Endres (2012, p. 73), o PRODETUR/NE começou a ser implementado no início da década de 1990 e tinha foco em investimentos de infraestrutura em regiões específicas – o objetivo era inibir investimentos pontuais, numa tentativa de reverter inúmeras carências de infraestrutura dos destinos localizados no norte e nordeste do país.

Deve-se ressaltar que os investimentos do PRODETUR/NE não se restringiam ao limite estaduais, ou seja, somente aos estados do nordeste. Pode-se constatar a participação de municípios da região sudeste, como Diamantina-MG que recebeu recursos para desenvolvimento da infraestrutura turística, como construção de aeroporto regional do Vale do Jequitinhonha, que por apresentar características próximas aos municípios pobres, mas com potencial turístico como os da região nordeste, justificavam a sua inclusão no programa.

Ressalta-se, entretanto, que o foco no desenvolvimento institucional proposto pelo PRODETUR/NE, por influência do BID, tinha como finalidade ampliar a capacidade das entidades beneficiárias em executar suas funções, proporcionando assistência técnica para a sua execução nas seguintes áreas: reestruturação organizacional; desenvolvimento e implementação de sistemas de apoio administrativo, financeiro e instrumentos operacionais; fortalecimento da capacidade fiscal e regulatória, principalmente das administrações municipais; e treinamento de pessoal – pode se dizer que essa foi uma das claras iniciativas voltadas para o fortalecimento das capacidades burocráticas no setor, especialmente para estados e municípios (ENDRES, 2012).

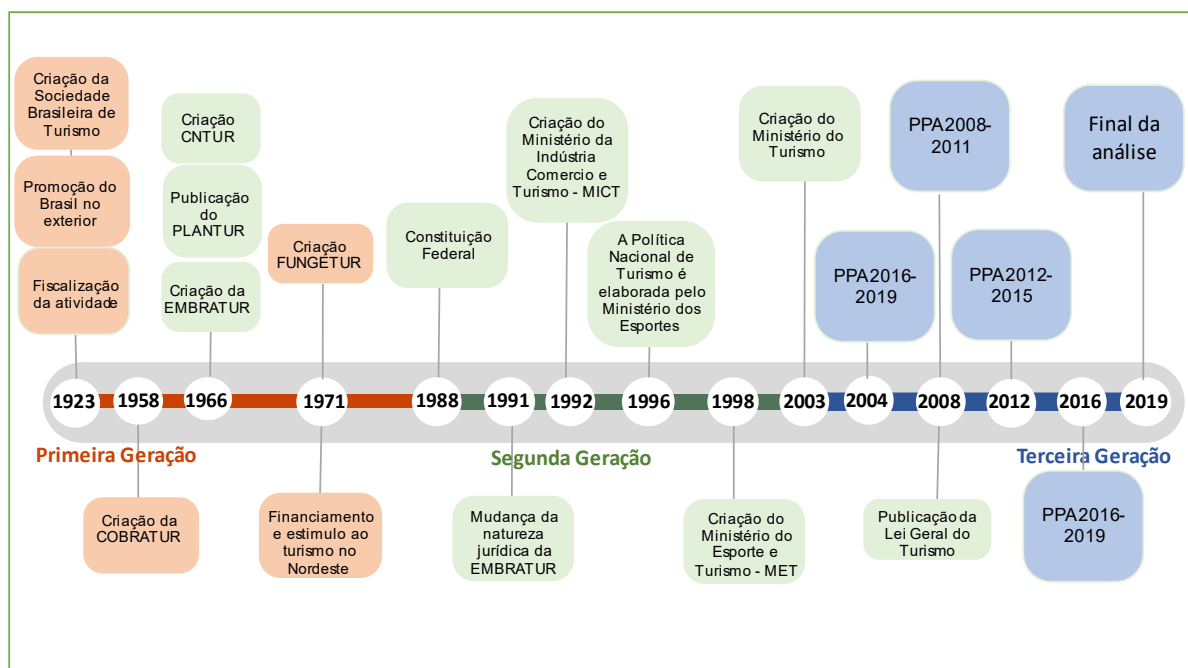
Importante observar que nas várias versões do Programa aumentou-se a necessidade de fortalecimento da capacidade de gestão e das relações institucionais para tornar mais eficiente as ações propostas pelas políticas governamentais.

Em uma outra perspectiva, ao se analisar a trajetória das políticas de turismo no século passado, autores como Carvalho (2014) e Cavalcanti (2006) ressaltam que o turismo no Brasil se desenvolveu na contramão dos movimentos sociais que se articularam para formar ou fortalecer os conselhos de políticas públicas, como no caso da saúde, da assistência social e da educação. Para Endres (2012), no que diz respeito especificamente à questão dos conselhos, que deveriam melhorar os arranjos institucionais entre Estado e sociedade, ao contrário do que pode ser observado na literatura sobre a formação dos conselhos como forma de construção

participativa de políticas sociais, “a lógica estruturante das políticas de turismo nem sempre está sintonizada com as demandas internas dos atores direta e indiretamente envolvidos com a atividade turística nas localidades” (ENDRES, 2012, p. 32).

Como pode ser observado, a trajetória da política pública de turismo no Brasil (Figura 2), antes da criação do Ministério do Turismo (MTur) em 2003, se manteve institucionalmente frágil.

Figura 2 - Trajetória da política pública de turismo no Brasil (1923-2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de Pimentel; Pimentel, (2011).

O objetivo dessa seção foi descrever aspectos gerais da política pública de turismo, bem como contextualizar institucional e politicamente o que antecedeu a atual política de turismo, que tem como marco histórico a criação do Ministério do Turismo (MTur) em 2003. O MTur e aspectos da atual política serão abordados na subseção seguinte. Já os Planos Nacionais de Turismo (PNTs) e os programas do PPA serão abordados mais a frente e tem como objetivo principal a análise da congruência entre esses dois instrumentos de planejamento.

### 3.3 O Ministério do Turismo e a atual Política Nacional de Turismo

Em 2003, é criado o Ministério do Turismo (MTur), por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio, no primeiro ano de mandato do governo Lula (BRASIL, 2003a). A criação do MTur é uma demarcação importante no processo de institucionalização das políticas públicas de turismo; que, nos entendimentos de Egeberb (2010), melhora processos de coordenação e resolução de conflitos na organização. Ao contrário do que acontece nas pastas que têm áreas compartilhadas de políticas públicas, nas quais não há tanta clareza sobre a destinação dos recursos financeiros, como no caso do extinto Ministério do Esporte e Turismo, que antecedeu o MTur.

De forma geral, ministérios como os do Turismo, são criados seguindo uma lógica de divisão de competências por desmembramento – ao se considerar que até a sua criação em 2003, o setor estava junto com o setor de Esportes –, contudo, é possível que o MTur também possa ser encaixado no grupo de ministérios que são criados por meio de iniciativa de reforma ministerial realizada pela Presidência da República, que cria ministérios e secretarias com objetivos diversos, seja funcionais, políticos ou simbólicos. A perspectiva funcional, consiste na criação de uma agência estatal focada em alguma política setorial estratégica para o governo e para os atores chave da sociedade. Nesse sentido, o surgimento de um novo órgão representa um esforço de especialização e divisão de trabalho da burocracia em um setor ou política específica, no interior do aparato estatal. Do ponto de vista político, a criação de novas agências corresponde a um recurso utilizado pelos partidos vitoriosos, para aumentar a coalizão e as alianças que garantam maiorias parlamentares, buscando assim maior governabilidade – partidos que apoiam o mandato de um determinado governo, recebem pastas em troca desse apoio. Por fim, o aspecto simbólico atua como mecanismo para incluir na agenda temas sensíveis, com forte apelo eleitoral ou de grande interesse da opinião pública, como combate à exploração de crianças e adolescente ou desmatamento em áreas protegidas (RODRIGUES, 2016, p. 36).

Essa institucionalidade, que prioriza e dá mais autonomia à certas áreas do que outras, por sua vez, favorece ou limita as possibilidades para a criação de certas agências sobre outras, levando em consideração as condições específicas de cada região ou país. De maneira mais



concreta, é necessário conhecer de forma mais profunda as funções desempenhadas pelos ministérios para poder diferenciar qual o seu papel.

Segundo Pimentel et al. (2011), a criação do MTur significou um fortalecimento institucional e de suas capacidades, especialmente no que diz respeito a capacidade de financiamento da política pública de turismo. Segundo os autores, os recursos provenientes de reforço orçamentário direto ao setor aumentaram significativamente, “via Ministério do Turismo ou via concessões de operação de crédito externo para os estados e a União, mantidos desde os anos 1990. Os investimentos diretos em turismo, comparativamente ao governo FHC, aumentaram 466,6%” (PIMENTAL et al. 2011, p. 19). Com a criação do MTur, nota-se a busca por melhor estruturação para implementação das ações dos programas relacionados ao setor, para que seja possível a formação de arranjos institucionais capazes de provocar mudanças na agenda pública, principalmente por meio da maior participação dos atores envolvidos (BENI, 2006; ANSARAH, 2000).

Segundo Carvalho (2014) em 2003, no início do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o MTUR era composto pela Secretaria Nacional de Políticas do Turismo, a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento de Turismo e a EMBRATUR. Além dessas secretarias, o MTur também era composto por uma Secretaria Executiva.

A Secretaria Executiva auxiliava a(o) Ministra(o) de Estado na definição de diretrizes e políticas no âmbito da Política Nacional de Turismo em observância às diretrizes propostas pelo Conselho Nacional de Turismo. Supervisionava e coordenava as atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério do Turismo e da autarquia vinculada – EMBRATUR –, além de exercer o papel de órgão setorial dos Sistemas de Governo Federal (planejamento e orçamento, programação financeira, contabilidade federal, modernização administrativa, recursos humanos, recursos logísticos, informação e informática).

A Secretaria Nacional de Políticas de Turismo cumpria a função de subsidiar a formulação, a elaboração e o monitoramento da Política Nacional de Turismo, de acordo com as diretrizes propostas e os subsídios fornecidos pelo Conselho Nacional de Turismo. Além de monitorar e avaliar a execução da Política Nacional de Turismo, coordenava a elaboração do Plano Nacional de Turismo e implementava o modelo de gestão descentralizada do turismo nas suas dimensões gerencial e territorial, alinhando as ações do Ministério do Turismo com o Conselho Nacional de Turismo (CNT), o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes

Estaduais de Turismo (FORNATUR) e os Fóruns/Conselhos Estaduais de Turismo nas 27 Unidades da Federação.

Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo era responsável por subsidiar planos, programas para fomentar o desenvolvimento do turismo nacional, bem como acompanhar os programas de desenvolvimento regional do turismo. Essa Secretaria tinha ações voltadas para a qualificação profissional e demais certificações do turismo. Propunha diretrizes e prioridades para a aplicação do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), além de fazer orientações a projetos e programas de turismo.

A EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo – é a autarquia especial do Ministério do Turismo responsável pela execução da Política Nacional de Turismo no que diz respeito à promoção, marketing e apoio à comercialização dos destinos, serviços e produtos turísticos brasileiros no mercado internacional. A partir de 2003, a autarquia foi direcionada exclusivamente para a promoção internacional. Desde a criação do MTur, essa autarquia tem buscado o aumento do fluxo turístico internacional nos destinos nacionais, sendo suas principais ações executadas com diretrizes apontadas no Plano Aquarela – Marketing Turístico Internacional do Brasil, lançado em 2005 e com metas previstas para o final de 2020, sendo mencionado como instrumento de planejamento para divulgação internacional no Plano Nacional de Turismo 2018-2022 (GOMES, 2012).

Para Carvalho (2014, p. 77), “esse novo *status* representou o reconhecimento da relevância atribuída ao turismo como atividade geradora de emprego, renda e divisas, além de sua capacidade de colaborar para a redução das desigualdades regionais”. Isso estava alinhado às ambiciosas metas do governo Lula de gerar 10 milhões de empregos, sendo que se esperava que o turismo contribuísse com cerca de 12% desse total (ARAÚJO, 2007).

Para Pimentel et al. (2011), no período que se estende de 2003 a 2010, as políticas públicas de turismo têm como efeito esperado o desenvolvimento do turismo interno e o externo. No ano de 2003, com a criação do Ministério do Turismo, o turismo consegue aumentar sua autonomia, por meio de uma estrutura organizacional exclusiva, encarregado de planejar, coordenar, supervisionar e avaliar o desenvolvimento do turismo no País. Nesse ano, o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) foi mais uma vez ampliado e passou a vincular-se ao Ministério do Turismo, com atribuição de assessorar o Ministério para a formulação, implementação e avaliação da Política Nacional de Turismo. Cabe ao CNTUR ser o canal de

interlocução com os entes subnacionais, a iniciativa privada e o terceiro setor. Cavalcanti (2006) aponta que o empenho em alcançar maior articulação é manifestado entre os conselheiros, que reconheciam a aproximação com os níveis subnacionais, o setor privado e a sociedade civil como prioridade do Governo Federal. Portanto, o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) passa a desempenhar papel fundamental, no que tange à governança e aspectos participativos, naquele momento.

A partir de sua criação, o Ministério do Turismo passou a ter funções voltadas para o aumento do fluxo interno e melhoria da infraestrutura turística nos destinos, sendo responsável pelo(a):

- a) Política nacional de desenvolvimento do turismo.
- b) Promoção e divulgação do turismo nacional, no País e no exterior.
- c) Estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas.
- d) Planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e dos programas de incentivo ao turismo.
- e) Gestão do Fundo Geral de Turismo.
- f) Desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Certificação e Classificação das atividades, empreendimentos e equipamentos dos prestadores de serviços turísticos.

Outro marco significativo para a atual política de turismo no Brasil, foi publicada Lei Geral do Turismo estabelecida pela Lei 11.771/2008, que é regida por um conjunto de normas voltadas ao planejamento e ordenamento do setor (BRASIL, 2008a). A partir da LGT, observa-se diretrizes mais claras para a execução da política, com o objetivo de prover crédito ao setor, promover a imagem do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional, promover o aumento de turistas e divisas, incorporar novos segmentos ao mercado interno, proteger o patrimônio natural e o cultural, orientar o setor privado e de informações à sociedade. A partir da LGT, institui-se o Sistema Nacional de Turismo, para atingir as metas do Plano Nacional de Turismo, devendo estimular a integração entre os segmentos do setor.

A política de turismo vigente no Brasil está em consonância com os princípios constitucionais de participação e descentralização, bem como a busca pelo desenvolvimento sustentável da atividade. Ao analisar o PPA, aspectos importantes da Política Nacional de

Turismo e da LGT podem ser constatados os interesses específicos na ampliação dos fluxos, incremento do turismo interno, o aumento de desembarque de turistas estrangeiros, criação de novos produtos e destinos turísticos, qualificação e certificação de empresas, aumento da qualidade do produto turístico, aumento de estudos e pesquisas no setor e formação e qualificação profissional.

Quanto à qualificação, mesmo com todas as dificuldades, pode-se dizer que houve ações específicas voltadas para o aumento da capacidade técnica e da qualificação de atores públicos e privados relacionados ao setor, com investimentos e metas claras nos PPA, o que tem favorecido, de certa forma, o alcance de metas executadas de forma indireta na base local (SÁTYRO; CUNHA, 2018).

Especialmente na década de 2010, observam-se alguns avanços com relação ao desenvolvimento do setor de turismo em todas as regiões do Brasil, em função do Programa de Regionalização do Turismo. Houve evolução nos três eixos principais da política – infraestrutura, promoção e qualificação – particularmente em relação à capacitação de gestores das instâncias regionais e municipais de planejamento, o que impactou na melhoria da qualidade dos produtos turísticos. Contudo, ainda há necessidade de melhorias e fortalecimento das capacidades para estruturar adequadamente a gestão das políticas de forma participativa, pois, observa-se algumas deficiências nos processos de mediação dos interesses de diversos atores no processo decisório sobre as estratégias para o setor. Ademais, a inserção e fortalecimento de atores locais e suas capacidades, de forma que se possam melhorar a eficácia das ações descentralizadas e, a partir disso, ter mais garantia de continuidade das políticas de turismo, ainda são desafios que impedem um maior fortalecimento do setor (TRINDADE, 2009).

O atual governo tem feito mudanças institucionais e políticas, tais como a modernização da LGT e a publicação da Lei nº 14.002/20 que transformou o Instituto Brasileiro do Turismo em Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (BRASIL, 2020f). A nova agência se enquadra como serviço social autônomo, com o objetivo de ganhar mais autonomia e agilidade na promoção internacional do Brasil nos mercados estratégicos do exterior. Algumas alterações na estrutura do MTur têm sido feitas alterando além dos nomes das secretarias e algumas funções. Atualmente, o Ministério é dotado de Secretaria Executiva, Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo e Secretaria Nacional de Qualificação e Promoção do Turismo. A Secretaria Executiva não teve alterações significativas em suas

funções. Já a Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo está dividida em dois departamentos principais, o Departamento de Ordenamento do Turismo e o Departamento da Infraestrutura Turística, responsáveis pela gestão do Programa de Regionalização do Turismo e PRODETUR e pelos investimentos em infraestrutura, respectivamente. No que diz respeito à Secretaria Nacional de Qualificação e Promoção do Turismo, observa-se que ela se divide em um Departamento de Formalização e Qualificação em Turismo e um Departamento de Marketing e Apoio à Comercialização, com funções voltadas para fiscalização e qualificação e promoção do turismo, respectivamente.

### **3.4 Aspectos financeiros, burocráticos, políticos e normativos do MTur**

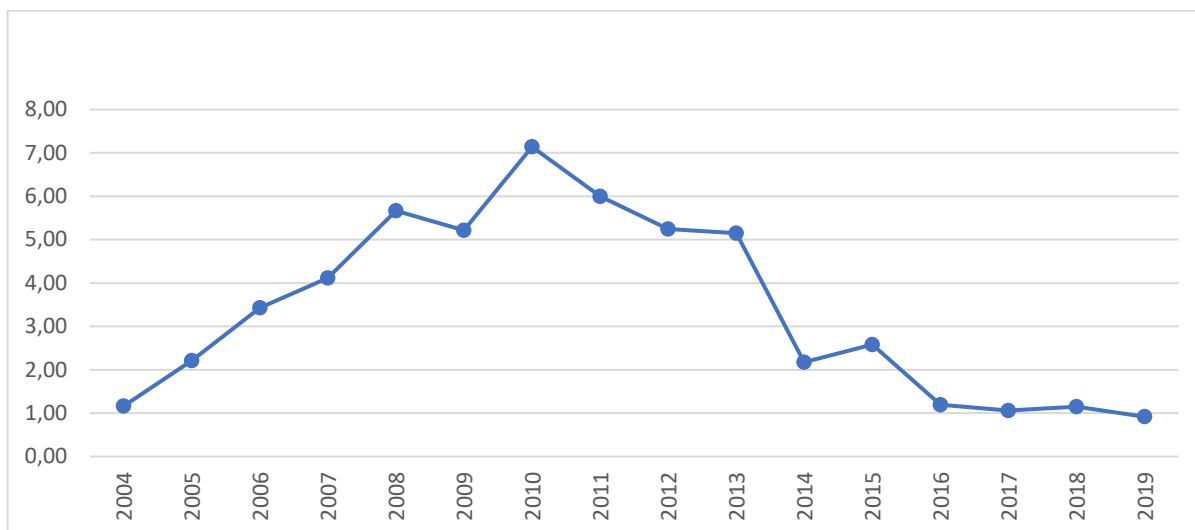
Nas seções a seguir o foco está voltado para uma breve análise de aspectos das capacidades do MTur nas dimensões financeira, burocrática, normativa e política. Importante ressaltar que a tese prioriza a análise financeira da política de turismo e adota principalmente a dimensão burocrática, mas também a normativa e a política como complementares no entendimento dos resultados das ações propostas pelo planejamento orçamentário do MTur.

No caso da dimensão política, será destacada a relação entre os diversos atores envolvidos durante o processo e implementação das ações dos programas de turismo. Dessa forma, a abordagem sobre questões político-partidárias, será realizada de maneira superficial e voltada para a relação entre os diversos atores envolvidos na implementação das políticas do MTur.

#### *3.4.1 Aspectos financeiros*

A primeira análise a ser realizada sobre a capacidade financeira envolve a participação do MTur no Orçamento Geral da União (OGU), com o objetivo de se observar a evolução e a grau de importância da política frente a outras políticas em termos orçamentários. Observou-se que entre os anos de 2003 e 2010 houve um crescimento gradativo do orçamento, mesmo com a crise econômica global em 2008. Conforme Gráfico 1, a política teve maior aporte de recursos até o final do segundo mandato do Governo Lula.

Gráfico 1 – Orçamento do MTur, em bilhões de reais 2004 - 2019



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da LOA. Os valores foram deflacionados com base no IPCA março 2019.

Observamos que a partir de 2010, passa a haver queda no orçamento do MTur, o que faz com que a participação do MTur no OGU interrompa sua trajetória de crescimento e passe a sofrer uma diminuição contínua até um percentual de participação menor do que 2004. A participação do MTur em relação no orçamento total da União aponta que a média de participação do Ministério no orçamento total da União é de 0,11%, segundo dados extraídos da LOAs analisadas entre 2004 e 2019.

No Capítulo 4, adiante, observaremos que as ações voltadas para infraestrutura e promoção são responsáveis pela execução da maioria dos recursos para implementação da política de turismo no Brasil – algo perceptível desde a criação do MTur. Mais aspectos financeiros do MTur serão tratados naquele capítulo.

### 3.4.2 Aspecto burocráticos

A importância da burocracia, na perspectiva weberiana, parte do entendimento de que a implementação de uma política pública, como a de turismo, depende de um aparato estatal

dotado de conhecimento técnico especializado, cuja atuação é pautada por uma lógica instrumental, orientada por resultados (WEBER, 2004). Nessa perspectiva, para o cumprimento de suas funções, o Estado busca soluções tecnicamente adequadas à implementação de políticas com eficiência, eficácia e efetividade e a burocracia depende não só de qualificação, experiência e especialização, mas também de um conjunto de incentivos de carreira (SCOKPOL, 1985).

Outro fator significativo envolve a capacidade dessa burocracia de se relacionar com entes subnacionais e atores diversos da sociedade civil, estimulando e promovendo processos de aprendizagem organizacional e institucional, bem como a cooperação intergovernamental, para alcance de interesse mútuos. A sinergia, entre a burocracia e os diferentes atores relacionados a uma determinada política pública e setor tende a melhorar processos e aumentar a capacidade de implementação das políticas públicas de turismo (SÁTYRO; CUNHA, 2018).

A organização administrativa do governo é crucial, especialmente quando políticas, como as turismo, são em grande parte executadas indiretamente em base local (TRINDADE, 2009). Nesse sentido, governos que têm instituições e burocratas organizados e especializados tendem a ser mais capazes de implementar ações voltadas para desenvolvimento local e regional, do que os governos que devem contar com especialistas e organizações extragovernamentais. Logo, para o alcance de metas e objetivos da política de turismo, o MTur teria que ser dotado de uma capacidade burocrática compatível com os objetivos e metas estipulados.

Pinho (2017), ao apontar que a reestruturação de carreiras e salários dos servidores públicos federais foi um dos fatores que marcaram a revitalização e a retomada da capacidade do Estado brasileiro, em 2006, evidencia que houve um esforço Governo Federal em estruturar melhor o serviço público federal, com o intuito de incrementar as capacidades estatais e burocráticas de implementação de políticas públicas.

Entretanto, em 2003, o MTur começou a se estruturar com servidores de outros órgãos do Governo Federal até a realização de concurso para que esse órgão pudesse ter servidores de carreira. Havia alguns servidores com experiência no setor oriundos do MET e da EMBRATUR, mas em menor número do que necessário, para a implementação do PNT 2003-2007. Logo, a estrutura burocrática do MTur inicia-se sob a expectativa de alcance de metas ambiciosas e o desafio de alcançar melhores resultados que a política antecessora, especialmente o PNMT.

A partir da base de dados do Portal da Transparência<sup>6</sup>, em dezembro de 2019, o MTur possuía 347 servidores, sendo 239 ativos permanentes, 33 ativos exercendo funções em outros órgãos ou cedidos, 57 em cargos comissionados e 18 exercendo funções por meio de outros dispositivos legais. Em 06 de novembro de 2019, por meio do Decreto nº 10.107, o Ministério incorporou a Secretaria Nacional de Cultura, o número de servidores exercendo funções no ministério passou a ser 1056 (BRASIL, 2019a). Contudo, segundo informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação<sup>7</sup> (LAI), até o final de 2020, excluindo-se servidores da Secretaria Nacional de Cultura, o MTur possuía 302 servidores, sendo que desse total 101 servidores são de recrutamento amplo em cargos comissionados de Direção e Assessoramento Superiores (DAS). Além dos 302 servidores efetivos e de recrutamento amplo, existem outros 117 contratados exercendo as funções de técnico em secretariado, secretária executiva e secretária executiva bilingue.

Ainda por meio de dados obtidos pela LAI, foi possível observar que desse total de 302 servidores, em 2020, 231 possuíam nível superior e 04 possuíam pós-graduação, bem como 301 estão em cargos comissionados. Ainda, de um total de 177 servidores que fizeram concurso para exercer funções no MTur, apenas 57 concursados continuam no Ministério, o que aponta para uma carreira pouco atrativa e perda de pessoal qualificado e com maior experiência na implementação da política nacional de turismo, aspectos que sinalizam falta de capacidade burocrática.

A partir dos dados obtidos, questiona-se se o número de servidores qualificados é adequado para que as ações do MTur sejam implementadas com o grau de eficácia desejado. No capítulo 5 da tese, adiante, apresentaremos as informações sobre a capacidade burocrática do MTur para algumas ações planejadas, obtidas por meio de entrevistas.

---

<sup>6</sup> Dados obtidos por meio de site: <http://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados/servidores>, acesso em 04/05/2020.

<sup>7</sup> Dados obtidos por meio de Lei de Acesso à Informação em 07/10/2020 acesso em <https://www.gov.br/cessoainformacao/pt-br>.



### 3.4.3 Aspectos políticos

Para instituições recentes como o MTur, a dimensão política tem uma relação direta com o papel de diversos atores nos processos de tomada de decisão e priorização de ações e recursos relacionados ao processo de implementação das ações previstas no PPA. Nesse sentido, aspectos dessa dimensão foram abordados, apesar do foco das análises deste estudo estarem voltados para as dimensões financeira e burocrática.

O século XXI tem sido marcado por transformações significativas nas formas como os Estados se organizam e atuam. Essas transformações vêm ocorrendo não só no que diz respeito ao papel dos governos, mas também nas suas relações com a sociedade e o mercado. Nessa perspectiva, a capacidade estatal relacionada à dimensão política passa a se relacionar com a ideia de governança, exigindo assim, uma burocracia estatal competente e corporativamente coerente, que melhore e coordene as ações entre os diversos atores e interesses envolvidos. Assim, parte-se do entendimento de que a análise aqui proposta corrobora a afirmação de que os estudos sobre as capacidades estatais em um contexto democrático, considerando o federalismo brasileiro após o processo de redemocratização, devem considerar aspectos relacionados à dimensão política.

Gomide e Pires (2016) destaca que a literatura sobre governança aborda possibilidades de configurações dessas relações entre governo, setor privado e organizações civis a partir de três de matrizes gerais: hierarquia, mercado e rede. A hierarquia constitui um princípio de integração e coordenação marcado pela imposição por meio de normas e de estruturas organizacionais, altamente formalizados e rotineiros caracterizados pela pouca flexibilidade e criatividade. A ideia de mercado, insinua que as interações entre os atores se baseiam em trocas auto interessadas e devidamente organizadas por meio de relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo. Nessa perspectiva, o mercado favorece a maior flexibilidade e a competição, lançando mão de incentivos e envolvendo análises de custos e benefícios. Já a noção de rede sugere que as relações entre os atores envolvam “interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade)” (GOMIDE; PIRES, 2016, p. 124). Para esses autores, apesar da apresentação desses três princípios em uma aparente sequência e da dissociação entre eles, o funcionamento interno das organizações e as relações entre organizações envolve a combinação dos três elementos, quando se observa aspectos sobre

governança na prática – observa-se constantes tensões e conflitos advindos da sua coexistência, sendo a substituição completa de um pelo outro, raramente pode ser observada.

Nesse contexto, considerando que grande parte dos aparatos estatais verticalizados foram fragmentados em função de processos de descentralização e inclusão de novos atores sociais, econômicos e políticos, a produção de políticas públicas passou a exigir novos arranjos e estruturas. Esses arranjos têm sido cada vez mais complexos – reflexos das modificadas relações entre Estado, sociedade e mercado – em que a tomada de decisão e a execução de programas passam a ser distribuída ou compartilhada entre atores governamentais e não governamentais (GOMIDE; PIRES, 2016).

O primeiro ocupante do cargo de ministro do MTur foi Walfrido dos Mares Guia, ligado ao PTB, partido da base do governo no primeiro mandato do Governo Lula. Esse ministro focou esforços na intersetorialidade, aumentando o envolvimento do ministério em diversas ações (CARVALHO, 2014). Mas o que mais se destaca na gestão desse ministro é que, durante o seu mandato (2003- 2006), houve evolução muito positiva de recursos, que praticamente triplicaram o orçamento do MTur, elevando de R\$ 1.162.823.643,49 em 2004, para R\$ 3.429.850.786,47 em 2006 o montante de recursos aprovados na LOA, em valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2019.

No fim do Governo Lula, O MTur alcança o seu maior orçamento desde 2003, conforme disposto no Gráfico 1. A partir de 2011, no Governo Dilma, verifica-se que o MTur passa ser comandado basicamente pelo MDB.

*Quadro 1 - Ministros do Turismo 2003 - 2019*

Ministro (a)	Início	Final	Partido	Governo
Walfrido dos Mares Guia	01/01/2003	22/03/2007	PTB	Lula I
Marta Suplicy	23/03/2007	03/06/2008	PT	Lula II
Luiz Barreto Filho	03/06/2008	31/12/2010	PT	Lula II
Pedro Novais	01/01/2011	14/09/2011	MDB	Dilma I
Gastão Vieira	14/09/2011	17/03/2014	MDB	Dilma I
Vinicius Lages	17/03/2014	16/04/2015	PT	Dilma I
Henrique Eduardo Alves	16/04/2015	28/03/2016	MDB	Dilma II
Alberto Alves (interino)	29/03/2016	21/04/2016	MDB	Dilma II
Alessandro Teixeira	22/04/2016	12/05/2016	PT	Dilma II
Henrique Eduardo Alves	12/05/2016	16/06/2016	MDB	Dilma II
Alberto Alves (interino)	17/06/2016	05/10/2016	MDB	Dilma II
Max Beltrão	05/10/2016	10/04/2018	MDB	Temer
Vinicius Lummertz	10/04/2018	31/12/2018	MDB	Temer
Marcelo Álvaro Antônio	01/01/2019	10/12/2020	PSL	Bolsonaro

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Governo Federal (BRASIL, 2020d).

Ainda em relação ao Quadro 1, é possível observar que o Ministério do Turismo foi um órgão predominantemente comandado por partidos aliados no governo do PT. De todos os ministros dispostos no Quadro 1, Luiz Barreto Filho, Vinicius Lages e Alberto Alves não haviam exercido mandatos parlamentares. Nos dois mandatos do Governo Lula até o primeiro mandato do Governo Dilma, pode-se observar que o MTur apresentou mais estabilidade, considerando a troca de ministros. A partir do 2016, houve uma constante troca de ministros, especialmente no ano de 2016, sendo que nesse ano houve o impeachment da presidente Dilma Rousseff.

A questão dos processos de barganha entre o Governo Federal e parlamentares, prefeitos, governadores e instituições privadas sem fins lucrativos que buscam recursos, principalmente de emenda, para investimento em regiões e/ou municípios que são bases eleitorais é algo que influencia na priorização de ações e recursos durante a execução do PPA. É possível que haja uma relação entre priorização de ações que beneficiam municípios que aderiram ao Programa de Regionalização do Turismo e são áreas de interesse do partido do ministro ou de parlamentares que alocam recursos de emenda no MTur. Em 2019, o PRT abrangia 333 regiões turísticas e 2694 municípios devidamente caracterizados por prioridade de investimento. Com base em Emmendoerfer et al. (2012), a dependência dos repasses aos governos estaduais e municipais representa um mecanismo de fortalecimento do governo federal, que centraliza recursos e os utiliza para obtenção de apoio político e alinhamento de diversos atores com as políticas públicas de turismo do Governo Federal.

A implementação das políticas de turismo é de certa forma dependente da intermediação dos processos de financiamentos, especialmente com recursos de emenda parlamentar, para que o MTur consiga executar as ações propostas, considerando sua fragilidade orçamentária. Contudo, ressalta-se que ações financiadas com recursos de emenda sofrem influência do interesse do parlamentar e podem diminuir a autonomia do MTur na alocação de recursos em ações mais estratégicas ou com carência de recursos.

Deve-se ressaltar que o contingenciamento de recursos realizados por meio de decretos após a publicação da LOA, por exemplo, afeta a implementação de programas, porque o

universo de dotações passível de limitação pelo contingenciamento coincide, em grande parte, com o das dotações objeto de emendas dos parlamentares e comissões do Congresso Nacional.

Segundo informações obtidas por meio de Notas Técnicas Conjuntas da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (NTC) do Congresso Nacional (BRASIL, 2020a), as emendas geralmente são destinadas a aportes em projetos de infraestrutura, que são mais suscetíveis de contingenciamento, do que ações de custeio. Contudo, não se pode afirmar que o contingenciamento imposto afete exclusivamente as ações executadas por recursos de emendas, lembrando que a execução depende da discricionariedade do ministro e sua equipe, que sofre influência de atores relacionados ao mercado, sociedade civil, bem como governos estaduais e municipais. Com base nisso, a execução orçamentária pode beneficiar programações acrescidas por emendas, em detrimento de outras.

É fato, entretanto, que o distanciamento entre os limites financeiros e os valores autorizados e repesados na forma do contingenciamento ou de restos a pagar, faz com que a programação dos órgãos setoriais fique totalmente subordinada ao poder discricionário do Ministro e sua equipe. A definição de quais subtítulos (onde será executada a ação orçamentária), inclusive aqueles resultantes de emendas parlamentares, serão ou não executados, dentro dos limites fixados, é objeto de decisão de cada órgão, e se dá ao longo dos exercícios financeiros. Soares (2012) aborda algo nesse sentido ao ressaltar que no processo de execução orçamentária, o Poder Executivo tem liberdade para não efetuar as despesas, principalmente as de TVU, dado que a LOA é uma autorização para a execução de gastos, mas não uma imposição. As NTC do Congresso Nacional apontam que os programas financiados com recursos de emenda, até o ano de 2014, eram a parte mais vulnerável das despesas e a mais prejudicada nos contingenciamentos, dado que boa parte do orçamento federal está comprometida com despesas de pessoal, pagamento de serviços da dívida e transferências constitucionais e legais. Desta forma, os atores diversos, dentro e fora do Poder Executivo, precisam continuar barganhando para conseguir efetivar não só as TVU financiadas com recursos de emenda, mas também ações que são financiadas por recursos do próprio ministério, uma vez que essas podem ser remanejadas para outras ações, já que os recursos são escassos.

As NTC destacam também que a concentração da emissão de empenhos no segundo semestre do ano de execução orçamentária do governo federal tem se tornado algo recorrente e, por isso, deve-se considerar que o prejuízo efetivo que se pode aferir da iminente limitação

das despesas por causa do contingenciamento no primeiro semestre, não necessariamente se concretizará. Assim, mesmo que não seja possível afirmar que as emendas dos parlamentares estejam comprometidas em sua execução, pode-se alegar que esse atraso recorrente afeta a eficácia dos programas, pelo curto prazo para executar as ações, especialmente as que são realizadas diretamente. O fenômeno de postergação da execução do orçamento – descontingenciamento de recursos, a partir do segundo semestre – pode ser observado nos últimos anos, como meio de aumento do superávit primário que é apurado sob a sistemática de sobra de caixa no final do ano. Tal postergação leva, conseqüentemente, à inscrição crescente dos chamados restos a pagar que são normalmente executados no início do ano seguinte. O crescimento dos restos a pagar gera um tipo de “orçamento paralelo” que concorre com as prioridades mais recentemente definidas e gera também passivos e expectativas de pagamentos que perduram por anos. Em uma outra perspectiva, algumas colocações nas NTCs chamam a atenção para esse fato de que o contingenciamento se tornou uma prática comum nos últimos anos, apontando que os cortes orçamentários chegam a ser identificados como indicadores do grau de comprometimento dos governos com a austeridade fiscal. Essa concepção é questionável, pois embute ineficiências e distorções alocativas que prejudicam todo o esforço em prol do equilíbrio orçamentário.

As NTCs também possibilitam acesso a alguns dados orçamentários do período, segundo o documento elaborado pela consultoria do Congresso Nacional em 2004, os gastos com investimentos e inversão financeira nesse ano foram contingenciados em 26%, considerando o OGU. Segundo relatório dessa consultoria, os órgãos mais atingidos com os cortes em 2004 foram: Ministério do Turismo (-77,3%), Ministério das Cidades (-74,1%), Ministério da Cultura (-70,1%) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (-69,1%). Ao analisar outros 16 documentos que tiveram seu foco voltado para análise dos contingenciamentos nos anos posteriores, nota-se que o MTur está entre os ministérios que foram mais prejudicados pelos cortes e mais beneficiados com recursos de emendas parlamentares.

Importante destacar que o alto poder discricionário do ministro e sua equipe, que define qual programa será priorizado aumenta o poder de barganha do MTur e a capacidade desse Ministério se relacionar com diferentes atores durante o processo de implementação das ações. Assim, a centralização do poder decisório nas mãos do Ministro favorece o caráter personalista

na relação entre os diversos atores envolvidos na alocação de recursos e manutenção da estrutura de financiamento do Ministério.

Endres (2012), em seu trabalho sobre novos arranjos institucionais fundamentados em processos descentralizadores e participativos, a partir das relações entre os atores estatais e não estatais no âmbito das políticas de turismo, observa que há implicações dessas relações na dinâmica do planejamento do setor. Para a autora, ações de transformação para o setor são ou não assimilados a partir das especificidades do tecido social constituído na base local e das relações que ali foram historicamente construídas. Considerando que essa assimilação, defendidas pelas políticas estruturadoras por meio dos arranjos por elas propostas, só acontece por meio do protagonismo dos atores governamentais e não-governamentais envolvidos. Desse modo, toma-se como pressuposto que os processos de implementação das políticas públicas de turismo, se dá pela capacidade de ação que detêm esses atores e que depende do posicionamento destes na teia de relações constituída nesses processos. Segundo Endres (2014, p. 34), o poder institucional e o poder posicional dos atores no processo de condução política orientam as transformações desejadas pelos programas governamentais para o setor turístico, na rede de relações entre Estado e sociedade que determinam as ações que estimulam o desenvolvimento do turismo.

#### *3.4.4 Aspectos normativos*

A capacidade do Estado relacionada à dimensão normativa diz respeito a aspectos que envolvem diretrizes e normas voltadas para a coordenação e alinhamento dos diversos atores com a política. A dimensão normativa também é fundação para a capacidade de financiamento das políticas públicas, definindo os recursos disponíveis por meio da legislação orçamentária: PPA, LDO e LOAS.

O primeiro grande aspecto a ser analisado na dimensão normativa é o que está previsto na Constituição Federal de 1988. A CF 1988 instituiu, por meio do art. 180, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988, Art. 180), estabelecendo no art. 24, que compete à União, Estados e do Distrito Federal legislar sobre “a proteção ao patrimônio

histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico” (BRASIL, 1988, Art. 24) e, sobre a “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico” (BRASIL, 1988, Art. 24). Ao delegar competência de legislação para União, Estado e Municípios, a Constituição de 1988 reforça a autonomia de cada ente federativo de legislar sobre a política de turismo, o que pode levar a um desalinhamento e investimentos em ações que não buscam metas em consonância com a União. Para obter alinhamento o Governo Central utiliza incentivos financeiros, por meio de estratégias já mencionadas anteriormente, especialmente por meio de instrumentos de planejamento, tais como os Planos Nacionais de Turismo, que visam estipular metas e objetivos para o desenvolvimento do setor. Essas estratégias são viabilizadas por meio de diretrizes apresentadas nos PNT’s e nas normas correlatas de busca clarear e disciplinar as formas de priorização e obtenção de recursos – tais normas podem ser apresentadas por meio de leis, decretos, portarias e resoluções, que serão abordados a seguir.

O MTur disponibiliza por meio de sua página na internet 233 portarias<sup>8</sup> no período analisado – 2004 a 2019 –, sendo que em 2003 houve somente uma portaria publicada, como pode ser observado no Quadro 1. Ressalte-se que existem mais portarias, além das 233 encontradas no endereço eletrônico do MTur, mas que por não estarem disponibilizadas não foram contabilizadas.

*Quadro 2 - Emissão de Portarias pelo MTur 2004-2019*

<b>Ano</b>	<b>PPA</b>	<b>Ministro (a)</b>	<b>Nº Portarias Publicadas</b>
<b>2004</b>	2004-2007	Walfrido dos Mares Guia	02
<b>2005</b>	2004-2007	Walfrido dos Mares Guia	03
<b>2006</b>	2004-2007	Walfrido dos Mares Guia	03
<b>2007</b>	2004-2007	Marta Suplicy	04
<b>2008</b>	2008-2011	Luiz Barreto Filho	23
<b>2009</b>	2008-2011	Luiz Barreto Filho	11
<b>2010</b>	2008-2011	Luiz Barreto Filho	13
<b>2011</b>	2008-2011	Pedro Novais	23
<b>2012</b>	2012-2015	Gastão Vieira	28
<b>2013</b>	2012-2015	Gastão Vieira	30

<sup>8</sup> Número de portarias obtidas via site do MTur em 07/12/2020, acesso em <http://www.turismo.gov.br/legislacao-portarias.html#ano2018>.

<b>2014</b>	2012-2015	Gastão Vieira	16
<b>2015</b>	2012-2015	Vinicius Lages	12
<b>2016</b>	2016-2019	Henrique Eduardo Alves	00
<b>2016</b>	2016-2019	Alberto Alves (interino)	15
<b>2016</b>	2016-2019	Alessandro Teixeira	00
<b>2016</b>	2016-2019	Henrique Eduardo Alves	02
<b>2016</b>	2016-2019	Alberto Alves (interino)	05
<b>2017</b>	2016-2019	Max Beltrão	11
<b>2018</b>	2016-2019	Vinicius Lummertz	10
<b>2019</b>	2016-2019	Marcelo Alvaro Antônio	21

Fonte: elaboração própria, a partir de Brasil (2020g, 2020h, 2020i, 2020j).

Foi realizada uma análise superficial dos temas dessas portarias e observou-se que maioria dessas portarias está voltada para coordenação da política de forma descentralizada, como transferências voluntárias e execução de programas, especialmente o Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) e o Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Em relação ao PRT, foi observado que as portarias relacionadas a esse programa estão especialmente voltadas para definição de critérios de participação de entes subnacionais, que definem o Mapa do Turismo Brasileiro.

Notou-se que o número de portarias aumenta significativamente a partir de 2008 – ano da publicação da Lei Geral do Turismo. Contudo, ressalta-se que em 2007 entra em vigor o Decreto nº 6170, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse (BRASIL, 2007a). Esse Decreto impacta significativamente no desempenho de ministérios que têm grande parte da execução de despesas de forma indireta, por meio de transferências voluntárias, como é o caso do MTur. A partir de 2007, há uma uniformização dos processos de transferência voluntária que passa a ser operacionalizado por meio da plataforma denominada Sistema de Convênios Federais (SICONV), que passa a exigir maiores qualificações da burocracia do MTur, mas também dos beneficiários do recurso, seja ele próprio do MTur ou oriundo de emendas parlamentares. Há portarias que condicionam a aprovação do repasse do recurso ao alinhamento com a política nacional de turismo, especialmente em relação ao Mapa do Turismo Brasileiro.

Já em relação às resoluções, a busca por meio do portal do MTur retornou poucos resultados e na maioria tratavam de comissões internas do ministério. Já no que diz respeito às leis e decretos, a Lei Geral do Turismo (Lei 11.771/2008) e os Decretos que instituem os Planos



Nacionais de Turismo merecem destaque (BRASIL, 2008a). A Lei 11.771/2008 delega competência ao Ministério do Turismo de estabelecer a Política Nacional de Turismo, por meio de ações que envolvem planejamento, fomento, regulamentação, coordenação e fiscalização da atividade turística (BRASIL, 2008a). A Lei também determina que é função no MTur promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional, sendo que a divulgação do país internacionalmente é de competência da EMBRATUR. De forma geral, a LGT estabelece normas sobre a Política Nacional de Turismo, definindo atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, bem como disciplina a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos. Já em relação aos decretos, dentre os que foram encontrados, destacam-se o Decreto 7.994/2013 e o Decreto nº 9.791/2019, que aprovam os PNT 2013-2016 e o PNT 2018-2022, respectivamente (BRASIL, 2013a, 2019b).

### **3.5 Síntese do capítulo**

Neste capítulo observamos a complexidade que envolve o fenômeno turístico, que vem sendo motivos de observação e análises críticas desde o início do século XX. Apesar dos avanços, as investigações sobre o turismo ainda têm buscado a estruturação de um corpo teórico consistente, ou de um paradigma aceito pelos acadêmicos envolvidos com o tema. O turismo, visto como atividade econômica inserida no sistema capitalista atual, revela-se prática bastante recente, sendo considerada por muitos, um fenômeno típico da sociedade contemporânea, fruto da Revolução Industrial e do processo crescente de urbanização do planeta. Por ser gerador de impactos nas sociedades e nos territórios, o Estado desempenha importante papel na definição, coordenação, fiscalização e gestão da política de turismo, figurando como interventor fundamental para desenvolvimento do setor.

A complexidade do setor e da implementação de políticas por causa da necessidade de se contemplar diversos atores em diferentes contextos culturais e locais evidencia o desafio e a responsabilidade do Estado em regular e planejar a política de turismo, para que a atividade se desenvolva de forma sustentável.

As políticas de turismo podem ser divididas em três gerações. A primeira geração de políticas de turismo tinha seus objetivos, implícitos ou explícitos, voltados para fomento do que se denominou “turismo de massa”; na segunda os objetivos são voltados para o desenvolvimento sustentável da atividade; e, na terceira o foco está voltado para a criação e a manutenção de uma estrutura turística competitiva.

No Brasil, a política de turismo refletiu, mesmo que forma tardia, o que era adotado em contexto mundial e começaram a entrar na agenda a partir da década de 1920. De maneira geral, pode-se dizer que a trajetória da política pública de turismo no Brasil, antes da criação do Ministério do Turismo (MTur), não se deu de forma linear e a política se manteve institucionalmente frágil.

A criação do MTur é uma demarcação importante no processo de institucionalização das políticas públicas de turismo. A partir da criação, pode-se ter uma visão institucional desse Ministério de suas capacidades, especialmente no que diz respeito à capacidade de financiamento, de implementação relacionada da política pública de turismo e outros aspectos das capacidades estatais, como a capacidade política e normativa.

Os aspectos relacionados à dimensão financeira e burocrática do Ministério do Turismo abordados na última seção mostram que entre os anos de 2003 e 2010 houve um crescimento gradativo do orçamento, mas de 2011 a 2019 o MTur passou a ter cada vez menos participação no Orçamento Geral da União, chegando a patamares semelhantes ao orçamento de 2004, no ano de 2019. Já em relação a capacidade burocrática, observou-se que o MTur teve seu primeiro concurso em 2006, mas grande parte desses servidores concursados não permaneceu na carreira do Ministério. Menos de um terço dos servidores que fizeram concurso em 2006 continuam no Ministério, o que aponta para uma carreira pouco atrativa e perda de pessoal qualificado e com maior experiência na implementação da política nacional de turismo. O que foi levantado em relação às dimensões financeira e burocrática evidenciam fragilidades que afetam o desempenho das ações e são aprofundadas nos Capítulos 4 e 5 da tese.

A abordagem superficial das dimensões política e normativa realizada ao final do capítulo buscam evidenciar que outros aspectos das capacidades merecem atenção e que a análise dos resultados de uma política pública é algo complexo, sendo um vasto campo de estudos a ser explorado. Os levantamentos realizados em relação à dimensão política consideram que a tomada de decisão e a execução de programas são distribuídas ou

compartilhadas entre atores governamentais e não governamentais, que conformam diferentes arranjos institucionais. Já as análises em relação a dimensão normativa tiveram o foco voltado para aspectos que envolvem diretrizes e normas voltadas para a coordenação e alinhamento dos diversos atores com a política. Nessa subseção, observou-se que a maioria das normas do MTur está voltada para coordenação da política de forma descentralizada, como transferências voluntárias e execução de programas. Notou-se um aumento no número de portarias, a partir da publicação do Decreto nº 6170/2007, que torna obrigatório o uso do Sistema de Convênios Federais (SICONV) (BRASIL, 2007a). Esse Decreto impacta significativamente na execução de despesas de forma indireta, por meio de transferências voluntárias, como é o caso do MTur.

## 4 O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE TURISMO

Este capítulo tem o objetivo de realizar uma análise sobre os dois principais instrumentos de planejamento do MTur, sendo estes o PNT e o PPA, que fornecem diretrizes e estipulam metas e objetivos a serem alcançados pela política nacional de turismo. A análise constitui-se em um estudo teórico-descritivo baseado em pesquisa bibliográfica e documental. Nas três seções que dividem o texto foi feita uma análise dos principais elementos de cada um dos dois instrumentos citados, com o objetivo de identificar aspectos que corroboram ou não para os resultados positivos das ações implementadas. Nesse sentido, este capítulo tem seu foco voltado para o alinhamento e congruência da política nacional de turismo, por meio da análise dos objetivos, programas, ações e metas propostos em cada instrumento em perspectiva comparada. As análises partem do entendimento de que o PNT e o PPA deveriam estar em consonância para o alcance dos resultados dentro da política nacional de turismo, ou seja, espera-se que o PNT tenha sido traduzido para o PPA e, conseqüentemente, para a Lei Orçamentária Anual (LOA), uma vez que a LOA é o instrumento de execução orçamentária do PPA.

A criação do MTur é um marco importante no processo de institucionalização que permitiu, conforme Egeberb (2010), melhorar processos de coordenação e resolução de conflitos. O MTur é responsável por planejar a política nacional de turismo por meio da elaboração dos Planos Nacionais de Turismo, que são planejamentos setoriais de médio prazo que deveriam subsidiar e definir programas e ações prioritárias do planejamento orçamentário da política, via PPA, LDO e LOA. Contudo, há uma variação grande nos planos vigentes entre 2003 e 2022 - PNTs 2003-2007; 2007-2010; 2013-2016 e 2018-2022 – e eles não seguem um padrão sistematizado de planejamento com base em dados mais precisos que possibilitem analisar a evolução de indicadores ao longo dos anos. No geral, os PNTs são bem amplos e definem metas globais que foram traduzidos como indicadores para mensuração do desempenho dos programas relacionados à política nos PPAs, mas não há uma relação clara entre os programas desses planos, os programas dos PPAs e as ações orçamentárias para o turismo. Assim, os PNTs não fornecem parâmetros claros para serem utilizados na definição das metas programáticas dos PPAs.

A primeira seção aborda aspectos gerais (objetivos, programas, ações e metas) envolvendo os planos nacionais de turismo vigentes de 2003, ano de criação do Ministério do Turismo, até os dias atuais. A segunda seção tem seu foco voltado para o PPA, no qual foram

levantados objetivos, bases normativas e aspectos gerais. Além dessa abordagem, realizou-se uma contextualização envolvendo a relação entre o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A terceira e última subseção tem o objetivo de analisar a congruência existente entre os PNTs e os PPAs vigentes durante o período analisado nesta tese, bem como aspectos voltados para metas/ações orçamentárias da política na LOA.

#### **4.1 Os Planos Nacionais de Turismo – objetivos, programas, ações e metas**

Segundo Maranhão (2017), o primeiro Plano Nacional de Turismo (PNT), de 1966, já era dotado de objetivos, metas e programas para o desenvolvimento do turismo no Brasil. Isso persiste com a criação do Ministério do Turismo em 2003 e da publicação da Lei Geral do Turismo em 2008, que atualizaram e adequaram o PNT à conjuntura política e econômica à época. Contudo, os PNTs pouco contribuíram para dar diretrizes mais objetivas, que favorecessem o alcance das metas estipuladas. A partir de 2003, o PNT 2003-2007 dá continuidade à implementação da política nacional de turismo de forma descentralizada, tal como era realizado anteriormente com o PNMT. Assim, tendo a descentralização como uma diretriz básica para o alcance das metas estabelecidas no PNT 2003-2007, foi destacado nesse Plano, que os objetivos somente seriam alcançados “por meio de um esforço conjunto entre agentes públicos e privados para solidificar uma estrutura turística integrada e duradoura, baseada na força das Parcerias e na Gestão Descentralizada.” (BRASIL, 2003b).

O PNT 2003-2007 foi criado com a finalidade de ser um instrumento de planejamento, que explicitava o pensamento do Governo e do setor produtivo. Seu maior objetivo era orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor do turismo. A elaboração desse plano foi baseada em um diagnóstico que apontava os seguintes problemas no setor:

- ausência de um processo de avaliação de resultados das políticas e planos destinados ao setor,
- insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro,
- qualificação profissional deficiente dos recursos humanos do setor, tanto no âmbito gerencial quanto nas habilidades específicas operacionais,

- inexistência de um processo de estruturação da cadeia produtiva impactando a qualidade e a competitividade do produto turístico brasileiro,
- regulamentação inadequada da atividade e baixo controle de qualidade na prestação de serviços com foco na defesa do consumidor,
- superposição dos dispositivos legais nas várias esferas públicas, requerendo uma revisão de toda legislação pertinente ao setor,
- oferta de crédito insuficiente e inadequada para o setor turístico,
- deficiência crônica na gestão e operacionalização de toda infraestrutura básica (saneamento, água, energia, transportes) e turística,
- baixa qualidade e pouca diversidade de produtos turísticos ofertados nos mercados nacional e internacional,
- insuficiência de recursos e falta de estratégia e articulação na promoção e comercialização do produto turístico brasileiro.

A partir desse diagnóstico o plano adotou como principal diretriz o alinhamento da política com os diversos atores envolvidos no setor, sejam eles governamentais ou não-governamentais, respeitando preceitos de sustentabilidade. Nesse sentido, a diretriz básica do plano era ter uma política alinhada que promovesse o desenvolvimento sustentável do setor com a participação de diversos grupos de interesse.

Considerando essa diretriz básica, o plano traçou como objetivos gerais, o desenvolvimento do produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando a diversidade regional, cultural e natural do país; e o estímulo e facilitação do consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional. Nessa perspectiva, nota-se que os objetivos têm seu foco na estruturação e desenvolvimento sustentável do setor e na promoção do produto turístico nacional de forma geral. Esses objetivos gerais se desdobraram em objetivos específicos, sendo esses:

- dar qualidade ao produto turístico;
- diversificar a oferta turística;
- estruturar os destinos turísticos;
- ampliar e qualificar o mercado de trabalho;
- aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional;

- Ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional; e,
- Aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista.

Considerando as diretrizes e objetivos apontadas, em sua primeira fase, de 2003 a 2007, o PNT apontava como metas:

- Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações;
- Aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil;
- Gerar 8 bilhões de dólares em divisas;
- Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos voos domésticos; e,
- Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal.

Cada uma dessas metas considerava de maneira muito ampla uma série fatores internos e externos, que levou a uma definição de metas e objetivos bem ambiciosos para o cenário socioeconômico da época. De maneira geral, o PNT 2003-2007 subestima as dificuldades relacionadas às desigualdades regionais e às capacidades de implementação em nível local e regional, que torna a implementação de forma descentralizada, bastante heterogênea e com particularidades, que demandam um grande esforço burocrático e centralizado na União. Assim, sob essa ótica, ao se condicionar o alcance das metas à infraestrutura e produtos de qualidade, subestimou-se a complexidade envolvida em ações que dependem de atores governamentais e não-governamentais com estruturas e interesses diversos.

Outra questão observada é que apesar de apresentar de maneira superficial os fatores que levariam ao alcance das metas, como, por exemplo, desenvolvimento de três produtos de qualidade, não há como identificar um programa ou ação orçamentária específica para a meta no PPA, tal característica que distingue a forma como são elaborados os dois instrumentos é observada em todos os PPAs. Assim, tal como outras metas do PNT ou indicadores de desempenho do PPA, o alcance do que é previsto nesses indicadores é o resultado da execução de um mix de ações orçamentárias/metasp quantitativas que não são facilmente identificadas como uma meta específica do PNT, no PPA, LOA ou Relatório de execução do PPA.

Segundo Carvalho (2014), o PNT 2003-2007 orientou o desenvolvimento da atividade turística no Brasil durante o primeiro governo do presidente Lula. Vale ressaltar que algumas dimensões do projeto político anterior foram mantidas, inclusive aprofundando suas orientações, especialmente quanto à consolidação da descentralização (CAVALCANTI, 2006; ARAÚJO, 2007). A partir dessa percepção, a importância da conscientização dos municípios para o planejamento e o gerenciamento da atividade turística pode ser apontada como um prosseguimento do PNMT (ARAÚJO, 2007).

Entretanto, no PNT 2003-2007 as bases orientadoras do planejamento turístico são convertidas para a dimensão regional. Esse plano também expressava a inclinação do governo federal em estimular a participação de estados e municípios nas decisões sobre o turismo, particularmente, por meio do Fórum dos Secretários Estaduais e do Conselho Nacional de Turismo, além da criação de Conselhos Municipais de Turismo (CARVALHO, 2014).

No Quadro 03, abaixo, buscou-se apresentar as metas e resultados no quadriênio, de forma a evidenciar o desempenho no período, que se mostrou baixo.

*Quadro 3 – Metas PNT 2003-2007*

<b>PNT</b>	<b>PPA</b>	<b>Metas (PNT's)</b>	<b>Resultado das metas no quadriênio</b>
2003-2007	2004-2007	Aumentar para 9 milhões o fluxo de turistas estrangeiros no Brasil	5,02 milhões de turistas estrangeiros
2003-2007	2004-2007	Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações	878.000 ocupações
2003-2007	2004-2007	Gerar 8 bilhões de dólares em divisas	5 bilhões US\$ em divisas
2003-2007	2004-2007	Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos voos domésticos	46,3 milhões voos
2003-2007	2004-2007	Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal	não realizado
2003-2007	2004-2007	Taxa de Participação dos Principais Destinos Turísticos no Total da Demanda Turística (percentual não definido)	não realizado

Fonte: elaboração própria, a partir de Brasil (2003b, 2007b, 2013b, 2018, 2020g, 2020h, 2020i, 2020j).

Ressalta-se novamente, que o PNT 2003-2007 não corroborou para a definição de indicadores mais realistas, o que reflete na alta diferença entre os valores planejados e inseridos no PPA e valores realmente executados naquele período. O PPA 2004-2007 apresenta grande indefinição de índices e de mensuração dos quantitativos relacionados às metas estabelecidas, o que, ao final do PPA executado, demonstrou metas realizadas de forma muito discrepante ao



que foi previsto, como pode ser observado no Quadro 3 acima e de forma mais aprofundada no próximo capítulo. Ainda, até o ano de 2007, as ações previstas nos PNTs e representadas no PPA não apresentavam planejamento físico-financeiro anual, mas somente um quantitativo global para os quatro anos de execução.

Nos instrumentos seguintes, considerando a experiência adquirida no ano anterior, a realização do primeiro concurso para a carreira do MTur realizado em 2006, esperava-se um certo aprendizado institucional, bem como continuidade de processos que se mostravam bem-sucedidos, e, algum avanço na definição de indicadores mais coerentes com a realidade e o planejamento físico-financeiro anual. Contudo, nota-se que a incongruência entre as metas previstas, o orçamento e o que foi executado, ainda persistem. Com base nisso, pode-se dizer que os PNTs 2003-2007 e 2007-2010 não há mudanças e avanços significativos em termos de planejamento e diagnósticos; o mesmo pode ser observado no que diz respeito a uma maior congruência com o PPA, especialmente em relação aos indicadores e metas quantitativas, que poderiam ser mais próximos da realidade e contextos sociais, políticos e econômicos da época.

O PNT 2007-2010, que foi implementado no segundo governo Lula, se destaca pela relativa estruturação institucional do MTur, que se beneficiou da conjuntura política e econômica para aumentar sua capacidade de financiamento, bem como a estrutura relacionada à capacidade técnico-administrativa. Nota-se um aumento significativo no orçamento, bem como a realização de concursos públicos para composição de um quadro funcional próprio. Nesse período foi editada a Lei Geral do Turismo, que como já mencionado, pode ser considerada o primeiro instrumento legal para regular a atividade turística no Brasil (CARVALHO, 2014; PIMENTEL et. al., 2011; ENDRES, 2012). Essa lei remete aos objetivos do PNT 2007-2010<sup>9</sup>, com ações que mantem a concentração em três eixos principais (infraestrutura, promoção e qualificação), sem deixar de lado aspectos ligados à sustentabilidade e a participação de diversos atores, uma vez que as propostas estão focadas em minimizar os problemas sociais brasileiros e aumentar o caráter participativo da política. No PPA, de maneira geral, é possível identificar quatro objetivos principais, derivados dos três eixos estruturantes mencionados: aumento de divisas geradas pelo fluxo de turistas

---

<sup>9</sup> Seção I da Lei Geral do Turismo, Subseção II, Artigo Quinto.

estrangeiros; aumento da contribuição do Turismo no PIB, por meio do aumento do turismo doméstico; geração de ocupações e empregos formais no setor de turismo; e, estruturação de produtos e destinos turísticos.

Segundo Endres (2012), dentro da gestão descentralizada proposta pelos planos, aparece como peças importantes os Fóruns Estaduais de Turismo, definidos em alguns estados como Conselhos, as Instâncias de Governança Regional articuladas com os Conselhos Municipais. Especificamente, no caso do PNT 2007-2010, havia os Grupos Gestores dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional, relacionado à principal ação executada pelo MTur, no período de vigência desse plano. Essa ação era uma estratégia para priorizar recursos com base no potencial turístico, mas que não aparece como um indicador ou meta a ser alcançada no PPA correspondente. Contudo, essa meta também não foi alcançada, apesar da sua priorização, conforme disposto no Quadro 4, abaixo.

*Quadro 4 – Metas PNT 2007-2010*

<b>PNT</b>	<b>PPA</b>	<b>Metas (PNT's)</b>	<b>Resultado quadriênio</b>
2007 - 2010	2008 - 2011	criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações	363,53 mil empregos e ocupações
2007 - 2010	2008 - 2011	estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional	não realizado
2007 - 2010	2008 - 2011	gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas	6,78 bi de US\$ em divisas
2007 - 2010	2008 - 2011	Promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno	195 milhões

Fonte: elaboração própria, a partir de Brasil (2003b, 2007b, 2013b, 2018, 2020g, 2020h, 2020i, 2020j).

Até final do ano de 2010, pode-se dizer que as diretrizes que balizavam a elaboração dos dois primeiros planos analisados eram as mesmas, mas a grande diferença estava na falta de infraestrutura e diagnósticos que levaram a uma frágil definição de metas globais no PNT 2003-2007 e, conseqüentemente, uma indefinição de indicadores de desempenho no PPA 2004-2007. Ressalta-se que em 2010, com a mudança de governo, o MTur havia proposto uma nova atualização do PNT 2007-2010. No escopo, estavam previstos o aumento de 65 municípios indutores, para 135 municípios. Mas, segundo Fratucci, Schwantes e Maia (2014), por conta de problemas administrativos, o projeto foi interrompido no segundo semestre de 2011. Para os autores, “a demora na institucionalização do Plano Nacional de Turismo para o período 2011-

2014 gerou uma espécie de vácuo nas ações e projetos do Ministério do Turismo” (FRATUCCI; SCHWANTES; MAIA, 2014, p. 146). Com base em Maranhão (2017), os principais programas e projetos<sup>10</sup> que o MTur buscou implementar, até o ano de 2014, foram:

- Programa Turismo Sustentável e Infância (TSI);
- Projeto Gestão dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional (65 Destinos Indutores);
- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego-PRONATEC - Turismo na empresa, Turismo cidadão, Turismo e Desenvolvimento local e Turismo social (PRONATEC-TURISMO).
- Programa de Regionalização do Turismo (PRT)

Dentre os programas acima mencionados o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) é o que mais se destaca nos PNTs, sendo um programa que está vigente desde a criação do MTur e que funciona como um programa “guarda-chuva” para quase todas as ações executadas pelo Ministério. O PRT é responsável pelo fomento do turismo de forma regionalizada, envolvendo descentralização e ações de recursos com apoio de instituições públicas e privadas em nível estadual e municipal. Esse programa tornou-se referência para a gestão pública do turismo no Brasil desde sua criação, em abril de 2004. Nota-se que a participação dos agentes, constitui-se como a sua principal mola propulsora. O PRT agregou 3.319 municípios brasileiros, até o final de 2015, abarcando todos os estados do Brasil no Mapa do Turismo Brasileiro, mobilizando regiões turísticas por meio de capacitações, segmentações e roteirizações, aprimorando a prestação de serviços e a estruturação dos destinos (BRASIL, 2015). O PRT em 2003 estava centrado em 08 (oito) eixos de atuação conformados a partir do PNT 2003-2007, que contemplavam de forma ampla vários objetos de investimento: gestão descentralizada do turismo; planejamento e posicionamento de mercado; qualificação profissional dos serviços e da produção associada; empreendedorismo, captação e promoção de

---

<sup>10</sup> Nenhum desses programas aparece no PPA ou na LOA como uma ação. O Próprio PRT é executado por meio de várias ações no PPAs vigentes durante o período analisado.

investimentos; infraestrutura turística; informação ao turista; promoção e apoio à comercialização; e, monitoramento.

O Programa de Regionalização vem atuando em conjunto com um ou mais programas, por fornecer as diretrizes e critérios para justificar investimentos de forma seletiva, buscando direcionar recursos para municípios que fazem parte do Mapa do Turismo do Brasil, mas nem sempre isso é adotado como regra. Fazer parte do Mapa do Turismo do Brasil, favorece o investimento em determinada a região e/ou localidade. A Portaria 271/2019, indica 2.694 municípios, que compõem 333 regiões turísticas, a serem priorizados pela Política Nacional de Turismo, prevista na Lei 11.771/2008.

Por meio do PRT, o MTur adota os governos estaduais e municipais como reais executores das ações do Ministério, de forma indireta, esses entes governamentais são denominados Instâncias de Governança e são responsáveis pela implementação das ações de forma descentralizada.

O PNT 2013-2016 entra em execução invertendo a lógica de planejamento para execução do PPA, pois, o Plano Plurianual, por força constitucional não pode ser interrompido e por isso entra em execução antes do PNT. Nesse sentido, o PPA 2012-2015, que deveria ter sido elaborado sob as diretrizes e indicadores do PNT, não segue essa lógica e tem o início da sua execução, em meio a um contexto de indefinições político-administrativas.

Outras mudanças no padrão de elaboração do PNT 2013-2016 implementados a partir do primeiro mandato da presidente Dilma é que o planejamento não se baseia em macroprogramas e programas, tal como nos planos antecessores. Dessa forma observa-se a adoção de uma nova estratégia, na qual o alcance das metas estipuladas se daria por meio de sete ações macro, listadas abaixo e suas respectivas ações específicas:

- Conhecer o turista, o mercado e o território;
- Estruturar os destinos turísticos;
- Fomentar, regular e qualificar os serviços turísticos;
- Promover os produtos turísticos;
- Estimular o desenvolvimento sustentável da atividade turística;
- Fortalecer a gestão descentralizada, as parcerias e a participação social;
- Promover a melhoria de ambiente jurídico favorável.

O PNT 2013-2016 dá continuidade ao PRT, ao PRODETUR e ao projeto de estruturação dos 65 destinos indutores. Juntamente com os programas Pronatec Turismo, Viaja mais melhor idade, Viaja mais jovem, Viaja mais trabalhador, o PRT, O PRODETUR e o Projeto 65 Destinos Indutores são tomados como ações estratégicas para o alcance das metas estipuladas no PNT, em consonância com o PPA.

Contudo, mesmo com a mudança estratégica no planejamento, que levou à alteração na forma de elaboração dos PPAs e a uma maior congruência entre o PNT e o PPA, persiste a trajetória de baixo desempenho global, conforme pode ser observado no Quadro 5 abaixo, indicando assim a necessidade de analisar outros fatores que impactam nos resultados.

*Quadro 5 – Metas PNT 2013-2016*

<b>PNT</b>	<b>PPA</b>	<b>Metas (PNT's)</b>	<b>Resultado no quadriênio</b>
2013 - 2016	2012 - 2015	Aumentar para 7,9 milhões a chegada de turistas estrangeiros ao país	6,42 milhões.
2013 - 2016	2012 - 2015	Aumentar para US\$ 10,8 bilhões a receita com o turismo internacional até 2016	5,84 US\$ Bi
2013 - 2016	2012 - 2015	Aumentar para 250 milhões o número de viagens domésticas realizadas até 2016	206 milhões
2013 - 2016	2012 - 2015	Elevar para 70 pontos o índice médio de competitividade turística nacional até 2016	60 pontos
2013 - 2016	2012 - 2015	Aumentar para 3,6 milhões as ocupações formais no setor de turismo até 2016	3,19 milhões

Fonte: elaboração própria, a partir de Brasil (2003b, 2007b, 2013b, 2018, 2020g, 2020h, 2020i, 2020j).

O último PNT analisado e ainda vigente durante a elaboração deste trabalho é o Plano Nacional de Turismo 2018-2022, que manteve a linha estratégica do plano antecessor para o alcance dos objetivos e metas definidos no instrumento. O PNT vigente deu continuidade ao PRT e PRODETUR com discurso focado na geração de emprego e renda e na competitividade do mercado turístico brasileiro, mesmo considerando o “vácuo”, em que a política ficou sem um instrumento de planejamento. Nesse PNT, além do PRT e PRODETUR, são mencionados outros dois programas, o de Qualificação Internacional em Turismo e o de Turismo Acessível, ambos os programas não têm ações específicas no PPA, mas estão relacionados aos três eixos estruturadores – infraestrutura, promoção e qualificação –, já mencionados anteriormente. As principais linhas de atuação do PNT 2018-2022 são:

- Ordenamento, gestão e monitoramento – focado em fortalecer a gestão descentralizada em turismo;
- Estruturação do turismo brasileiro – que objetiva melhorar a infraestrutura nos destinos e nas regiões turísticas brasileiras;
- Formalização e qualificação no turismo – cuja iniciativa é ampliar a formalização dos prestadores de serviços turísticos;
- Incentivo ao turismo responsável – voltado para o estímulo à adoção de práticas sustentáveis no setor turístico; e,
- Marketing e apoio à comercialização – cuja iniciativa visa incrementar a promoção nacional e internacional dos destinos e produtos turísticos brasileiros.

Quanto às metas é importante ressaltar que a demora em lançar o PNT 2018-2022 aumentou a distância temporal entre esse PNT e o PPA 2016-2019, prejudicando de forma significativa, a congruência entre o PNT e o PPA. Assim, em 2020 temos os resultados do quadriênio para o PPA, enquanto ainda não podemos analisar o desempenho da política em relação ao PNT, uma vez que esse último está em plena execução. O PNT 2018-2022 estabelece como metas:

- Aumentar a entrada anual de turistas estrangeiros de 6,5 para 12 milhões;
- Aumentar a receita gerada pelos visitantes internacionais de US\$ 6,5 para US\$ 19 bilhões;
- Ampliar de 60 para 100 milhões o número de brasileiros viajando pelo país; e,
- Ampliar de 7 para 9 milhões o número de empregos no turismo.

Ao longo do período analisado, não é clara a contribuição dos PNTs no planejamento e definição de metas e indicadores das ações orçamentárias no PPA. Era de se esperar algum avanço significativo e/ou aprendizado institucional, que relacionasse os PNTs a outros instrumentos de planejamento estratégico do Governo Federal, mas a descontinuidade de processos e outros fatores, como, por exemplo, o pouco ou nenhum peso normativo dos PNTs, para execução das ações ou repasses de recursos, fizeram com que esses instrumentos ficassem

descolados dos processos de implementação. Logo, a execução das ações seguia normas gerais da União, como as normas de repasses de recursos por meio de convênios, que são usadas de maneira geral por todos os órgãos federais.

Assim, há pouco o que dizer sobre o aprendizado institucional do MTur – o que abre espaço para novos estudos envolvendo o Ministério e execução das suas políticas. Entende-se que esse tipo de estudo é bem complexo, devido às normas e práticas informais que conformam a organização e fogem ao objeto de estudo desta pesquisa, mas, que permitem uma abordagem mais generalizada, sem maiores aprofundamentos.

Tal complexidade advinda da contínua interação da organização como seu ambiente envolve, dentre outros fatores, a troca de informações e contratação de pessoas que ajudam a fornecer maior repertório à organização para solucionar os gargalos (SELZNICK, 1957; EGEBERG, 2010). Nesse sentido, para que haja aprendizado institucional, as normas informais e a expectativa de desempenho de papéis dentro da organização devem ser impessoais e existir independentes dos indivíduos reais que estão ali atuando em determinado momento. Logo, o aprendizado institucional, que é inerente ao processo de institucionalização, deve estar imbuído de valores, além de capacidades técnico-administrativa exigidos pela tarefa a ser realizada – o que leva quem toma decisões a saber e acreditar que parte da decisão é determinada por esse valor imbuído e pela posição dentro da organização.

Assim, a estrutura da organização e suas capacidades definem de maneira geral os interesses e metas de devem ser alcançados e as ações e alternativas que devem ser priorizadas em detrimento de outras, considerando aspectos políticos, normativos e burocráticos que definem diversos critérios para a tomada de decisão. Segundo Egeberg (2010, p.149), “Desse modo, as estruturas normativas formam redes de informação para o desenvolvimento de pautas, alternativas e aprendizado”.

De forma a exemplificar o aprendizado institucional no Ministério do Turismo, pode-se observar que sua estruturação recente refletiu na indefinição da maioria dos indicadores do PPA 2004-2007. Um outro exemplo é que a forma do planejamento envolvendo os programas foi alterada ao longo da execução dos planos, conforme pode ser visto no Quadro 6 abaixo.

Observa-se uma tentativa de se ter maior objetividade com a diminuição de programas, observados nos últimos planos, que estão focados nas ações estratégicas. Essa diminuição de programas visou uma aproximação maior com o PPA, que também buscou inovar e se

aproximar mais dos planejamentos setoriais, deixando a linguagem menos orçamentária e mais alinhada com o planejamento do poder executivo, ao criar novas categorias (objetivos, metas e iniciativas).

Outro aspecto importante a ser levantado em relação ao aprendizado institucional é que houve um investimento desde o primeiro momento em uma base de dados mais robusta desde o PNT 2003-2007. Ações como “Sistema de Informações Turísticas”, “Inventário da Oferta Turística”, “Sistema de Cadastramento das Empresas, dos Empreendimentos e dos Profissionais de Turismo”, “Cadastrar 33.852 prestadores de serviços turísticos” e outras ações indiretas voltadas para obtenção de informações, tais como os termos de cooperação internacional e até mesmo os prêmios para monografias, contribuíram para que se pudesse estimar bons indicadores para o setor.

Contudo, se por um lado é possível constatar um certo aprendizado institucional, por outro, é possível notar que o tempo e outros fatores ainda não foram suficientes para que o MTur fizesse avançar sua institucionalização. O mau desempenho global da política ao longo dos 16 anos analisados, ainda sugerem fragilidade no planejamento e definição de indicadores, apesar da existência de dados e da experiência adquirida pela sua burocracia.

Novamente, aspectos relacionados à burocracia são alguns dos principais fatores para sucesso ou colapso de alguns programas, uma vez que a falta de corpo burocrático próprio (servidores efetivos), qualificado e especializado impede o aprendizado e a institucionalização da política (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982; RIBEIRO; SILVA, 2019). Portanto, é justificada mais uma vez a necessidade de realização de entrevistas com atores-chaves ligados à burocracia, por serem ela uma das fontes de respostas para grande parte de questionamentos relacionados ao de da política ao longo do tempo.



Quadro 6 – Programas MTur 2003-2019

PNT	PPA	Programas (PNT's)
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE ACOMPANHAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DO TURISMO
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PLANO
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE FINANCIAMENTO PARA O TURISMO
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE ACESSIBILIDADE AÉREA, TERRESTRE, MARÍTIMA E FLUVIAL.
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE ROTEIROS INTEGRADOS
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE SEGMENTAÇÃO
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE NORMATIZAÇÃO DA ATIVIDADE TURÍSTICA
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE PROMOÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL DO TURISMO BRASILEIRO
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE REPOSICIONAMENTO DA IMAGEM BRASIL
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE APOIO À COMERCIALIZAÇÃO
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE BASE DE DADOS
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE PESQUISA DE DEMANDA
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO TURISMO
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DE OPORTUNIDADE DE INVESTIMENTO
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL DO TURISMO – PRODETUR
2003-2007	2004-2007	PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PLANO NACIONAL DE TURISMO
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO TURISMO
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE COMPETITIVIDADE DO TURISMO BRASILEIRO
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE AMPLIAÇÃO DA MALHA AÉREA INTERNACIONAL
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO MODAL NAS REGIÕES TURÍSTICAS
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DA REGIONALIZAÇÃO
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE ESTRUTURAÇÃO DOS SEGMENTOS TURÍSTICOS
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE ESTRUTURAÇÃO DA PRODUÇÃO ASSOCIADA AO TURISMO
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO TURISMO
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE FINANCIAMENTO PARA O TURISMO
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE ARTICULAÇÃO INTERMINISTERIAL PARA INFRA-ESTRUTURA DE APOIO AO TURISMO
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE APOIO À INFRA-ESTRUTURA TURÍSTICA
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE NORMATIZAÇÃO DO TURISMO
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE CERTIFICAÇÃO DO TURISMO
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE PROMOÇÃO NACIONAL DO TURISMO BRASILEIRO
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE APOIO À COMERCIALIZAÇÃO NACIONAL
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE PROMOÇÃO INTERNACIONAL DO TURISMO BRASILEIRO
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE APOIO À COMERCIALIZAÇÃO INTERNACIONAL
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL DO TURISMO – PRODETUR
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO
2007-2010	2008-2011	PROGRAMA TURISMO SUSTENTÁVEL E INFÂNCIA - TSI
2013-2016	2012-2015	PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO – PRONATEC TURISMO
2013-2016	2012-2015	PROGRAMA PROCOPA TURISMO
2013-2016	2012-2015	PROGRAMA VIAJA MAIS MELHOR IDADE
2013-2016	2012-2015	PROGRAMA VIAJA MAIS JOVEM
2013-2016	2012-2015	VIAJA MAIS TRABALHADOR
2013-2016	2012-2015	PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL DO TURISMO – PRODETUR
2013-2016	2012-2015	PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO
2018-2022	2016-2019	PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO INTERNACIONAL EM TURISMO
2018-2022	2016-2019	PROGRAMA TURISMO ACESSÍVEL
2018-2022	2016-2019	PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL DO TURISMO – PRODETUR
2018-2022	2016-2019	PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2003b, 2007b, 2013b, 2018, 2004, 2008b, 2012, 2016).

## 4.2 Os Planos Plurianuais – aspectos gerais e relação com a LDO e LOA

O planejamento orçamentário União, que indica o quanto e onde gastar o dinheiro público federal no período de um ano, é realizado com base no valor total arrecadado pelos impostos e envolve o que é denominado Processo Orçamentário, baseado em três leis. A primeira delas, o Plano Plurianual (PPA), é um instrumento previsto na Constituição Federal 88, em seu artigo 165 que objetiva organizar e viabilizar a ação pública, visando o cumprimento dos objetivos do Governo Federal por um período de quatro anos (BRASIL, 2020c). O projeto relacionado ao PPA é encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, mas só começa a valer no ano seguinte. Dessa forma, como estratégia de promover a continuidade administrativa, a vigência do PPA vai até o final do primeiro ano do próximo governo. A segunda é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), elaborada anualmente com o objetivo de apontar as prioridades governamentais para o ano seguinte. A LDO visa orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual – pode-se dizer que a LDO é um elo entre PPA e LOA. A LOA, terceira lei orçamentária, é o instrumento legal que reúne a previsão de receitas e despesas governamentais para o ano subseqüente, além de orientar a ação estatal e permitir a criação de parâmetros que possibilite a fiscalização.

Segundo o site do Ministério da Economia, o PPA objetiva organizar e viabilizar a ação pública, visando o cumprimento dos objetivos do Governo Federal. A construção do PPA resulta em programas com objetivos e metas bem definidos e previsão de recursos orçamentários e financeiros. O PPA, por meio de diretrizes, objetivos e metas, exerce, portanto, a dimensão mais geral do planejamento de médio prazo. Nesse sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve definir o orçamento de acordo com o que é apontado pelo PPA. Por sua vez, cabe à Lei Orçamentária Anual (LOA) prever as receitas e fixar as despesas da melhor forma, também com base no PPA.

Os três projetos de leis orçamentárias são elaborados no poder executivo e depois encaminhados para o Congresso Nacional para votação. No legislativo, esses projetos são alterados por meio de emendas, sendo as principais as emendas parlamentares individuais e

coletivas (ou de bancada) na LOA. Assim, os órgãos do executivo podem incorporar novas despesas para execução, aumentando a participação desses no Orçamento Geral da União (OGU). No projeto de elaboração da LOA, também se define se a execução de uma ação será direta ou indireta, podendo durante sua execução sofrer contingenciamentos ou suplementação de recursos adicionais em determinadas ações.

Após a votação no Congresso Nacional, os projetos de lei seguem para serem votados em sessão plenária conjunta do Congresso. Depois de aprovado, o projeto do Orçamento volta ao Executivo para a sanção pelo presidente da República, transformando-se em lei.

Pode-se afirmar que a Constituição de 1988 inovou ao prever a figura do PPA como elemento de destaque para o planejamento federal. É importante refletir sobre essa inovação, uma vez que a intenção com o PPA é de fortalecer a atividade de planejamento público, criando instrumentos mais adequados do que os anteriores. A construção do PPA resulta em programas com objetivos e metas bem definidos e previsão de recursos orçamentários e financeiros. Considerando que o PPA é a dimensão mais geral do planejamento de médio prazo, a LOA com base no PPA, prevê as receitas e fixa as despesas da melhor forma, para execução anual, ou seja, de curto prazo.

Para Santos, Ventura e Neto (2015), o PPA também tem buscado inovações. Segundo esses autores, as mudanças não foram apenas simbólicas, houve uma alteração estrutural e na própria linguagem do PPA, de modo a criar um espaço específico para que o planejamento não se limitasse somente à racionalidade orçamentária. Nessa perspectiva, novas categorias foram criadas (objetivos, metas e iniciativas) assegurando um nível de agregação específico para o planejamento e aperfeiçoando a relação com a gestão, na medida em que a declara. “Os programas, que são comuns tanto na LOA quanto no PPA, garantem o cumprimento do requisito constitucional da compatibilidade” (SANTOS; VENTURA; NETO, 2015, p. 121).

Até o PPA 2003-2007, as ações previstas não apresentavam planejamento físico-financeiro anual, apresentando um quantitativo global para os quatro anos de execução. No PPA subsequente esse planejamento passa a ser anual. Mas, a partir de 2012, a estrutura do PPA foi alterada e foram introduzidos os *programas temáticos*, fazendo com que estes fossem mais explícitos em relação aos seus objetivos e metas (quantitativas e qualitativas). Assim, os PPAs 2012-2015 e 2016-2019, apesar de não apresentarem ações correspondentes às ações orçamentárias, tal como era realizado até 2011, mantém a ideia das ações finalísticas, uma vez

que as metas previstas permitem avaliar o desempenho do órgão, em relação à execução físico-financeira de ações orçamentárias correspondentes à essas metas na LOA. Sob essa ótica permanece a associação direta entre a execução das ações a produtos, quantificados na forma de metas físicas o que nos permite manter o uso do termo ações finalísticas e suas correspondentes ações orçamentárias na LOA para os casos analisados neste estudo.

No que tange à LOA, o detalhamento das ações, metas, indicadores de forma anual auxilia no entendimento de como o Governo distribui recursos entre os órgãos, permitindo a identificação não só das políticas que se mantém ou deixam de ser prioritárias orçamentariamente ao longo de um determinado período. Ao se verificar a trajetória orçamentária de um determinado órgão, como o Ministério do Turismo, por exemplo, é possível ver aspectos ligados à manutenção do seu orçamento, que de certa maneira conforma sua capacidade de financiamento ao longo dos anos. A partir dessa característica, que determina a capacidade de financiamento de órgão de maneira geral, a LOA possibilita verificar como se dá a manutenção de recursos de cada ação ao longo da execução do PPA que impactam na eficácia da implementação e das metas estipuladas nesse instrumento de planejamento. A LOA também permite a análise de outros aspectos, tais como o local/região onde será aplicado o recurso, se o investimento será de capital ou custeio, se será executado ou não diretamente pelo Governo.

Em relação à definição e execução das ações orçamentárias nas LOAs, em conformidade com os PPAs, houve mudança na forma como as metas ou ações finalísticas são traduzidas do PPA para LOA. Nos PPAs 2003-2007 e 2008-2011, analisados neste trabalho, as ações finalísticas são claramente identificadas nas respectivas LOAs, enquanto nos PPAs subsequentes uma meta pode ser composta por duas ou mais ações orçamentárias na LOA. Por exemplo, a meta “Consolidar 154 instâncias de governança estaduais, regionais e municipais”, prevista no PPA 2012-2015, possui 6 ações orçamentárias, na qual os recursos somados equivalem, em média, a 0,83% do orçamento total no MTur nesse período, o que deixa mais complexa a análise da capacidade de financiamento e seus efeitos na eficácia das ações, por meio das variáveis escolhidas.

Para os sete programas do PPA do Ministério do Turismo no período analisado (2004 a 2019), foram estabelecidos 18 indicadores de desempenho dos programas, que seriam alcançados por meio da execução de 35 ações finalísticas no PPA 2004-2007; 29 no PPA 2008-

2011; 8 no PPA 2012-2015; e, por fim, 6 no PPA 2016-2019, a partir de 16 LOAs publicadas. A diminuição das ações está diretamente relacionada à nova estrutura do PPA, a partir de 2012. De maneira geral, dos 18 indicadores de desempenho previstos nos PPAs executados entre 2004 e 2019 e apresentados ao longo deste capítulo somente os que estão relacionados ao PPA 2016-2019 apresentaram alguns resultados positivos, porém, tímidos, conforme disposto no Quadro 7, abaixo.

*Quadro 7 – Metas/Indicadores PPA 2016-2019*

<b>Metas (PPA) / Indicadores de desempenho - original</b>	<b>Índice de Referência</b>	<b>Resultado no quadriênio (Variação % de 2019 em relação à referência)</b>
Aumentar a Contribuição Direta do Turismo no PIB (% do PIB)	3,55 % (31/12/2014)	-12,68%
Aumentar o número de Empregos Formais no Setor de Turismo (milhão)	3,14 milhão (31/12/2014)	1,02%
Aumentar o Índice Internacional de Competitividade do Turismo brasileiro (pontos)	4,37 pontos (31/12/2014)	2,97%
Aumentar a Participação do Turismo na Receita Cambial Total de serviços (%)	29,89% (28/05/2015)	0,58%

Fonte: elaboração própria, a partir de Brasil (2020j).

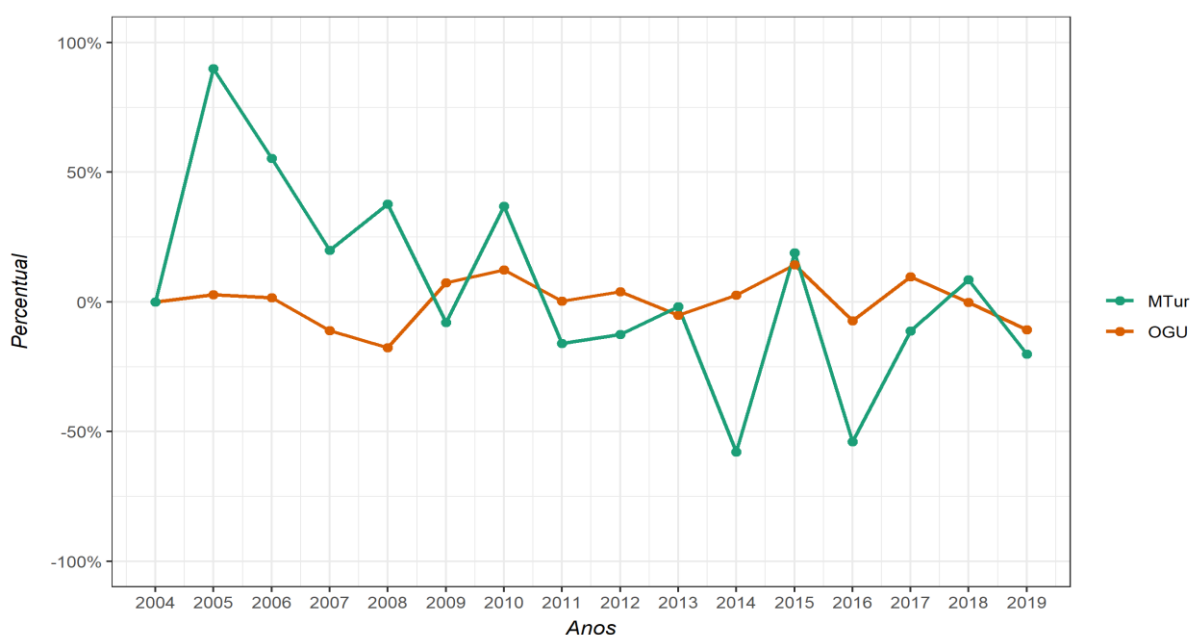
Dentre esses indicadores de desempenho, que apresentam um baixo grau de eficácia, destacam-se os relacionados ao aumento de número de turistas estrangeiros e aumento de postos de trabalho em função do aumento da atividade turística, sempre presentes em todos os PPAs e importantes indicadores socioeconômicos.

o baixo desempenho de algumas ações como a dos exemplos recém mencionados, bem como a alta concentração de recursos em ações específicas do MTur, abrem um campo fértil para estudos voltados para o planejamento de forma geral, especialmente o planejamento orçamentário.

A estruturação, planejamento e manutenção do orçamento são fundamentais para fortalecimento de qualquer política. Considerando que há uma instabilidade e uma diminuição no percentual de participação dos recursos disponíveis no Orçamento Geral da União, conforme inscritos na LOA, o fortalecimento e/ou estabilidade da instituição ficam comprometidos. O Gráfico 2 mostra que a variação do orçamento aprovado para o MTur não acompanha a variação

do Orçamento Geral da União, sendo muito mais instável. Depois do aumento significativo do orçamento de quase 100% entre 2004 e 2005, o órgão passou a enfrentar uma diminuição considerável de recursos, descolada da evolução dos recursos totais do OGU. Essa instabilidade e tendência de queda nos recursos indicam claros problemas orçamentários para o MTur alcançar metas planejadas nos PPA e indicam que as políticas de turismo não são prioritárias na distribuição de recursos, principalmente em momentos de crise econômica.

Gráfico 2 - Variação do orçamento aprovado total da União e do MTur (2004- 2019)



Fonte: elaboração própria, a partir da LOA. Valores deflacionados para fevereiro de 2019, conforme IPCA.

### 4.3 Congruências entre o PNT e o PPA

Conforme disposto na Lei nº 11.771, de 2008 (LGT), o PNT deve ser congruente com o PPA segundo modelo análogo de planejamento e execução quadrienal. O Artigo Sexto, Parágrafo Único destaca que,

O PNT terá suas metas e programas revistos a cada 4 (quatro) anos, em consonância com o plano plurianual, ou quando necessário, observado o interesse público, tendo por objetivo ordenar as ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo. (BRASIL, 2008a)

Segundo Carvalho (2014), a orientação quanto à necessidade de revisões e aperfeiçoamentos alinhados aos Planos Plurianuais indica a importância do turismo no cenário político mais amplo e reforça a preocupação com a continuidade das ações públicas que afetam a indústria do turismo. Contudo, apesar de o PNT ter realizado alguns avanços, principalmente a respeito da gestão democrática, várias ferramentas de participação aparecem apenas no âmbito discursivo, de forma que efetivamente a participação cidadã é tímida (CARVALHO, 2014). Para a autora, a descentralização e a redução de poder do Estado não têm gerado a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico justo e sustentável, conforme previsto na Lei Geral do Turismo. Além disso, algumas propostas do PNT se afastam das ações executadas nos âmbitos estadual e municipal, revelando, de forma geral, desarticulação entre as esferas públicas e a sociedade civil.

O próprio MTur reforça o entendimento de que os objetivos dos PNTs são traduzidos para o PPA, ao destacar no relatório de avaliação setorial de 2009 que, “Os Objetivos Setoriais no PPA 2008-2011 são os mesmos Objetivos Gerais do PNT 2007-2010 e as metas desse mesmo Plano devem constituir, assim, as referências para a definição dos indicadores e índices previstos para o PPA 2008-2011” (BRASIL, 2020h).

Este estudo é focado em análises que envolvem a implementação dos PNTs, por meio de programas, ações e indicadores físicos e financeiros que refletem o desempenho da política pública de turismo em âmbito nacional.

Os PNT's de 2003-2007 e 2007-2010 chegam a definir macro programas, sete e oito, respectivamente, que explicitam um pouco mais como o MTur pretendia alcançar as metas pretendidas e que de certa forma foram traduzidas para no PPA, como indicadores de desempenho, detalhados em metas quantitativas a serem executadas, por meio de ações orçamentárias. Já os planos de 2013-2016 e 2018-2022 não possuem informações sobre macro programas, que poderiam ajudar nas análises dos resultados da implementação. As metas propostas nos PNT 2013-2016 e os indicadores de desempenho do PPA 2012-2015 possuem até certo alinhamento, o que demonstra algum avanço em termos de planejamento e aprendizado institucional. Entretanto, esse avanço não foi suficiente para melhorar o desempenho no alcance das metas previstas no PPA 2013-2016, conforme disposto no Quadro 05.

Programas como o Viaja Mais Melhor Idade e Turismo Sustentável e Infância surgem em documentos normativos (portarias) e em literatura sobre o tema como a de Fratucci, Schwantes e Maia (2014) e Maranhão (2017), mas não de forma explícita nos PPAs. Nesse sentido, acredita-se que os PPAs e as Leis Orçamentárias possam fornecer dados mais precisos para análises dos programas, por meio de relatórios de execução, uma vez que esses apresentam uma diretriz de continuidade das ações, de forma bem mais independente de contextos político-econômicos, por causa da exigência constitucional (BRASIL, 2020a).

Há uma variação entre os planos vigentes entre 2003 e 2022. Os PNTs 2003-2007; 2007-2010; 2013-2016 e 2018-2022 não seguem um padrão rígido ou sistematizado de elaboração que possibilite uma análise comparativa precisa sobre a congruência entre o PNT e o PPA, especialmente onde deveria haver, como é no caso da definição de indicadores quantitativamente mensuráveis. O que se observa é uma relação mais generalizada, envolvendo as metas globais dos PNTs e a metas setoriais dos PPAs, sendo essas últimas, consideradas indicadores de desempenho da política nacional de turismo. No PPA 2004-2007, a estruturação recente e a falta de indicadores precisos levaram esse PPA a ser pouco congruente com o PNT 2003-2007, em relação aos indicadores. O aprendizado institucional e melhor estruturação do MTur impactaram positivamente no planejamento e pode-se observar que os PNTs 2007-2010 e 2013-2016 são mais congruentes no que dizem respeito aos indicadores de desempenho e traduzem, de certa forma, o que está nos PPAs 2008-2011 e 2012-2016, sendo esse último bem congruente no que diz respeito a esses indicadores.

Já o PNT 2018-2022 e o PPA 2016-2019 mostram-se incongruentes em relação à quase todas as metas e indicadores observados. É possível que o distanciamento temporal entre os dois instrumentos tenha impactado significativamente nesse aspecto, impedindo que os dois instrumentos estivessem em consonância, conforme disposto na legislação. Ressalte-se também que PNT 2018-2022 também não traduz o que está disposto no PPA 2020-2023, com exceção da meta relativa à criação de empregos formais no setor de turismo.

O Quadro 08, abaixo, buscou evidenciar essa relação entre as metas de ambos os instrumentos de planejamento, mas com o objetivo de mostrar a (in)congruência em relação às metas/indicadores de desempenho dos instrumentos analisados nesta subseção.



Quadro 8 – Congruência entre metas do PNT e PPA

PNT	PPA	Metas (PNT's)	Metas (PPA) / Indicadores de desempenho
2003-2007	2004-2007	Aumentar para 9 milhões o fluxo de turistas estrangeiros no Brasil	Aumentar para 9 milhões o fluxo de turistas estrangeiros no Brasil
2003-2007	2004-2007	Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações	1.200.00 novos Empregos e Ocupações Gerados no Setor Turismo (unidade)
2003-2007	2004-2007	Gerar 8 bilhões de dólares em divisas	Superar os US\$ 81, 2 de Gasto Médio do Turista Estrangeiro no País em 2001
2003-2007	2004-2007	Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos voos domésticos	Aumento do Fluxo de Turistas Domésticos (sem quantitativo definido)
2003-2007	2004-2007	Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal	Taxa de Participação dos Principais Destinos Turísticos no Total da Demanda Turística (percentual não definido)
2007-2010	2008-2011	promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno	aumentar para 220 milhões o Fluxo de Turistas Domésticos
2007-2010	2008-2011	criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações	criar 223 mil novos Empregos e Ocupações no Setor Turismo
2007-2010	2008-2011	estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional	aumentar de 52% para 65 % o índice de Competitividade dos Destinos Indutores de Desenvolvimento Turístico Regional
2007-2010	2008-2011	gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas	Gerar 8,8 bilhões de dólares em divisas
2013-2016	2012-2015	Aumentar para 7,9 milhões a chegada de turistas estrangeiros ao país	Aumentar de 5,16 milhões para 7,9 milhões a chegada de turistas internacionais
2013-2016	2012-2015	Aumentar para US\$ 10,8 bilhões a receita com o turismo internacional	Aumentar de 5,7 US bilhões para US\$ 10,8 bilhões a receita cambial gerada com o turismo
2013-2016	2012-2015	Aumentar para 250 milhões o número de viagens domésticas realizadas	Aumentar de 186 milhões para 250 milhões o número de viagens realizadas no mercado doméstico
2013-2016	2012-2015	Elevar para 70 pontos o índice médio de competitividade turística nacional	Elevar de 56 para 70 pontos o índice de Competitividade do Turismo Nacional
2013-2016	2012-2015	Aumentar para 3,6 milhões as ocupações formais no setor de turismo	aumentar o estoque de empregos formais nas Atividades Características do Turismo (ACTs) de 2,53 milhões para 3,6 milhões
2018-2022	2016-2019	Aumentar a entrada anual de turistas estrangeiros de 6,5 para 12 milhões	Aumentar a contribuição Direta do Turismo no PIB
2018-2022	2016-2019	Ampliar de 7 para 9 milhões o número de empregos no turismo	Aumentar o número de Empregos Formais no Setor de Turismo
2018-2022	2016-2019	Ampliar de 60 para 100 milhões o número de brasileiros viajando pelo país	aumentar o Índice Internacional de Competitividade do Turismo brasileiro
2018-2022	2016-2019	Aumentar a receita gerada pelos visitantes internacionais de US\$ 6,5 para US\$ 19 bilhões	Aumentar a Participação do Turismo na Receita Cambial Total de serviços

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2003b, 2007b, 2013b, 2018, 2020g, 2020h, 2020i, 2020j).

Observa-se que demais aspectos que compõe os PNTs, tais como princípios diretrizes/princípios norteadores e macroprogramas, não são espelhados no PPAs. A partir do que foi apresentado no Quadro 8 é notar que existem metas na qual os quantitativos dos PNTs não são mesmos que são apresentados no PPA. No PPA 2004-2007, as metas “aumentar para 9 milhões o fluxo de turistas estrangeiros no Brasil” e “1.200.000 novos empregos e ocupações gerados no setor turismo” são espelhadas com o PNT 2003-2007, mas nas metas restantes é possível verificar que isso não acontece. O PPA 2008-2011 apresenta quantitativos distintos dos que são apresentados no PNT 2007-2010. Em relação ao PPA 2012-2015, observa-se que há um espelhamento dos quantitativos das metas do PNT 2013-2016. Já no PPA 2016-2022, observa-se a falta quantitativos, o que dificulta o acompanhamento e avaliação dos resultados.

No que tange a objetivos, os PNTs apresentam propósitos gerais e específicos nos planos 2003-2007 e 2007-2010 e somente objetivos gerais nos planos subsequentes. Nos PPAs, além dos objetivos não apresentarem uma descrição literal dos objetivos descritos nos PNTs, os propósitos avançam do geral para o específico focados em cada um dos programas. Já no que diz respeito às metas, em complemento ao que já foi colocado, o que é literalmente denominado de “meta” nos PPAs estão diretamente relacionadas aos programas a serem executados por meio de ações orçamentárias (ou finalísticas) na LOA, sendo, portanto, metas quantitativas que tem relação direta com a LOA e são analisadas de maneira aprofundada no capítulo seguinte.

#### **4.4 Síntese do capítulo**

O capítulo realizou uma análise sobre os dois principais instrumentos de planejamento do MTur, o Plano Nacional de Turismo (PNT) e o Plano Plurianual (PPA), por entender que esses fornecem diretrizes e estipulam metas e objetivos a serem alcançados pela política nacional de turismo. As ações dos programas nacionais de turismo inscritas no Plano Plurianual (PPA) do MTur e executadas anualmente por meio da LOA são a unidade de análise adotadas nesta tese.

O foco foi voltado para o alinhamento e congruência da política nacional de turismo, por meio da análise dos objetivos, programas, ações e metas propostos em cada instrumento em perspectiva comparada. As análises partiram do entendimento que o PNT e o PPA deveriam

estar em consonância para o alcance dos resultados dentro da política nacional de turismo, ou seja, esperava-se que o PNT tivesse sido traduzido para o PPA e, conseqüentemente, para a Lei Orçamentária Anual (LOA), uma vez que a LOA é o instrumento de execução orçamentária do PPA.

Foram levantados aspectos gerais (objetivos, programas, ações e metas) envolvendo os planos nacionais de turismo, bem como os objetivos, bases normativas e aspectos gerais relacionados ao PPA. Além dessa abordagem, realizou-se uma contextualização envolvendo a relação entre o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

De maneira geral, os instrumentos mostram-se incongruentes em relação à quase todas as metas e indicadores observados. Os PNTs 2003-2007; 2007-2010; 2013-2016 e 2018-2022 não seguem um padrão rígido ou sistematizado de elaboração, que possibilite uma análise comparativa precisa sobre a congruência entre o PNT e o PPA, especialmente onde deveria haver, como é no caso da definição de indicadores quantitativamente mensuráveis. O que se observa é uma relação mais generalizada, envolvendo as metas globais dos PNTs e a metas setoriais dos PPAs, sendo essas últimas, consideradas indicadores de desempenho da política nacional de turismo.

O Quadro 09 apresenta uma síntese da análise dos dois instrumentos. Eles apresentam os mesmos objetivos, programas e metas mas, no geral, apresentam semânticas próprias, o que dificulta o “diálogo” entre eles. Ainda, observa-se que “macroprogramas” e “diretrizes e princípios norteadores” são apresentados somente nos PNTs, enquanto “público-alvo”; “iniciativas” e “ações” estão presentes somente nos PPAs. Importante ressaltar que o termo “ações”, relativo ao PPA, diz respeito à ações programáticas lastreadas às ações orçamentárias da LOA.

Quadro 9 – Análise comparativa PNT x PPA

<b>PNT</b>	<b>Diretrizes / Princípios Norteadores</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Público- Alvo</b>	<b>Metas</b>	<b>Iniciativas</b>	<b>Macroprogramas</b>	<b>Programas*</b>	<b>Ações</b>
2003- 2007	X	X		X		X	X	
2007- 2010	X	X		X		X	X	
2013- 2016	X	X		X		X	X	
2018- 2022	X	X		X		X	X	
<b>PPA</b>	<b>Diretrizes / Princípios Norteadores</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Público- Alvo</b>	<b>Metas</b>	<b>Iniciativas</b>	<b>Macroprogramas</b>	<b>Programas*</b>	<b>Ações</b>
2004- 2007		X	X	X			X	X
2008- 2011		X	X	X			X	X
2012- 2015		X		X	X		X	
2016- 2019		X		X	X		X	

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2003b, 2007b, 2013b, 2018, 2020g, 2020h, 2020i, 2020j).

## **5 OS EFEITOS DAS CAPACIDADES FINANCEIRAS DO MTUR NA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS**

Esta tese se caracteriza como um estudo de caráter descritivo e explicativo. São apresentadas informações sobre a trajetória e conformação das capacidades do MTur, com destaque para a dimensão financeira, para explicar a eficácia de ações orçamentárias estabelecidas no planejamento do órgão de 2003 a 2019. A adoção de um desenho de pesquisa com métodos mistos de investigação social é informada pelo objeto e objetivos do trabalho, que buscam analisar os efeitos das capacidades estatais do MTur sobre a eficácia das ações dos programas de turismo desse órgão, tal como definidos nos Planos Plurianuais (PPA) de 2004 a 2019.

A pesquisa foi desenvolvida em duas fases, ambas tendo como unidade de análise as ações dos programas nacionais de turismo inscritas no Plano Plurianual (PPA) do MTur e executadas anualmente por meio da LOA. A primeira fase, de cunho quantitativo, é apresentada nesse capítulo e está focada na dimensão financeira e busca explicar a eficácia de 54 Ações a partir de cinco características: 1) A participação média da ação nos gastos totais orçamentários do MTur durante a vigência do PPA; 2) A média da variação dos recursos destinados às ações ao longo do quadriênio do PPA; 3) A média de contingenciamento ou aportes adicionais à ação durante sua execução orçamentária no quadriênio; 4) O percentual de participação das emendas parlamentares nos gastos autorizados para a ação, e 5) O percentual de gastos da ação executado diretamente pelo governo federal (MTur). A segunda etapa da pesquisa, com metodologia qualitativa, consiste em uma análise em profundidade de oito casos (ações programáticas) selecionados a partir da primeira fase da pesquisa e incorpora a dimensão burocrática das capacidades para buscar explicar os resultados dos casos selecionados.

Para analisar os efeitos da capacidade financeira do MTur na eficácia das políticas o presente capítulo está dividido em 4 seções. A primeira seção apresenta as questões, hipóteses e variáveis analisadas nesta primeira etapa da tese, com o objetivo de apresentar o desenho de pesquisa. Na segunda seção, que trata da análise descritiva dos casos, são apresentados os fatores que levaram à adoção de tratamento dos dados de maneira quadrienal e a análise descritiva das variáveis dependente e independentes. Já na terceira seção, é realizada a uma análise da correlação e regressão linear múltipla, explorando as associações entre as variáveis

dependente e independentes. Por fim, na quarta e última seção, é realizada uma discussão dos 127 resultados, com o objetivo de verificar em que medidas as metas propostas para os programas do MTur foram alcançadas (eficácia) considerando características de financiamento dessas ações na LOA. Também buscou-se apontar que fatores poderiam explicar maior ou menor eficácia das ações.

## **5.1 Desenho de pesquisa: questão, hipóteses, amostra e variáveis**

### *5.1.1 Questão e hipóteses.*

A pergunta norteadora da pesquisa realizada nessa primeira etapa foi: como o volume e a forma de alocar recursos financeiros do MTur, para executar suas políticas, afetam a eficácia das ações de seus programas?

As revisões bibliográficas e os dados obtidos sobre capacidades financeiras e sobre a política nacional de turismo, tal como apresentados em capítulos anteriores, informaram a elaboração das seguintes hipóteses:

H1: Quanto maior a participação de uma determinada ação no volume de recursos orçamentários autorizados ao MTur durante a vigência do PPA, maior é a sua eficácia;

H2: Quanto menor a variação média percentual de recursos aportados, durante os quatro anos de execução, para implementação da ação no orçamento do MTur, menor sua eficácia;

H3: Quanto maior o aporte de recursos orçamentários adicionais em relação ao previsto na LOA durante a execução da ação nos quatro anos de PPA, maior a eficácia;

H4: Quanto maior o percentual de emendas parlamentares no montante total de recursos destinados a uma ação, menor sua eficácia;

H5: Quanto maior o volume de recursos da ação executados diretamente pelo MTur, maior a eficácia da ação.

### 5.1.2 *Amostra*

As variáveis trabalhadas foram captadas a partir do levantamento de dados orçamentários do MTur, no qual se identificou 194 ações finalísticas nos quatro PPAs estudados: 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015 e 2016-2019. Considera-se ações finalísticas, aquelas cuja implementação está sob responsabilidade de áreas específicas do MTur, como as que podem ser identificadas pelo tipo da ação, por exemplo a execução de obras gerenciadas pela Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo e a qualificação de profissionais, sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Qualificação e Promoção do Turismo. Com isso, estão excluídas ações de custeio do Ministério (vale transporte, vale alimentação, previdência, requalificação de servidores federais e outros), sob a responsabilidade da Secretaria Executiva do MTur. Essas ações apresentam metas originais (aprovadas no processo de elaboração da lei que instituiu o PPA)<sup>11</sup> e metas cumpridas ao final do quadriênio do Plano, e em função de algumas metas de ações não contemplarem todos os anos do PPA e entendendo que o mais importante era seu cumprimento durante a vigência do PPA, optou por trabalhar com os resultados das metas das ações, previstas e realizadas, somadas para o quadriênio, o que levou a 75 ações que se tornaram 51 – processo que será melhor aprofundado na subseção 4.2.3.

O Quadro 10 detalha os programas e ações relativas ao PPA 2004-2019 a serem analisados. A eficácia será mensurada quantitativamente com base na execução das metas físicas alcançadas, em comparação com o que foi previsto no PPA publicado por meio de lei federal específica, no ano anterior ao início da vigência. Para medir a eficácia de cada ação, serão analisados os resultados alcançados ao final dos quatro anos de execução de cada PPA, considerando a relação entre o que foi previsto na sua versão publicada. A análise da eficácia será operacionalizada, a partir de dados relacionados ao financiamento das ações dos programas do MTur (Quadro 10), conforme detalhamento da operacionalização apresentada no Quadro 11.

---

<sup>11</sup> A escolha pela meta original é importante porque o PPA pode sofrer modificações ao longo dos anos e isso, geralmente, é feito pelo governo para aproximar as metas do que está sendo de fato cumprido. Entendemos que a eficácia deve ser captada, portanto, na comparação entre o que foi planejado inicialmente e o que foi cumprido ao final da vigência do PPA.

Quadro 10 – Programas e ações PPA 2004 a 2019

<b>PROGRAMAS E AÇÕES</b>	<b>Ano do PPA</b>
<b>Programa 1163 Brasil: Destino Turístico Internacional</b>	
Fórum Mundial de Turismo, Paz e Desenvolvimento	2004-2007
Salão Brasileiro do Turismo	2004-2007
Apoio à Comercialização e ao Fortalecimento do Turismo no Brasil	2004-2007
Campanha para a Promoção do Brasil como Destino Turístico Internacional	2004-2007
Captação, Promoção e Participação em Eventos Internacionais	2004-2007
Concessão de Prêmio para Monografias e Reportagens sobre Negócios e Oportunidades do Turismo	2004-2007
Funcionamento de Escritórios de Fomento ao Turismo no Exterior.	2004-2007
<b>Programa 1001 Gestão da Política de Turismo</b>	
Estudo para Estruturação do Prodetur JK	2004-2007
Cooperação Técnica Internacional	2004-2007
Elaboração de Planos Municipais para o Desenvolvimento do Turismo	2004-2007
Sistema de Informações Turísticas.	2004-2007
<b>Programa 1166 Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos</b>	
Adequação da Infraestrutura do Patrimônio Histórico e Cultural para a Utilização Turística	2004-2007
Implantação de Centros de Informações Turísticas	2004-2007
Campanha para Promoção do Turismo no Mercado Nacional	2004-2007
Campanha para Promoção e Divulgação dos Produtos Associados ao Turismo	2004-2007
Capacitação de Gestores Públicos e Empreendedores na Área do Turismo	2004-2007
Capacitação de Profissionais na Área de Turismo	2004-2007
Certificação de Empreendimentos, Equipamentos e Produtos do Segmento Turístico	2004-2007
Certificação de Profissionais associados ao Segmento de Turismo	2004-2007
Classificação das Empresas, Empreendimentos e Equipamentos Turísticos	2004-2007
Concessão de Prêmio de Qualidade para o Turismo e Hospitalidade	2004-2007
Disseminação de Cultura Receptiva ao Turismo	2004-2007
Estruturação de Roteiros Turísticos Priorizados	2004-2007
Fiscalização dos Serviços Turísticos	2004-2007
Fomento à Criação de Associações de Turismo Segmentado	2004-2007
Fomento à Produção Local e Distribuição de Produtos para Uso dos Empreendimentos Turísticos	2004-2007
Inventário da Oferta Turística	2004-2007
Oficinas de Sensibilização e de Adequação dos Produtos para o Turismo	2004-2007
Promoção de Eventos para a Divulgação do Turismo Interno	2004-2007
Promoção e Divulgação do Turismo no Mercado Nacional e Internacional	2004-2007
Sinalização Turística	2004-2007
Sistema de Cadastramento das Empresas, dos Empreendimentos e dos Profissionais de Turismo	2004-2007
Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	2004-2007



Participação da União em Projetos de Infraestrutura Turística no âmbito do Prodetur NE II	2004-2007
Participação da União em Projetos de Infraestrutura Turística no âmbito do Prodetur Sul	2004-2007
<b>Programa 1163 Brasil: Destino Turístico Internacional</b>	
Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização em Outros mercados	2008-2011
Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu	2008-2011
Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Latino Americano	2008-2011
Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Norte Americano	2008-2011
Adequação da Infra-Estrutura do Patrimônio Histórico e Cultural para Utilização Turística	2008-2011
<b>1166 Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão</b>	
Adequação da Infra-Estrutura do Patrimônio Histórico e Cultural para Utilização Turística	2008-2011
Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	2008-2011
Implantação de Centros de Informações Turísticas	2008-2011
Participação da União na Elaboração, Execução e Acompanhamento do PRODETUR NE II	2008-2011
Participação da União na Elaboração, Execução e Acompanhamento do PRODETUR SUL	2008-2011
Participação da União na Elaboração, Execução e Acompanhamento do PROECOTUR fase II	2008-2011
Participação da União na Implantação do Prodetur Nacional	2008-2011
Apoio à Estruturação de Roteiros Turísticos	2008-2011
Apoio à Estruturação dos Segmentos Turísticos	2008-2011
Cadastramento das Empresas, dos Empreendimentos e dos Profissionais de Turismo	2008-2011
Campanha para Promoção do Turismo no Mercado Nacional	2008-2011
Certificação de Empreendimentos, Equipamentos e Produtos do Segmento Turístico	2008-2011
Certificação de Profissionais associados ao Segmento de Turismo	2008-2011
Classificação das Empresas, Empreendimentos e Equipamentos Turísticos	2008-2011
Fiscalização dos Prestadores de Serviços Turísticos	2008-2011
Fomento à Produção Local e Distribuição de Produtos para Uso dos Empreendimentos Turísticos	2008-2011
Fomento a Projetos de Desenvolvimento Turístico Local e de Inclusão Social	2008-2011
Inventário da Oferta Turística	2008-2011
Promoção de Eventos para Divulgação do Turismo Interno	2008-2011
Qualificação de Profissionais Associados ao Segmento do Turismo	2008-2011
Sinalização Turística	2008-2011
Valorização e Disseminação dos Produtos Associados ao Turismo	2008-2011
Salão Brasileiro do Turismo - Roteiros do Brasil	2008-2011
<b>Programa: 2076 - Turismo</b>	
Cadastrar 33.852 prestadores de serviços turísticos	2012-2015
Classificar 2.000 empreendimentos turísticos	2012-2015
Qualificar 186.750 gestores e profissionais da cadeia produtiva do turismo	2012-2015
Qualificar 162.000 profissionais da linha de frente do turismo, com foco nas cidades-sede da Copa do Mundo FIFA de Futebol	2012-2015
Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico	2012-2015
Consolidar 154 instâncias de governança estaduais, regionais e municipais	2012-2015
Fortalecer institucionalmente os 27 órgãos oficiais de turismo dos estados	2012-2015
<b>Programa: 2076 - Desenvolvimento e Promoção do Turismo</b>	

04EL - Aumentar de 58,1 para 70,0 a nota da dimensão Políticas Públicas no Índice de Competitividade do Turismo Nacional.	2016-2019
04ET - Concluir 2.300 obras de infraestrutura turística	2016-2019
04EP - Qualificar 24.000 profissionais da cadeia produtiva do turismo.	2016-2019
04EZ - Aumentar a entrada anual de turistas estrangeiros no país de 6,2 milhões para 7,5 milhões	2016-2019
04EX - Aumentar de 48,4 para 53 a nota de dimensão Marketing e Promoção do Destino no índice de Competitividade do Turismo Nacional	2016-2019

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2020g, 2020h, 2020i, 2020j).

### 5.1.3 Variáveis

**Variável dependente:** Eficácia global da ação.

VD: Foi chamada de eficácia global da ação a razão entre a soma das metas executadas anualmente para cada ação, durante a vigência quadrienal do PPA, e sua respectiva meta quadrienal, conforme estabelecida na primeira versão aprovada pelo Congresso Nacional do PPA, devidamente publicada antes de sua entrada em vigência. Desta forma, trata-se de um indicador de percentual de execução quadrienal das metas previstas em relação às estabelecidas para o quadriênio.

**Variáveis independentes:**

Em congruência com a apuração da V.D, as variáveis explicativas também foram computadas considerando toda a vigência quadrienal do PPA referente à ação. Como a execução financeira das ações é anual, por meio da Lei Orçamentária Anual, para cada aspecto financeiro foi feito um cálculo distinto:

VI1: Média do percentual de recursos previstos para a ação em relação ao volume total de recursos orçamentários do MTur, no quadriênio;

VI2: Percentual do volume de recursos disponíveis para execução da ação do PPA, ao longo do quadriênio, considerando o volume de recursos autorizados no primeiro ano de execução da LOA;

VI3: Contingenciamento do volume de recursos disponíveis para a ação no quadriênio, considerando a diferença entre os orçamentos previstos nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e os orçamentos autorizados para a ação na LOA;

VI4: Percentual de recursos de emendas parlamentares no total de recursos previstos, para execução de cada ação no quadriênio; e,

VI5: Percentual do montante de recursos executados diretamente do governo federal no quadriênio.

*Quadro 11 - Definição e operacionalização das variáveis*

<b>Tipo da Variável</b>	<b>Dimensão de análise</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Operacionalização</b>	<b>Fonte</b>
Dependente	Eficácia	Percentual do valor da meta executada em relação ao valor previsto	(Soma das metas executadas / Metas previstas) * 100%	PPAs originais e Relatórios Anuais de Aval. do PPA
Independente 1	Capacidade de financiamento	Média do percentual de participação do recurso previsto para a ação em relação ao volume total de recursos orçamentários do MTur	(Soma dos percentuais de recursos do MTur para a ação / Número de anos de vigência da ação) * 100%	LOA original
Independente 2	Capacidade de financiamento	Média da variação anual percentual de recursos aportados na ação do PPA, em relação ao primeiro ano	Somatório (recurso no ano X/ recurso no primeiro ano) / Número de anos da ação	LOA original
Independente 3	Capacidade de financiamento	Variação no volume de recursos disponíveis para a ação no quadriênio	(Somatório do volume autorizado nas LOAs/ Somatório do volume previsto nos PLOAs) * 100%	LOA original e LOA final
Independente 4	Capacidade de financiamento	Participação dos recursos de emendas parlamentares nos recursos autorizados para a ação na LOA.	(Soma do volume de recursos de emendas para a ação / Soma do volume total de recursos da ação) * 100%	LOA original
Independente 5	Capacidade de financiamento	Percentual do recurso da ação executado diretamente pelo governo federal.	Recursos relativos às despesas executadas pela modalidade de aplicação código 80, 90 e 91.	LOA original

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2020g, 2020h, 2020i, 2020j, 2020k).

Em relação aos indicadores apresentados no Quadro 11, o indicador relacionado à variável dependente diz respeito às metas previstas no PPA publicado, de forma que o percentual de eficácia é calculado a partir da razão entre as metas executadas no quadriênio e aquelas inicialmente estabelecidas. Quanto aos indicadores das variáveis independentes, o primeiro busca evidenciar o percentual de participação do volume orçamentário previsto para a

ação, em relação ao volume total de recursos orçamentários do MTur, no quadriênio. Ele permite identificar ações prioritárias para investimento, considerando que as ações com maior percentual de participação têm maior capacidade de financiamento e tendem a ser mais eficazes. O segundo indicador diz respeito à variação percentual de recursos aportados na ação do PPA, nos quatro anos, tendo como referência o volume de recursos autorizados no primeiro ano de execução da LOA, nesse período. A partir dessa referência, será verificada a variação acumulada, conforme disposta nas LOA dos anos seguintes. Nessa perspectiva, espera-se que ações que dispõem de um percentual maior de recursos aportados, sejam mais eficazes. O terceiro indicador aponta a diferença entre o volume de recursos previstos no PLOA e volume de recursos autorizados na LOA, identificando se houve corte, manutenção ou suplementação orçamentária para execução das ações. O quarto indicador, busca levantar o percentual de recursos de emendas parlamentares no total de recursos previstos nos quatro anos – ações com grande percentual de recursos de emendas parlamentares no volume de recursos previstos apontam que o MTur possui baixa capacidade de financiamento para essas ações. Por fim, o quinto indicador, a modalidade de aplicação, nos aponta se a ação será executada diretamente pelo governo federal ou transferida para ser executada de forma indireta por estados, municípios ou instituições de direito privado sem fins lucrativos.

O primeiro momento do estudo se dedicará a conhecer a associação entre as variáveis por meio de testes de correlação, reservando aquelas que parecem mais apropriadas para a construção do modelo. Em seguida, o esforço segue no sentido de elaborar um modelo de regressão linear múltipla, que faz uso do método dos mínimos quadrados, para verificar o percentual da variância da variável dependente que é explicado pelas independentes inseridas, bem como verificar se estas últimas são estatisticamente significantes (GELMAN; HILL, 2007).

## **5.2 Análise descritiva dos dados**

Inicialmente, foi planejado trabalhar com as variáveis em formato anual, isto é, considerando as metas anualmente previstas para cada ação e suas respectivas metas executadas para calcular a sua eficácia. Numa primeira análise descritiva, entretanto, foi observada uma tendência de compensação ou postergação da execução das metas, de forma que para uma ação

com meta quadrienal dispersada ao longo dos quatro anos do PPA, haveria casos em que um percentual muito maior (ou menor) da meta constaria num ano específico. A consequência direta disso seria a subestimação ou superestimação da eficácia das ações no ano. A solução encontrada para contornar o problema foi tratar os dados de maneira quadrienal. Assim, independentemente dos imprevistos ou das escolhas organizacionais tomadas, que poderiam influenciar positiva ou negativamente a execução das metas, passa a ser relevante apenas aquilo que foi previsto como meta quadrienal e aquilo que foi conquistado no conjunto dos quatro anos da ação, chegando assim, numa variável dependente que nos parece mais apropriada. Para acompanhar o padrão da variável de eficácia, as variáveis independentes foram calculadas, como exposto no Quadro 4, a partir de médias e/ou somatórios dos totais quadrienais.

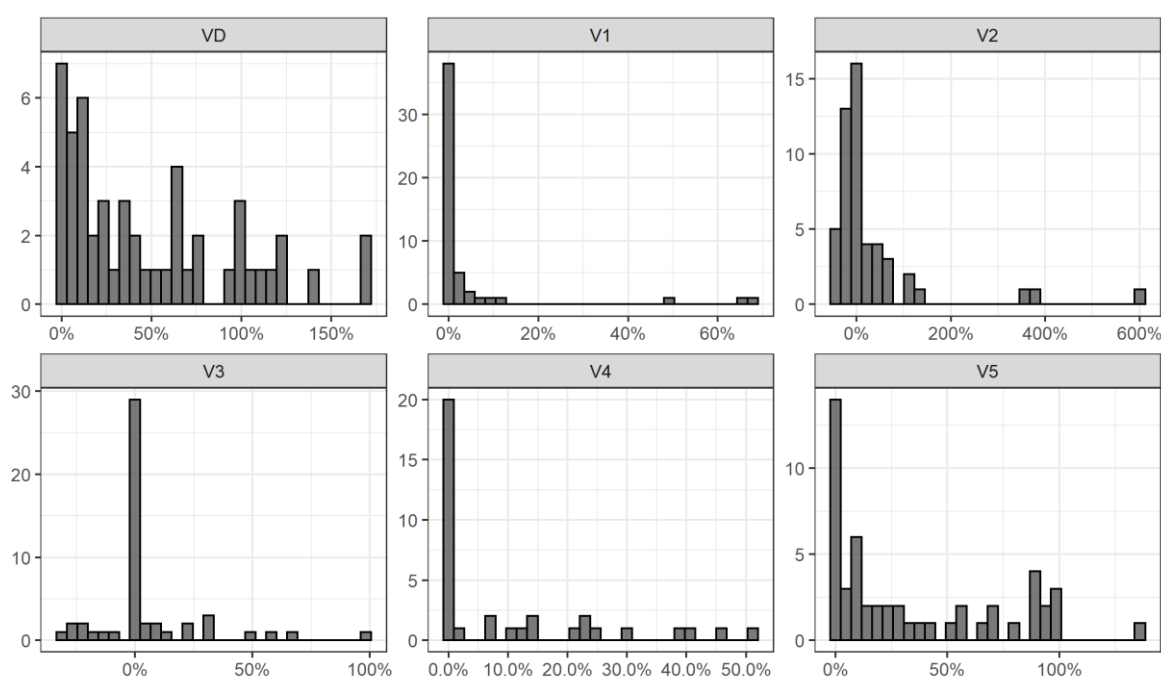
Cabe ressaltar que, na descrição das variáveis dependente e independentes foram encontrados valores outliers consideráveis. No caso da variável dependente, valores de metas executadas muito acima ou abaixo do que foi planejado apontam para problemas de planejamento (subestimação ou superestimação da meta). Essas discrepâncias entre o previsto e o alcançado, para além do que seria razoável, acabam por dificultar a visualização e interpretação da maior parte dos dados e, por isso, a opção foi trabalhar com os casos que têm valores da variável dependente abaixo do quartil 75% e ações que não possuem valores de eficácia iguais a zero. Desta forma, todas as análises cobrem 51 das 75 ações originais, que apresentaram eficácias maiores que zero e abaixo de 194%. O Quadro 12 apresenta os casos atípicos excluídos das análises e enfatiza a perspectiva de problemas no planejamento de metas programáticas do PPA, algo que teve maior ocorrência no primeiro Plano logo após a criação do MTur.

Quadro 12 - Ações retiradas das análises (2004-2019)

Nome da ação	PPA	Meta proposta	Meta executada	Nível de Eficácia
Fiscalização dos Serviços Turísticos	2004-2007	1160	32806	2828%
Capacitação de Gestores Públicos e Empreendedores na Área do Turismo	2004-2007	8850	219718	2483%
Promoção de Eventos para a Divulgação do Turismo Interno	2004-2007	86	1483	1724%
Apoio à Comercialização e ao Fortalecimento do Turismo no Brasil	2004-2007	114	1504	1319%
Salão Brasileiro do Turismo	2004-2007	1	6	600%
Fomento à Produção Local e Distribuição de Produtos para Uso dos Empreendimentos Turísticos	2004-2007	48	222	463%
Estruturação de Roteiros Turísticos Priorizados	2004-2007	130	516	397%
Campanha para a Promoção do Brasil como Destino Turístico Internacional	2004-2007	18	52	289%
Campanha para Promoção do Turismo no Mercado Nacional	2004-2007	63	181	287%
Apoio à Estruturação dos Segmentos Turísticos	2008-2011	12	31	258%
Cooperação Técnica Internacional	2004-2007	20	46	230%
Oficinas de Sensibilização e de Adequação dos Produtos para o Turismo	2004-2007	910	2071	228%
Apoio à Estruturação de Roteiros Turísticos	2008-2011	60	131	218%
Certificação de Empreendimentos, Equipamentos e Produtos do Segmento Turístico	2004-2007	1600	3321	208%
Campanha para Promoção e Divulgação dos Produtos Associados ao Turismo	2004-2007	60	119	198%
Sistema de Cadastramento das Empresas, dos Empreendimentos e dos Profissionais de Turismo	2004-2007	27500	53688	195%
Captação, Promoção e Participação em Eventos Internacionais	2004-2007	156	303	194%
04EL - Aumentar de 58,1 para 70,0 a nota da dimensão Políticas Públicas no Índice de Competitividade do Turismo Nacional.	2016-2019	12	0	0%
Concessão de Prêmio de Qualidade para o Turismo e Hospitalidade	2004-2007	40	0	0%
Estudo para Estruturação do Prodetur JK	2004-2007	2	0	0%
Participação da União em Projetos de Infraestrutura Turística no âmbito do Prodetur NE II	2004-2007	500	0	0%
Participação da União em Projetos de Infraestrutura Turística no âmbito do Prodetur Sul	2004-2007	100	0	0%
Promoção e Divulgação do Turismo no Mercado Nacional e Internacional	2004-2007	1	0	0%

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2020g, 2020h, 2020i, 2020j).

Gráfico 3 - Histograma das variáveis dependente e independentes (N = 51)



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2020g, 2020h, 2020i, 2020j, 2020k).

O Gráfico 3 e a Tabela 1 apresentam as distribuições das variáveis dependente e explicativas através de um conjunto de histogramas. É possível identificar concentração das observações em posições bastante específicas dos valores das variáveis.

Tabela 1 - Distribuição de quartis da variável dependente e independentes

Variável	Média	Desvio padrão	Q0	Q25	Q50	Q75	Q100
VD	49.45%	46.97%	0%	10.50%	37.00%	76.00%	169%
VI1	4.76%	14.62%	0%	0.00%	0.00%	1.00%	68%
VI2	31.27%	114.29%	-50%	-19.00%	-1.00%	32.50%	596%
VI3	5.71%	23.24%	-29%	0.00%	0.00%	3.50%	100%
VI4	10.14%	14.94%	0%	0.00%	0.00%	16.50%	51%
VI5	34.92%	38.55%	0%	2.00%	18.00%	66.50%	136%

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2020g, 2020h, 2020i, 2020j, 2020k).

Para a variável dependente (VD), eficácia global das ações do Ministério do Turismo, observamos uma média de 49.4% e um desvio padrão de 46,9%, ainda bastante alto, mesmo com a eliminação de casos desviantes. A distribuição dos quartis aponta que 25% das ações têm eficácia entre 0.01 e 10,5%, a mediana é de 37%.

Para a variável independente I (VI1), média da participação das ações no orçamento do MTur, tem-se que a totalidade das ações do ministério consumiram valores inferiores a 1% de seu orçamento (Q75 = 1%). Entretanto, duas ações, distribuídas em dois PPAs distintos, representaram mais de 50% do orçamento do Ministério do Turismo, todas elas se referem a ações relacionadas à infraestrutura turística, conforme pode ser observado na Tabela 2.

*Tabela 2 - Ações de destaque orçamentário do MTur*

<b>Ação</b>	<b>Programa</b>	<b>PPA</b>	<b>Ano</b>	<b>V1</b>	<b>VD</b>
Concluir 2.300 obras de infraestrutura turística	2076	2016-2019	2016	67.80%	169%
Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	1166	2004-2007	2004	50.10%	55%

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2020g, 2020h, 2020i, 2020j, 2020k).

A variável independente II (VI2), média da variação anual percentual de recursos aportados na ação durante o PPA, apresenta metade das ações com variação positiva ou negativa de cerca de 20 a 30% em relação ao orçamento do primeiro ano (Q25 a Q75). A ação que sofreu maior corte teve uma redução de 50%, e a que recebeu a maior quantidade de recursos aferiu 596% do orçamento do primeiro ano.

A variável independente III (VI3), alteração no volume de recursos disponíveis para a ação no quadriênio, demonstra que grande parte das ações teve contingenciamento zero ou próximo de zero ao longo da execução. A ação mais contingenciada teve redução de 29% no valor do gasto autorização no quadriênio. Houve também ações com aportes adicionais de recursos (créditos adicionais), sendo que a mais beneficiada recebeu 100% a mais do orçamento previsto.

Para a VI4 (V4), o percentual de recursos provenientes de emendas parlamentares, observa-se uma mediana 0, isto é, uma grande concentração de ações que não possuem nenhum recurso desta origem. Do quartil 3 em diante, as ações possuem valores que vão de 16,5 a 51%



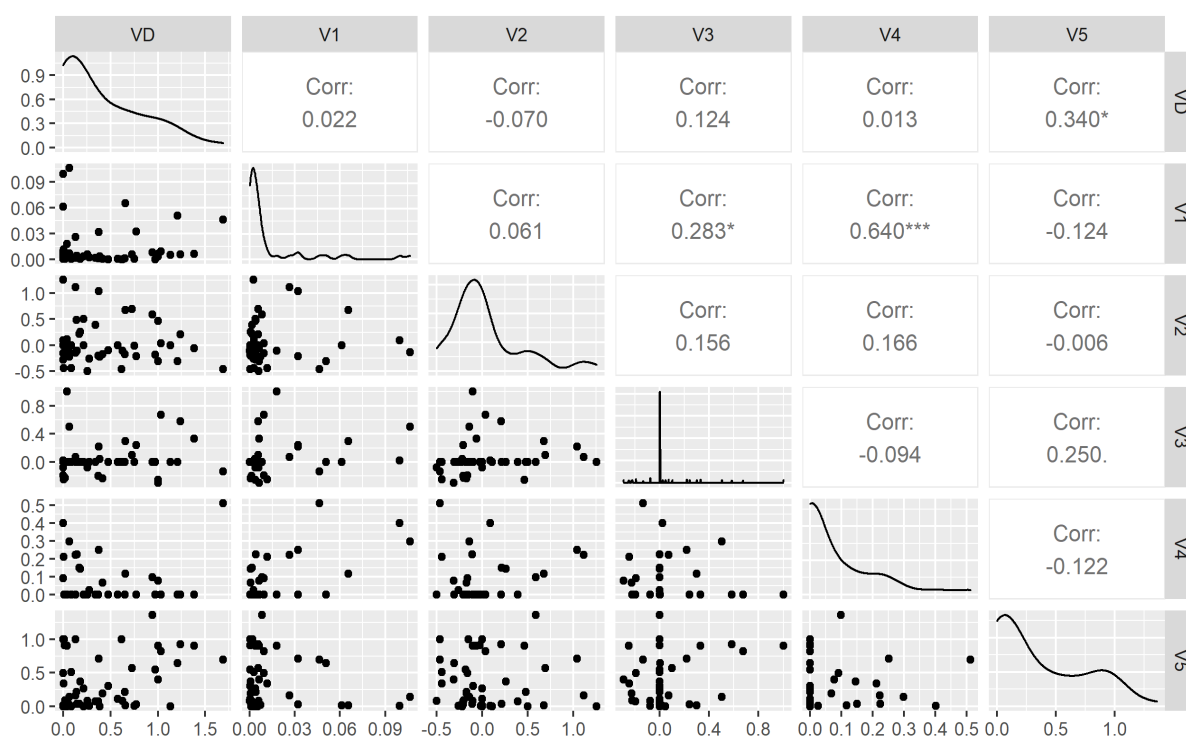
do recurso total provenientes de emendas parlamentares. Cabe ressaltar, que os dados levantados só apresentam informações de emendas a partir de 2008, resultando um N=36, valor inferior ao N=51 trabalhado para as outras variáveis.

Por fim, a distribuição da variável independente 5 (VI5), percentual de recurso da ação executado diretamente pelo MTur, indica que uma parte expressiva das ações tem pelo menos algum recurso executado pelo Ministério, ou seja, a partir dos valores da mediana observa-se que na maioria das ações, parte dos recursos tendem a ser executados pela instituição.

### 5.3 Análise de correlação e regressão linear múltipla

A Figura 3 explora as associações entre as variáveis dependente e independentes a partir de um correlograma, diferente da análise individualizada, feita na subseção anterior.

Figura 3 - Correlograma das variáveis dependente e independentes



Fonte: Elaboração do autor a partir do software R. Nota: Retirados outliers das variáveis V1 e V2 para efeitos de visualização das distribuições.

No correlograma é possível observar uma pequena e não significativa associação entre as variáveis dependente e independentes, com exceção da VI5, na qual se tem um  $R = 0,34$  e significância a 95%, indicando que ações mais eficazes podem estar correlacionadas com maior percentual de execução direta por parte do MTur, aspecto que exploraremos adiante no modelo multivariado de regressão. Observa-se também alta correlação entre a VI4 e a VII, algo esperado porque os recursos de emendas parlamentares compõem os gastos autorizados nas LOAs.

Progrediremos com a análise de regressão linear múltipla para verificar se, ao controlar a variável dependente pelas cinco independentes, encontramos algum tipo de associação relevante. Esse método se justifica por sua adequação às análises que envolvem a associação entre variáveis contínuas (GELMAN; HILL, 2007), permitindo controlar o efeito conjunto das variáveis independentes, em busca de um maior potencial explicativo da variável dependente. Também foi utilizado o método da “distância de Cook”, que no uso de regressão linear múltipla de mínimos quadrados, é capaz de retirar aqueles casos que apresentam valores para as variáveis muito destoantes do restante das observações (COOK, 1977). As ações retiradas dos modelos via Distância de Cook estão listadas na Tabela 3.

*Tabela 3 - Ações retiradas dos modelos pela Distância de Cook*

Distância de cook de referência: 0.07	Referencial de corte > 0.21	
	Ação	PPA
Fomento à Criação de Associações de Turismo Segmentado	2004-2007	1.1
Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico	2012-2015	1.03
Concluir 2.300 obras de infraestrutura turística	2016-2019	0.89
Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	2008-2011	0.58
Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu	2008-2011	0.37
Promoção de Eventos para a Divulgação do Turismo Interno	2004-2007	0.27

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2020g, 2020h, 2020i, 2020j, 2020k).

O valor de Distância de Cook calculado para os modelos abaixo apresentaram uma média de 0,07. A técnica prescreve que se deve atribuir ao caso a característica de observação discrepante nos casos em que o valor calculado excede em mais que três vezes a média da

Distância de Cook das observações. No próximo capítulo, foram escolhidas 8 ações por meio da distância de Cook que foram investigadas mais a fundo, considerando a maior variabilidade nos indicadores de VD e Vis.

Para definir os modelos de regressão, adotou-se o método stepwise, que permite testar a relação entre a variável dependente e diferentes combinações das variáveis explicativas para se chegar aos modelos com maiores possibilidade explicativas de forma estatisticamente significativa. A partir dessas definições, foram adotados três modelos, demonstrados na Tabela 4 abaixo. O primeiro considerou todas as observações (N = 47 após a aplicação do método de Cook), excluindo a variável independente IV, em função da presença de muitos casos faltantes; o segundo modelo, com N = 32 observações, utiliza todas as variáveis independente para explicar a VD. O terceiro e último modelo, com N= 33 observações, exclui a VI1 em função de sua alta correlação com a VI4, o que pode acarretar em problemas de multicolinearidade entre as variáveis explicativas.

*Tabela 4 - Resumo dos coeficientes dos modelos de regressão*

Preditores	Modelo I		Modelo II		Modelo III	
	Estimadores	p	Estimadores	p	Estimadores	p
(Intercept)	0.3	0.001	0.39	0.002	0.4	0.001
VI1	1.61	0.12	2.32	0.522	-	-
VI2	0.16	0.076	-0.13	0.194	-0.13	0.162
VI3	0.33	0.301	0.6	0.087	0.71	0.02
VI4	-	-	-1.52	0.078	-1.13	0.037
VI5	0.45	0.008	0.29	0.132	0.26	0.145
Observações	47		32		33	
R <sup>2</sup> / R <sup>2</sup> ajustado	0.222 / 0.148		0.391 / 0.274		0.402 / 0.317	

Fonte: Elaboração própria a partir do software R.

No primeiro modelo, observamos significância estatística para a variável V5, corroborando a hipótese de que a execução direta dos programas pelo MTur aumenta a eficácia da ação. A redução no número de observações, decorrente da inclusão da variável V4, prejudicou consideravelmente o modelo II, no qual não há nenhuma variável estatisticamente

significante. No caso do modelo III, ao excluir a variável explicativa I tem-se a corroboração da hipótese relacionado à V3 e à V4, ou seja, quanto menor o corte orçamentário (contingenciamento) ou quanto maior o aporte de recursos (créditos adicionais) ao que foi previsto na LOA, durante a execução da ação nos quatro anos de PPA, maior a eficácia, e quanto maior a quantidade de recursos de emendas parlamentares, menor a eficácia observada nas ações. Além disso, o Modelo III apresentou um  $R^2$  ajustado de 0.317, valor relativamente elevado que pode ter relação, para além das duas variáveis estatisticamente significantes, com a redução do número de observações entre um modelo e outro.

#### **5.4 Discussão dos resultados**

A fase quantitativa da pesquisa, apresentada nesse capítulo, analisou os resultados do planejamento orçamentário do Ministério do Turismo no período de 2004 até 2019, o que abrange desde o momento logo após a sua criação até o encerramento do último Plano Plurianual. O objetivo foi verificar em que medida as metas propostas para os programas do MTur foram alcançadas (eficácia) e quais fatores poderiam explicar maior ou menor eficácia das ações, considerando características de financiamento dessas ações na LOA.

Observou-se, a partir da descrição dos dados, que o orçamento do MTur sofreu grande variação negativa desde sua criação e que as metas estabelecidas para os programas sofreram grandes variações ao longo do tempo e pareciam imprecisas, em especial no primeiro PPA (2004-2007), o que levou a hipótese de que resultados de eficácia muito positivos ou negativos poderiam ser resultado do precário planejamento inicial da política, algo que exigiu ajustes nas observações para termos modelos analítico mais propícios para o que se buscava relacionar: capacidades financeiras e resultados dos programas.

A análise descritiva apontou também para um ministério que possui baixa eficácia em suas ações (Média de 49,5% e Mediana de 37%), além de uma alta concentração de recursos em ações específicas, relacionadas à infraestrutura. Para além disso, são ações com certa variação orçamentária, de maneira que a maior parte varia entre 20 e 30%, para mais ou para menos, de seus orçamentos no primeiro ano. Quando possuem recursos de emendas parlamentares, estes tendem a representar valores que vão de 16% a 51% do orçamento total.

Os modelos de regressão linear múltiplo corroboram com a comprovação de três das hipóteses de pesquisa: a H3: Quanto maior o aporte de recursos orçamentários adicionais em relação ao previstos na LOA durante a execução da ação nos quatro anos de PPA, maior a eficácia; a H4: Quanto maior o percentual de emendas parlamentares no montante total de recursos destinados a uma ação, menor sua eficácia; e a H5: Quanto maior o volume de recursos da ação executados diretamente pelo MTur, maior a eficácia da ação.

Há o reconhecimento das limitações dos modelos quantitativos adotados para explicar a eficácia das ações, algo esperado quando se considera a multiplicidade e complexidade de fatores que explicam os resultados de uma política pública. A segunda etapa qualitativa da pesquisa se justifica exatamente pela necessidade de explorar novas explicações para a eficácia das políticas implementadas pelo MTur no período considerado.

## **6 AS CAPACIDADES BUROCRÁTICAS DO MTUR NA IMPLEMENTAÇÃO E EFICÁCIA DE AÇÕES PROGRAMÁTICAS**

O propósito de análises qualitativas é compreender e aprofundar relações causais, sendo particularmente propícias para estudar os fenômenos que tendem a ser singulares, carregados de grande variabilidade na articulação entre causas e efeitos, marcados pela contrafactualidade e com forte interferência dos contextos. Nesse sentido, “a singularidade dos fenômenos políticos importa decisivamente para compreender o modo pelo qual os cientistas políticos pensam os problemas de inferência causal e constroem seus desenhos de pesquisa” (REZENDE, 2011, p. 246). Nas pesquisas qualitativas, o pesquisador é dotado de liberdade para combinar, escolher e até criar as práticas e métodos que estejam adequados ao objeto e ao contexto.

Em função do objetivo da tese e considerando a análise quantitativa realizada na primeira etapa, entendeu-se que um estudo qualitativo poderia complementar as informações e análise realizadas, levando a uma melhor compreensão das capacidades estatais do MTur que afetam a eficácia das ações programáticas do PPA. Nessa etapa, para além da capacidade financeira, foram explorados aspectos da capacidade burocrática desse Ministério que possam explicar os resultados de algumas ações selecionadas para estudo de caso.

Skocpol e Finegold (1982), na busca de explicações sobre os fatores que podem levar programas a seguirem trajetórias e resultados completamente diferentes, observam que a explicação para diferentes desempenhos está centrada na capacidade burocrática, sendo que a existência uma liderança administrativa especializada, unidade organizacional e aprendizado político bem-sucedido podem ser uma condicionante para implementação de políticas com eficácia.

Observando autores como Weber (2004), Gomide e Pereira (2016) e Skocpol e Finegold (1982), considera-se que a capacidade burocrática é atributo essencial para o desempenho de programas e ações do MTur, porque impactam diretamente na quantidade de tempo e de recursos empregados. Nessa perspectiva, para o alcance da eficácia pretendida pelo MTur, parte-se do entendimento de que é necessária uma burocracia qualificada com conhecimento específico na área de atuação, considerando que além de uma estrutura capacitada e experiente também se faz necessária habilidades relacionais dessa burocracia com os diversos atores envolvidos nos processos de implementação e tomada de decisão. Isso está em consonância

como os apontamentos de Pires e Gomide (2014) de que o Estado necessita de uma burocracia especializada e coesa para levar a efeito as suas políticas.

Para Gomide e Pereira (2016) o vínculo representa uma variável explicativa para estabilidade e autonomia do servidor, por evidenciar a predominância da racionalidade técnica em detrimento das preferências políticas de curto prazo. Nesse caso, fatores como vínculo institucional (se efetivo ou cargo comissionado) e acesso a recursos políticos e materiais relacionados a esses servidores ajudam a identificar o grau de autonomia dos burocratas. Já para Endres (2012), além dos recursos que essa burocracia teve acesso, a autonomia da burocracia também é conformada a partir das características e dos padrões de relacionamento desta burocracia (Estado) com a sociedade.

Para autores como Gomide e Pereira (2016) e Ribeiro e Silva (2019) tanto a competição e a difusão de poder entre múltiplos setores e atores, como a maior comunicação e produção de consenso interno entre as agências e órgãos relacionados ao MTur podem levar à maior coesão e à produção de políticas com maior eficácia, por possibilitar o surgimento de um sistema de controles mútuos, que fortalecem a identidade corporativa e o *ethos* profissional.

Outros autores como Pires (2018) e Borges (2010) destacam que um fator a ser considerado é a estratégia de nomeação dos quadros burocráticos para cargos de direção e coordenação, pois isso tem peso significativo na determinação os produtos da ação governamental quando segue critérios de mérito e competência. Nessa perspectiva, Cavalcante, Lotta e Yamada (2018) apontam que a existência de uma política de incentivos – por exemplo, salários e cargos de direção –, corrobora para estimular servidores qualificados e experientes permanecerem em determinados cargos e órgãos fortalecendo a estrutura burocráticas desses órgãos. Por outro lado, a inexistência desses incentivos, provoca o abandono de carreiras e prejudica o fortalecimento da burocracia de determinados órgãos, fragilizando a capacidade de implementação de políticas com a eficácia pretendida.

Dessa sorte, as questões que conduziram a pesquisa nessa segunda etapa foram: Por que algumas ações apresentam maior ou menor eficácia em sua execução? Combinadas com a capacidade financeira, como a capacidade burocrática pode explicar diferentes desempenhos das ações programáticas do MTur?

O método adotado para essa etapa foi o estudo de casos e envolve análise de informações coletadas por meio de entrevistas semiestruturadas com atores-chave. Apesar de se ter o

objetivo de levantar e analisar possíveis documentos informados pelos entrevistados, isso aconteceu de maneira muito superficial, porque poucos documentos foram indicados e devidamente analisados no contexto das entrevistas, como outros aspectos.

Este capítulo apresenta os procedimentos e resultados da pesquisa e está dividido em três seções. A primeira seção descreve a metodologia utilizada, por meio de duas subseções que tratam da seleção dos casos e a forma como foram coletados e analisados os dados. A segunda seção apresenta os dados coletados por meio de entrevistas, tendo como foco os efeitos da capacidade burocrática do MTur na explicação da eficácia observada para cada ação selecionada. Essa seção também indica outros aspectos que podem ser mobilizados na explicação dos resultados das oito ações e que podem ser adotados em pesquisas similares sobre resultados de políticas públicas. A terceira e última seção busca realizar um balanço geral dos resultados desta etapa qualitativa, apontando as principais contribuições.

## **6.1 Metodologia**

### *6.1.1 Casos selecionados*

Segundo Gerring (2007), a escolha dos casos pode ocorrer com base em diferentes justificativas e, a depender dos objetivos da pesquisa, requerem profundo conhecimento e familiaridade. Conforme Capítulo 5, há um número expressivo de ações orçamentárias do MTur que apresentaram eficácias muito elevadas – valores acima de 200% - ou muito baixas – valores próximos a zero, que foram detectadas por meio da Distância de Cook e destoam consideravelmente do restante das ações. O Quadro 13 apresenta oito ações selecionadas, a partir da Distância de Cook, para aprofundamento das análises das capacidades financeiras, considerando os efeitos de outras dimensões das capacidades estatais na eficácia das ações. Os oito casos selecionados podem ser considerados típicos e atípicos/desviantes em relação ao seu desempenho (eficácia). Os típicos são aqueles que além de apresentar condições favoráveis e terem altos valores de eficácia. Já os atípicos, são os que possuem as condições favoráveis para o seu sucesso em termos de eficácia e não a observam, bem como os casos em que tais condições são desfavoráveis, mas que ainda assim observa-se altos valores de eficácia.



Em outras palavras, no que diz respeito aos casos atípicos, buscou-se não só selecionar as ações que mesmo sendo dotadas de recursos para implementação, demonstrando capacidade de financiamento suficiente para o alcance das metas, ainda assim apresentam baixa eficácia, mas também aquelas em direção oposta, ações que apresentem baixa capacidade de financiamento, mas são eficazes, a atuação de outras dimensões das capacidades estatais, em especial a burocrática, na dinâmica do financiamento.

Com base no que foi possível observar na literatura sobre a capacidade burocrática, a pesquisa foi balizada pelo entendimento de que as ações implementadas por departamentos dotados de uma burocracia mais estruturada – servidores efetivos, qualificados, experientes e em quantidade compatível com as demandas – são mais eficazes.

Quadro 13 - Casos selecionados pela Distância de Cook

Ação	Típico/ Atípico	Prog.	PPA	ANO	VD	V1	V2	V3	V4	V5
Concluir 2.300 obras de infraestrutura turística	típico	2076	2016-2019	2016	1,6921739	0,6783790	-0,0084572	0,3261763	0,3847198	0,0155492
Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu	típico	1163	2008-2011	2008	0,0419513	0,0180003	-0,1048395	1,0015980	0	0,9037006
Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	atípico	1166	2008-2011	2008	0,0004911	0,6567578	0,1320872	0,1507559	0,4631272	0,0056568
Fomento à Criação de Associações de Turismo Segmentado	atípico	1166	2004-2007	2004	1,1777777	0,0013051	5,9574631	0		0,1803884
Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico	atípico	2076	2012-2015	2012	1,6875	0,0461756	-0,4636983	-0,1363675	0,5117776	0,6924918
Promoção de Eventos para a Divulgação do Turismo Interno	atípico	1166	2004-2007	2004	17,244186	0,0491077	8,0058012	0,1272584		0,0620359
Capacitação de Gestores Públicos e Empreendedores na Área do Turismo	atípico	1166	2004-2007	2004	24,826892	0,0083781	14,708288	0		0,0888562
Certificação de Empreendimentos, Equipamentos e Produtos do Segmento Turístico	atípico	1166	2004-2007	2004	2,075625	0,0024053	10,869997	0		0,0332595

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2020g, 2020h, 2020i, 2020j).

### 6.1.2 *Coleta de dados e métodos de análise*

Para levantamento e análise dos efeitos das capacidades burocráticas sobre a eficácia das oito ações selecionadas, realizou-se seis entrevistas semiestruturadas com servidores atuais e egressos do Ministério do Turismo. As entrevistas foram balizadas por um roteiro de perguntas relacionadas às capacidades estatais do MTur e a implementação das ações, conforme modelo do Anexo 1. Os roteiros foram adaptados conforme o entrevistado, sua atuação nas ações investigadas e o decorrer da conversa. As entrevistas permitem avançar nas análises feitas no capítulo anterior, a partir de informações obtidas com atores-chaves que participaram dos processos de implementação das ações do PPA e que, no exercício das suas funções, tiveram acesso a informações sobre gargalos, recursos humanos e financeiros, tomadas de decisões e outros aspectos que afetaram positivamente ou negativamente a eficácia das ações escolhidas.

Para Fontana e Frey (2005) a entrevista é inextricavelmente e inevitavelmente histórica, política e contextualmente vinculada. Essa limitação refuta a entrevista como meio para reunir dados objetivos a serem usados de forma neutra para fins científicos. Nesse entendimento, a entrevista com atores institucionais é vinculada a uma trajetória institucional e os seus discursos estão alinhados a padrões cognitivos que não se limitam às regras formais e informais. A entrevista também está longe de responder todas as perguntas ligadas a institucionalização de uma política pública, mas, como já mencionado, robustece a pesquisa com informações que não poderiam ser obtidas por metodologias quantitativas. Para Fontana e Frey (2005) a entrevista não é meramente uma troca neutra de perguntas e respostas, na verdade duas ou mais pessoas estão envolvidas nesse processo e suas trocas conduzem a criação de um esforço colaborativo que caracteriza essa técnica. Para os autores, a entrevista não é meramente a extração de dados do entrevistado, como se ele fosse uma “laranja” a ser espremida. A relação entre entrevistado e entrevistador deve envolver uma relação de confiança – o que não pode ser obtido de maneira peremptória, é necessária uma “abordagem empática” (FONTANA; FREY, 2005, p. 697).

Segundo Fontana e Frey (2005) e Soss (2014), a entrevista se apoia em análise do discurso para obtenção e interpretação dos dados e informações obtidos. Ao se adotar uma entrevista semiestruturada busca-se aplicar os princípios da abordagem empática, mas seguindo uma estrutura mínima, e preservando uma relação entre entrevistado e entrevistador na busca de um interacionismo interpretativo. Entende-se que a entrevista focada em uma investigação

interpretativa tem uma preocupação fundamental com a indicialidade. Para Bispo e Godoy (2012, p. 695),

A indicialidade, um termo técnico que tem origem na linguística, aponta que, ao mesmo tempo em que uma palavra tem um significado, de certa forma genérico, esta mesma palavra possui significação distinta em situações particulares. Assim, a sua compreensão precisa, em alguns casos, de que as pessoas busquem informações adicionais que vão além do simples entendimento genérico da palavra. Essa ideia de indicialidade indica que uma palavra pode apresentar um sentido independentemente de suas condições de uso e enunciação, ou seja, a linguagem é uma produção coletiva que assume significados diversos, dependendo de fatores contextuais como a biografia de quem fala, sua intenção imediata, seu relacionamento com quem ouve e suas conversações passadas.

Conforme Anexo 1, o roteiro de entrevista elaborado foi dividido em cinco blocos: o primeiro bloco visou obter informações relacionadas ao perfil dos entrevistados (as), como a experiência profissional dos entrevistados (escolaridade, vínculo empregatício, cargo, tempo exercendo funções no MTur, trajetória profissional e qualificação). O segundo bloco teve seu foco na capacidade burocrática, envolvendo aspectos relacionados ao planejamento das ações, compatibilidade entre a demanda e números de servidores, qualificação, rotatividade (*turn-over*), envolvimento pessoal na execução da ação, dificuldades encontradas no período de execução e interação com outros atores internos, em nível horizontal, e atores externos públicos e privados. O terceiro bloco foi focado em aspectos normativos que de alguma forma favoreceu a atuação dos técnicos na implementação das ações, especialmente normas do Governo Federal, considerando também o papel dos Planos Nacionais de Turismo na implementação das ações dos programas, particularmente o Programa de Regionalização do Turismo, porque ele abrange todos os casos selecionados. O quarto bloco buscou explorar aspectos que pudessem complementar ou reforçar os achados da primeira etapa relacionada à dimensão financeira e o quinto bloco teve como objetivo obter informações sobre planejamento. Os blocos 2 e 4 exploraram alguns aspectos relacionados à dimensão política, especialmente no que diz respeito às relações entre os atores nos processos de implementação.

A escolha dos entrevistados teve como critério a expertise adquirida na implementação das ações. Assim, foram entrevistados funcionários ou ex-funcionários do MTur que exercem ou exerceram funções no Departamento de Infraestrutura Turística; Departamento de Qualificação do Turismo; Departamento de Inteligência Mercadológica e Competitiva do Turismo; e, Departamento de Marketing e Eventos, ou, departamentos análogos.

Eles foram convidados a participar da pesquisa e o fizeram voluntariamente, sem receberem pagamento para isso. Tomou-se algumas medidas para mitigar os riscos de exposição dos participantes: seus nomes e de seus departamentos no MTur são omitidos em todas as publicações da tese. Também se optou pela não gravação das entrevistas, sendo as informações anotadas durante o procedimento, que foi realizado por meio remoto. Estava prevista a participação de oito entrevistados, um participante para cada caso selecionado. Mas, pelo fato de alguns servidores terem exercido funções em dois ou mais departamentos, e terem atuado em duas ou mais ações selecionadas, seis servidores foram suficientes para realização da pesquisa.

Em relação ao perfil dos participantes, quatro são servidores efetivos egressos do primeiro concurso do Ministério do Turismo e, no momento da entrevista, trabalhavam em outros órgãos do Governo Federal. Um entrevistado é egresso e exerceu funções como servidor em cargo comissionado, por meio de recrutamento amplo; e um é servidor efetivo do Governo Federal e exerce funções no Ministério do Turismo. Todos os participantes têm nível superior e pós-graduação *lato e strictu senso*. Quanto à experiência, eles executaram funções por mais de três anos nos departamentos responsáveis pela implementação dos casos selecionados.

O Quadro 14 apresenta a identificação dos entrevistados e a que ações eles estiveram vinculados e, portanto, forneceram informação para a pesquisa da tese.

Quadro 14 - Ações x Entrevistados

Ação	Participante
Concluir 2.300 obras de infraestrutura turística	Entrevistado 1
Promoção, Marketing e Apoio á Comercialização no Mercado Europeu	Entrevistados 3 e 4
Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	Entrevistado 1
Fomento à Criação de Associações de Turismo Segmentado	Entrevistado 2
Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico	Entrevistados 3 e 4
Promoção de Eventos para a Divulgação do Turismo Interno	Entrevistados 3 e 4
Capacitação de Gestores Públicos e Empreendedores na Área do Turismo	Entrevistado 5
Certificação de Empreendimentos, Equipamentos e Produtos do Segmento Turístico	Entrevistados 2,5 e 6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados nas entrevistas realizadas entre 07 de julho e 08 de setembro de 2022.

## **6.2 Resultados: os efeitos das capacidades burocrática do MTur na eficácia das ações programáticas de turismo.**

Nessa seção serão apresentados os resultados, primeiramente, as duas ações típicas. A primeira, “Concluir 2.300 obras de infraestrutura turística”, que devido à sua capacidade de financiamento teve seu desempenho favorecido pela priorização de recursos, e, a segunda “Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu”, que foi prejudicada pela falta de investimentos financeiros durante a sua implementação. Na sequência, serão abordadas as ações atípicas que podem ser divididas em duas categorias: ações com condições favoráveis em relação ao financiamento e baixa eficácia e ações com condições desfavoráveis em relação ao financiamento e alta eficácia. Os resultados destacam os efeitos da dimensão burocrática sobre cada ação e também apontam outros elementos que podem ter contribuído para sua eficácia.

### *6.2.1 Concluir 2.300 obras de infraestrutura turística*

Desde a criação do Ministério, investimentos em infraestrutura são considerados prioritários e isso tem ajudado na manutenção de recursos para as ações relacionadas à realização de obras. A principal característica dessa ação é que ela concentra o maior volume de recursos do MTur, dentre todas as ações executadas durante o PPA 2016-2019. Independente da variação do orçamento do MTur, durante o período analisado, observa-se que há pouca variação no percentual de recursos destinados às ações de infraestrutura, o que proporciona uma certa garantia de continuidade de investimentos. A infraestrutura turística é um dos eixos centrais da política nacional e está presente em todos os Planos Nacionais de Turismo. No PNT 2013-2016, observa-se que o investimento em infraestrutura é um dos principais objetivos do MTur.

A grande participação no orçamento geral do MTur, baixa variação orçamentária anual, sem grandes contingenciamentos e aportes financeiros ao longo da execução, fizeram com que essa ação tivesse as condições financeiras necessárias para ter uma boa eficácia e fosse caracterizada como típica. Essa capacidade de financiamento contribuiu para um desempenho acima do esperado, onde observa-se que ações com condições de financiamento favoráveis e

aportes de recursos (créditos adicionais) ao longo do período de execução têm maior eficácia. Ao longo da execução do PPA, a meta de concluir 2.300 obras foi plenamente executada nos dois primeiros anos e depois foi redefinida para 3.700 obras.

O Quadro 15 apresenta uma síntese das principais informações da ação 1, obtidas a partir de documentos e com o Entrevistado 1. Essas informações são detalhadas e analisadas na sequência.

*Quadro 15 – Concluir 2.300 obras de infraestrutura turística*

<b>Ação</b>	<b>Típica/Atípica</b>	<b>Dimensão Burocrática</b>	<b>Outros Aspectos</b>
Concluir 2.300 obras de infraestrutura turística	Ação típica com condições favoráveis em relação ao financiamento e alta eficácia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca de mecanismos e estratégias para minimizar impactos de descontinuidade e troca de técnicos.</li> <li>• Contratação da Caixa Econômica Federal.</li> <li>• Uso de ferramentas tecnológicas.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• especialização dos técnicos motivada pelo aumento do controle (CGU, TCU).</li> </ul> </li> <li>• Priorização de projetos com significativa relevância turística e, às vezes, executados diretamente pelo MTur.</li> <li>• Maior sinergia entre instituições (BNDES, Ministério do Meio Ambiente, IPHAN).</li> <li>• Não interferência do alto escalão na implementação, aumentando a autonomia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Padronização de processos de repasse de recursos pela plataforma + Brasil (antigo SICONV).</li> <li>• Raros investimentos em obras de grande vulto. A grande maioria era repasses para obras pequenas, de caráter complementar.</li> <li>• Edição de normas internas para diminuir a influências externas (parlamentares e grupos de interesse).               <ul style="list-style-type: none"> <li>• descontinuidade de projetos.</li> </ul> </li> <li>• Priorização de Estados e Municípios que apresentavam projetos de melhor qualidade.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria de Elaboração própria a partir de Brasil (2020j) e a partir de dados coletados nas entrevistas realizadas entre 07 de julho e 08 de setembro de 2022.

Segundo a entrevista, os fatores burocráticos que contribuíram positivamente para essa ação, fortalecendo e complementando aspectos positivos do financiamento foram:

- Estratégia de oferecer cargos comissionados em um órgão com alta rotatividade de técnicos na área de infraestrutura, o que obriga o setor a buscar mecanismos e estratégias para evitar a saída de técnicos experientes. Esse incentivo contribuiu para a que alguns técnicos permanecessem na área e evitou a descontinuidade da ação. De

acordo com Cavalcante, Lotta e Yamada (2018), a existência de uma política de incentivos por parte da instituição que estimule servidores qualificados e experientes a permanecerem nos órgãos afeta os resultados das políticas públicas.

- A contratação da Caixa Econômica Federal (CEF) para realizar análise de projetos, aprovar medições das obras, realizar repasses de recursos e analisar prestação de contas foi outra medida que contribuiu para o aumento da capacidade técnica do setor de infraestrutura e o aumento da eficácia, segundo o Entrevistado, que apontou esse aspecto como fundamental para o alcance das metas, mitigando riscos de implementação das ações e os efeitos negativos relacionados ao baixo número de técnicos e troca constante de servidores.
- O uso de ferramentas tecnológicas, como dados e informações disponibilizados pela internet também teria contribuído para o alcance das metas, segundo o Entrevistado. O que foi denominado ferramenta tecnológica pelo Entrevistado teve como exemplos bancos de dados relativos à número de meios de hospedagem e fluxo turístico e análise da área para investimento via imagem de satélite. Para ele, a partir do momento que os técnicos começaram a utilizar essas ferramentas, ficou mais fácil comprovar a relação entre a atividade turística e a carência de determinadas obras de infraestrutura e melhorou bastante o fluxo dos processos.
- A Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) tiveram um papel importante na especialização e qualificação dos técnicos. Na sua percepção, o aumento do controle e rigidez nas normas “obrigaram” tanto o MTur quanto os funcionários a se especializarem, para evitar mau uso de recursos públicos e melhorar a implementação e eficácia das ações.
- Apesar dos problemas relacionados à capacidade burocrática do MTur, o Entrevistado ressalta que há um grande interesse dos técnicos no desenvolvimento do setor e da política. Ele reforça esse entendimento ao mencionar que “estruturar destinos em níveis internacionais” é adotado como grande motivação dos técnicos. A fala do Entrevistado vai no sentido de estruturar o setor turístico do Brasil, para que ele tenha padrões internacionais e assim atrair mais turistas estrangeiros. Nesse sentido, alguns projetos que são considerados de alta relevância turística têm priorização no acompanhamento e, algumas vezes são diretamente executados pelo Ministério.



- Sinergia entre os técnicos do MTur e outras instituições (BNDES, Ministério do Meio Ambiente, IPHAN), mesmo que de forma tímida, contribuiu para o alcance das metas. Ações de infraestrutura envolvem demandas relacionadas não só ao financiamento, mas também liberação de licenças ambientais e autorizações relacionadas ao patrimônio histórico. Essas demandas podem atrasar a execução de obras e até mesmo inviabilizá-las, caso não haja uma sinergia entre os técnicos desses órgãos. Ele entende que quanto maior essa sinergia maior a eficácia da ação.
- O alto escalão do MTur interferia pouco na atuação do técnico responsável pela implementação, o que aumentava a autonomia e o poder discricionário do técnico, favorecendo a implementação das ações. O Entrevistado pontua que tal autonomia permitia que os técnicos atuassem junto a outros atores, especialmente parlamentares, para que investimentos fossem alocados em locais de interesse turístico, de forma que isso favorecesse a política.

O Entrevistado 1 apontou outros aspectos, para além do burocrático, que teriam afetado a eficácia da ação:

- A padronização de processos de repasse de recursos pela plataforma + Brasil (antigo SICONV) foi fundamental para que se desse mais agilidade e transparência à execução da ação, favorecendo o alcance das metas estipuladas. Essa plataforma significa não só um avanço tecnológico nos processos, mas também aumentou a segurança dos técnicos em relação ao controle, uma vez que o CGU, o TCU e os cidadãos têm livre acesso à plataforma. Como já mencionado, esses órgãos de controle têm aumentado significativamente o rigor das normas envolvendo a descentralização de recursos para execução de obras, por meio de Transferências Voluntárias da União (TVU), exigindo não só maiores capacidades técnicas, mas também maior controle e gestão dos recursos federais.
- Raros eram os investimentos em obras de grande vulto, uma vez que os recursos para esses investimentos ficavam em outros ministérios. Segundo o Entrevistado: “projetos que não eram aprovados em outros ministérios eram aprovados no MTur” e quase a totalidade dos investimentos do MTur era em pequenas obras, de caráter

complementar, o que demonstrava a grande pulverização de recursos. Essa pulverização não impactava no alcance das metas estipuladas porque os indicadores consideravam apenas o empenho da despesa e não a execução da obra, ou seja, nos dois primeiros anos a ação empenhou recursos para mais de 2300 obras, ficando o acompanhamento da execução física e financeira sob a responsabilidade da CEF.

- A publicação da Portaria 112/2013, que estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos para apoio a todos os programas que visem ao desenvolvimento do Turismo, segundo o Entrevistado 1, fortaleceu os técnicos no que diz respeito à influência de parlamentares e outros grupos de interesse, que buscavam alocar recursos em locais de pouca relevância turística. Essa norma que deu mais autonomia para o técnico também contribuiu com a eficácia do MTur, porque corroborou com o aumento da qualidade dos projetos apresentados, no entendimento do Entrevistado 1.
- Há problemas de planejamento e implementação do MTur com a pulverização de recursos em pequenos investimentos. Ele reforça o entendimento de que os investimentos poderiam ser priorizados para estruturar destinos de nível internacional. Investimentos pequenos em diversos locais, não raro de pouco interesse turístico, sobrecarregam os técnicos do MTur e não trazem resultados significativos para o setor, bem como não favorecem o fortalecimento da política nacional de turismo. Ainda em relação a questões voltadas para o planejamento, pode ser observado que a falta de priorização de projetos de médio e longo prazos com investimentos mais robustos e executados diretamente pelo Ministério prejudicam a consolidação de uma política de investimentos em infraestrutura que sobreviva à troca de técnicos e de gestão, evitando assim a descontinuidade de projetos.

Por fim, o Entrevistado apontou que Estados e Municípios mais estruturados, que apresentavam histórico de bons proponentes, por causa de projetos de boa qualidade e boa execução físico-financeira eram priorizados em relação a outros proponentes. A escolha desses projetos mais estruturados e que demonstravam maior estrutura para execução era algo que enviesava a priorização por parte dos técnicos do MTur, uma vez que os investimentos não seguiam editais ou critérios definidos. Mediante tal apontamento, parece que a priorização de

algumas propostas de maior qualidade dos projetos pode ter contribuído para alcance das metas estipuladas.

### *6.2.2 Promoção, marketing e apoio à comercialização no mercado europeu*

O PNT 2007-2010 destaca que a promoção do turismo brasileiro é algo estratégico para a consolidação da imagem do Brasil, a diversificação e a competitividade dos produtos turísticos. Isso seria tanto para o mercado interno, como para o mercado externo. Nesse contexto, o já mencionado Plano Aquarela constitui a referência principal para a realização dos programas, ações e campanhas de promoção do turismo no mercado internacional. No PNT 2007-2010, o Plano Aquarela e a promoção internacional estão inseridas no macroprograma “Promoção e Apoio à Comercialização”, que busca diretrizes alinhadas ao desenvolvimento do turismo sustentável e mudança da imagem do turismo no Brasil no mercado internacional, sendo um exemplo a existência de escritórios de promoção de destinos turísticos em países estratégicos: Portugal, Espanha, Itália, Peru, Japão, França, Alemanha e três escritórios nos EUA. O aumento das divisas e do fluxo de turistas estrangeiros sempre estiveram dentre os objetivos da política nacional de turismo, sendo a promoção internacional, uma ação observada em todos os PNTs desde a criação do MTur.

Essa ação teve pouca participação no orçamento geral do MTur. Isso fez com que a ação não tivesse as condições financeiras necessárias para obter a eficácia pretendida, devido à capacidade de financiamento. O baixo desempenho relacionado à baixa capacidade financeira levou a caracterizar a ação como típica. Outro fator é que a ação não teve nenhum aporte suplementar de recursos de emendas parlamentares.

A síntese das principais informações da ação 2 são apresentadas no Quadro 16 e foram detalhadas e analisadas na sequência, a partir de informações obtidas com os Entrevistados 3 e 4.

*Quadro 16 - Promoção, marketing e apoio à comercialização no mercado europeu*

<b>Ação</b>	<b>Típica/Atípica</b>	<b>Dimensão Burocrática</b>	<b>Outros Aspectos</b>
Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu	Ação típica com condições desfavoráveis em relação ao financiamento e baixa eficácia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O número de técnicos era insuficiente para atender as demandas.</li> <li>• A execução da ação era realizada por meio de escritórios no exterior e pessoal terceirizado.</li> </ul>	

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados nas entrevistas realizadas entre 07 de julho e 08 de setembro de 2022

As informações obtidas pelos Entrevistados que complementam os achados da primeira etapa, especialmente no que diz respeito à dimensão burocrática foram:

- Tanto no MTur, quanto na EMBRATUR o quadro de servidores é insuficiente para atender à todas as demandas, sendo que a contratação de empresas para execução das ações é uma das formas encontradas para dar continuidade às ações de promoção de maneira geral. A partir dessa colocação é possível partir do entendimento de que ações como a de promoção internacional acabam sendo menos priorizadas pelos técnicos, em relação à outras ações, por falta de investimentos.
- A ação era executada por meio de contratos, em que terceirizados exerciam funções votadas para a divulgação do turismo brasileiro em escritórios localizados em diversos países, incluindo países da Europa. Nesse caso, a EMBRATUR cuidava da contratação e execução física e financeira desses contratos, com recursos repassados pelo Ministério do Turismo. Em outras palavras, os técnicos do MTur atuavam em conjunto com a EMBRATUR para definir as ações e a EMBRATUR executava a ação com recursos do Ministério.

As entrevistas não forneceram maiores informações sobre a dimensão burocrática. Os entrevistados reforçam que há muito a ser feito para “colocar o Brasil na prateleira”. Já em relação a outros aspectos, não foi possível obter informações significativas, além do fato de que a ação não recebe recursos de emendas parlamentares, reforçando o que pôde ser observado na primeira fase das análises, em que se observa nenhum aporte adicional de recursos ao longo da execução, não favorecendo financeiramente o alcance das metas estipuladas.

Observou-se que a experiência e qualificação do corpo técnico da EMBRATUR, que é responsável pela execução dessa ação, poderia minimizar os problemas relacionados ao desempenho da ação. Contudo, as entrevistas apontaram que a falta de recursos de investimentos limitou a atuação mais efetiva desses técnicos.

### 6.2.3 Apoio a projetos de infraestrutura turística

Durante a execução do PNT 2007-2010 ações de infraestrutura estavam nos macroprogramas: Logística de Transporte (que teve investimentos na área de transportes, como por exemplo, a construção e reforma de aeroportos, através do PAC) e de Infraestrutura Turística Pública, que não eram voltadas para obras de acesso e logística.

O Quadro 17 e as explicações na sequência são uma síntese dos resultados da entrevista. Conforme observando na subseção 5.2.1, essa ação tinha todos os elementos para ter uma alta eficácia, pois possui as mesmas características em relação às dimensões financeira e burocrática. Contudo, sua baixa eficácia fez com que fosse caracterizada como uma ação atípica.

*Quadro 17 - Apoio a projetos de infraestrutura turística*

<b>Ação</b>	<b>Típica/Atípica</b>	<b>Dimensão Burocrática</b>	<b>Outros Aspectos</b>
Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	Ação atípica com condições favoráveis em relação ao financiamento e baixa eficácia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foi possível obter informações claras sobre os efeitos dessa dimensão na eficácia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possível superestimação da meta das ações.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados nas entrevistas realizadas entre 07 de julho e 08 de setembro de 2022

Não foi possível obter informações que ajudassem a explicar a baixa eficácia dessa ação por meio de entrevistas. Com base nas informações fornecidas pelo Entrevistado 1, não haveria um fator que pudesse explicar com maior clareza o baixo desempenho nesse período, ressaltando que tal ocorrência se deu forma isolada. Para ele, não são claros os efeitos de outros aspectos, como a publicação da LGT em 2008, o uso obrigatório do Sistema de Convênios Federais (SICONV) iniciado nesse mesmo ano e a trocas de ministros e gestores no período, sobre a ação.

Ressalta-se, porém, que nessa ação, a meta prevista foi muito maior que a definida no período anterior 1.953 vezes maior do que a meta definida no quadriênio anterior. Curiosamente, o relatório do PPA informa que as metas previstas foram atingidas. Com base nisso, é possível que tenha ocorrido algum erro na definição da meta nesse período.

#### *6.2.4 Fomento à criação de associações de turismo segmentado*

O PNT 2003-2007 traz em seu texto que a falta de cadastramento, o baixo desenvolvimento de micro e pequenas empresas do segmento do turismo, bem como o pouco desenvolvimento de destinos turísticos tinham sido um gargalo para a expansão da atividade turística no país. Nesse sentido, essa ação estaria associada ao alcance das metas estabelecidas no PNT 2003-2007. Nesse Plano, a ação está contemplada em “Estruturar os segmentos turísticos priorizados” (ver Subseção 6.2.5).

Com pequena participação no orçamento geral do MTur, a ação teve uma alta eficácia, apesar da baixa capacidade de financiamento, sendo, portanto, uma ação atípica. A ação contou também com recursos suplementados durante o período e um percentual de execução direta, que podem ter contribuído para o aumento da eficácia.

O Quadro 18 apresenta um resumo das informações obtidas a partir da entrevista com o Entrevistado 2, em relação à ação 4, que são detalhadas e analisadas na sequência.

Quadro 18 - Fomento à criação de associações de turismo segmentado

Ação	Típica/Atípica	Dimensão Burocrática	Outros Aspectos
Fomento à Criação de Associações de Turismo Segmentado	Ação atípica com condições desfavoráveis em relação ao financiamento e alta eficácia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta qualificação, capacidade e atuação coordenadora geral na época.</li> <li>Baixo nível de exigência dos projetos.</li> <li>Atuação dos técnicos para assessoramento de estados, municípios e entidades do terceiro setor na execução dos projetos.</li> <li>Priorização de alguns projetos executados por algumas associações com coordenação e supervisão direta do MTur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementação foi realizada com base em estimativas.</li> <li>Não havia diagnósticos sobre segmentação no país. Tudo partiu do “zero”.</li> <li>Recursos eram suficientes</li> <li>Com o orçamento disponível na época, foram aprovados muitos projetos de má qualidade para não perder os recursos.</li> <li>Com exceção de poucos estados todos os projetos eram ruins.</li> <li>Financiamentos de muitos projetos de baixo valor</li> <li>Transferência de recursos pulverizada e com foco na execução orçamentária e não no fortalecimento da política.</li> <li>O ministro, à época, queria que as relações fossem mais dinâmicas entre o público e o privado.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados nas entrevistas realizadas entre 07 de julho e 08 de setembro de 2022

Com base na entrevista, os fatores que contribuíram positivamente para o aumento do desempenho da ação, complementando os achados na primeira etapa, foram:

- O MTur carecia de estrutura em seu início e muito do que foi executado contou com a experiência da coordenadora da época que já tinha uma carreira no Governo Federal. O Entrevistado menciona que se a ação teve um desempenho acima do esperado, com recursos escassos, isso se deve ao papel exercido por essa coordenadora, que permaneceu a frente do departamento até final de 2007.
- Quase todos os projetos encaminhados eram de baixa qualidade técnica, mesmo assim, eram aprovados. No início da trajetória do recém-criado Ministério, a preocupação maior era com atuação do MTur junto ao trade e a preocupação com a qualidade ou mesmo a execução dos projetos financiados ficava em segundo plano. Nesse sentido,

com o baixo nível de exigência dos projetos, a falta de qualificação dos servidores era um fator que não afetava muito o desempenho da ação.

- A atuação da coordenadora junto a diversos atores internos e externos foi fundamental para que a ação fosse executada com a menor interferência possível, conforme observado pelo Entrevistado. A coordenadora atuava diminuindo a influência de parlamentares e grupos de interesse nas equipes, bem como aumentava a autonomia dos técnicos em relação a execução das tarefas. A coordenadora também realizava uma interlocução entre os entes subnacionais, terceiro setor e primeiro escalão. O papel de liderança desenvolvido pela coordenadora foi fundamental para “blindar” o setor – o que aumentou a eficácia da ação, no entendimento desse Entrevistado.
- Houve atuação dos técnicos, assessorando estados, municípios e entidades do terceiro com o objetivo de melhorar minimamente os projetos apresentados e isso refletia no desempenho da ação. Para o Entrevistado 2, projetos que tiveram, além desse apoio técnico, um acompanhamento mais próximo do MTur, mediante, coordenação, supervisão direta e priorização, foram mais eficazes.
- A implementação da ação foi realizada com base em estimativas. Não havia diagnósticos sobre segmentação no país “tudo partiu do ‘zero’”. Nesse contexto, é possível que as metas estipuladas eram baseadas no orçamento disponível, sendo possível que essas fossem subestimadas. Segundo ele, os recursos eram suficientes para implementar os projetos que surgiam, sendo que muitos eram aprovados para não perder os recursos. Com exceção de poucos projetos de alguns estados, quase todas as demais propostas eram ruins e tiveram que ser readequadas e reanalisadas algumas vezes, até ter o mínimo possível para serem empenhados.
- Foram financiados muitos projetos de baixo valor, o que fez com que a meta executada ficasse acima do previsto. Por outro lado, o Entrevistado 2 ressaltou que os recursos foram muito pulverizados, não alcançando os impactos positivos que se esperava e nem ajudando a fortalecer o setor. Com o foco voltado para a execução orçamentaria e nos quantitativos, muitas ações ficaram aquém do que se esperava.

Ao final da entrevista foi relatado que o Ministro, à época, tinha o objetivo de diferenciar a relação do público com o privado (trade turístico), entendendo que os processos poderiam ser



mais dinâmicos e menos “burocráticos”. Nesse contexto político, essa ação se dá em meio ao primeiro mandato do Governo Lula, que em seu discurso tinha grandes ambições para o setor e a criação de um ministério autônomo era a principal materialização disso. Em termos normativos, pode-se dizer que o PRT foi o norteador principal para execução da ação, uma vez que no setor havia uma enorme informalidade e falta de profissionalização, especialmente no que diz respeito ao turismo segmentado (turismo rural, ecoturismo, turismo de aventura, dentre outros). Nessa época, associações como a Associação Brasileira de Turismo de Aventura (ABETA) se destacavam ao buscar certificar empresas de turismo de aventura e profissionalizar o segmento.

#### *6.2.5 Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico*

A promoção de campanhas promocionais e realização de eventos têm sido uma das principais ações do MTur, desde sua criação. Essas ações estão alinhadas ao interesse de aumentar o fluxo turístico nas regiões e, a partir disso, gerar postos de trabalho. É uma ação que tem grande parte de seu orçamento executada de forma direta pelo Ministério, que promove além dos destinos turísticos, ações institucionais da política nacional. Em 2011, com a publicação da Portaria 130/2011 do MTur, tornou-se obrigatório o cadastramento de sete categorias: hospedagem, transportes, organizadores de eventos, parques temáticos, acampamentos turísticos e guias de turismo, por meio do sistema Cadastur. A campanha para realização desse cadastramento foi executada diretamente pelo MTur.

A ação aqui analisada, precedeu a Copa do Mundo de 2014 sediada no Brasil e envolveu uma série de campanhas nacionais e internacionais, centralizadas no Ministério, o principal foco era a divulgação turística dos locais onde seriam realizados os jogos.

A ação não possui uma significativa participação no orçamento geral do Ministério, apresenta cortes orçamentários ao longo do período analisado e contingenciamento orçamentário - o que a caracteriza como uma ação atípica, pois teve um bom desempenho superando as metas previstas. Observou-se que esses cortes foram em boa parte compensados pelo aporte de recursos de emendas parlamentares, o que contribuiu para o aumento da capacidade de financiamento e da eficácia da ação.

Em relação à ação no PNT, acredita-se que a definição de metas e diretrizes se deram em continuidade ao PNT 2007-2010, conforme disposto no macroprograma “Promoção e

Apoio à Comercialização”, pois o próximo PNT é o 2013-2016. No PNT 2013-2016, a promoção e a realização de eventos estão previstas em duas ações prioritárias: “Realizar campanhas de promoção do turismo interno” e “Apoiar eventos de comercialização”.

O resumo das principais informações da ação 5 são apresentadas no Quadro 19 e foram detalhadas e analisadas na sequência, a partir de informações obtidas com os Entrevistados 3 e 4.

*Quadro 19 – Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico*

<b>Ação</b>	<b>Típica/Atípica</b>	<b>Dimensão Burocrática</b>	<b>Outros Aspectos</b>
Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico	Ação atípica - condições desfavoráveis em relação ao financiamento e alta eficácia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O técnico exerce uma função de alinhar a política nacional aos investimentos, evitando pulverização de recursos.</li> <li>• Priorização de investimentos em locais de relevância turística.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade conhecimento e especialização na área.</li> </ul> </li> <li>• Acompanhamento e fiscalização durante a execução.</li> <li>• Deficiência pessoal é minimizada pelos técnicos que trabalham para as agências de publicidade contratadas.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiência dos técnicos contribui para aumento da eficácia.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas internas específicas para investimentos em promoção e eventos.</li> <li>• Priorização da ação, devido à realização da Copa do Mundo FIFA 2014.</li> <li>• A agência contratada exerce função de intermediar processos de implementação junto a outros atores.</li> <li>• O SICONV contribuiu para a implementação da ação.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados nas entrevistas realizadas entre 07 de julho e 08 de setembro de 2022.

A partir das entrevistas, foram obtidas informações em relação à dimensão burocrática que complementam a pesquisa, sendo esses:

- A estratégia do Ministério de centralizar o planejamento da promoção, executando diretamente a maior parte do orçamento destinado para a ação, acaba por diferenciar essa linha de atuação das outras ações executadas pelo MTur. Enquanto os Planos Nacionais se apoiam na descentralização de recursos e execução indireta, para implementar as ações em base local, o planejamento da implementação da promoção se dá, em grande parte, dentro do Ministério com apoio dos estados e municípios quando a ação é voltada especificamente para determinado local. Nesse sentido, tem-se uma promoção mais homogênea e centralizada, ao invés da descentralização de

recursos que estão suscetíveis a uma possível falta de capacidade do ente subnacional para execução, influência de parlamentares e pulverização de recursos.

- A implementação da ação dependia de uma capacitação específica e especializada, uma vez que quase toda a execução está sob responsabilidade direta. Os Entrevistados relataram que, além de conhecimento processual, há necessidade de se ter capacidade e experiência para acompanhamento da execução dos objetos de contratos terceirizados e dos resultados depois das campanhas. Para eles, além de todo esse acompanhamento específico, a fiscalização e controle são bem específicos nesse caso, por exemplo, a fiscalização in loco deve ser realizada durante a realização do evento, porque após a realização fica difícil comprovar se a ação foi executada da forma correta e de acordo com o projeto.
- A discricionariedade dos técnicos acaba cumprindo uma função de alinhar os objetivos da política nacional de turismo com os investimentos. O papel dos servidores é fundamental para não haver pulverização de recursos e ações pouco assertivas, diminuindo assim o desperdício e o investimentos em ações promocionais em locais de pouco interesse turístico. Normalmente, a maioria desses locais é indicado por parlamentares que aportam recursos de emenda para realização de eventos de pequeno porte. Devido ao grande número de eventos de interesse local e regional, a demanda sempre é superior aos recursos disponíveis e número de servidores do MTur.
- Os servidores que entram no departamento de Marketing e Promoção entram geralmente com pouca ou nenhuma experiência para trabalhar com essas ações. Esses servidores são treinados no dia a dia, mas, na época da criação do Ministério, os processos eram ainda piores – havia muitas falhas em todas as etapas de execução das ações. Atualmente, as agências contratadas oferecem um suporte técnico fundamental para implementação das ações, os terceirizados das agências ajudam a minimizar a deficiência de pessoal e mitigar os riscos na implementação das ações. As agências, que fornecem o pessoal terceirizado, é que tem cumprido a função de qualificar os servidores que atuam no departamento, a partir desse aprendizado com os terceirizados, os ensinamentos têm sido multiplicados com outros servidores do departamento. Contudo, a alta rotatividade motivada pelos baixos salários, impede que esses técnicos, que se qualificaram permaneçam, em sua maioria, no MTur, e, não raro,

os servidores concursados saem do Ministério a procura de salários maiores. Esse alto índice de *turn over* obriga o departamento a dedicar tempo para treinar um novo técnico substituto o que sobrecarrega mais ainda as funções dos outros técnicos do departamento. Ressalta-se também que o departamento sofre o risco de perder ou não construir uma memória institucional e ter servidores experientes, uma vez que tem poucos servidores e carreira do MTur.

- A experiência dos servidores é fundamental e uma das principais contribuições dos técnicos envolvidos com a implementação ação, já que essa experiência é que acelera processos, ajuda no planejamento das ações, mitiga riscos e evita erros. Técnicos experientes também são fundamentais para orientação dos atores responsáveis pela execução das ações de forma indireta, evitando assim desperdício de recursos públicos.
- A falta de pessoal é uma das grandes dificuldades encontradas no planejamento e execução das ações. Entende-se que com um número de pessoas compatíveis com as demandas planeja-se melhor e executa-se melhor. O Entrevistado 4 observa que com poucos técnicos, a rotina absorve todos os servidores e pode inviabilizar a execução de projeto em sua totalidade, em suas palavras: “se não tem equipe, não se faz nada”, “boa remuneração também faz diferença, afeta diretamente na parte humana” e “pessoas não qualificadas ou mais ‘baratas’ afetam o trabalho final, porque isso afeta a motivação, que pode levar à morosidade em algumas ou todas as partes do processo, prejudicando tudo”.
- Outro fator que prejudica a execução das ações é que com poucos técnicos de carreira e salários baixos, não raro há atritos com servidores de cargos comissionados de indicação política, sem experiência e com salários mais altos, o que tornam o ambiente e as relações entre os setores um pouco difíceis. Sempre há alguém querendo influenciar politicamente no processo, sem conhecimento técnico, que fica querendo mudar o planejamento.
- Além do problema da falta de servidores de carreira, destaca-se também a falta de sinergia entre os setores que não cooperam para que o processo tenha um bom andamento e possa se tramitado no prazo necessário. Isso é muito ruim para as ações do departamento, porque algumas ações não têm como serem realizadas após a data estipulada, como é o caso da realização de um evento.

- A relação entre os diferentes atores é definida entre a relação entre a agência terceirizada que executa as ações; e, Estados e municípios que executa ações de recursos de emenda ou de verba descentralizada, que não tem sido repassada nos últimos anos. No primeiro caso a relação é de cooperação, uma vez que agência está no cotidiano do departamento e a ajuda tecnicamente na execução das ações. Já no que diz respeito à relação entre o MTur e os entes subnacionais, a relação entre os técnicos é mais complicada, devido à falta de qualificação, experiência, influência política (no caso de recursos de emenda) e má qualidade dos projetos, que na maioria das vezes resultam em má execução e glosa de recursos. As transferências de recursos para entidades sem fins lucrativos foram proibidas devido aos problemas causados por essa má execução. Mesmo com SICONV e toda rigidez normativa dos órgãos de controle, o MTur foi alvo de diversas denúncias envolvendo desvios de recursos públicos e corrupção, o que levou à proibição e o fim da execução de ações do Ministério, por meio de entidades privadas sem fins lucrativos. Nos dizeres de um dos Entrevistados, “a má qualidade de projetos e irregularidades na execução acabaram por impedir a transferência de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos.”. Já outro Entrevistado pontuou que atualmente se discute a possibilidade de execução de ações por meio de editais de seleção de projetos, o que resolveria em parte o problema de financiamento de projetos mal elaborados.
- O fato de boa parte da execução dessa ação estar centralizada no MTur, sobrecarregava os servidores que trabalhavam no Ministério, que eram insuficientes para atender a demanda. Para os Entrevistados, sempre houve deficiência em relação ao pessoal técnico de carreira do MTur, bem como limitado corpo técnico de forma geral (considerando contratados, recrutamento amplo e terceirizados). A execução das ações fica deficiente, por causa do tramites processuais que envolviam a execução física e financeira da ação, limitando o acompanhamento dos contratos, que não raro, demandavam mais servidores. Essa falta de compatibilidade entre a demanda existente e número de servidores, afetava negativamente a eficácia da ação, porque tornava os trâmites mais demorados e aumentava o risco de erros processuais, retrabalho, bem como o risco de punição pelos órgãos de controle interno e externo. Segundo um dos Entrevistados, o ideal seria ter servidores responsáveis por cada etapa processual, de

forma que cada um se especializasse e se responsabilizasse por uma parte do processo, evitando assim que esses fizessem todas as etapas processuais, porque não havia pessoal suficiente para atender toda a demanda.

- Um fator que tem dificultado a implementação da ação durante a execução é o crescente aumento da demanda relacionada à fiscalização e controle. Isso tem exigido cada vez mais dos poucos técnicos que já estavam sobrecarregados pelo excesso de demanda. Com esse aumento de trabalhos processuais, segundo os Entrevistados, os técnicos têm que “trabalhar três vezes mais” e não sobra tempo para planejar melhor e melhorar as estratégias de promoção. Segundo eles, se não fosse o apoio do pessoal terceirizado, seria bem pior.

Os Entrevistados relataram outros aspectos, para além do burocrático, que permitem ter um entendimento melhor sobre as condições em que a ação é executada. Segue abaixo uma síntese do que foi relatado:

- Algum avanço normativo para diminuir a pulverização de recursos, só acontece com a publicação da Portaria 171/2008, que estabelece regras e critérios para apoio a projetos de promoção de eventos e divulgação do turismo brasileiro no mercado nacional. As atualizações dessa Portaria ocorreram por meio das portarias 153/2009, 88/2010 e 112/2012. A partir de 24 de maio de 2013, a Portaria 112/2012 é revogada pela portaria 112/2013, que estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos para apoio a todos os programas que visem ao desenvolvimento do Turismo. A Portaria 112/2013, substituída pelas portarias 182/2016 e 39/2017, passa a definir critérios não só para promoção e eventos, mas para todos os programas executados pelo MTur. A Portaria 39/2017, que estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos, para execução de projetos e atividades integrantes do Programa Turismo e respectivas Ações Orçamentárias do Ministério do turismo encontrava-se vigente até a finalização desta pesquisa.
- Além das normas citas no item anterior, observa-se normativas gerais do Governo Federal para celebração de contratos de publicidade regidos pelas Leis 8.666/93 e

12.232/2010, que dispõem sobre licitações e normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda.

- A definição de dezesseis campanhas, é justificada por envolver dezesseis Estados, que nesse período sediariam jogos da copa do mundo de 2014. Os recursos eram insuficientes, mas houve priorização de investimentos nessas sedes ou em locais próximos.
- Alguns recursos foram repassados por meio de transferências voluntárias para os entes subnacionais que não eram originalmente previstos, ou seja, que não estavam entre as 16 campanhas, o que contribuiu para ampliação da meta. Os Estados que receberam esses recursos realizavam suas próprias campanhas por meio de suas próprias agências.
- Em relação às alterações das metas e forma de execução, um Entrevistado informou que essas eram motivadas pelo tipo de orçamento, que as mudanças variavam de acordo com o tipo de recurso, se próprio ou de emenda, e, até mesmo para execução direta ou indireta (transferência voluntária para Estados e Municípios). No caso dos recursos para execução indireta, não raro, esses acabavam sendo executados pelo próprio Ministério, devido ao fato do Estado ou Município beneficiado estar inadimplente e impedido de receber recursos. Com esses recursos de Estados ou Municípios inadimplentes, o MTur, pode ampliar mais ainda a meta prevista.
- No geral, não há grandes diferenças entre que é executado com recursos de emenda e orçamento próprio do MTur, pois a finalidade é a mesma, ou seja, promover o turismo no Brasil. O importante é saber até que ponto os recursos de emenda estão “carimbados”, isso é o que define o grau de intervenção dos técnicos, e, dependendo do nível de flexibilidade e alinhamento com a estratégia de promoção do MTur, os recursos podem até reforçar o orçamento do Ministério para serem executadas de forma direta. O problema é quando os recursos estão totalmente “carimbados” e voltados para celebração de convênios com Estados e Municípios despreparados e esses não conseguem executar a ação com eficiência, eficácia e efetividade. O que ajudou consideravelmente foi a instituição do Sistema de Convênios Federais (SICONV), hoje Plataforma +Brasil, a partir de 2008. Antes do SICONV, não havia padronização e havia muito risco de desvios e perda de prazos. Com o sistema de

convênios, não há necessidade de utilização de papel, o controle e fiscalização é muito maior e facilitado, tudo fica registrado, na fala do Entrevistado um dos Entrevistados, “se perder prazos no sistema, não tem como burlar, ‘perdeu, perdeu’, a ‘tecnologia veio para ajudar’. Apesar da rigidez dos órgãos de controle e da existência do SICONV ainda há problemas de desvios, mas isso não afetou em nada o orçamento e o quantitativo de recursos para execução das ações, pontuou um dos Entrevistados.

- Em relação ao planejamento da ação, foi relatado que é necessário contextualizar dois cenários distintos, um considerando a implementação com recursos de verba descentralizada e outro sem verba descentralizada e execução de forma direta. Ações executadas por meio de verba descentralizada tendem a ter o recurso mais pulverizado, por atender a um grande número de Estados e Municípios, contudo, há a oportunidade de o ente subnacional fazer campanhas que sejam mais focadas em determinado destino. Quando não há verba descentralizada e a execução de boa parte das despesas fica sob a responsabilidade do MTur, as campanhas tendem a ser mais generalizadas, mas o recurso é menos pulverizado. Na percepção do Entrevistado 4, ao se descentralizar recursos, se pulveriza mais, mas, favorece o turismo de curta distância, dando mais inteligência a ação de promoção em âmbito local e regional. Nos dizeres do Entrevistado 4 “[...] centralizando os recursos para execução direta, evita-se a pulverização de recursos, mas abrangência acaba sendo mais ampla, divulgando o turismo em âmbito nacional”.
- Para os Entrevistados, o grande desafio é atender uma demanda cada vez maior com um orçamento cada vez menor ao longo dos anos. Faltam recursos para poder promover mais e melhor, bem como apoiar de forma mais focada, destinos que tem grande potencial turístico e dependem de uma divulgação mais robusta para se consolidar.

Um dos entrevistados relatou suas considerações finais que apesar do baixo orçamento e das vantagens e desvantagens de se executar a ação de forma direta e indireta, os resultados alcançados com a ação foram muito positivos. A diminuição de recursos de verba descentralizada tem favorecido a promoção de destinos em Estados e Municípios que não tem valorizado a política de turismo. Nesse sentido, o aumento da execução da ação direta pelo



Mistério ajuda de certa forma a fomentar a atividade turística em destinos em que a política de turismo não tem funcionado a contento, porque “não dá voto”. Para a maioria dos governantes e gestores públicos, o turismo ainda é visto como gasto e não como investimento e isso tem consequências em termos orçamentários, basta ver que o orçamento do MTur, de secretarias estaduais e municipais são, não raro, os menores quando comparados com os orçamentos de outras pastas. Na percepção dele, as metas são estimadas com base na previsão orçamentária, desconsiderando recursos adicionais, o que leva a quantitativos subestimados.

Uma questão que baliza as ações implementadas e promovidas pelo MTur, segundo um dos Entrevistados é: “como promover um país tão grande?”, a resposta, segundo ele, estaria na responsabilidade de cada Estado focar investimentos em produtos que tenham realmente vocação turística, estruturando e promovendo esse destino para que ele possa ter nível de qualidade internacional e esteja na prateleira de qualquer operadora, porque “quem não é visto, não é lembrado”. Isso evita a pulverização de recursos, aponta para investidores onde podem investir e fortalece o elo entre o público e a iniciativa privada, pois esse último que é o principal responsável pela operação que leva o turista ao destino turístico.

Para encerrar, os entrevistados pontuaram mais uma vez que, os recursos de emenda ajudaram a reforçar o orçamento próprio o que favoreceram o alcance e a superação das metas estipuladas. Para eles, os recursos de emendas também ajudaram em ações geradoras de fluxo turístico no mercado interno de curta distância, nesse sentido, mesmo com os problemas da execução indireta por Estados e Municípios, pode-se dizer que há algum favorecimento do setor. Outro aspecto destacado novamente na entrevista é a relação entre os atores internos e externos. O fato de que o MTur executa a maior parte do recurso diretamente, aparentemente, o torna mais autônomo e isso favorece a implementação e poder de barganha com parlamentares, grupos de interesse e entes subnacionais, sendo que esses últimos, apesar da existência de alguns conflitos, se beneficiam dessa autonomia, quando estão inadimplentes.

#### *6.2.6 Promoção de eventos para a divulgação do turismo interno*

Conforme já mencionado na subseção anterior, realização e atração de eventos está alinhada aos objetivos do MTur por aumentar o fluxo turístico. Seguindo diretrizes do PNT 2003-2007, as ações são focadas especialmente no financiamento de eventos regionais geradores de fluxo turístico dentro do país.

Com a recente criação do MTur, em 2003, o órgão não possuía corpo técnico próprio e especializado, o que afetou de certa forma os processos de análises de propostas. Os servidores que exerciam funções no MTur eram de recrutamento amplo, cedidos de outros órgãos ou terceirizados. O primeiro concurso só ocorreu em 2006. Nesse contexto de falta de estrutura de pessoal, a ação foi executada com os recursos humanos existentes, que atendiam às demandas de um departamento que ainda estava em organização.

De maneira similar ao que é observado no caso anterior, essa ação também é atípica por ter uma pequena participação no orçamento geral do MTur e um alto desempenho. Nota-se que a ação teve recursos suplementados durante o período, o que pode ter contribuído para o aumento da eficácia.

O Quadro 20 apresenta um resumo das informações obtidas a partir da entrevista com os Entrevistados 3 e 4, em relação à ação 6, que são analisadas e detalhadas a seguir.

Quadro 20 - Promoção de eventos para a divulgação do turismo interno

Ação	Típico/Atípico	Dimensão Burocrática	Outros Aspectos
Promoção de Eventos para a Divulgação do Turismo Interno	Ação atípica condições desfavoráveis em relação ao financiamento e alta eficácia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada técnico analisava uma média de 150 processos diariamente. Caso houvesse mais técnicos a eficácia teria sido ainda maior.</li> <li>• Ajuda à técnicos de entes subnacionais e ONGs para melhora da qualidade dos projetos.</li> <li>• A qualificação era geralmente realizada no dia a dia com os técnicos mais antigos repassando sua experiência para os novatos.</li> <li>• Sinergia entre os diferentes departamentos do MTur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problema no planejamento: a implementação foi realizada com base em estimativas, que levaram à subestimação das metas.</li> <li>• Somente o alto escalão participou da definição das metas. Só houve envolvimento dos técnicos somente nas primeiras oficinas de planejamento. <ul style="list-style-type: none"> <li>• adaptações/ajustes eram realizadas em função do orçamento disponível, que devido ao baixo valor dos projetos, superou bastante o que foi estimado.</li> </ul> </li> <li>• Baixa qualidade dos projetos de maneira geral.</li> <li>• Foco na execução orçamentária: repasse de recursos para eventos sem saber se havia relevância turística.</li> <li>• As normativas sobre repasse de recursos eram muito amplas, possibilitando muitas brechas.</li> <li>• No final do ano sempre havia aporte de recursos de emenda que aumentava a quantidade de projetos financiados.</li> <li>• Poucos eventos eram executados diretamente pelo MTur, um exemplo foi o Salão do Turismo.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados nas entrevistas realizadas entre 07 de julho e 08 de setembro de 2022.

Com base na entrevista, os fatores burocráticos que contribuíram positivamente para essa ação, fortalecendo e complementando aspectos positivos do financiamento foram:

- Sem muito critério para celebração e nem valores mínimos para repasse, havia muitos processos para serem analisados. Segundo a entrevistada, cada técnico analisava uma média de 150 processos diariamente, sendo que desse montante, aproximadamente 100 propostas estavam aptas para investimento. Com base nisso, o número de eventos financiados superou significativamente o previsto no PPA, resultando na alta eficácia da ação. Para um dos entrevistados, o fato de não ter técnicos suficientes para analisar

todas as propostas limitou um pouco os investimentos, caso houvesse mais técnicos para realização de análises, a eficácia seria ainda maior.

- Havia um contato constante com técnicos dos entes subnacionais e de entidades ligadas ao terceiro setor, para estruturar e adequar minimamente as propostas de forma que elas pudessem ser aprovadas. A execução do orçamento existente era prioridade, o que motivava a celebração do maior número de propostas possíveis. Tal ação de assessoramento pode ter contribuído para o bom desempenho da ação.
- A capacitação dos novatos pelos técnicos mais antigos era fundamental para que os processos fluíssem com a agilidade. Com base na fala dos Entrevistados 3 e 4, a execução das ações seria muito mais eficaz se não houvesse muita troca de técnicos, especialmente dos técnicos que entraram por meio de concurso em 2006.
- Para atender às demandas existentes no tempo necessário, a sinergia entre os diferentes departamentos do MTur era algo essencial. O contato com outros setores, como o setor jurídico e financeiro, era algo constante para que o máximo de propostas fossem atendidas tempestivamente.

Os Entrevistados apresentaram outras informações, para além da dimensão burocrática, que mereceram atenção. Segue abaixo um resumo do que foi informado:

- No início da trajetória do Ministério, a implementação era realizada com base em estimativas e que podem ter levado à subestimação das metas. Para eles, adaptações e ajustes eram realizados em função do orçamento disponível e à medida que os recursos eram gastos, e, uma vez que o valor dos projetos geralmente era baixo, executou-se um número de propostas superior ao que foi previsto com o orçamento existente.
- Os Entrevistados relataram que a qualidade dos projetos de maneira geral era baixa e eram feitos ajustes junto aos proponentes para que ele pudesse ser aprovado e os recursos repassados. Segundo um dos Entrevistados, sem muito planejamento e rigor nas análises, foi repassado recurso para praticamente todo tipo de evento, com ou sem relevância turística.
- Na opinião de um dos Entrevistados, as normativas sobre repasse de recursos eram muito amplas, possibilitando muitas brechas. Para ele, no final de cada exercício orçamentário anual, não raro, havia aporte de recursos que aumentava ainda mais a quantidade de projetos financiados. Mas, mesmo com esse aporte de recursos,

“priorizar locais de relevância turística era um desafio”. O Entrevistado relatou também que o MTur recebia muito recurso de emenda no final do ano, pois era menos rígido que outras pastas para fins de repasse de recursos.

- Poucos eventos eram executados diretamente pelo MTur, sendo o maior exemplo disso o Salão Brasileiro do Turismo. Esse evento era realizado em São Paulo com participação de estados e municípios que divulgavam seus produtos. O objetivo do Salão Brasileiro do Turismo era reunir os principais atores do setor e colocar os produtos turísticos na prateleira dos principais operadores nacionais e internacionais. Importante ressaltar que apesar de ser mencionado pelo Entrevistado, o Salão Brasileiro do Turismo tinha uma ação específica no PPA, até o ano de 2011.

Um dos entrevistados, no fim da entrevista, relatou que o MTur chegou a realizar algumas oficinas de planejamento com o objetivo de definir estratégias relacionadas à execução dos processos. Mas nada relacionado à priorização de investimentos. Nas palavras do entrevistado “Contemplava-se de tudo”. Não se reprovavam propostas por não comprovarem relevância turística e capacidade de execução, porque não havia parâmetros para esse tipo de análise. Para ele, “Só vai saber se vai dar certo depois que realizar o evento.”.

#### *6.2.7 Capacitação de gestores públicos e empreendedores na área do turismo*

O PNT 2003-2007 teve como um dos eixos de ação, a “normatização da atividade e capacitação profissional, aumentando a oferta e produtos de qualidade”. Tal como a ação anterior, por meio das entrevistas foi observado o financiamento de projetos de baixo valor, o que contribui para o aumento da eficácia da ação, mesmo com baixo orçamento. Com baixo orçamento e alto desempenho essa ação foi caracterizada como atípica.

A ação juntamente com outras duas ações aqui analisadas – Fomento à Criação de Associações de Turismo Segmentado e Certificação de Empreendimentos, Equipamentos e Produtos do Segmento Turístico – estavam sob a coordenação do mesmo departamento à época.

O Quadro 21 apresenta uma síntese das informações obtidas a partir da entrevista com o Entrevistado 5, em relação à ação 7, que são analisadas e detalhadas na sequência.

Quadro 21 - Capacitação de gestores públicos e empreendedores na área do turismo

Ação	Típico/Atípico	Dimensão Burocrática	Outros Aspectos
Capacitação de Gestores Públicos e Empreendedores na Área do Turismo	Ação atípica com condições desfavoráveis em relação ao financiamento e alta eficácia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não havia servidores de carreira do MTur até 2006.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demanda absorvia todos os servidores existentes. Mas, não havia tempo suficiente para planejar. Só o primeiro escalão definia metas no PPA.</li> </ul> </li> <li>• Papel fundamental da coordenadora na época que fazia “gestão de talentos”.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• A eficácia era maior em regiões já diagnosticadas e visitadas pelos técnicos.</li> </ul> </li> <li>• Necessidade de interação entre departamentos para agilidade dos processos.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assessoramento de técnicos de entes subnacionais e do terceiro setor, com objetivo de se financiar o maior número de projetos possíveis.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de normativas voltadas para a execução da ação.</li> <li>• Muitos projetos de boa qualidade arquivados por falta de recursos.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de planejamento para priorizar ações mais estratégicas.</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados nas entrevistas realizadas entre 07 de julho e 08 de setembro de 2022.

Com base na entrevista, os fatores que contribuíram positivamente para o aumento do desempenho da ação, complementando os achados na primeira etapa, foram:

- A entrevista observou novamente a informação de que à época só havia terceirizados, consultores, recrutamento amplo e servidores de outros órgãos, bem como não havia estudos e diagnósticos. Tal informação reforça o entendimento de que a falta de dados que ajudassem no planejamento.
- Mesmo com poucos servidores, a ação foi plenamente executada. A demanda absorvia completamente os técnicos e não havia tempo suficiente para planejar as ações. Segundo o Entrevistado, ações de planejamento e definição de metas e indicadores ficavam restritas à superiores e primeiro escalão.
- A coordenadora à época realizava uma “gestão de talentos”. Além de atuar junto à diversos atores interessados, a coordenadora definia tipos de projetos que poderiam ser financiados a fim de otimizar recursos, conforme relatado pelo Entrevistado.
- A eficácia era maior em regiões visitadas pelos técnicos do MTur. Quando era possível os técnicos buscavam conhecer as regiões em que seriam realizadas ações de

capacitação, levantando as demandas reais dessas regiões e ajudando os técnicos de estados e municípios a aprimorar os projetos. Nesses casos o acompanhamento da execução era priorizado e os resultados eram melhores.

- A interação entre os departamentos era algo necessário para que os processos não parassem e o orçamento fosse plenamente executado.
- Interação com técnicos de entes subnacionais e do terceiro setor, era fundamental para que os projetos fossem aprovados e assim se financiasse o maior número de propostas possíveis. Essa interação com os técnicos dos proponentes buscou a melhora da qualidade e da transparência dos projetos, o que exigiu muito dos técnicos à época. Para o Entrevistado havia muitos projetos de baixa qualidade que exigiam muitas adequações. Ele relatou que, muitos projetos com baixa qualidade e minimamente adequados foram financiados, uma vez que o foco era execução do orçamento disponível.
- Observou-se que havia poucas normativas existentes na área, um exemplo era uma normativa para Guia de Turismo, que recebiam capacitação específica e destinada ao setor. Com base nisso, muitos cursos que eram destinados especificamente para o setor e que guardavam alguma relação com o turismo foram realizados, por exemplo cursos de garçom.
- Mesmo com a grande quantidade de projetos que foram financiados, os recursos eram insuficientes para toda a demanda existente na época e muitos projetos de boa qualidade foram arquivados por falta de recursos.
- A existência de diagnósticos e estudos mais robustos poderiam ajudar no planejamento e, assim, priorizar ações mais estratégicas visando minimizar a pulverização de recursos.

Nessa entrevista, observou-se algumas falas reportando problemas relacionados ao repasse de recursos com foco voltado para a execução orçamentária, sem critérios mais rígidos quanto à qualidade dos projetos e o tipo de proponente. Foi citado o exemplo da “Operação Voucher”, que realizou prisão de servidores do MTur em 2011, como uma forma de exemplificar os problemas relacionados à falta de critérios mais rígidos de repasse de recursos. Entende-se que essa informação é relevante, porque a partir desse fato o Ministério proibiu

repasses com entidades do terceiro setor, aumentou a rigidez normativa e a exigência em relação aos projetos. Segundo o entrevistado, após 2011 os servidores passaram a ter mais segurança jurídica nos atos, melhorando o desempenho das ações sob responsabilidade desse departamento de maneira geral.

#### *6.2.8 Certificação de empreendimentos, equipamentos e produtos do segmento turístico*

Esta ação está relacionada aos objetivos do PNT 2003-2007 e tem seu foco em empreendimentos, equipamentos e produtos. A ação tem objetivos voltados para tornar o produto brasileiro mais competitivo no mercado nacional e internacional. Por apresentar baixos recursos orçamentários para sua execução e um bom desempenho com uma alta eficácia, a ação é caracterizada como atípica.

O Quadro 22 apresenta uma síntese das informações obtidas a partir da entrevista com os Entrevistados 2, 5 e 6 em relação à ação 8, uma vez que trabalharam no mesmo departamento responsável pela ação. Buscou-se não repetir o que já foi relatado nas ações “Fomento à Criação de Associações de Turismo Segmentado” e “Capacitação de Gestores Públicos e Empreendedores na Área do Turismo”, mas, ressalta-se que pelo fato da ação ter sido implementada na mesma conjuntura e condições, muitos aspectos se assemelham. Segue abaixo, o detalhamento e análises realizados em complemento ao que foi relatado em outras ações.



*Quadro 22 - Certificação de empreendimentos, equipamentos e produtos do segmento turístico*

<b>Ação</b>	<b>Típico/Atípico</b>	<b>Dimensão Burocrática</b>	<b>Outros Aspectos</b>
Certificação de Empreendimentos, Equipamentos e Produtos do Segmento Turístico	Ação atípica - condições desfavoráveis em relação ao financiamento e alta eficácia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os técnicos não participaram da definição de indicadores do PPA. Isso era feita na área orçamentária e o primeiro escalão do Ministério.</li> <li>• No início, as áreas eram novas e não tinham muita estrutura. O papel das coordenadoras foram fundamentais para organização dos processos.</li> <li>• Apesar do excesso de demanda e poucas pessoas os processos eram executados, mesmo se precisasse de horas extras.</li> <li>• Auxílio de consultores e terceirizados.</li> <li>• Baixa rigidez na realização de reanálises.</li> </ul>	Celebração de muitos convênios de baixo valor que gerou um passivo enorme de prestação de contas e devolução de recursos.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados nas entrevistas realizadas entre 07 de julho e 08 de setembro de 2022.

Algumas informações fornecidas pelos Entrevistados, 2, 5 e 6, em ações anteriores, foram novamente relatadas sobre essa ação: os técnicos não tiveram participação na definição das metas e indicadores dessa ação no PPA e que isso era realizado entre superiores, na área orçamentária do Ministério; não havia muita estrutura, principalmente de pessoal, o papel dos coordenadores foi fundamental para implementação da ação; mesmo com um quadro de pessoal reduzido todas as demandas eram atendidas.

As informações obtidas pelos Entrevistados que complementam os achados nessa segunda etapa, especialmente no que diz respeito à dimensão burocrática foram:

- Em alguns momentos eram realizadas horas extras para que todos os processos fossem analisados tempestivamente.
- Foram contratados consultores que davam assessoria.
- O fato de haver pessoal terceirizado minimizava a deficiência de pessoal.
- Com o foco voltado para aprovação do maior número de propostas possível as análises dos técnicos eram pouco rígidas.

Por meio das entrevistas foi possível observar que se não houvesse a baixa atratividade da carreira, desestimulando os técnicos os resultados das ações poderiam ser ainda maiores. A alta rotatividade dos técnicos do setor e a falta de incentivos afetavam de alguma forma a

qualidade do trabalho desenvolvido, e, na fala de um Entrevistado, o foco era “quantidade e não qualidade”.

Na percepção de um Entrevistado, a falta de incentivos dos técnicos para aprovar o maior número de propostas possíveis contribuiu para o alto desempenho da ação. Para ele, uma das consequências da aprovação de muitos convênios de baixa qualidade e valor, gerou um passivo enorme de prestação de contas e um alto índice de devolução de recursos.

### **6.3 Discussão dos resultados**

Esta seção tem como objetivo realizar um balanço geral dos resultados desta etapa qualitativa, apontando as principais contribuições das entrevistas, que foram balizadas por duas perguntas: Por que algumas ações apresentam maior ou menor eficácia em sua execução? E, em especial, Combinadas com a capacidade financeira, como a capacidade burocrática pode explicar diferentes desempenhos das ações programáticas do MTur?

De maneira geral, o foco foi levantar como a capacidade burocrática e outros aspectos relacionados às capacidades estatais parecem ter influenciado na eficácia das oito ações selecionadas, na visão dos entrevistados. As informações levantadas nessa fase abrem caminho para vários outros questionamentos e análises, que pela limitação de tempo e outros recursos não puderam ser realizadas. Questões voltadas para a capacidade normativa, capacidade política, que tangenciam o que pôde ser levantado sobre a capacidade burocrática do MTur, se mostram como importantes objetos de estudos em trabalhos futuros.

Os resultados da análise das oito ações reforçam achados na primeira etapa – que relacionam capacidade de financiamento e a eficácia – e a importância da burocracia, destacada na literatura para o alcance de bons resultados na implementação das políticas públicas. A estruturação recente no MTur em seus primeiros anos refletiu na falta de planejamento que levou à problemas de alinhamento de ações e metas do PNT 2003-2007 como o PPA 2004-2007 e resultados bastante destoantes identificados pela Distância de Cook.

Da criação até o ano de 2006, observa-se que o Ministério não tinha quadro de servidores próprios, e somente a partir do concurso realizado nesse ano, passa a ter servidores efetivos na carreira do Ministério, portanto, a fragilidade na dimensão burocrática parece ter afetado o desempenho das ações que levaram ao baixo resultado geral da política no primeiro quadriênio

analisado. As entrevistas apontaram que, a partir do ano de 2006, a entrada de servidores concursados minimizou a carência de servidores para atender às demandas existentes, mas parece que a forma como as ações eram implementadas não foram alteradas, pois as técnicas eram repassadas por servidores mais antigos, o que levou à reprodução do que havia sendo implementado, desde a criação do Ministério, especialmente em relação ao foco, que permaneceu voltado para o gasto do orçamento e financiamento do maior número de projetos possíveis.

Dentre informações coletadas, observou-se que cada departamento tinha sua padronização e forma como analisava as propostas. As diretrizes normativas, como o PNT e LGT, mostraram-se muito fluidas e parece que pouco favoreceram para o aumento da eficácia das ações. Com base na fala dos Entrevistados, esse cenário caracterizado pela falta de padronização dos processos e diretrizes normativas, só foi alterado a partir da padronização das normas para transferências voluntárias e a obrigatoriedade do uso do sistema SICONV (atual Plataforma +Brasil), utilizada para repasse de recursos, por meio de convênios, no Governo Federal. Após a padronização relacionada ao sistema SICONV, parece que os servidores do MTur conseguiram implementar as ações com maior autonomia e segurança.

Os principais resultados das entrevistas reforçam, no caso das ações típicas, que a eficácia está associada às condições financeiras e burocráticas disponíveis. A mudança nos atores implementadores da política que foram destacadas pelos Entrevistados nessas ações, parece ser um fator que prejudica todas as ações analisadas nessa etapa da pesquisa.

Em relação às 5 ações atípicas analisadas, que tiveram alta eficácia e condições financeiras desfavoráveis, observou-se que além da atuação direta da burocracia junto aos técnicos dos entes subnacionais, para aumentar a qualidade das propostas, houve aspectos ligados ao planejamento que afetaram a definição das metas que foram superestimadas ou subestimadas. Essas discrepâncias entre o que foi estimado e o realizado parecem refletir a falta de congruência apresentada entre os PNT e o PPA e a estruturação recente do MTur, que no início de sua trajetória não possuía diagnósticos mais precisos para definir indicadores mais precisos. Contudo, apesar de algum aprendizado institucional ao longo da existência do MTur, persistem problemas relacionados ao alinhamento entre esses instrumentos de planejamento, que impossibilitam uma relação mais precisa entre metas e ações dos dois planos. Pode-se dizer que o PNT ainda não apresenta uma diretriz clara capaz de ser plenamente traduzida para o

PPA. Um desses problemas de planejamento pode ser ilustrado pela ação atípica “Apoio a projetos de infraestrutura turística”, que teve baixa eficácia em condições financeiras favoráveis. Não foi possível identificar claramente o que provocou seu baixo desempenho. Porém, é observada uma discrepância entre as metas definidas nos outros períodos analisados e a meta definida particularmente nessa ação executada entre 2008 e 2011, indicando possível erro ou má definição à época.

Ainda sobre essas cinco ações, em relação à ação “Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico”, as entrevistas mostraram que essa ação foi priorizada devido ao evento de grandes proporções “Copa do Mundo FIFA 2014”, que teve toda a campanha planejada pelo MTur. A estratégia promocional traçada pelos técnicos do Ministério, com assessoria da empresa de publicidade contratada à época, contribuiu para o aumento da eficácia.

A literatura apresentada nos capítulos iniciais dialoga com algumas falas dos entrevistados, em relação às dimensões política e normativa. Nas ações de promoção, observou-se que normas específicas contribuíram para que houvesse maior alinhamento entre os entes subnacionais e a política nacional, diminuindo o uso de recursos de forma indevida ou não alinhada aos objetivos da política (ARRETCHE, 2010). Por outro lado, nota-se que os PNTs e a LGT parecem contribuir pouco para o aumento da eficácia, por não apresentarem diretrizes mais específicas para cada ação, o que faz desses instrumentos fluidos e incapazes de fornecer a segurança e autonomia necessária aos atores responsáveis pela implementação das ações, especialmente em instituições pouco institucionalizadas e com baixa capacidade burocrática (BORGES, 2010; PINHO, 2017). Já em relação à dimensão política, algumas falas estão associadas à influência de parlamentares na implementação de recursos que com base na literatura, afetam a autonomia do órgão e dos burocratas. Apesar da limitação de dados, parece que o papel de alguns gestores para diminuir essa influência contribuiu para o bom resultado de algumas ações. Em uma outra perspectiva, a relação entre os técnicos do ministério e entes subnacionais, possibilitou a melhoria de projetos, e, na ação “Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico” é possível observar que barganhas entre o MTur e alguns entes subnacionais, possibilitaram o aporte de recursos para serem executados diretamente pelo órgão, aumentando a eficácia dessa ação (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018; PIRES, 2018). Outras informações relacionadas às dimensões política e

normativa parecem estar associadas a outras falas relacionadas às dimensões financeiras e burocráticas e merecem maiores aprofundamentos e futuros trabalhos.

## 7 CONCLUSÕES

Os resultados desta pesquisa, que visam contribuir para os estudos sobre capacidades estatais no Brasil, evidenciam a importância do entendimento desse tema para avaliação dos resultados de políticas públicas em âmbito nacional, estadual e municipal, uma vez que as capacidades podem afetar as políticas ao condicionar possibilidades ou limitar a atuação do poder público (CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PIRES, 2013; CARDENAS et al. 2015; SATYRO; CUNHA, 2018).

A presente tese enriquece os debates, ao definir como seu objetivo geral a compreensão da eficácia de ações programáticas da política nacional de turismo no período de 2004 a 2019 a partir das capacidades financeiras e burocráticas do Ministério do Turismo. Para cumprir com esse propósito, foi feita uma revisão bibliográfica nos capítulos iniciais que possibilitaram compreender os aspectos centrais de análise da pesquisa. O primeiro capítulo é a Introdução da tese. O segundo capítulo realiza uma abordagem teórica das capacidades estatais e seus efeitos na implementação e resultados da política pública, com foco voltado para as capacidades financeiras e burocráticas.

O terceiro capítulo apontou que a política nacional de turismo é elaborada e implementada por uma estrutura recente e marcada por grandes fragilidades em suas capacidades estatais. Os aspectos relacionados à dimensão financeira e burocrática, bem como outros aspectos (normativos e políticos) das capacidades do MTur, foram devidamente abordados. O que foi levantado expõem fragilidades envolvendo as capacidades do MTur para implementação de suas políticas, que afetam a eficácia das ações.

As fragilidades tiveram reflexos desde o planejamento das políticas nacionais de turismo, na incongruência entre o PNT e o PPA, apresentada no quarto capítulo, e na definição das metas e de indicadores quantitativamente mensuráveis. Muito baixa ou muito alta eficácia, em alguns casos, são consequências não de problemas de implementação, mas de metas sub ou superestimadas. A pesquisa mostra que houve um aprendizado institucional durante a execução das ações, desde a criação do MTur em 2003, especialmente entre os PPAs 2004-2007 e 2008-2011, conforme pode ser observado nos casos selecionados pela Distância de Cook, que mostra um número significativo de casos destoantes executados entre 2004 e 2007. Contudo, parece que alguns gargalos relacionados ao planejamento e associados às fragilidades financeiras e burocráticas ainda precisam de ser solucionados. Um desses gargalos identificados é que as

metas estipuladas nos PNTs não traduzem as ações programáticas do PPA, parecendo que não há um lastro claro entre esses instrumentos de planejamento, o que torna os Planos Nacionais de Turismo uma diretriz fluida.

As questões que conduziram a investigação empírica foram: como o volume e forma de alocar recursos financeiros do MTur, para executar suas políticas, afeta a eficácia das ações de seus programas? Por que algumas ações apresentam maior ou menor eficácia em sua execução? Combinadas com a capacidade financeira, como a capacidade burocrática pode explicar diferentes desempenhos das ações programáticas do MTur? Para respondê-las, a pesquisa adotou duas etapas, uma primeira predominante quantitativa, e uma segunda centrada em métodos e técnicas qualitativas.

O pressuposto geral, baseado nos capítulos três e quatro, era que o Ministério do Turismo, estrutura recente na configuração institucional do governo federal brasileiro, apresentou baixas capacidades financeira e burocráticas na implementação de suas políticas e, em decorrência, baixa eficácia das ações previstas no PPA.

A primeira etapa apontou que o Ministério possuía baixa eficácia em suas ações, além de uma alta concentração de recursos em ações específicas, relacionadas à infraestrutura. Para a variável dependente (VD), eficácia global das ações do Ministério do Turismo, observamos uma média de 49.4%, uma mediana de 37% e um desvio padrão de 46,9% para as 51 ações analisadas. Observa-se ainda uma dispersão bastante alta, mesmo com a eliminação de casos desviantes (*outliers*). A distribuição dos quartis apontou que 25% das ações têm eficácia entre 0.01 e 10,5%.

Os dados analisados confirmaram, na primeira etapa, as hipóteses de que ações dos programas executadas diretamente pelo MTur e ações que tiveram aumento nos aportes de recursos orçamentários ao longo da execução do PPA são mais eficazes, assim como as ações que têm menor participação de recursos oriundos de emendas parlamentares. Não houve confirmação para a hipótese de que quanto maior a participação de uma determinada ação no volume de recursos orçamentários autorizados ao MTur, durante a vigência do PPA, maior é a sua eficácia. Também não se confirmou a hipótese de que quanto menor a variação média percentual de recursos aportados, durante os quatro anos de execução, menor sua eficácia. As análises realizadas na primeira etapa apresentam limitações e não foi possível apresentar significância estatística que confirmassem essas duas hipóteses.

A frágil institucionalização do MTur tem no componente fiscal um aspecto fundamental. Vimos que o órgão teve baixa participação no OGU, recursos que oscilaram no período analisado e carência de recursos necessários para implementar a grande maioria das ações. Com poucos recursos financeiros e burocráticos disponíveis, o MTur adotou como estratégia concentrar os gastos em ações de infraestrutura. Essas ações, com condições financeiras favoráveis e ajuda da CEF, apresentaram melhor eficácia. Para um dos entrevistados, “se não houvesse o setor de infraestrutura, o MTur não existiria mais”. A fala pode ser um pouco exagerada, mas enfatiza que o órgão não tem capacidades para levar adiante suas ações em um campo mais abrangente de intervenção.

A segunda etapa enfatiza os achados das três hipóteses de pesquisa comprovadas na primeira etapa foram reforçados. Com respeito as capacidades burocráticas, observou-se que para alta eficácia observada na ação típica relacionada à infraestrutura também contribuiu a ajuda de técnicos da Caixa Econômica Federal (CEF) na implementação da ação, o que minimizou problemas relacionados à falta de pessoal e constante troca de técnicos do MTur no departamento. Em sentido oposto, a falta de recursos para manutenção dos contratos e realização dos investimentos necessários, aliados à deficiência de pessoal do MTur e da EMBRATUR, prejudicou o desempenho da ação relacionada à promoção internacional, definida como típica.

Em relação às 6 ações atípicas analisadas, não foi possível determinar o que levou a ação “Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística” ter um baixo desempenho, mas pode-se observar problemas de planejamento que também foram identificados em outras ações, que apresentaram metas superestimadas ou subestimadas. Observou-se que a atuação dos servidores na melhoria dos projetos e a baixa interferência de parlamentares contribuíram para aumento do desempenho de algumas ações, o que reforça a hipótese de que ações com baixo percentual de emendas parlamentares no montante de recursos destinados à ação são mais eficazes.

As ações relacionadas à capacitação e certificação apresentaram um aspecto que reforça o que é apontado na literatura de que a atuação e a liderança de técnicos especializados corroboram para a melhoria dos arranjos institucionais e o aumento da eficácia das ações, pois o papel do gestor foi destacado nas falas dos Entrevistados, como um diferencial para o alcance das metas pretendidas (PIRES; GOMIDE, 2014; SKOCPOL; FINEGOLD, 1982).



Os principais achados focados na dimensão burocrática e outros aspectos das capacidades estatais indicam que a burocracia cumpre um importante papel na implementação das ações programáticas do MTur, por meio de melhoria das propostas. Além disso, identificou-se que a atuação de técnicos que não são da carreira do MTur contribui para o alcance das metas estipuladas, suprindo em partes, a falta de pessoal e constante mudança dos técnicos responsáveis pela implementação das ações. Contudo, a atuação dessa burocracia e de técnicos terceirizados não foi suficiente para compensar a falta de recursos e reverter o quadro de baixo desempenho apresentado.

Conforme aponta a literatura, outras dimensões das capacidades estatais não destacadas nessa tese, políticas e normativas, importam para entender os resultados das políticas públicas, tendo ainda efeitos sobre as capacidades financeiras e burocráticas. Esses outros aspectos foram trazidos à baila nos Capítulos 5 e 6 para explicar a eficácia das ações estudadas. Uma das hipóteses comprovadas no Capítulo 5 associa a eficácia das ações ao grau de influência de parlamentares, da mesma forma, no Capítulo 6, esse aspecto relacionado à dimensão política é destacado, uma vez que a ação de gestores para blindagem dos departamentos em relação a esses parlamentares contribuiu para o aumento da eficácia. No capítulo 6, em respeito a aspectos normativos, a alteração da norma do Governo Federal, que padroniza o repasse e execução de recursos transferidos pela União (SICONV), é algo mencionado nas entrevistas como um fator que afetou a relação entre os técnicos do MTur e do órgão com os entes subnacionais, mas também deu celeridade aos processos, aumentando a eficácia das ações. Ainda, conforme menciona Carvalho (2014), a forma como o Estado, por meio do setor público, vem atuando no setor de turismo tem se alterado significativamente nos últimos 30 anos, principalmente no Brasil, onde o caráter participativo da elaboração e implementação das políticas públicas tem sido enfatizado e alinhado à Constituição de 1988.

Aspectos políticos e normativos específicos, relacionados aos processos de implementação e o papel dos diversos atores envolvidos na captação, alocação e descentralização de recursos, necessitam de maiores aprofundamentos. Ainda, fatores que contribuem para a manutenção do MTur na estrutura do Governo Federal, mesmo com frágeis capacidades financeiras e burocráticas, e outros aspectos das capacidades estatais merecem novas pesquisas para que se possa avançar ainda mais no entendimento das políticas nacionais de turismo e suas respectivas ações.

Por fim, entende-se que os achados da pesquisa são importantes para o campo de estudo e para a gestão pública, especialmente em relação às políticas nacionais de turismo, ao apontar que existem fragilidades na atual política. Acredita-se que as análises favorecem o planejamento das políticas de turismo de forma geral, contribuindo assim para seu avanço e institucionalização no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSARAH, M. **Turismo: como aprender, como ensinar**. Vol. 2, São Paulo: Senac, 2000.

ARAUJO, C. **A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1991 a 2006**. 426 f. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2007.

ARAUJO, G. P.; GELBCKE, D. L. Turismo comunitário: Uma perspectiva ética e educativa de desenvolvimento. **Revista Visão e Ação**. Vol. 10, Nº 3, 2008.

ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 14 (40), 1999.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 18 (2), 2004.

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, M.; RODDEN, J. “Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo”. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 47 (3), pp. 549 a 576, 2004.

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, cap. 4, 2012.

BENI, M. **Política e Planejamento do Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BISPO, M.; GODOY, A. A Etnometodologia enquanto Caminho Teórico-metodológico para Investigação da Aprendizagem nas Organizações. **Revista Administração Contemporânea**. Vol. 16, Nº 5, 2012.

BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. **Sociologias**, vol.12, no.24, Porto Alegre, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL. Lei nº 8.490 de 19 de Novembro de 1992. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências**. Brasília, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18490.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18490.htm).

BRASIL. Lei nº 10.683 de 28 de Maio de 2003, 2003a. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Brasília, 2003. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm)>.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas (2003-2007).** Brasília, 29 abr. 2003b. Disponível em: <[http://antigo.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/plano\\_nacional\\_turismo\\_2003\\_2007.pdf](http://antigo.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf)>

BRASIL. Lei nº 10.933 de 11 de Agosto de 2004. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.** Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm)>. Acesso em: 08/02/2020

BRASIL. Decreto nº 6.170 de 25 de Julho de 2007a. **Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.** Brasília, 2007. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm)>.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo (2007-2010).** Brasília, jun. 2007, 2007b. Disponível em: <[http://p.download.uol.com.br/guiamaua/dt/plano\\_nacional\\_turismo\\_2007\\_2010.pdf](http://p.download.uol.com.br/guiamaua/dt/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf)>

BRASIL. Lei nº 11.771 de 17 de Setembro de 2008a. **Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências.** Brasília, 2008. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm)>.

BRASIL. Lei nº 11.653 de 7 de Abril de 2008b. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.** Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm)>. Acesso em: 08/02/2020

BRASIL. Lei nº 12.593 de 18 de Janeiro de 2012. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.** Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm)>. Acesso em: 08/02/2020

BRASIL. Decreto nº 7.994 de 24 de Abril de 2013a. **Aprova o Plano Nacional de Turismo 2013-2016.** Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/D7994.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D7994.htm)>.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil (2013-2016).** Brasília, 2013b. Disponível em: <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/plano-nacional-2013-pdf>>

BRASIL. **Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo** – Roteiros do Brasil. 22 de junho, 2015. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/Livro\\_Regionalizaxo.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Livro_Regionalizaxo.pdf)>.

BRASIL. Lei nº 13.249 de 13 de Janeiro de 2016. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019**. Brasília, 2016. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm)>. Acesso em: 08/02/2020

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo: Mais emprego e renda para o Brasil (2018-2022)**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/plano-nacional-2013-pdf>>

BRASIL. Decreto nº 10.107 de 06 de Novembro de 2019a. **Transfere a Secretaria Especial de Cultura do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo**. Brasília, 2019a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10107.htm)>.

BRASIL. Decreto nº 9.791 de 14 de Maio de 2019b. **Aprova o Plano Nacional de Turismo 2018-2022**. Brasília, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9791.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9791.htm)>.

BRASIL (2020a). CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Notas Técnicas**. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2009>. Acesso em: janeiro de 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2020c. **Atividade legislativa: Legislação**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: janeiro de 2018 a janeiro de 2020.

BRASIL. **MINISTÉRIO DO TURISMO**. Brasília, 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br>. Acesso em: set. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Plano Plurianual**. Brasília, 2022e. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-eacute-o-ppa> Acesso em: 08 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 14.002 de 22 de Maio de 2020. **Altera as Leis n os 11.371, de 28 de novembro de 2006, e 12.249, de 11 de junho de 2010, para dispor a respeito das alíquotas do imposto sobre a renda incidentes nas operações que especifica, e as Leis n os 9.825, de 23 de agosto de 1999, 11.356, de 19 de outubro de 2006, e 12.462, de 4 de agosto de 2011; autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur); extingue o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur); revoga a Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências**. Brasília, 2020f. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114002.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114002.htm)>.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PPA 2004-2007 – AVALIAÇÃO – Relatório Anual de Avaliação**. Brasília, 2020g. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/avaliacao>> Acesso em: 12/02/2020

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PPA 2008-2011 – AVALIAÇÃO – Relatório Anual de Avaliação**. Brasília, 2020h. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2008-2011/avaliacao>> Acesso em: 12/02/2020

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PPA 2012-2015 – AVALIAÇÃO – Relatório Anual de Avaliação**. Brasília, 2020i. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2012-2015/avaliacao>> Acesso em: 12/02/2020

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PPA 2016-2019 – AVALIAÇÃO – Relatório Anual de Avaliação**. Brasília, 2020j. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2016-2019/avaliacao>> Acesso em: 12/02/2020

BRASIL. SENADO. **Legislação orçamentária**. Brasília, 2020k. Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria>> Acesso em: 10 fev. 2020

BUENO, N. Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Nonstate Organizations in Brazil. **Comparative Political Studies**. Vol. 51(3) 304– 340, 2018

CÁRDENAS, M.; O'DONNELL, G.; MANN, M.; ZIBLATT, D.; OSZLAK, O.; GEDDES, B.; RAUCH, P. E. J. E.; HENDRIX, C. S.; LAITIN, J. D. F. D. D.; ROCKMAN, R. K. W. B. A. **Capacidades estatales. Diez textos fundamentales**. Buenos Aires: CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. (Série: Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina), 2015.

CARVALHO, F. **Agenda Pública do Turismo no Brasil: mudanças e implicações para o desenvolvimento do turismo nacional**. Dissertação de mestrado, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, 2014.

CAVALCANTI, P. **Um Olhar Crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo: Articulação do Setor, Legitimidade e Auto-Interesse na Construção das Políticas Públicas..** 143 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: SP, 2006.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G.; YAMADA, E. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Caderno EBAPE.BR**, v.16, (1), p. 14-34, 2018.

CENTENO, M. A. **Blood and debt : war and the nation-state in Latin America**. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 2002.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Working paper series on institutions and economic growth**: IPD WP12. UNU-MERI, 2013.

CRUZ, Rita de C. A. **Política de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto, 2000.

EGEBERG, M. Implicações da estrutura burocrática: uma perspectiva organizacional. In: **Administração pública: coletânea**. B. Guy Peters e John Pierre (orgs.). São Paulo: editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

EMMENDOERFER, M.; SOARES, E.; SILVA, E.; LIMA, A.; GAVA, R.; MONTEIRO, L. Desenvolvimento Turístico Regional e Destinos Indutores: Um Problema de Intergovernabilidade no Contexto Público Brasileiro? In XXXVI Encontro Enanpad. **Anais do Evento**. Rio de Janeiro, p. 1-163, 2012.

ENDRES, A. V. **As políticas de turismo e os novos arranjos institucionais na Paraíba/Brasil**. 330 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis: SC, 2012.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. B. O Estado como problema e como solução. In: **Lua Nova**, nº 28/29, p 105-156, 1993.

FIGUEIREDO, D.; MELLO, J.C. Índice híbrido de eficácia e eficiência para lojas de varejo. **Gestão e Produção**, São Carlos, v. 16, n. 2, p. 286-300, abr.-jun, 2009.

FONTANA, A.; FREY, J. The Interview: from neutral stance to political involvemen. In: Denzin, N.; Lincoln, Y. **The Sage Handbook of Qualitative Research**, Third Edition. Sage: Thousand Oaks, pp. 695-727, 2005.

FRATUCCI, A. C. **A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo**: as possibilidades das redes regionais de turismo. 2008. 308 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

FRATUCCI, A. C.; SCHWANTES, G. X. L; MAIA, Y. C. Estrutura da gestão público do turismo nos municípios do estado do Rio de Janeiro. **CULTUR**, ano 08, nº 01, Fev. 2014. Disponível em: <https://www.uesc.br/revistas/culturaeturismo>

GELMAN, A.; HILL, J. **Data analysis using regression and multilevel/hierarchical models**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GOMES, M. A. Imagem do Brasil no Exterior e o Turismo: A Operacionalização do Plano Aquarela em Portugal. **Revista Rosa dos Ventos**, 4(IV), p.506-521, out-dez, 2012.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**. v. 24, n. 58, p. 121-143, jun., 2016.

GOMIDE, A.; PIRES, R.; MACHADO R. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura no Brasil. In: GOMIDE A.; PEREIRA, A. (orgs.). **Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao desenvolvimento**. Brasília, IPEA, 2018.

GOMIDE A.; PEREIRA, A. Novas Dinâmicas de Desenvolvimento: capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. 40º Encontro Anual da Anpocs. **Anais do evento**. ST-24 Políticas Públicas: reconfiguração dos modelos de desenvolvimento e bem-estar social no Brasil e na América Latina, 2016.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v.20, n.1, p.3-12, jan-jun., 2017.

HILTON R.; JOYCE P. Informações sobre desempenho orçamentário em perspectiva histórica e comparativa. In: **Administração pública: coletânea**. B. Guy Peters e John Pierre (orgs.). São Paulo: editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

KINZO, M. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, V.15, N. 4, 2001.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R. Rethinking Decentralization in Developing Countries. **Sector Studies Series**. The World Bank, Washington, D.C., 1998

LOTTA, G.; NUNES, A.; CAVALCANTI, S.; FERREIRA, D; BONAT, J. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília 69 (4) 779-810 out/dez, 2018.

MACHADO, J. A. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: Apostas e Armadilhas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 2, pp. 433 a 457, 2008.

MANN, M The Autonomous Power Of The State: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology/Arquivos europeenes de sociologie**, v. 25, nº 2, p. 185-213, 1984.

MARANHÃO, C. A trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil. **Revista de Turismo Contemporâneo**. Natal, v. 5, n. 2, p. 238-259, jul./dez., 2017



NORTH, D. **Institutions, Institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PANOSSO NETTO, A. **Filosofia do turismo: teoria e epistemologia**. São paulo : Aleph, 2005.

PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Politics**, v, 45, p. 595-628, 1993.

PIMENTEL. M. P. C. **Políticas Públicas de Educação e Turismo na América Latina: um estudo comparado de Argentina, Brasil e México**. Tese de doutorado. Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil, 2016.

PIMENTEL. M. P. C.; PIMENTEL. T. D. A Trajetória Das Políticas Públicas De Turismo Brasileiras 1930-2010. **Anais. XXXV Encontro da ENANPAD**, 2011.

PIMENTEL. M. P. C.; PIMENTEL. T. D.; PEREIRA, J.; CARRIERI, A. As cinco vidas da agenda pública brasileira de turismo. **Observatório de Inovação do Turismo - Revista Acadêmica** Vol. VI, nº4, Rio de Janeiro, DEZ. 2011.

PINHO, C. Planejamento governamental no novo-desenvolvimentismo democrático: auge e deterioração das capacidades estatais (2003-2016). **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, julho/ dezembro, 2017..

PIRES, R. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas**. Brasília, IPEA/ENAP, 2018.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. **Texto para Discussão nº 1940**. Brasília, IPEA, 2014.

POPE, C.; GLEN, R.; BATE, P.; MAY, A.; GABBAY, J. Lost in translation: a multi-level case study of the metamorphosis of meanings and action in public sector organizational innovation. **Public Administration**, 84 (1) 59-79, 2006.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3. ed. Londres: University of California Press, 1984.

RAGSDALE, L. THEIS. The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92. **American Journal of Political Science**, 41 (4) 1280-1318, 1997.

REZENDE, F. A “Nova Metodologia Qualitativa” e as Condições Essenciais de Demarcação entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada. **Revista Política Hoje**, Vol. 20, n. 1, 2011.

RIBEIRO A.; SILVA, R. Notas sobre a reforma do setor elétrico de Dilma Rousseff e a dimensão coordenativa das capacidades estatais. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 68-89, mai.-ago, 2019.

ROBBINS, S. P. Sistemas de planejamento. In: ROBBINS, S. P. **Administração – mudanças e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2000.

RODRIGUES, R. A Formação do Estado Brasileiro a partir da Ótica do Gasto Público: uma análise do gasto por ministério entre 1822 e 2015. **XXI Prêmio Tesouro Nacional**, 2016.

RUA, M.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas – Conceitos e Teorias**. Volume 1 Brasília: IGEPP, 2013.

SAMPAIO, E. V. **A Implementação de uma Política Regulatória**: o Programa Estadual de Controle da Qualidade em Mamografia de Minas Gerais. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política, 2020.

SANTIAGO, A. **Capacidades Burocráticas na Prática**: um olhar através das lentes dos analistas do licenciamento ambiental federal. Dissertação (mestrado), Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil, 2017.

SANTOS, F. **Presidentialism, Decentralization and Distributive Politics in Latin America**. Tese (doutorado). University of California, Los Angeles (UCLA), 2015.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. As inovações jurídicas no PPA 2012-2015. In: CARDOSO JR. J. C.; SANTOS, E. A. V. dos (orgs.). **PPA 2012-2015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: IPEA, 2015. 308 p.: il., gráfs. color. – (Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo ; Livro 2). ISBN: 978-85-7811-243-1

SÁTYRO, N.; CUNHA, E. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. **Revista de Administração Pública**. 52(3), maio/junho, 2018.

SELZNICK, P. **Leadership in Administration**. A Sociological Interpretation. Berkeley, CA: University of California Press, 1957.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Universidade Estadual de Campinas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 2000. 17p. (Caderno n. 48).

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: Evans, P.; Rueschemeyer, D. e Skocpol, T. (org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal. **Political Science Quartely**, 97 (2), 1982.

SKOCPOL, T.; ISAYAMA, H.; PINTOS, A. Monitorando e Avaliando Políticas de Esporte e Lazer no Brasil: a experiência dos programas Esporte e Lazer da Cidade (Pelc) e Vida Saudável (VS). **Coleção Educação Física e Esporte**. Campinas: Autores Associados, 2018.

SOARES, M. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. **Anais (...)**. 8º encontro da ABCP. Gramado, Rio Grande do Sul, Brasil, 2012.

SOARES, M.; MELO, B. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*. 50 (4), julho/Agosto, 2016.

SOSS, J. Talking Our Way to Meaningful Explanations: A Practice-Centered View of Interviewing for Interpretive Research!. In: Yanow, D.; Schwartz-Shea, P. **Interpretation and Method, Empirical Research Methods and the Interpretive Turn**. London/Armonk: M.E.Sharpe, pp. 127-149, 2014.

SOUZA, C. “Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença”. In Alexandre de Ávila Gomide e Renato Raul Boschi (Orgs.), **Capacidades Estatais em Países Emergentes – o Brasil em perspectiva comparada**. Brasília: IPEA, 2016.

TILLY, C. **Coercion, capital and European states**. AD 990-1990.. Cambridge: Blackwell, 1990.

TRINDADE, R. **Circuitos Turísticos Mineiros: descentralização, autonomia e gestão em relação ao turismo com base local (finais dos anos 90 – tempo presente)**. Dissertação (mestrado), Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. 2009.

WEBER, M. **A política como vocação**. In: GERTH, H. H. (Org.) *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982, p. 97-153.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, VOL 2, 2004.

WINTER, S. Implementação. In: Peters, Guy; Pierre, Jon. **Administração Pública – coletânea**. Brasília: ENAP, UNESP, 2010.

## **ANEXO I – Roteiro de entrevista.**

Número da entrevista:

Entrevistadores:

Data:

Horário de Início:

Horário de Término:

Local:

### **BLOCO 1: INFORMAÇÕES SOBRE O ENTREVISTADO(A):**

Nome:

1.1. Em qual período você trabalhou no Ministério do Turismo?

1.2. Nesse período, em quais setores você atuou?

1.3. Qual foi seu vínculo funcional com o MTur ou com o governo federal?

1.4. Quais cargos/funções você desempenhou?

1.5. Entre o ano \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_, por quanto tempo exerceu funções relacionadas à ação  
\_\_\_\_\_?

1.6 Qual foi a forma de ingresso (Contrato Temporário, concurso público, recrutamento amplo, cedido por outro órgão do Governo Federal)?

1.7. Você pode me informar sua escolaridade?

### **BLOCO 2: CAPACIDADE BUROCRÁTICA**

2.1. Como foi definida a ação “\_\_\_\_\_”? Quem participou dessa definição?

2.2. A ação sofreu alterações ao longo do tempo? Quais mudanças? Por que houve essas mudanças?

- 2.3. na sua opinião, havia pessoal suficiente para atender as demandas relacionadas ao planejamento e à implementação da ação “ \_\_\_\_\_ ”?
- 2.4. Se não havia pessoal suficiente, quais foram as consequências para a ação?
- 2.5. Quanto à qualificação, as pessoas responsáveis pela ação tinham as habilidades requeridas para planejar e executar a ação?
- 2.6. O MTur ofereceu cursos de aperfeiçoamento/qualificação relacionados que contribuíram para a execução da ação “ \_\_\_\_\_ ”?
- 2.7. Como você analisa a sua contribuição na execução dessa ação?
- 2.10. Quais as maiores dificuldades encontradas no planejamento e execução da ação?
- 2.11. Como você analisa a relação entre os setores e pessoas responsáveis pela ação?
- 2.12. baseada na sua experiência, como você avalia a qualidade dos projetos submetidos para análise do MTur e qual o impacto disso na execução da ação?

### **BLOCO 3: ASPECTOS NORMATIVOS**

- 3.1. Você saberia apontar as principais normativas que orientam a execução da ação?
- Essas normativas eram suficientes e adequadas?
- 3.2. Como você analisa os efeitos da Lei Geral do Turismo (LGT) do Plano de Regionalização do Turismo (PRT) sobre a ação?
- 3.3. Na sua opinião, quais os efeitos da legislação envolvendo repasses (TCU, SINCONV, PAC, dentre outros) na implementação das ações do MTur?

### **BLOCO 4: FINANCIAMENTO**

- 4.1. Na sua opinião, os recursos destinados para a implementação da ação “ \_\_\_\_\_ ” eram suficientes?
- 4.2. Há diferenças na execução de ações que não sejam implementadas por recursos próprios do MTur? Quais?

4.4. Na sua opinião, o MTur tinha condições executar diretamente essa ação?

4.5. Como você analisa a execução de ações de turismo por meio de convênios com estados e municípios?

4.6. Com base na pergunta anterior, como você analisa a execução de ações de turismo por meio de convênios com terceiro setor (entidades privadas sem fins lucrativos).

#### **BLOCO 5: PLANEJAMENTO DO MTUR**

5.1. Quais foram as principais oportunidades e desafios enfrentados na execução dessa ação?

5.2. Como foi a implementação da ação durante a fase de execução do PPA?

5.4. Na sua opinião, como você avalia os resultados alcançados com a ação?

5.5. Essa ação teve um desempenho de sua meta prevista muito acima (ou abaixo) do que foi planejado. Você saberia explicar o que levou a esse desempenho tão positivo (negativo)?

5.6. Quais mudanças poderiam ser feitas nessa ação para sua melhoria?

#### **SOLICITAÇÕES FINAIS**

- Que documentos relacionados à implementação das ações dos programas do MTur você indicaria para que conhecêssemos?

- Você indicaria alguém para prestar mais informações sobre a implementação de ações dos programas do MTur?

#### **OBSERVAÇÕES GERAIS DO ENTREVISTADOR SOBRE A ENTREVISTA**

#### **OBSERVAÇÕES GERAIS NOSSAS SOBRE A ENTREVISTA**