UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO
DOUTORADO EM TURISMO

EDILENE ADELINO PEQUENO

CAPACIDADE INSTITUCIONAL E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DO TURISMO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO

NATAL – RN
2023

Edilene Adelino Pequeno

CAPACIDADE INSTITUCIONAL E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DO TURISMO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Turismo, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para obter o título de Doutora em Turismo, na linha de pesquisa Turismo e Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Dra. Kerlei Eniele Sonaglio
Co-orientadora: Dra. Carolina Todesco

Natal – RN
2023

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro Ciências Sociais Aplicadas - CCSA

Pequeno, Edilene Adelino.
Capacidade institucional e execução orçamentária do Ministério do Turismo: uma análise a partir da teoria do equilíbrio pontuado / Edilene Adelino Pequeno. - Natal, 2023.
196f.: il.

Tese (Doutorado em Turismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós- Graduação em Turismo. Natal, RN, 2023.
Orientação: Profa. Dra. Kerlei Eniele Sonaglio.
Coorientação: Profa. Dra. Carolina Todesco.

1. Ministério do Turismo - Tese. 2. Orçamento público - Tese. 3. Teoria do equilíbrio pontuado - Tese. 4. Variações orçamentárias - Tese. 5. Capacidade institucional - Tese. I. Sonaglio, Kerlei Eniele. II. Todesco, Carolina. III. Titulo.

RN/UF/Biblioteca do CCSA CDU 338.48:336.1

Elaborado por Eliane Leal Duarte - CRB-15/355

Edilene Adelino Pequeno

CAPACIDADE INSTITUCIONAL E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DO TURISMO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Turismo, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para obter o título de Doutora em Turismo, na linha de pesquisa Turismo e Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Dra. Kerlei Eniele Sonaglio
Co-orientadora: Dra. Carolina Todesco

6 de outubro de 2023.

Banca Examinadora:

Kerlei Eniele Sonaglio, Dra.
Presidente da Banca e Orientadora – Universidade de Brasília

Carolina Todesco, Dra.
Avaliadora Interna e Co-orientadora– Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Maria Aparecida Pontes da Fonseca, Dra.
Avaliadora Interna – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Rodrigo Cardoso da Silva, Dr.
Avaliador Externo – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília

Dores Cristina Grechi, Dra.
Avaliadora Externa – Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul

À minha família, meu alicerce.

AGRADECIMENTOS

Eu me perdi muitas vezes na caminhada desta tese, foram muitas leituras, algumas sem saber pra onde ir. A busca por uma teoria para abarcar meu objeto de estudo foi incansável, árdua. Finalmente consegui! Que processo transformador, em alguns momentos faltou força, mas eu segui. Estou aqui…quero agradecer a todos/todas que foram inspiração e fonte de amadurecimento para o desenrolar da pesquisa. Agradeço:

Ao meu bom Deus que tem me guiado todos os dias e que me ensina o que vale a pena nessa vida.

A minha família, representada pelos meus pais (Socorro e Edmilson), minha irmã (Edma) e meu sobrinho lindo, Leomar. Eles são a razão da caminhada.

A UFT, por conceder a licença para estudos, especialmente a profa. Ana Claudia do Colegiado do curso de Turismo Patrimonial e Socioambiental, que me ajudou em infinitas discussões e reflexões sobre o tema.

Aos colegas do doutorado e agregados que suavizaram esse período de solitude que é escrever uma tese, especialmente: Ana Neri, Bruno, Bruna, Ana Catarina, Xavier e aos integrantes do GETET. Também agradeço ao Xavier por ter ajudado com a APA.

Aos amigos de longa data com quem dividi apartamento em alguns momentos do doutorado antes da pandemia: Gleydon e posteriormente Eliane, foi muito bom reencontrar vocês, voltar a Natal sempre é motivo de muita alegria. Amo essa cidade! Danielle, que bom poder dividir as minhas discussões com você e com Pamela.

Ao PPGTur por permitir a prorrogação do prazo.

A minha orientadora, Kerlei Sonaglio, por me deixar livre para que eu pudesse me reconectar com a pesquisa.

A minha co-orientadora, Carolina Todesco, que lançou uma luz no fim do túnel e me ajudou a concluir essa pesquisa.

Aos professores que compõem a banca de avaliação da tese: Rodrigo, Dores e Profa Maria Pontes, muito obrigada pela leitura cuidadosa e comentários respeitosos.

As pessoas que compõem o Ministério do Turismo, que prontamente se

disponibilizaram a me ajudar e puderam conversar comigo para esclarecer minhas dúvidas pessoalmente, por e-mail ou pelo canal de dúvidas do MTur.

Imensamente grata por todos que cruzaram meu caminho ao longo deste doutorado.

Pequeno, E. A. (2023). *Capacidade institucional e execução orçamentária do Ministério do Turismo: uma análise a partir da Teoria do Equilíbrio Pontuado*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Turismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

RESUMO

A problemática central desta pesquisa incide sobre a programação orçamentária do Ministério do Turismo (MTur). A delimitação de um orçamento pode ser considerada uma luta de poderes entre grupos de interesse, pois envolve a alocação de recursos públicos que afetam diretamente diferentes esferas e âmbitos da sociedade e grupos sociais. A determinação do orçamento público também pode ser influenciada pelas circunstâncias políticas e econômicas do país, bem como pelas predileções do governo. Nesse sentido, constitui objetivo geral da pesquisa analisar como o processo orçamentário afeta a capacidade institucional do Ministério do Turismo em cumprir com suas atribuições no que se refere ao seu papel no desenvolvimento do turismo do país no período de 2003 a 2022. Para tanto, a teoria escolhida para subsidiar a presente tese foi a Teoria do Equilíbrio Pontuado. Para atender aos objetivos da pesquisa, adotou-se uma abordagem qualiquantitativa. Com relação aos procedimentos técnicos, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental. Para complementar, foi realizada uma investigação empírica, levantamento de relatórios do MTur enviados ao Tribunal de Contas da União (TCU) e dos dados do orçamento em turismo no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Também foi utilizada a triangulação de dados, técnica de pesquisa que combina diferentes métodos de coleta de dados para consolidar as conclusões a respeito do fenômeno investigado. De acordo com os resultados, percebe-se que nem todas as atribuições e competências do MTur estão contempladas na alocação dos recursos públicos, uma vez que infraestrutura e promoção turística têm capitaneado as maiores parcelas dos recursos do orçamento. Além disso, a instabilidade política e a falta de apoio político dificultam a execução do orçamento do Ministério. Diversas áreas do MTur permanecem carentes de servidores, tais como o setor de contabilidade e prestação de contas de convênios, de pesquisas em turismo, de fiscalização de obras, dentre outras áreas que desenvolvem atividades finalísticas. Essa situação fica agravada com a restrição para a realização de novos concursos públicos. A partir do exposto, foi possível perceber que o orçamento do Ministério do Turismo no período de 2003 a 2022 sofreu diversas influências internas e externas, apresentando falhas na execução orçamentária, o que demanda por uma reestruturação do MTur.

Palavras-chave: Ministério do Turismo. Orçamento Público. Teoria do Equilíbrio Pontuado. Variações orçamentárias. Capacidade institucional.

Pequeno, E. A. (2023). *Capacidade institucional e execução orçamentária do Ministério do Turismo: uma análise a partir da Teoria do Equilíbrio Pontuado*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Turismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

ABSTRACT

The central focus of this research pertains to the budgetary programming of the Ministry of Tourism (MTur). The demarcation of a budget can be conceptualized as a power struggle among interest groups, given its implications for the allocation of public resources that significantly impact diverse societal spheres and social groups. The determination of the public budget is additionally susceptible to the prevailing political and economic circumstances of the country, coupled with governmental predilections. In this context, the overarching objective of the research is to scrutinize the impact of the budgetary process on the institutional capacity of the Ministry of Tourism, specifically in fulfilling its responsibilities related to the advancement of tourism within the country during the period spanning from 2003 to 2022. The Punctuated Equilibrium Theory has been selected as the theoretical framework underpinning this investigation. To address the research objectives, a combined qualitative and quantitative approach was employed. Methodologically, a comprehensive bibliographic and documentary review was undertaken. In addition, an empirical inquiry was conducted, encompassing interviews with Ministry of Tourism personnel, an examination of MTur reports submitted to the Federal Audit Court (TCU), and an analysis of tourism budget data within the Integrated Planning and Budget System (SIOP). The application of data triangulation, a methodological approach amalgamating diverse data collection methods, distinct sample sets, varied theoretical perspectives, and different temporal intervals, served to fortify the conclusions drawn regarding the examined phenomenon. The findings underscore that not all duties and competencies of MTur are adequately addressed in the allocation of public resources, with infrastructure and tourism promotion commanding the lion's share of the Ministry's budgetary allocations. Moreover, the execution of the Ministry of Tourism's budget is hindered by political instability and a lack of political support. Various sectors within MTur face staffing shortages, including the accounting, and reporting sector for agreements, the tourism research sector, and the construction inspection sector, among others engaged in pivotal activities. This predicament is exacerbated by restrictions on conducting new public tenders. Considering the aforementioned, it becomes evident that the Ministry of Tourism's budget during the period from 2003 to 2022 has been subject to numerous internal and external influences, resulting in deficiencies in budget execution that necessitate a comprehensive restructuring of MTur.

Keywords: Ministry of Tourism. Public udget. Punctuated Equilibrium Theory. Budget variations. Institutional capacity.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Enfoques no planejamento turístico. 36
Figura 2 – Bases metodológicas da Teoria do Equilíbrio Pontuado a partir da literatura. 65
Figura 3 – Exemplo de curva leptocúrtica. 69
Figura 4 – Tipos de distribuição dos dados. 70
Figura 5 – Financiamento da Gestão do Turismo. 91
Figura 6 – Atores envolvidos no investimento público. 101
Figura 7 – Secretarias e Departamentos do Ministério do Turismo. 127
Figura 8 – Etapas da despesa pública. 136

Quadro 1 – Transformação do papel do Estado em relação ao turismo. 23
Quadro 2 – Funções desempenhadas pelo Estado no desenvolvimento do turismo. 24
Quadro 3 – Visão crítica sobre o papel do Estado. 29
Quadro 4 – Formas de analisar as organizações turísticas. 31
Quadro 5 – Paradigma da modernização e Turismo. 35
Quadro 6 – Modelos de planejamento turístico. 38
Quadro 7 – Relação entre Neoliberalimo e turismo. 40
Quadro 8 – Fases da institucionalização do turismo no Brasil. 42
Quadro 9 – Matriz de dimensões de avaliação do potencial turístico de localidades receptoras. 49
Quadro 10 – Razões para as pontuações nas mudanças políticas na literatura. 56
Quadro 11 – Principais fontes de recursos do orçamento da União. 79
Quadro 12 – Grupos de despesas no orçamento geral da União. 85
Quadro 13 – Aspectos basilares da infraestrutura no turismo. 96
Quadro 14 – Efeitos do investimento em infraestrutura turística. 98
Quadro 15 – Dados coletados para análise. 118
Quadro 16 – Coleta de dados para cada indicador do financiamento do turismo. 120
Quadro 17 – Plano de atendimento aos objetivos da pesquisa. 121
Quadro 18 – Categorização Turística. 146
Quadro 19 – Instrumentos de financiamento do turismo no PNT 2007-2010. 151
Quadro 20 – Dados utilizados para definir as categorias dos municípios do Mapa do Turismo Brasileiro. 153
Quadro 21 – Perfil da ação e categoria dos municípios elegíveis para acessar os recursos do MTur. 153
Quadro 22 – Critérios de Chamada Pública do MTur, de 2014 a 2017. 156
Quadro 23 – Soluções adotas pelo Ministério do Turismo a partir das recomendações do TCU. 167
Quadro 24 – Ministros do Turismo no período de 2003 a 2022. 171

Gráfico 1 – Citações sobre o turismo nos discursos Presidenciais encaminhado anualmente ao Congresso Nacional - 2003 a 2022. 124
Gráfico 2 – Evolução do planejamento orçamentário do MTur (Projeto de Lei e Dotação Inicial), de 2003 a 2022. 132
Gráfico 3 – Orçamento planejado do MTur, com recursos próprios, de 2003 a 2022 (Projeto de Lei Orçamentário). 133
Gráfico 4 – Execução orçamentária do MTur (Empenhado, Liquidado e Pago) de 2003 a

2022. 136
Gráfico 5 – Execução orçamentária do MTur (Empenhado, Liquidado e Pago), por mandato governamental, de 2003 a 2022. 138
Gráfico 6 – Orçamento próprio do MTur (PLOA), por categoria de investimento, na gestão 2003-2006. 147
Gráfico 7 – Orçamento próprio do MTur (PLOA), por categoria de investimento, na gestão 2007-2010. 148
Gráfico 8 – Orçamento próprio do MTur (PLOA), por categoria de investimento, na gestão 2011-2014. 149
Gráfico 9 – Orçamento próprio do MTur (PLOA), por categoria de investimento, na gestão 2015-2018. 149
Gráfico 10 – Orçamento próprio do MTur (PLOA), por categoria de investimento, na gestão 2019-2022. 150
Gráfico 11 – Destinos indutores beneficiados com emendas parlamentares. 152
Gráfico 12 – Participação no Mapa do Turismo Brasileiro dos municípios contemplados com emendas parlamentares. 154
Gráfico 13 – Municípios mais beneficiados com emendas parlamentares por Categoria. 155
Gráfico 14 – Histograma de frequência das variações de execução orçamentárias do MTur de 2003 e 2022. 160
Gráfico 15 – Histograma de frequência das variações orçamentárias do MTur de 2003 e 2022 da subfunção turismo. 160
Gráfico 16 – Histograma de frequência das variações orçamentárias do MTur - despesa “investimento". 161
Gráfico 17 – Grupo de despesa liquidado (MTur – Administração direta). 164
Gráfico 18 – Recursos do Programa de Turismo, por mandato governamental, de 2003 a 2022 (Liquidado). 165
Gráfico 19 – Número de servidores do MTur, de 2003 a 2021. 169

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Construção de portfólio bibliográfico. 116
Tabela 2 – Portfólio bibliográfico. 116
Tabela 3 – Execução orçamentária do MTur no período de 2003 a 2022. 134
Tabela 4 – Orçamento próprio do MTur (Projeto de Lei Orçamentária) e Emendas Parlamentares (dotação inicial) de 2003 a 2022. 141
Tabela 5 – Variação anual da execução orçamentária do MTur 2003 a 2022. 158
Tabela 6 – Teste de normalidade. 162
Tabela 7 – Distribuição da força de trabalho no MTur, em 2021 (quantidade). 170
Tabela 8 – TEDS. 190

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ASPAR	Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolviment
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAP	*Comparative Agendas Project*
CGU	Controladoria-Geral da União
CMO	Comissão Mista de Orçamento
CMPOF	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CNT	Conselho Nacional de Turismo
EMBRATUR	InstitutoBrasileiro de Turismo
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
FBN	Fundação Biblioteca Nacional
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCRB	Fundação Casa de Rui Barbosa
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FINOR	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FISET	Fundo de Investimentos Setoriais
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNARTE	Fundação Nacional de Artes
FUNGETUR	Fundo Geral do Turismo
IBRAM	Instituto Brasileiro de Museus
ICMS Turístico	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDE	Investimento Estrangeiro Direto
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MG	Minas Gerais
MTur	Ministério do Turismo

MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
OMT	Organização Mundial de Turismo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PASOLP	*Products Analysis Sequence for Outdoor Leisure Planning*
PIB	Produto Interno Bruno
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária
PNB	Produto Nacional Bruto
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPPs	Parcerias público-privadas
PRODETUR	Programa de Ação para o Turismo do Nordeste Desenvolvimento
PROECOTUR	Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
ProKnow-C	*Knowledge Development Process – Constructivist*
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
SIGA	Sistema de Informações Orçamentárias Gerenciais Avançadas
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SNAIC	Secretaria Nacional de Atração de Investimentos, Parcerias e Concessões
SNDCT	Secretaria Nacional de Desenvolvimento e Competitividade do Turismo
SNINFRA	Secretaria Nacional de Infraestrutura, Crédito e Investimentos no Turismo
SNPtur	Secretaria Nacional de Planejamento, Sustentabilidade e Competitividade no Turismo
SPSS	*Statistical Package for the Social Sciences*
TCU	Tribunal de Contas da União
TEP	Teoria do Equilíbrio Pontuado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....16
1.1 Problema..... 16
1.2 Justificativa..... 21
1.3 Objetivos..... 22
1.3.1 Objetivo Geral.....22
1.3.2 Objetivos específicos..... 22
1.4 Estrutura da Tese.....22
2 TURISMO E O PAPEL DO ESTADO.....24
2.1 A Gestão Pública do Turismo no Brasil.....43
3 A TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO..... 56
3.1 Orçamento.....74
3.2 Investimento Público para o Fomento do Turismo.....87
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... 114
4.1 Tipo de Estudo.....114
4.2 Pesquisa Empírica..... 117
4.3 Coleta de Dados..... 118
4.4 Análise dos Dados e Discussão dos Resultados.....120
5 O ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DO TURISMO.....123
5.1 O Turismo no Discurso Presidencial.....123
5.2 Estrutura organizacional e planejamento orçamentário..... 126
5.3 O Orçamento Planejado - Dotação Inicial..... 130
5.4 O Orçamento Executado - Valor Empenhado, Liquidado e Pago.....134
5.5 As Emendas Parlamentares no Orçamento do MTur.....140
5.6 Áreas de Investimento.....144
5.7 Instrumentos para Alocação dos Recursos.....151
5.8 Contingenciamentos.....158
5.9 Variações no Orçamento..... 160
5.10 Limites e Dificuldades do Ministério do Turismo..... 170
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 177
REFERÊNCIAS.....182
ANEXOS.....194
Anexo A – Tabela TEDS.....194
APÊNDICEs..... 196
Apêndice A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Tcle (Res. 466/2012-Cns).... 196
Apêndice B - Roteiro Semiestruturado de Entrevista..... 198

1 INTRODUÇÃO

1.1 Problema

O turismo é um fenômeno social complexo e, como tal, tem sua essência no ócio, na espontaneidade e no prazer de viajar, descobrir e consumir, envolvendo uma série de manifestações que se relacionam e interagem entre si, abrangendo aspectos ideológicos, políticos, econômicos, sociais, psicológicos e ambientais (Molina, 2005). Nesse contexto, o planejamento turístico adquire relevância, pois é capaz de direcionar e controlar as manifestações úteis para a aprendizagem e o desenvolvimento de indivíduos, grupos humanos e das localidades em que habitam (Molina, 2005). O turismo desempenha um papel fundamental na economia, na sociedade e na cultura de muitos países, e os governos têm uma responsabilidade em moldar o desenvolvimento dessa atividade por meio de planejamento e gestão.

Nesse sentido, muitos países têm criado órgãos para direcionar as políticas e ações turísticas em âmbito nacional. No Brasil, em 2003, o turismo obteve, pela primeira vez, uma pasta própria com a criação do Ministério do Turismo (MTur), por meio do Decreto nº 4.653, de 27 de março de 2003. O MTur foi estabelecido com a missão de "desenvolver a área como uma atividade econômica sustentável, desempenhando um papel relevante na geração de empregos e divisas" (Brasil, 2018, p. 107). Desde então, foram publicados quatro planos nacionais de turismo (2003/2007; 2007/2010, 2013/2016, 2018/2022). Esses planos propõem ações que visam, principalmente, ao aumento do fluxo turístico, à geração de emprego e renda, à qualificação dos profissionais de turismo e à melhoria da competitividade por meio da criação de novos produtos turísticos.

É importante identificar como o MTur se organiza para gerir e planejar o turismo, levando em consideração seu orçamento e as interações entre as partes envolvidas, bem como a fragmentação das tomadas de decisão que envolvem o órgão. A fragmentação nas decisões do Ministério do Turismo ocorre quando as ações e políticas relacionadas ao turismo são tomadas de forma desconexa e descoordenada, sem uma visão integrada e abrangente. Isso significa que diferentes setores ou departamentos dentro do próprio ministério podem tomar decisões que não estão alinhadas entre si, o que pode levar a uma falta de sinergia e efetividade nas ações desenvolvidas. A fragmentação pode ocorrer devido a diversos fatores, como a falta de comunicação eficiente entre as diferentes áreas do ministério, a presença de interesses ou objetivos conflitantes entre os setores envolvidos

Essa fragmentação e complexidade nas decisões impactam diretamente a alocação de

recursos públicos por meio da execução orçamentária. O orçamento do MTur pode incluir recursos provenientes de sua própria programação e de emendas parlamentares. No entanto, os relatórios enviados ao Tribunal de Contas da União (TCU) mostram que há um percentual maior de recursos provenientes de emendas parlamentares. Na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2010, a principal alteração no orçamento do MTur foi a inclusão de emendas parlamentares, o que resultou em um aumento de quase dez vezes o valor inicialmente previsto. Em 2011, mais de 40% dos recursos empenhados foram provenientes de emendas parlamentares. Em 2012, 51% dos recursos corresponderam a emendas parlamentares, enquanto 49% foram provenientes da programação orçamentária. Em 2013, 62% dos recursos empenhados pelo MTur foram provenientes de emendas parlamentares e 38% da programação própria do órgão (Brasil, 2013). Conforme Silva (2020), essa maior dependência de emendas afeta a autonomia do MTur, uma vez que o órgão não tem poder de decisão na alocação desses recursos.

Além disso, é importante destacar que o orçamento do MTur apresenta instabilidades, principalmente devido aos contingenciamentos, sendo os recursos provenientes de emendas parlamentares os mais afetados. Por exemplo, em 2011, houve um contingenciamento de 66% do orçamento inicialmente previsto, e em 2015 esse contingenciamento atingiu 65% (Brasil, 2012; Brasil, 2016). De acordo com o relatório do MTur (2020), o órgão continua enfrentando sucessivos contingenciamentos. Esse cenário de incertezas requer habilidades por parte dos gestores e funcionários do MTur para enfrentá-lo e redefinir as prioridades de execução. Outro dado relevante sobre o orçamento do MTur é a porcentagem reservada para "Restos a pagar"[1][2]. Em 2010, esse valor correspondeu a 61% do orçamento, enquanto em 2011 atingiu 78%, e em 2012 chegou a 83%. Vale ressaltar que esta pesquisa não se trata de um projeto de fiscalização do MTur, mas sim de uma reflexão teórica e analítica sobre as ações conduzidas pelo órgão por meio de sua execução orçamentária.

Na literatura sobre a temática econômica, que inclui financiamento e investimentos no

[1] “Restos a pagar” é uma expressão utilizada no contexto do orçamento público para designar despesas empenhadas, ou seja, compromissos assumidos para pagamento de serviços, compras ou obras, que não foram efetivamente pagos até o final do exercício financeiro. Quando o governo ou um órgão público emite uma ordem de pagamento (empenho) para uma despesa, mas por algum motivo não realizar o pagamento até o encerramento do ano fiscal, essa despesa é registrada como "resto a pagar". Essas despesas não liquidadas no ano de origem são inscritas no orçamento do ano seguinte como "restos a pagar".

[2] “A proposta orçamentária anual por vezes adota hipóteses irrealistas para as contas de receita e despesa, e o Congresso, ao invés de corrigi-las, vale-se disso para rever, para cima, a arrecadação e alocar boa parte ou todos os novos recursos no custeio de emendas parlamentares. O orçamento irreal raramente é vetado pelo Executivo, que prefere contingenciar as outras despesas de custeio e de investimento, passando depois a administrar liberações para empenho e acabando a maior parte inscrita em restos a pagar. Literalmente, [...] A cada ano, as inscrições em restos a pagar crescem proporcionalmente mais que a economia ou o orçamento, por vezes, até o que já tinha sido cancelado é reaberto e se concentram cada vez mais em custeio. Pela dimensão que alcançaram – ao final de 2013 o montante chegou à casa de duas centenas de bilhões de reais –, os restos a pagar se tornaram um orçamento paralelo e um símbolo da debilidade do processo orçamentário brasileiro. (Afonso, 2016, p.19).

turismo, Dantas (2016) identifica autores que se dedicam a estudar o financiamento externo do turismo a partir da análise da influência exercida pelos bancos internacionais de financiamento e seus projetos de ajuste estrutural, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outras organizações internacionais. Todesco e Silva (2021), por sua vez, apontam que a relação entre investimentos públicos e políticas públicas de turismo no Brasil tem sido foco de diversas pesquisas.

As pesquisas sobre alocação de recursos públicos no turismo têm focado principalmente no orçamento do MTur. No entanto, tem sido enfatizada a influência parlamentar nessa composição (Silva, 2020; Yamamoto, 2021), enquanto o poder de decisão do MTur em sua execução financeira ainda não foi contemplado pelas pesquisas. Portanto, este estudo busca preencher essa lacuna, levantando informações para potencializar a tomada de decisão quanto à execução orçamentária do MTur, uma vez que o tema estimula a análise crítica para um melhor entendimento do desempenho do MTur desde sua criação em 2003.

A pesquisa de Silva (2020), por exemplo, discute a influência parlamentar na alocação dos recursos orçamentários do MTur. Nesse caso, a ingerência das emendas parlamentares é destacada como uma das causas para a falta de resultados satisfatórios no desenvolvimento do turismo, uma vez que há um descolamento entre o que é estabelecido nas políticas de turismo e o destino dos recursos investidos. O autor aponta a necessidade de entender a composição do orçamento para compreender o desempenho da política de turismo no Brasil.

A tese de Yamamoto (2021) aborda a alocação dos recursos públicos federais em infraestrutura turística no Brasil realizada pelo MTur nos 65 destinos indutores de 2008 a 2018 e enfoca a relação entre os critérios institucionais e a influência política. O estudo concluiu que os investimentos adotam em parte as diretrizes das políticas nacionais de turismo, mas ainda são moderados pela influência parlamentar, como mencionado por Silva (2020).

Diante dos contributos e lacunas apresentados na literatura, é relevante destacar que, a partir do trabalho de Silva (2020), tem sido identificada a influência parlamentar na execução de políticas, mas ainda há questões que precisam ser discutidas. A pesquisa do autor abriu um caminho para se debater mais afundo outras questões que envolvam turismo, orçamento público e resultados das políticas públicas.

A influência, detectada por Silva (2020), pode ser considerada a ponta do iceberg, uma vez que a discussão deve abordar a estruturação do MTur e de seus planos, os objetivos das políticas de turismo, a definição de critérios para alocação de recursos e como esse processo repercute nos investimentos públicos para o fomento do turismo no país. É necessário observar todas as esferas em uma análise holística e sistemática capaz de desvelar o funcionamento do

sistema de investimento do turismo por parte do MTur, identificando os atores envolvidos, leis, limitações, alcance, histórico e uso do recurso público.

Embora a maior parte dos recursos públicos do MTur seja alocada em infraestrutura (Yamamoto, 2021; Silva, 2020; Todesco & Silva, 2021; Todesco & Adelino, 2021), é necessário identificar outras áreas dignas de receber o apoio e recurso financeiro do governo. Também é pertinente avaliar um maior número de municípios contemplados para compreender o quadro geral da influência do governo na estruturação e planejamento do turismo no país, bem como sua execução orçamentária. Portanto, esta pesquisa busca apresentar um panorama geral da alocação dos recursos públicos federais do MTur no fomento do turismo no Brasil. Além da pesquisa bibliográfica, o estudo utiliza consultas e análise crítica de outras fontes, como a base de dados do painel de transferências abertas, de obras, de indicadores e o painel parlamentar + Brasil.

Assim, a problemática central desta pesquisa incide sobre a programação orçamentária do MTur, uma vez que não foram identificadas pesquisas com essa abordagem, e identifica que vários aspectos influenciam a distribuição dos recursos que o compõem. De acordo com Pires e Motta (2006), o orçamento é o principal instrumento de controle dos recursos públicos. É a concretização das políticas públicas e, por si só, é complexo, delimitando mais do que um cronograma de receitas e despesas.

A delimitação de um orçamento pode ser considerada uma luta de poderes entre grupos de interesse, pois envolve a alocação de recursos públicos que afetam diretamente diferentes esferas e âmbitos da sociedade e grupos sociais. Além disso, corresponde a recursos públicos limitados e sua definição abrange decisões políticas que podem afetar o bem-estar de diferentes grupos da sociedade. Portanto, é recorrente que haja discordâncias e atritos entre diferentes atores políticos e grupos de interesse para determinar como esses recursos serão alocados (Rodrigues, 1985).

A determinação do orçamento público também pode ser influenciada pelas circunstâncias políticas e econômicas do país, bem como pelas predileções do governo. Por isso, é importante que o seu processo de definição seja transparente e que haja espaço para a participação da sociedade civil na definição das prioridades de alocação de recursos (Azevedo et al., 2022).

Entre as lentes teóricas para o estudo do orçamento, destacam-se a teoria do incrementalismo e a Teoria do Equilíbrio Pontuado. No incrementalismo, desenvolvido por Charles Lindblon e posteriormente por Wildavsky (1961), discute-se o modelo orçamentário dos Estados Unidos, no qual cada orçamento público é elaborado com base no orçamento do ano

anterior, com pequenas alterações incrementais. As mudanças anuais na definição da alocação dos recursos públicos são de interesse explicativo para essa teoria. Dessa forma, vários estudos empíricos adotam o incrementalismo para a interpretação e explicação das análises, como Costa e Vital (2018), Fittipaldi, Costa & Araújo (2017), Silva e Ziviani (2020).

Em consonância com Wildavsky, Baumgartner e Jones (1993) desenvolveram a Teoria do Equilíbrio Pontuado na área de Políticas Públicas, também para compreender o modelo orçamentário dos Estados Unidos. Essa teoria complementa o incrementalismo. Os autores defendem o argumento de que os orçamentos sofrem grandes rupturas em um dado momento. Complementarmente, Carvalho (2018) ressalta que utilizar o enfoque da Teoria do Equilíbrio Pontuado para analisar a tomada de decisão na execução orçamentária permite detectar e explicar o comportamento da estabilidade e as mudanças no processo orçamentário.

Com relação à execução financeira, alguns aspectos podem ser considerados contribuintes das mudanças e alterações no orçamento do país e, por conseguinte, do MTur, como as constantes crises econômicas e políticas, eleições presidenciais e alterações na coordenação do MTur e suas respectivas diretorias. A ocorrência e articulação desses eventos torna o estudo do comportamento orçamentário da pasta do turismo brasileiro oportuno.

Quanto ao fator das eleições presidenciais, por exemplo, identificou-se nos planos de governo dos candidatos, posteriormente eleitos Presidentes da República, que nos dois primeiros mandatos do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva apresentou-se o maior número de ações em benefício do turismo, inclusive é nesse período a criação do Ministério do Turismo, ao passo que no segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff (2015-2016) e Jair Bolsonaro (2019-2022) o turismo não foi contemplado em seus planos.

Nesse sentido, o problema central que se apresenta para esta tese é: como o processo orçamentário afetou a capacidade institucional do MTur em cumprir com suas atribuições no que se refere ao seu papel no desenvolvimento do turismo do país, no período de 2003 a 2022?

A hipótese do estudo é que o Ministério do Turismo não possui um bom desempenho na execução de suas competências devido, em grande medida, a forma como seu orçamento é definido e executado, além de problemas de instabilidade política interna e externa ao Ministério.

1.2 Justificativa

A gestão do turismo cabe ao MTur, na escala federal, e, geralmente, às Secretarias de Turismo, no âmbito estadual e municipal. Não se descarta aqui o papel da comunidade e da

iniciativa privada, todavia, é o setor público que muitas vezes dispõe de suporte financeiro advindo do Governo Federal e que precisa legislar para o desenvolvimento do turismo. Conforme Lemos (2013, p. 1409), "boa parte dos estados [...] ainda depende fortemente dos recursos (técnicos, políticos e financeiros) do MTur para viabilizar suas estratégias de gestão e planejamento e a execução de projetos essenciais no setor". Portanto, é necessário desenvolver mecanismos que contribuam com a execução financeira e que sejam capazes de atender ao planejamento estabelecido.

Sob uma perspectiva crítica e interdisciplinar, esta proposta de pesquisa averigua como tem ocorrido o processo orçamentário do turismo no Brasil, a partir da análise do orçamento do MTur. A pertinência do tema proposto também se justifica pelo fato do turismo ser apontado como tábua de salvação e solução para promover a recuperação econômica em um número consideravelmente crescente de municípios.

A relevância deste estudo também se justifica por este se vislumbrar como oportunidade e ferramenta que direciona pesquisadores e profissionais para discutir e compreender a alocação dos recursos públicos federais para o turismo, ao mesmo tempo que lhes confere mais propriedade para monitorar eficazmente o uso do dinheiro público no progresso do turismo, identificando as políticas, os mecanismos e os paradigmas que influenciam as formas de gerir e estruturar o planejamento orçamentário público. Por conseguinte, o alcance dessas competências leva à apreensão de quais seriam os reais compromissos e responsabilidades daqueles que compõem a organização político- administrativa do país.

Ademais, esta investigação busca compreender o sistema de financiamento do turismo com recursos públicos federais e refletir acerca da necessária ruptura com o turismo da forma que está posto, pois a partir dos dados e pesquisas preliminares, percebe-se que o financiamento do turismo é feito ancorado apenas no viés economicista (supervalorizando o aspecto da competitividade de mercado). Contudo, o turismo é mais que isso, vai além dos investimentos em infraestrutura. Isso implica dizer que ao caracterizar e avaliar o *modus operandi* dos investimentos e financiamento para o fomento do turismo, será possível detectar os problemas dele decorrentes e que interferem nos processos, gestão e estruturação do turismo. Bem como permitirá avanços na análise da etapa de avaliação das políticas e avanços no manejo dos recursos.

Assim, os esforços neste estudo se voltam a investigar a literatura e os documentos de domínio público e privado que colaboram para a produção de *insights*, decorrente de reflexões críticas necessárias para a compreensão do funcionamento do sistema político, preenchendo lacunas e encorajando intervenções e elaboração de políticas eficazes de fomento à atividade

turística. Em termos metodológicos, acadêmicos e teóricos também haverá contribuição para o enriquecimento dos estudos acerca da temática, utilizando combinações de métodos, teorias e técnicas de análise de distintos campos do conhecimento. Métodos esses, replicáveis também a outras áreas do saber.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar como o processo orçamentário afeta a capacidade institucional do Ministério do Turismo em cumprir com suas atribuições no que se refere ao seu papel no desenvolvimento do turismo do país no período de 2003 a 2022.

1.3.2 Objetivos específicos

a) Averiguar as atribuições e autonomia do Ministério do Turismo com relação a execução orçamentária;
b) Identificar os principais elementos do processo orçamentário do Ministério do Turismo (MTur), incluindo etapas, critérios de alocação de recursos, variações e prazos no período de 2003 a 2022;
c) Averiguar os avanços e os entraves da execução orçamentária do MTur para a organização estrutural do turismo.

1.4 Estrutura da Tese

A tese está composta em seis seções. Na primeira, apresenta-se a introdução. A segunda seção traz reflexões sobre o papel do Estado no turismo e aborda o financiamento público para o fomento do turismo, em que são debatidos os panoramas mundial e brasileiro.

A terceira seção trata da Teoria do Equilíbrio Pontuado para compreensão do orçamento público, uma vez que esse instrumento retrata a materialização da execução das políticas públicas e representa o jogo de interesses.

Na quarta seção, são apresentados os procedimentos metodológicos com o caminho traçado e suas respectivas justificativas de escolha para atingir os objetivos propostos. Por sua vez, na quinta seção, a análise dos resultados. Na sequência, as considerações finais expõem as

principais ideias apresentadas, a síntese das contribuições e limitações da pesquisa, bem como os direcionamentos para estudos futuros. Por fim, são acrescentadas as referências, os apêndices e os anexos.

2 TURISMO E O PAPEL DO ESTADO

A dificuldade econômica enfrentada por diversos países no Pós-Segunda Guerra Mundial e outras consecutivas crises contemporâneas na mesma esfera (como a crise do Petróleo, em 1973) estimularam o aumento da valorização e procura por atividades econômicas capazes de trazer um alento e recuperação para as referidas economias. Nesse sentido, o turismo ganhou notoriedade, sendo apontado por muitos governos como tábua de salvação, dada a sua potencialidade para a geração de recursos financeiros em relativo curto prazo. No entanto, com limitações, essa perspectiva abriu espaço para se conceber o turismo apenas como uma atividade econômica, para além de negligenciar a complexidade multidimensional do consumo e de seus consumidores reais e potenciais (Molina, 2005).

Para superar tal perspectiva reducionista, Molina (2005) sugere a necessidade de se compreender em profundidade a definição de turismo, apreender sua essência e conduzir suas manifestações, por meio de instrumentos racionais. Assim, o autor considera que muitos conceitos apresentados por pesquisadores da área, bem como pelos próprios órgãos de turismo, como a Organização Mundial de Turismo (OMT), são técnicos, parciais, descritivos e restritivos por conceber o consumidor (turista), em função das condições e consequências do seu deslocamento às localidades receptoras. Mesmo considerando o aglomerado diverso de atividades empresariais criadas para satisfazer as necessidades de turistas e de outros tipos de consumidores (a exemplo de hospedagem, restauração, agência de viagens, transportes, serviços culturais, lazer e recreação), esta é apenas uma parte de um todo maior denominado turismo.

No mundo contemporâneo, é notória a necessidade do Estado se adaptar às novas demandas sociais e econômicas. Nesse ínterim, o turismo tem ganhado espaço e sido analisado no âmbito acadêmico. O papel do Estado no turismo se transformou ao longo dos anos (como mostrado no Quadro 1).

Quadro 1 – **Transformação do papel do Estado em relação ao turismo.**

Autor	**Transformação do papel do Estado em relação ao turismo**
WTO (2000)	Na década de 1960 era caracterizado como financiador de empreendimentos turísticos e provedor de infraestrutura e de serviços diretamente ligados ao turismo como hotel, transporte de passageiros e agência de viagem.
Dredge e Pfoor (2008)	A partir da segunda metade do século XX houve uma tendência dos governos de adotar a filosofia de gestão neoliberal. Ela reduziu o envolvimento direto deles em muitas áreas, com o argumento de facilitar os investimentos privados e permitir à sociedade assumir a responsabilidade pelas suas próprias necessidades.
WTO (2000)	A partir do final do século XX o Estado passa a atuar desregulamentando, além de

	assumir um papel predominantemente de coordenador, estimulador e parceiro do setor privado (inclusive delegando a este a oferta de serviços públicos).

Fonte: Gomes (2015, p. 61).

Destaca-se que não se trata de um padrão em todos os países, uma vez que a atuação do Estado no turismo pode ser diferente nas localidades, sobretudo por se tratarem de destinos com diferentes formações, culturas, ideologias, etc. A gestão pública ocorre de distintas maneiras, "desde modelos institucionalmente frágeis, vinculando o turismo a outros setores sociais ou econômicos, até mesmo modelos complexos, com inúmeras instituições e relacionamentos diversos" (Bordini, 2007, p. 3).

Assim, "as características próprias de um destino determinam o tipo de atuação, que se espera do poder público na esfera do turismo" (Solha, 2004, p. 23). Similarmente, a maneira de conduzir a organização, o planejamento e a política do turismo e sua expansão em nível mundial contribuiu para as mudanças no modo de gestão e do papel do Estado nesse processo. Isso porque a expansão do turismo, juntamente com outras atividades econômicas, estimulou o aumento da competitividade, da profissionalização e da preocupação social e ambiental. Daí emerge a necessidade de uma postura comprometida do Estado para oferecer um ambiente propício para o seu desenvolvimento.

Também é necessário explicar que a política de turismo é diferente do planejamento turístico, embora seja comum haver confusão na compreensão desses conceitos. A política está relacionada à definição de objetivos do desenvolvimento, de visão a longo prazo, enquanto o planejamento é realizado a partir das definições da política (Solha, 2004). Segundo a autora, "a discussão sobre política e planejamento turístico permite compreender as possibilidades e os limites para a atuação do poder público na promoção do desenvolvimento turístico" (Solha, 2004, p. 21). As funções e atribuições do Estado para o turismo podem ser analisadas através do Quadro 2.

Quadro 2 – **Funções desempenhadas pelo Estado no desenvolvimento do turismo.**

Função do Estado	**No turismo**
Coordenação	Colocar o interesse da comunidade geral acima dos interesses específicos do conjunto de atores envolvidos na implementação de uma política de turismo.
Planejamento, Elaboração de política e criação de estrutura.	Responsabilidade de definir os rumos do desenvolvimento considerando o desejo coletivo como fio condutor
Legislação e regulamentação	Definir a regulamentação para organização do turismo (leis, decretos, resoluções, taxa de acesso, entre outros).

Empreendimentos	Exercer função empresarial/empreendedora quando não há iniciativa privada interessada.
Incentivos	Incentivos patrocinados pelo Estado para o desenvolvimento da iniciativa privada no turismo
Atuação social	Promover o turismo social
Promoção do turismo	Promoção do turismo em regiões emissoras de turistas.
Participação	Este tipo de função é muito restrito (centro de convenções, por exemplo), evidenciando as tendências neoliberais de privatização
Indução	Nessa modalidade a criação de infraestrutura é um dos principais campos de atuação.
Controle	Cruz (2000) denuncia as consequências espaciais resultantes da ineficácia do Estado no (re)ordenamento do espaço, principalmente no que se refere às políticas de turismo, relegando ao mercado tal função.
Proprietário dos meios de produção (grandes indústrias)	o Estado detém o controle de diversos serviços e produtos consumidos no âmbito do turismo, seja a prestação de serviços em diversos segmentos (transportes, cultura, eventos), sejam os lugares (equipamentos culturais, reservas ecológicas, sítios históricos e arqueológicos, entre outros).
Proprietário fundiário	No caso do turismo de "sol e mar", o domínio sobre as áreas de marina e áreas de preservação (dunas, lagoas, mangues, falésias). O direito à desapropriação e precedência na ocupação das terras favorece também a condição do Estado como proprietário fundiário.
Promotor imobiliário	Esta promoção se vale das estratégias do "place marketing", que atraem não somente turistas, mas fluxos distintos de capitais (financeiros, industriais, construção civil, comércio e serviços). A atuação se assemelha aos artifícios utilizados pelas empresas na mercantilização dos seus produtos.

Fonte: Solha (2004, p. 28-29) e Bordini (2007, p. 3), Dias (2003, p. 126-128), Paiva (2011).

Para a realização das funções descritas no Quadro 2, faz-se mister dispor de recursos financeiros e humanos capacitados, bem como de parcerias com a iniciativa privada e comunidade em geral. Dias (2003, p. 126-128) identifica áreas que necessitam do envolvimento do órgão público para gestão do turismo e as funções-desempenhadas pelo referido setor.

O papel do Estado no turismo perpassa por várias funções e pode contribuir para o sucesso desta atividade. Podendo desempenhar um papel importante na coordenação do turismo, planejamento, promoção, na criação de infraestrutura, na regulamentação, na atuação social e no fornecimento de incentivos para o desenvolvimento do turismo. Quando o Estado adota uma abordagem estratégica para o turismo, ele pode ajudar a criar um ambiente favorável para beneficiar a comunidade economicamente e socialmente, bem como contribuir para melhorar a experiência dos turistas, visitantes e cadeia produtiva do turismo incentivando o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Relativamente aos aspetos benéficos para o turismo, o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2020, p. 11) aponta que os países estão fortalecendo os mecanismos de coordenação e implementação de políticas de turismo, reformando a gestão do destino, modernizando regulamentações, adotando soluções digitais, fortalecendo o diálogo com a sociedade civil e engajando o setor privado na formulação de políticas. Esses esforços, conforme o relatório mencionado, são para lidar de forma eficaz com a superlotação em destinos populares, difundir a economia e outros benefícios para áreas que atraem menos visitantes, desenvolver novos produtos para expandir a temporada e incentivar o aumento da produtividade, melhorar o uso de recursos e empregos mais estáveis.

Ademais, os países enfrentam dois desafios na gestão do turismo atualmente: alavancar os benefícios da transformação digital e garantir que políticas de turismo sustentável sejam implementadas; e o desafio para muitos governos é garantir que as políticas e medidas acordadas em nível nacional possam ser consistentemente entregues em nível subnacional, garantindo que "as comunidades locais e as regiões em que estão localizadas possam compartilhar plenamente os benefícios de um turismo bem planejado e administrado e florescer no longo prazo" (OCDE, 2020, p. 20).

Na literatura, sob a perspectiva geográfica, é possível detectar estudos com foco na produção e consumo do espaço que consideram o Estado como um dos principais agentes de transformação/organização do espaço, seja em prol do turismo ou não (Brandão 2013, p.24) e análise geográfica na compreensão dos efeitos do turismo nos núcleos urbanos.

Nessas abordagens apresenta-se o papel do Estado na provisão de infraestrutura, na legitimação da sua ideologia e na idealização e implementação de políticas públicas. A infraestrutura compreende seu papel na organização do espaço para dinamizar o turismo. A idealização corresponde ao apelo ao turismo como ferramenta para o desenvolvimento econômico dos lugares e representação do desejo da sociedade.

Paiva (2011, p. 126-127) defende que a interferência do Estado na produção e consumo do espaço turístico não é neutra: "O Estado, por sua natureza intrínseca, não constitui uma instância autônoma e neutra em relação aos interesses divergentes dos diversos grupos sociais, mas uma representação dos interesses econômicos e políticos hegemônicos em um determinado contexto socioespacial".

Ademais, Cruz (2009, p. 126) aponta que as decisões políticas consideram basicamente as exigências do "mercado do turismo", considerando-se tenuamente as necessidades das comunidades impactadas pelos investimentos ou expansão das atividades turísticas. Nesse contexto, os processos de consulta e participação popular nos processos decisórios são

praticamente inexistentes ou, quando previstos formalmente, não garantem o efetivo controle social.

Harvey (2018), na obra "A Loucura da Razão Econômica", aponta para a relação entre turismo e capitalismo, destacando que o mercado turístico é intensivo em mão de obra e surgiu como uma forma de compensar a perda de empregos na indústria manufatureira e em setores tradicionais de geração de valor. O autor também ressalta que o turismo mercantiliza os recursos naturais gratuitos e está organizado sob uma lógica capitalista. Essa reflexão permite inferir que o autor percebe e critica a forma como o turismo frequentemente é utilizado para gerar lucros para as elites empresariais, em detrimento do bem-estar coletivo.

O Estado desempenha um papel importante no turismo, sendo responsável pela provisão de infraestrutura e serviços básicos, além de regulamentar o setor e fornecer incentivos à iniciativa privada. No entanto, existem críticas em relação ao desempenho do Estado na gestão do turismo. Alguns dos principais problemas relacionados ao papel do Estado no turismo incluem a falta de envolvimento da comunidade local, principalmente devido à falta de participação adequada dos governos no processo de desenvolvimento e gestão do turismo, mesmo quando os residentes locais são diretamente afetados. Isso pode levar a conflitos entre os interesses dos moradores locais e os investidores da área, bem como a um impacto negativo na cultura, sociedade e meio ambiente local.

Além das políticas públicas, é importante destacar as ações relacionadas ao planejamento urbano, que são de responsabilidade do Estado, como os planos governamentais (federal, estadual e municipal) e os planos diretores (Paiva, 2011). Conforme Paiva (2011, p. 127), o Estado também atua como agente produtor do espaço, de acordo com a legislação, por meio da participação, indução e controle (Quadro 2).

As funções citadas no Quadro 2 apontam o Estado como um produtor do espaço e articulador com outros agentes em prol do desenvolvimento do turismo. O Estado moderno é uma das condições essenciais para a viabilização do processo de acumulação capitalista (Paiva, 2011, p. 126). Ainda segundo Paiva (2011, p. 158), os objetivos pretendidos pelo Estado não se concretizam plenamente porque o turismo, assim como as demais atividades da acumulação capitalista, “produz configurações espaciais contraditórias em diversas escalas (do global ao local), exacerbadas historicamente pelo acúmulo das desigualdades socioespaciais e pelo conflito de interesses dos diversos agentes envolvidos (Estado, mercado, diversos estratos da sociedade).

Sampaio (2019, p. 22) também destaca que nos estudos críticos da geografia interessa a reflexão sobre:

> Denunciar o papel do Turismo no processo de acumulação capitalista e na supressão dos direitos relativos ao espaço das populações; demonstrar a estreita vinculação entre o processo de expansão espacial do Turismo e o processo de acumulação capitalista; investigar os impactos das representações simbólicas no processo de produção/reprodução e consumo do espaço turístico; conhecer os agentes que atuam e como atuam, junto à produção do espaço turístico; desvelar as dinâmicas de produção/destruição/reprodução dos espaços turísticos; criticar a atuação do Estado no processo de transformação e apropriação espacial; analisar a degradação ambiental pelo uso indevido do solo, a poluição, etc.

Para Sampaio (2019), os aspectos supracitados representam propostas teóricas voltadas às necessidades do mercado e alheios aos interesses da comunidade. E isso se dá especialmente pelo capital ser compreendido como um pilar para análises críticas ao turismo, uma vez que este é identificado como uma das categorias basilares para a produção, reprodução e consumo do espaço.

Hintze (2013, p. 345), ao analisar os conceitos de planejamento do turismo apresentados por Ruschmann (2002), OMT e outros autores, identifica que o papel do Estado para o turismo é retratado como uma forma de atendimento ao capital, pavimentando as vias para facilitar o acesso ao turismo.

> Neste caso, a academia é quem exige e reforça o papel do Estado como elemento fundamental ao planejamento do turismo. Assim, a academia acaba atuando como agente do mercado e procurando – por meio do poder de seus enunciados – exortar o Estado a ‘cumprir’ uma série de obrigações e ‘conceder’ privilégios para que o mercado (turístico) possa atuar. Quando a autora faz afirmações deste tipo, ela colabora com este processo e leva adiante a capilarização do mercado, pois o discurso de tal autora já tem seus próprios códigos contaminados pelos do mercado (Hintze, 2013, p. 345).

Acredita-se que o Estado deve exercer um papel basilar no planejamento do turismo, todavia não especificamente pavimentando privilégios para o mercado, mas contribuindo com a inserção da comunidade, encontros entre culturas e preservação do meio ambiente em que se vive. Vários autores corroboram com uma visão crítica sobre o papel do Estado e dos governos no turismo. O quadro 3 apresenta alguns deles.

Quadro 3 – **Visão crítica sobre o papel do Estado.**

Autor	**Sobre o que escreveu**	**Crítica**
Fayos-Solà (1996)	Papel dos governos na gestão do turismo.	Os governos devem trabalhar para promover uma abordagem mais sustentável para o turismo.
Weaver (2006)	O Estado usa o turismo como uma forma de promover o crescimento econômico, em detrimento das preocupações sociais e ambientais.	O turismo deve ser gerido com uma ênfase na proteção das comunidades locais e do meio ambiente
Tazim Jamal (1995); Jamal, drEdge (2015)	Turismo como uma forma de imposição de ideias e valores dominantes sobre a cultura e a identidade das comunidades visitadas pelos turistas.	Os governos devem trabalhar para desenvolver políticas de turismo que contribuam com a promoção do respeito à diversidade cultural e a inclusão social.
Higgins-Desbiolles (2008, 2021)	Turismo pode ser usado como uma forma de "commodificação" dos lugares e culturas, transformando-os em produtos para serem consumidos pelos turistas	Os governos devem envolver as comunidades locais no processo de desenvolvimento do turismo e trabalhar para garantir que os benefícios do turismo sejam distribuídos de forma equitativa e que as culturas e os lugares visitados sejam respeitados.

Fonte: organizado pela autora (2022).

A partir da análise do quadro 3 percebe-se uma preocupação com medidas que vão além do espectro econômico e do turismo como atividade econômica. São perspectivas que envolvem implementação de políticas de proteção ambiental, conservação do patrimônio cultural, apoio ao turismo comunitário e a promoção da participação democrática na tomada de decisões sobre o planejamento e desenvolvimento do turismo, bem como benefícios distribuídos de maneira equitativa.

Além das situações abordadas destacam-se outras preocupações que o Estado precisa levar em consideração no planejamento e desenvolvimento do turismo como a exploração dos trabalhadores locais, especialmente aqueles que são mal remunerados e trabalham em condições precárias no setor informal, sem benefícios e proteções trabalhistas. A degradação ambiental também deve ser uma preocupação do Estado, elaborando políticas que visem reduzir danos ambientais, como a perda da biodiversidade, o desmatamento, a poluição, entre outros.

Também constituem críticas ao papel do Estado no turismo o foco das políticas específicas em aumentar o número de turistas em detrimento de estratégias que busquem garantir que o turismo seja benéfico para as comunidades e o meio ambiente (Richards & Hall, 2000). Nesse sentido, Costa e Buhalis (2011) sugerem que uma abordagem mais estratégica e colaborativa seja necessária para a gestão do turismo, envolvendo não apenas o governo, mas

também as empresas privadas, as comunidades locais e outras partes interessadas.

Presume-se que seja necessária uma abordagem mais crítica-reflexiva em relação ao turismo, levando em conta os interesses das comunidades locais e a preservação da cultura e do meio ambiente. Isso ocorre porque o Estado frequentemente age em favor dos interesses de grandes empresas e empreendedores do setor turístico, sobretudo, pela promessa de geração de emprego e renda, esquecendo os interesses da população como um todo e do meio ambiente, além de ser complacente em relação a questões como desigualdade social, degradação ambiental e deslocamento forçado de populações locais.

O turismo deve ser usado como uma ferramenta para promover o diálogo entre as culturas e a diversidade cultural. Assim, é papel do Estado trabalhar para desenvolver políticas turísticas que promovam a preservação da diversidade cultural e permitam que as comunidades locais se beneficiem do turismo de forma justa e sustentável.

É notório o papel que o Estado exerce sobre o turismo, mas muitos países enfrentam desafios significativos na implementação de políticas de turismo eficazes, influenciados principalmente pela falta de recursos e capacidade institucional que dificultam a coordenação e implementação de políticas na área.

Também há desafios relacionados a falta de planejamento estratégico devido à elaboração de políticas de curto prazo, sem objetivos claros, à descontinuidade política, à falta de coordenação entre diferentes níveis de governo e à falta de regulamento eficaz. Isso pode ocasionar um desenvolvimento desordenado de destinos turísticos, exploração excessiva de recursos naturais, conflitos entre diferentes setores e interesses (locais x investidores) e falta de fiscalização adequada. Faz-se necessário que o Estado adote uma abordagem estratégica e coordenada entre as várias instâncias e atores do turismo para desenvolver seu papel e políticas de forma responsável.

De todo modo, faz-se necessário compreender as competências e o papel exercido pela União, estados e municípios na estruturação e planejamento do turismo. Para realizar tais funções, é imprescindível apresentar uma estrutura administrativa capaz de realizá-las, bem como estar ciente que apenas uma coordenação nacional é insuficiente para atender as demandas do turismo.

Bordini (2007, p. 3) realça que a “gestão pública do turismo se dá de distintas maneiras, desde modelos institucionalmente frágeis, vinculando o turismo a outros setores sociais ou econômicos, até mesmo modelos complexos, com inúmeras instituições e relacionamentos diversos”. Devido à quantidade de unidades ligadas à estruturação do turismo, julgou-se necessário apresentar quais as formas de analisá-las. O quadro 4 apresenta as opções para

análise.

Quadro 4 – **Formas de analisar as organizações turísticas.**

Formas	**Categorias**
Geograficamente	Internacional, nacional, regional, estadual, ou provincial e local
Propriedade	Governamental, semigovernamental ou privada
Função ou tipo de atividade	Regulamentadora, prestadora de serviço, comercial, fomentadora, consultoria, pesquisadora, associação profissional, organização comercial e de consumidores
Segmentos	Transporte, agente de viagem, operadora turística, hospedagem, atrações e recreação
Motivação	Com ou sem fins lucrativos

Fonte: Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002, p. 82).

No aspecto internacional, a principal e mais conhecida entidade é a Organização Mundial do Turismo (OMT), uma agência executiva do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que contribui com o fomento do turismo no mundo. Funciona como um fórum global no que concerne às políticas de turismo e orientação para promover o setor. É uma organização intergovernamental com sede em Madrid, financiada pelas contribuições dos seus membros, composta por 138 países, territórios, instituições privadas e educacionais. Uma das suas principais tarefas é transferir *know-how* em turismo para países em desenvolvimento, gerar pesquisas e estatísticas de mercado e estimular o crescimento econômico através do turismo.

Com relação às organizações nacionais, trata-se do órgão responsável por orientar as esferas estaduais e municipais quanto à organização do turismo. O organismo de nível nacional contribui, segundo Solha (2004, p. 30), "na implementação das estratégias e ações definidas na política de turismo do país", com uma preocupação maior em promoção e publicidade, especialmente voltada ao exterior.

Na esfera estadual, o turismo é promovido como um instrumento para o desenvolvimento econômico. Na maioria dos estados, há um setor público responsável pelo turismo. De acordo com Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002, p. 90), "esses organismos desenvolvem programas de informação, divulgação, propaganda e pesquisa relacionados às atrações recreativas, históricas, rodoviárias e turísticas do estado como um todo".

Em uma análise dos órgãos estaduais de turismo nos Estados Unidos, Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002) ressaltam que cada um dos 50 estados daquele país tem uma agência governamental para desenvolvimento e promoção do turismo. As receitas gerais dos estados

constituem a única fonte para os órgãos turísticos em 21 estados e outros utilizam impostos sobre hospedagem e outras taxas relacionadas ao turismo.

No Brasil, Solha (2004) fez uma pesquisa para identificar a atuação do poder público estadual na promoção do desenvolvimento turístico do país. No estudo, a autora identificou que todos os estados brasileiros possuem um setor específico para atender ao turismo. A maioria dos organismos (14) foram criados no período de 1990 a 2003, não tendo sido criado nenhum na década de 1980 e sete deles na década de 1970. Entre as atividades de responsabilidade dos órgãos estaduais na pesquisa referida encontram-se sobretudo: articulações políticas, elaboração e execução de programas e projetos; promoção; divulgação; apoio técnico para o desenvolvimento de destinos e negócios, planejamento turístico. Apenas seis órgãos apontaram o oferecimento de incentivos financeiros e fiscais para o desenvolvimento do turismo e a captação de investimentos também apareceu em poucos órgãos (2). A pesquisa também apontou que as tarefas atribuídas aos órgãos nacionais e estaduais de turismo são semelhantes.

Uma das poucas diferenças constatadas foram as relacionadas à organização de eventos, uma vez que as entidades estaduais costumam realizá-los para divulgar o estado, enquanto os nacionais optam por participar de eventos internacionais divulgando o país. Como principal dificuldade para realização das atividades, todos os organismos citaram a escassa disponibilidade de recursos financeiros (Solha, 2004).

Com foco nos órgãos estaduais de turismo na região da Amazônia Legal, composta por 9 estados brasileiros, a pesquisa de Todesco (2013, p. 144) também identificou que “a baixa dotação orçamentária é considerada uma das principais dificuldades enfrentadas pelos órgãos oficiais de turismo da região”.

Diante da autonomia imposta pelo federalismo, percebe-se formas diferentes de lidar com o turismo no âmbito estadual, por exemplo: em Minas Gerais, foi criado o ICMS turístico (Silva & Passador, 2016); já em São Paulo, as Estâncias Turísticas (Solha et al., 2010) e no Mato Grosso do Sul, uma programação local de classificação turística (FUNDTUR, 2017; 2021).

Com relação à instância municipal, é nela que ocorre a maior proximidade com os cidadãos. No Brasil, o estímulo para a gestão municipal do turismo foi o Plano Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT (Solha, 2004), influenciado pela Constituição de 1988 e o paradigma da descentralização.

Percebe-se desse modo, que a gestão do turismo ocorre a partir das relações intergovernamentais e multiníveis ao considerar a União, o Estado e o Município, o que denota hierarquia para tomada de decisão, caso não haja compreensão das competências de cada ente

federativo no desenvolvimento do turismo.

Mas, como tomar decisões para planejar o turismo diante de tantas instâncias e necessidades de pensar um novo turismo? Fazito (2020, p. 7) destaca que planejamento "é [...] construção racional de um futuro desejável e viável". Para tanto, é preciso pensar o presente, modificar o que está equivocado agora. Em vez de grandes empresas dominando o mercado, por que não economias compartilhadas, substituindo-as? A solução para o planejamento do turismo passa pelo que Fazito (2020, p. 8) defende: "é impossível separar razão e emoção no planejamento das sociedades. A transformação ou manutenção do *status quo* depende da forma como esses afetos são conduzidos ou manipulados. As transformações políticas não são o resultado das ideias, mas dos afetos: novos afetos produzem grandes ideias".

O turismo é um fenômeno social complexo e como tal, tem essência no ócio e num conjunto de manifestações (ideológica, política, econômica, social, psicológica e físico ambiental) que se relacionam e atuam entre si (Molina, 2005). É neste contexto que o planejamento do turismo adquire relevância, no momento em que é capaz de induzir e controlar manifestações úteis para a aprendizagem e o desenvolvimento de indivíduos e grupos humanos.

Por sua vez, o conteúdo do planejamento necessita estar de acordo com a realidade local. É preciso analisá-la e condicionar as ações ao problema, de modo que não haja uma metodologia como única e correta, já que os problemas das localidades não são idênticos. "Apesar de não existir regras para planejar, é possível descrever o processo lógico de pensamento que implica o fato de planejar" (Molina & Rodriguez, 2001, p. 80).

Rahmafitria, Oktadiana e Putro (2020, p. 8) afirmam que "a necessidade de planejamento turístico só foi considerada quando os resultados do planejamento inadequado foram considerados prejudiciais para a comunidade e/ou meio ambiente". Os autores se debruçaram sobre as origens acerca do planejamento do turismo no Ocidente, caracterizando-o em cinco grupos: 1) Era sem planejamento turístico explícito (1900-1940); 2) Era do planejamento voltada para aspectos físicos e instalações turísticas (começando na década de 1940); 3) Era de planejamento orientado para a demanda (começando na década de 1960); 4) Era do planejamento sustentável (década de 1980 até o presente); 5) Engajamento da comunidade e Era de participação (década de 1990 até o presente). Grupos que serão detalhados abaixo.

1) A era sem planejamento turístico explícito (1900-1940)

Pesquisadores que estudam o tema nesse período identificaram que até 1940 o planejamento do turismo era incipiente e baseado no mercado (Rahmafitria, Oktadiana & Putro,

2020)

2) A era do planejamento voltada para aspectos físicos e instalações turísticas (começando na década de 1940)

O foco do planejamento do turismo era a construção de instalações físicas para atrair turistas, isto é, a construção de componentes da cadeia produtiva do turismo como alojamentos, restauração, sistemas de transportes, entre outros. Os autores exemplificam essa fase com a Ásia, que durante vários governos incentivou a instalação de hotéis como prioridade para o planejamento do turismo (Rahmafitria, Oktadiana & Putro, 2020).

Ademais, os modelos e reflexões apresentados estão ancoradas no discurso hegemônico da teoria da modernização. A concepção do turismo nesse período (1950 a 1960) é de que seria capaz de contribuir com o desenvolvimento econômico e os destinos poderiam se desenvolver em etapas, como defendido no ciclo de destinos turísticos de Butler (1980), que mostra a evolução de um destino com base no ciclo do produto em seis etapas (exploração, envolvimento, desenvolvimento, consolidação, estagnação e rejuvenescimento ou declínio). Trata-se de um modelo genérico, que procura explicar o padrão de desenvolvimento turístico de todos os destinos sem considerar as peculiaridades de cada um. De acordo com Sampaio (2019, p. 52):

> As críticas a esse modelo se tornaram comuns ao longo das últimas décadas e podem ser reunidas em torno de questões conceituais e de mensuração, como a falta de unidade e padrões de análise, já que a dinâmica das mudanças no tempo é percebida pelo volume de visitação das localidades turísticas, que oscila conforme a fase, e pela natureza e extensão da oferta de instalações turísticas e não turísticas, associadas a tipos de turistas. Entretanto, devido à notoriedade desse modelo e sua ampla discussão, o próprio Butler, em 2004, revisa-o em suas orientações iniciais e diante do contexto atual, para responder alguns desses questionamentos, da aparente universalidade e capacidade de previsão e reafirmar sua relevância na contemporaneidade.

A autora reforça que resquícios do modelo ainda são proferidos em discursos de planejadores e empreendedores influenciados pelas pesquisas acadêmicas, que o retratam como um modelo a ser seguido, mesmo não correspondendo à realidade.

É no paradigma da modernização que números positivos do turismo são demonstrados e passa a ser visto como uma estratégia de desenvolvimento, capaz de promover empregos, gerar divisas, aumentar o Produto Interno Bruno (PIB) e atrair capital de desenvolvimento. Também

é incentivada, a presença do turismo nos planos de desenvolvimento dos países. Ademais, o balanço de pagamentos passa a ser um dos números mais divulgados na área (Telfer & Sharpley, 2002). O quadro 5 mostra ações no turismo representadas no paradigma da modernização.

Quadro 5 – **Paradigma da modernização e Turismo.**

Modernização	**Ação**	**Autores**
Teorias de Perroux (1988)	Os planejadores do governo mexicano usaram uma abordagem de polo de crescimento ao desenvolver centros turísticos ao longo da costa	Kemper (1979)
Infraestrutura	Os requisitos de infraestrutura para o turismo também têm sido usados como ferramentas de desenvolvimento regional	Peppelenbosch e Tempelman (1973)
Conceitos econômicos	Teoria de consumo e produção, estrutura de mercado, análise de custo-benefício, análise econométrica e análise de multiplicadores têm sido aplicados ao turismo	Eadington e Redman (1991)
Estado para criar as condições prévias para o crescimento econômico	Nos países em desenvolvimento, onde há um setor privado fraco, o governo pode ter que atuar como empreendedor para atrair investimentos estrangeiros para o desenvolvimento do turismo.	Jenkins (1980b)
A produção do turismo sob a modernidade assume a forma de consumo	O turismo é comoditizado e consumido como um produto de experiências e prazer. Ele também aparece como um consumo simbólico, relacionado à cultura de diferenciação de status e segmentação de mercado	Wang (2000)

Fonte: Telfer e Sharpley (2002, p. 52).

As ações do Quadro 5 sintetizam o discurso hegemônico que aparece nas pesquisas sobre planejamento turístico, como a teoria de Perroux, a qual serviu de embasamento teórico para o desenvolvimento do turismo no México e influenciou o Brasil também, seja no Nordeste do país ou como inspiração para a principal política de turismo, nomeadamente, o Programa de Regionalização do Turismo. As pesquisas também demonstraram que uma das principais preocupações daqueles que planejam o turismo está atrelada à implantação de infraestrutura turística para dotar os municípios capazes de atrair turistas. Todos os textos apresentados até então demonstram a presença do paradigma da modernização como fio condutor das políticas e planejamento do turismo.

Fazito (2020, p. 24) observa que a função do turismo no paradigma da modernização se remete a transformar “o que não é desejável ('tradicional'/'atrasado') em bens de consumo. Lugares que não foram totalmente alcançados pela modernização são vistos como 'exóticos', 'distantes', 'desconhecido', lugares para 'aventura' e 'descoberta'. Lugares com esses recursos são explorados como locais turísticos" . O autor identifica que o discurso hegemônico da

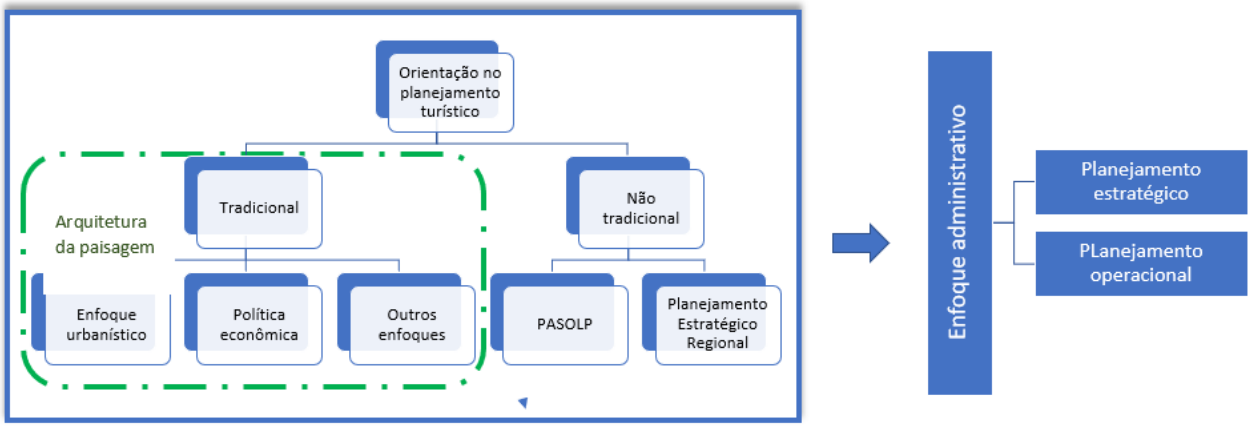
modernização cria uma dicotomia entre tradicional e moderno, sendo a modernidade, o desejo que sobressai.

3) Era de planejamento orientado para a demanda (começando na década de 1960):

O turismo começou a ganhar atenção como um impulsionador das economias regionais. Com o advento do turismo de massa, especialmente após a Segunda Guerra, observou-se uma mudança no planejamento turístico, focado agora para atender uma demanda numerosa de viajantes, como fruto de parcerias público-privadas. Contudo, estimulados pelos efeitos provocados pelo turismo com relação aos aspectos físicos, os referidos autores destacam que se criou um senso de urgência para o planejamento (Rahmafitria, Oktadiana & Putro, 2020)

Acerenza (2003) divide as orientações adotadas no planejamento turístico em dois grupos: tradicionais e não-tradicionais (Figura 1), sendo o primeiro constituído por enfoques, que restringem o âmbito do planejamento. Para o autor, essa restrição não contempla todos os fatores envolvidos no desenvolvimento do turismo.

Figura 1 – **Enfoques no planejamento turístico.**



Fonte: Acerenza (2003).

Como pode ser visualizado na Figura 1, Acerenza (2003) demonstra que o grupo tradicional se divide em a) enfoque urbanístico; b) enfoque de política econômica; e c) outros enfoques. Por sua vez, Anjos (2004) com base em Acerenza (2003) nomeia esses mesmos enfoques em: espacial (enfoque urbanístico ou geográfico), econômico (político-econômico); e estratégico (estratégia regional no planejamento)

O enfoque urbanístico atua como um guia de investimento e de controle. Ele se fundamenta na análise detalhada e na avaliação física dos recursos turísticos com base na

qualidade e possibilidade de exploração de tais recursos para o turismo. Culmina na elaboração de um plano de desenvolvimento físico. Tal enfoque foi a base dos planos de desenvolvimento turístico durante a década de 1960 na Europa. Manteve sua influência na América durante os anos 1970, a partir do "efeito demonstração" das experiências europeias e influência das empresas de consultorias e de profissionais de origem francesa, inglesa e italiana, que foram contratados para colaborar com a elaboração dos primeiros planos e programas de desenvolvimento turístico em vários países do continente americano (Anjos, 2004). Ainda conforme Acerenza (2003, p. 64), o enfoque urbanístico na América "parte de uma análise exaustiva do ambiente físico e culmina na preparação de um plano para o aproveitamento e uso do solo"ou seja, culminava na elaboração de um inventário turístico. "O fato de o modelo de planejamento ser elaborado por um arquiteto contribuiu para o não aprofundamento suficiente em outras áreas" (Acerenza, 2003, p. 65). "O enfoque urbanístico transformou o órgão de turismo numa secretaria executora de projetos de obras físicas" (Acerenza, 2003, p. 123). De acordo com Anjos (2004), o enfoque espacial tem como objetivo atender ao crescimento do turismo, se baseando na orientação para os investimentos dos setores públicos e privados.

O enfoque de política econômica recorre ao emprego de metodologias e técnicas em outros campos da atividade econômica, se adaptando ao turismo. Anjos (2004) reforça que o referido destaque é fruto da dinâmica econômica mundial da época. O estabelecimento de novas linhas de crédito destinadas ao fomento do turismo por agências internacionais de desenvolvimento (como o Banco Mundial e o BID) contribuiu para impulsionar o novo foco e representou um grande estímulo para a elaboração de planos destinados ao desenvolvimento do turismo. Começou a ser desenvolvido na Europa no fim da década de 1960 e se expandiu, a partir dos estudos da UNCTAD apresentados no Seminário sobre Desenvolvimento do Turismo realizado, em 1968, em Berna, na Suíça. Já na América, a influência do novo enfoque se deu, a partir de 1974 (Acerenza, 2003). Anjos (2004) recorda que o principal desejo era proporcionar desenvolvimento econômico e social aos destinos.

O alcance parcial dos enfoques discutidos nos parágrafos anteriores deu lugar a propostas que buscavam não só integrar o turismo no processo de desenvolvimento econômico e social, mas também o ordenamento territorial do país como um todo. Nesses termos, se destacam o modelo *Products Analysis Sequence for Outdoor Leisure Planning (*Pasolp) e o Planejamento Estratégico Regional do turismo (Acerenza, 2003, p.70). O primeiro modelo foca na formação do "produto turístico", é sobre ele que gira todo o processo de planejamento turístico. Apesar de ser classificado como enfoque não tradicional por Acerenza (2003, p. 73), o próprio autor reconhece que "o modelo Pasolp está mais orientado para o planejamento físico do

que para a condução do planejamento integral do turismo como um todo". Trata-se de um plano mais rigoroso do que as perspectivas tradicionais. No segundo modelo há uma orientação para a solução dos aspectos físicos do desenvolvimento turístico. Entretanto, traz novos elementos ao processo de planejamento turístico.

Acerenza (2003) aponta ainda que os modelos descritos (tradicionais) estavam usando uma perspectiva de arquitetura da paisagem e originaram diversos problemas por ser um planejamento parcial do turismo. Sob a ótica da administração pública, o autor ressalta que "o planejamento turístico se converteu num fim em si mesmo, uma vez que não era coordenado com outros setores, que poderiam estar relacionados ao desenvolvimento do turismo" e alheio aos processos e procedimentos administrativos, aos quais o órgão nacional de turismo tinha que se ajustar, como parte integral da estrutura administrativa do setor público. Por exemplo, enquanto o organismo nacional de turismo planejava uma ação, o poder legislativo estava debatendo outra (Acerenza, 2003, p. 79-80).

Assim, considerando que os modelos não tradicionais também não atendiam a um planejamento integrado do turismo, Acerenza (2003, p.121) sugeriu um novo prisma: "o administrativo", dividido em planejamento estratégico e planejamento operacional, que implica em tomar decisões quanto à: a) definição dos objetivos e formulações da política; b) determinação da estratégia de desenvolvimento; e c) especificação dos programas de ação correspondentes.

4) A era do planejamento sustentável (década de 1980 até o presente)

Período em que as dimensões ambiental, cultural e social atraíram o interesse do Governo, embora os autores evidenciem que o conceito sobre sustentabilidade tenha gerado conflitos na formulação de políticas, uma vez que é difícil de se implementar (Rahmafitria, Oktadiana & Putro, 2020).

Anjos (2004) também destaca, como propostas mais integradoras, os modelos de planejamento indicados por Cooper *et al.* (2001), Molina e Rodriguez (2001), McIntosh *et al.* (1999) e Lickorish e Jenkins (2000), conforme quadro 6.

Quadro 6 – **Modelos de planejamento turístico.**

Autor	**Modelo**
Cooper *et al.* (2001)	O modelo apresenta uma estrutura, que incorpora etapas de vários outros planos, inclui uma fase de monitoramento e reformulação de plano. […] Os fracassos no planejamento são encarados como possibilidades de novas intervenções, visando a melhoria contínua do

	processo.
Molina e Rodriguez (2001)	Duas fases constituem o processo de elaboração deste tipo de planejamento: a definição e a aplicação. Na definição são executados o diagnóstico e o prognóstico, estabelecidos os fins e selecionados as estratégias e os instrumentos.
McIntosh *et al.* (1999)	Neste modelo, o processo de planejamento se inicia com a definição da escala, tamanho, mercado, caráter e propósito do planejamento.
Lickorish; Jenkins (2000)	Na primeira fase, ocorre a análise da demanda e da oferta do destino turístico. Somente com uma análise minuciosa, ocorre a previsão da demanda. O segundo passo consiste em determinar o custo e garantir o financiamento do plano. Somente com esta etapa concluída ocorre a implementação do plano. Os passos que seguem, monitoramento e avaliação, visam garantir a continuidade do processo.

Fonte: Anjos (2004, p. 107-110).

As propostas supracitadas diferem dos primeiros modelos apresentados até aqui, pois tentam observar o planejamento do turismo de uma perspectiva integrada, trazendo, portanto novas contribuições para a elaboração e implementação do planejamento turístico e como enfatizado por Anjos (2004), os modelos sugeridos incluem a necessidade de avaliação e controle. O referido autor também apresenta propostas de planejamento com enfoque sistêmico similares a de outros, são eles: Planejamento Estratégico de Turismo (Acerenza, 1987), Planejamento Econômico do Turismo (Gómez, 1990), Processo Integrado de Planejamento do Turismo (Hall, 2001) e Planejamento e Gestão do Desenvolvimento do Turismo Sustentável (Rebollo *et al.*, 2001).

As principais semelhanças e diferenças entre os modelos de planejamento dos autores supracitados com enfoques em economia, política, estratégia e sustentabilidade são destacadas por Anjos (2004, p. 137): “Acerenza (1987, 1992) desenvolve uma proposta percebendo o sistema turístico como um fato dinâmico, notadamente ligado pelo elemento turista”. Gomes (1990) evidencia o caráter político do planejamento; Hall (2001), a colaboração e interação durante o processo de planejamento e “O projeto planejamento e gestão do desenvolvimento turístico sustentável (METASIG) foca as bases do processo de planejamento e gestão em um sistema de indicadores integrados” (Anjos, 2004, p. 138).

Com base nas convergências entre os modelos apresentados, quais sejam: “planejamento e gestão estratégicos; necessidade de desenvolvimento de um sistema de informações pertinentes aos objetivos; sistema de indicadores amplo e integrado; processo colaborativo com viés altamente político; caráter sistêmico e processual”. Em Anjos (2004), a proposta de um modelo sistêmico utiliza como embasamento teórico os constructos teoria de sistemas, na gestão por processos, nas dimensões da sustentabilidade e na integração entre os processos de planejamento e gestão. Assim, “apresentou algumas vantagens em relação aos demais modelos

existentes, subsidiadas pela consistência de sua base conceitual e abrangência das pesquisas aos diversos modelos disponíveis, e ainda referendada pelo processo de verificação de sua aplicabilidade no município de Itapema, em Santa Catarina" (Anjos, 2004, p. 247).

5) Engajamento da comunidade e era de participação (década de 1990 até o presente)

Momento de considerar a população entre as partes interessadas para o planejamento do turismo, propondo modelos colaborativos e participativos capazes de resultar em uma abordagem de baixo para cima. Na prática, as relações entre sociedade, governo e mercado costumam enfrentar conflitos. Para Rahmafitria, Oktadiana e Putro (2020, p. 5), "muitos exemplos locais revelam que o interesse próprio e uma falta de confiança entre as partes interessadas podem inviabilizar muitos planejamentos turísticos e esforços colaborativos".

Para haver sucesso no planejamento, é necessário envolvimento dos setores público, privado e comunidade. O planejamento turístico sofre influência da gestão e as políticas públicas das instâncias de governança[3] atreladas ao desenvolvimento de uma destinação (Maracajá & Pinheiro, 2020). Por outro lado, para Fratucci e Moraes (2020), os instrumentos, técnicas e métodos de planejamento escolhidos influenciam na gestão do turismo.

A partir da análise dos modelos, termos e discussões apresentadas anteriormente, percebe-se uma melhora quanto à visão para o planejamento, isto é, antes existiam modelos de planejamento, que olhavam parcialmente para o fenômeno. Agora, se sabe que é necessária uma visão holística de planejamento. Em virtude de se tratar de uma atividade complexa, envolve inúmeros atores e setores.

Outro paradigma presente nas pesquisas sobre planejamento turístico anteriormente é o neoliberalismo. A relação entre neoliberalismo e turismo é mostrada no quadro 7.

Quadro 7 – **Relação entre Neoliberalimo e turismo.**

Instituição	**Ação**
Agências internacionais	Agências internacionais têm fornecido financiamento para desenvolver planos e infraestrutura de turismo
UE concedeu financiamento aos países ACP (África, Caraíbas e Pacífico) no âmbito da	A União Europeia prestou assistência aos países em desenvolvimento nas seguintes áreas: infraestrutura,

[3] As instâncias de governança no turismo podem ser denominadas de grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento turístico local e regional, instituídos com o objetivo de realizar articulação com representantes do poder público, iniciativa privada e terceiro setor para execução das ações voltadas ao desenvolvimento do turismo. (Silva, Trindad, César & Viana, 2019, p. 655).

Convenção de Lomé	recursos humanos, desenvolvimento de produtos e mercados, preservação de recursos e desenvolvimento de estratégias.
O Banco Mundial financiou uma série de planos e resorts de política de turismo	Resort Nusa Dua, em Bali (U $ 14,3 milhões), Pomun Lake Reso, República da Coréia (US $ 25 milhões), Puerto Plata Resort, República Dominicana (US $ 25 milhões) e o Projeto de Desenvolvimento do Turismo do Sul de Antalya, Turquia (US $ 26 milhões) (Inskeep & Kallenberg, 1992).
Duas das agências do Grupo do Banco Mundial, incluindo a Corporação Financeira Internacional (IFC) e a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA), participaram ativamente do setor	Os investimentos em turismo da IFC envolvem (1) investimentos iniciais em economias em transição que abrem o setor privado (2) a criação de infraestrutura hoteleira crítica para o desenvolvimento de negócios e (3) apoio à reabilitação e modernização de infraestruturas hoteleiras existentes e obsoletas.
Banco Mundial	A maioria dos projetos realizados pode ser classificada em uma das seguintes categorias: infraestrutura; programas ambientais onde o foco é frequentemente no ecoturismo; proteção do patrimônio cultural; e pequenas empresas (pequenas e médias empresas).
Vantagem comparativa	Poirier (1995) afirmou que o futuro do desenvolvimento do turismo na Tunísia, por exemplo, centrava-se na vantagem comparativa do pensamento econômico e nas pressões externas em relação às medidas de ajuste estrutural. Além disso, há uma ênfase na privatização com a integração dos mercados.
Modernização das leis	Em 1980, o governo da Turquia mudou suas políticas para o setor privado e aprovou a Lei de Investimento Estrangeiro. Esta lei permitia até 100% de investimento estrangeiro em projetos ou joint ventures com bancos e empresas de desenvolvimento turcos.
Incentivos a investimentos e isenções fiscais	O governo na África permitiu e aumentou o papel do setor privado no desenvolvimento do turismo, reconhecendo o papel do mercado no uso eficiente dos recursos (Dieke, 1995).

Fonte: Telfer e Sharpley (2002, p. 58).

As medidas de ajuste estrutural impostas pelos órgãos multilaterais influenciaram na forma de organização e planejamento do turismo, tirando o papel de empreendedor do Estado presente no paradigma da modernização. No neoliberalismo, como pode ser visto no quadro 7, o Estado atua em função do mercado como possibilidade de uso eficiente dos recursos e desregulamentação. Facilita os investimentos privados, reduz seu papel, mas continua como ente importante no planejamento turístico.

2.1 A Gestão Pública do Turismo no Brasil

A presente subseção objetiva apresentar e refletir a gestão pública do turismo no Brasil para compreender a importância das instituições em todo o processo. Autores como Cruz (2002), Panosso Netto e Trigo (2009) descreveram o histórico das políticas e planejamento do turismo classificando-os em três fases. Por sua vez, Nascimento (2015) adotou a mesma periodização, porém procurou relacionar as fases históricas aos paradigmas de administração (patrimonialismo, burocrático e gerencial). Complementarmente, Fazito (2013), Todesco (2013) e Macêdo (2018) acrescentaram uma quarta fase aos aspectos históricos da gestão pública e planejamento turístico no Brasil, a partir da criação do MTur em 2003 (Quadro 10). Desse modo, a presente pesquisa fez a narrativa histórica do planejamento do turismo, a partir das quatro fases apresentadas por Todesco (2013) e Macedo (2018) com ênfase nos paradigmas de administração apresentados por Nascimento (2015) especificamente na origem e uso dos recursos financeiros adotados para a estruturação do turismo no Brasil.

Quadro 8 – **Fases da institucionalização do turismo no Brasil.**

Autor	**Fases**	**Período**
Cruz (2002)	Pré-história jurídico-institucional	1938 – 1966
	Primeira política nacional de turismo	1967 – 1991
	Reestruturação da Embratur	A partir de 1992
Panosso Netto e Trigo (2009)	Turismo como panaceia	1970-1975
	Crises econômicas cíclicas	1975- 1995
	Ciclo de mudanças positivas	A partir de 1996
Nascimento (2015)	Os primeiros órgãos oficiais de turismo	1939 -1966
	Criação do Sistema Nacional de Turismo (SISTUR)	1966-1991
	Reformulação da EMBRATUR e a criação do MTur,	A partir de 1991
Todesco (2013); Macedo (2018)	Fase da “pré-história” jurídico-institucional do turismo	1938 -1966;
	Primeira política nacional de turismo e criação da EMBRATUR,	1966- 1991;
	Reestruturação da EMBRATUR à política nacional de turismo	1991- 2002.
	A criação do MTur e o enxugamento das funções da EMBRATUR	A partir de 2003
Fazito (2013)	Primeiras regulamentações do turismo	1938 -1966
	Turismo em regime autoritário	1966-1991

	Descentralização e ‘ecologização’ do turismo	1991-2002
	Regionalização e priorização do turismo	A partir de 2003

Fonte: organizado pela autora (2023).

Como se percebe, há similaridades nos períodos de cada fase da institucionalização do turismo no Brasil, apenas a narrativa de Panosso Netto e Trigo (2009) apresenta um período temporal diferente dos outros e a nomenclatura adotada por Fazito (2013) também difere da maioria dos autores que abordam e investigam o contexto econômico atrelado às fases da estruturação do turismo no país. De toda forma, todos eles tiveram a pesquisa de Cruz (2002) como base inicial. No presente estudo os marcos na institucionalização do turismo serão apresentados por décadas.

No Brasil, até a criação do primeiro órgão de turismo (em 1966), demonstra-se a falta de prioridade do turismo para o governo, com ações parciais, uma vez que a gestão era voltada para alguns setores do turismo como meios de hospedagem, agências de viagens, comércio de passagens aéreas e não uma gestão holística. É nessa fase (1938 a 1966), que ocorre a criação dos primeiros órgãos administrativos no âmbito estadual (Amazonas e Maranhão, em 1959 e 1962, respectivamente) (Todesco, 2013). Solha (2004) acrescenta a criação de mais alguns órgãos estaduais de turismo no referido período. Em contrapartida, Cruz (2002) destaca que a criação do primeiro órgão de turismo não foi acompanhada de uma política formalizada para gestão do setor, de modo que sem uma política para orientar as ações, o referido departamento priorizou a promoção e divulgação do Brasil. Na contextualização histórica coincidente dessa fase, Fazito (2013) relembra o período entre guerras e a institucionalização das férias remuneradas na Europa. Ambas as situações contribuíram para uma era de expansão do turismo.

Nascimento (2015) assinala que remonta desse período, a execução do modelo de administração pública burocrática no país, marcado por intervencionismo estatal nas agências de viagens e turismo e hotelaria. A autora conclui que o Estado “determinava como as empresas turísticas deveriam atuar, porém não as consultava para entender a realidade dos serviços por elas prestados” (Nascimento, 2015, p. 63).

O turismo ganhou estrutura institucional pública a partir da década de 1970, contudo teve o primeiro órgão criado em 1966 (Embratur e CNtur) com o Decreto Lei nº 55/1966 (Beni, 2006). A criação do Conselho Nacional de Turismo e da EMBRATUR, autônoma administrativamente e com patrimônio próprio, assinala a segunda fase na linha do tempo da administração pública do turismo (Cruz, 2002; Todesco, 2013; Nascimento, 2015). A partir de então, competia “ao CNTur, [...] a formulação das diretrizes norteadoras da política nacional de

turismo; a EMBRATUR, a execução e promoção dessa política; e ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), dadas suas funções diplomáticas, a promoção e divulgação do turismo nacional no cenário internacional" (Nascimento, 2015, p. 64). Assim, se compôs o primeiro sistema de turismo brasileiro e a primeira estrutura pública a planejar e gerenciar o turismo no Brasil (Beni, 2006).

Ainda nesse período, havia destaque às ações direcionadas ao setor hoteleiro, sobretudo com o uso de estímulos financeiros e fiscais. Conforme Fazito (2013, p.101), "a ideia de uma Política Nacional de Turismo tornou-se um mero conjunto de incentivos em vigor para apoiar o setor hoteleiro no Brasil".

Na década de 1970, foram criados diversos fundos para o financiamento de projetos ao desenvolvimento do turismo (Fundo Geral do Turismo - FUNGETUR, Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FINOR, Fundo de Investimento da Amazônia - FINAM e Fundo de Investimentos Setoriais - FISET). Houve uma expansão do sistema financeiro e apoios para atrair empresários privados para investir no turismo. Ainda de acordo com Fazito (2013, p. 102), para se beneficiar desses incentivos, "os empreendimentos tiveram que ser enquadrados nos objetivos dos programas de desenvolvimento do turismo em seus respectivos estados e municípios e deveriam estar sob gestão da EMBRATUR".

O primeiro foco de investimento do turismo no país através dos incentivos fiscais foram os hotéis de grande porte. Para Beni (2006), a Embratur se equivocou no direcionamento e posicionamento do mercado, uma vez que não se atentou para a "importância da adequação desses investimentos às características socioeconômicas do país para o correto atendimento do seu fluxo turístico interno" (Beni 2006, p. 24). Essa não adequação contribuiu para a frustração do mercado diante das baixas taxas de ocupação das acomodações.

Ainda na década de 1970, dois problemas afetaram o turismo: 1 – estrutural: crise do petróleo e aumento das dívidas brasileiras provocaram inflação, recessão e comprometeram o desenvolvimento nacional, inclusive do turismo; o 2 – conjuntural: a operação e a gestão dos serviços turísticos foram comprometidas por não se pensar em preservação ambiental e formação de profissionais qualificados (Trigo & Panosso Netto, 2009). Contudo, foi a fase em que o turismo começou a ser reconhecido como uma atividade econômica importante para o país devido ao potencial de contribuição para o aumento da renda nacional, tendo inclusive recebido incentivos e regulamentos semelhantes aos da indústria, conforme Decreto n. 55/66 (Cruz, 2002). "A maioria dos recursos para órgãos estaduais de turismo era obtida do próprio Governo Federal, por meio da EMBRATUR ou por financiamentos internacionais para investimentos em hotelaria." (Trigo & Panosso Netto, 2009, p. 59). Durante o período de 1970 a 1979, foram

criadas mais organizações estaduais de turismo, cada uma com uma configuração diferente da outra (no Pará, em 1972, por exemplo).

Na década de 1980, com a nova Constituição, passou-se por um período de transição. De acordo com Beni (2006, p. 25), acreditava-se que "a melhor forma de organizar a política de turismo seria o estabelecimento de um colegiado (Embratur, CNTur e Ministério da indústria e Comércio) do setor". Para o autor, essa configuração é centralizadora e apresentava deficiências nos processos decisórios, principalmente por não ter representatividade da iniciativa privada.

A década de 1980 foi envolvida por inúmeros problemas socioeconômicos e o turismo ficou praticamente estagnado, de acordo com Trigo e Panosso Netto (2009). Trata-se de uma fase também envolvida pela redemocratização do país e a promulgação de uma nova Constituição Federal, que propôs o paradigma da descentralização e da gestão participativa (Nascimento, 2015). Com a nova Constituinte, o turismo passa a ser da responsabilidade do poder público em todos os níveis de governo. É também nessa fase, em que há uma aproximação entre o Estado e demais atores na gestão do turismo, a partir dos organismos consultivos e ocorre a abertura ao capital estrangeiro no fomento do turismo brasileiro, estimulando também a inserção das grandes cadeias hoteleiras internacionais no mercado nacional.

Inspirado pela ideologia neoliberal, tal período basicamente "desregula a atividade turística, revogando do Decreto n. 55/66, a competência da CNTUR para regulamentar o funcionamento das empresas de turismo e, a partir da Lei n. 6.505/ano dispõe que somente empresas cadastradas na EMBRATUR poderiam explorar atividades turísticas" no país (Fazito, 2013, p. 102).

Em 1991, a Embratur passou por uma reestruturação, tornando-se autarquia responsável pela execução da política nacional de turismo e o CNTUR foi extinto. Ambas as situações marcam o início da terceira fase da gestão pública do turismo no Brasil e dos órgãos oficiais de turismo do governo federal (Macêdo, 2018; Fazito, 2013; Todesco, 2013).

A Lei n.º 8.181, de 28 de março de 1991, reestruturou a Embratur dotando-a de responsabilidades com a formulação e execução da política nacional de turismo, posto que o Sistema Nacional de Turismo composto pela Embratur juntamente com o CNTUR e o Ministério das Relações Exteriores foi desfeito. A partir de 1992, a Embratur foi vinculada e desvinculada de diversos Ministérios (Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, em 1992, e Ministério do Esporte e Turismo, em 1999) (Todesco, 2013). Nesse período também foram criados e recriados vários órgãos estaduais de turismo em todo o país. Interessa dizer que em todo esse processo organizacional do turismo, é vislumbrada uma política governamental,

segundo uma abordagem econômica.

Em 1992, foi divulgado o primeiro Plano Nacional de Turismo e, em 1996, divulgado o documento denominado Política Nacional de Turismo: principais diretrizes, estratégias e programas - 1996/1999, no qual constavam as bases para o processo de descentralização e para a gestão integrada e participativa do turismo no Brasil.

Com o Decreto n.448 de 1992, de acordo com Fazito (2012), nota-se que o foco do desenvolvimento do turismo foi diversificado, deixando de ser apenas incentivos aos investidores privados de hotéis para uma visão, que passou a incluir cultura e conservação ambiental, desenvolvimento local, social e econômico. Cumpre informar que segundo Cruz (2002) e Fazito (2013), o Plantur não foi implantado. Fazito (2013) recorda que o início da década de 1990 foi um período conturbado no cenário político brasileiro tendo culminado em 1992 no *impeachment* do presidente Fernando Collor, acusado de corrupção, seguida de instabilidade econômica, que impactou fortemente todos os setores do governo. Contudo, com a reabertura da economia e a estabilização da democracia ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, o turismo encontrou condições propícias para uma segunda onda de crescimento.

A partir de 1996, investimentos nacionais e estrangeiros ocorreram em hotéis, parques temáticos e projetos ligados ao entretenimento. A Política de Turismo de 1996 foi materializada no Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que vigorou até 2002 e foi no âmbito dele, que foram criados os conselhos e os fundos municipais de turismo, muitos dos quais não chegaram a funcionar efetivamente (Cruz, 2002; Nascimento, 2015). Ademais, foi considerada, a articulação entre governo e setor privado para atingir seus objetivos.

O PNMT foi criado para melhorar o produto turístico brasileiro através da conscientização dos municípios e dos seus habitantes sobre os benefícios econômicos do turismo e da importância da descentralização do planejamento turístico. Nesse sentido, o PNMT, criado através da Portaria n. 130, de 30 de março de 1994, trabalhou com a descentralização da gestão do setor e classificação de municípios turísticos. A adesão ao programa se dava de forma voluntária e caracterizou a primeira ação pública de turismo no período de redemocratização. Oliveira (2008, p. 189) destaca que também "constituíram metas do PNMT, o fortalecimento das relações entre os órgãos públicos e a iniciativa privada local", bem como, o incentivo para a criação dos Conselhos Municipais de Turismo. Além do PNMT também são originários dessa fase:

> Programa de Ação para o Turismo do Nordeste Desenvolvimento (*PRODETUR*), estruturado com recursos externos, provenientes em sua quase totalidade do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e do BIRD – Banco Mundial que investiu

> fortemente em infraestrutura básica e de serviços na região nordeste do país. Os recursos e investimentos destinados a esse programa foram concentradamente aplicados na construção e operacionalização dos aeroportos da região; [...] o *PROECOTUR* (também teve alocação de recursos do BID e do BIRD), para financiar projetos de turismo na região amazônica, que aliou economia desenvolvimento e conservação ambiental), os investimentos voltaram-se concentradamente para a elaboração de projetos turísticos aliados a preservação ambiental; [...] os *Parques do Brasil* , lançado no final da década de 1990, cujo objetivo era aproveitar o ecoturismo potencial dos parques nacionais para gerar crescimento econômico e benefício social para essas regiões, cujo principal e bem-sucedido modelo é o do Parque Nacional de Iguaçu (Beni, 2006, p. 27-28).

Em 2002 foi divulgado um relatório de análise das ações do PNMT intitulado "Retratos de uma caminhada: PNMT - 8 anos". Brusadin (2005) constatou que a análise não constitui uma avaliação crítica do programa, pois se trata de divulgação por parte do Governo Federal. O autor enfatiza que o relatório priorizou aspectos quantitativos das ações, registrados pela política de municipalização do turismo, como o número de municípios que aderiram ao programa e oficinas realizadas. Para além disso, foi considerado um plano bem-sucedido, por não ofertar recursos financeiros, mas incitar à autonomia dos municípios. Particularmente, Brusadin (2005) destaca que no relatório evitou-se relatar as "dificuldades encontradas em alguns municípios brasileiros quanto à questão da metodologia, da falta de recursos financeiros e da questão política" (Brusadin, 2005, p. 11).

Dentre os aspectos negativos, Brusadin, ainda evidencia: 1. Rintur - avaliação feita a partir do "próprio poder público municipal, das condições para a prática do turismo no município apresentando profundos problemas de credibilidade e eficiência, podendo ser altamente manipulada" (Brusadin, 2005, p.10), pois o formulário "era preenchido por pessoas sem nenhuma base técnica ou critérios metodológicos definidos cientificamente." (Brusadin, 2005, p. 10); 2. falta de clareza na definição de quais são os critérios a serem adotados para determinar a potencialidade turística de uma dada localidade; 3. ingerência política na elaboração dos planos e projetos, que teve como efeito, o bloqueio da participação efetiva da sociedade civil, bem como a interrupção de diversas oficinas; 4. falta de recursos disponíveis para aplicação nos planos e projetos turísticos, o que acabou por desmotivar e desmobilizar a população diante de outras necessidades mais prementes; 5. a criação do Conselho Municipal de Turismo e a realização do Plano Diretor, que se tornaram inviáveis devido à falta de participação efetiva da sociedade na formulação do Conselho; 6. método das oficinas não adequados à

realidade da sociedade brasileira.

> A ideia inicial do programa envolvia uma decisão por parte do poder municipal e dos munícipes, uma vez que o programa não oferecia aportes financeiros. Pelo documento observa-se uma mudança nesse perfil que pode ser entendida como um desvio em relação à proposta inicial de autonomia e adesão voluntária. Os recursos, inicialmente inexistentes, passam a surgir sendo que, ao final de 1999, o PNMT possuía 1 milhão de reais para sua aplicação, estando incluído a partir do ano de 2000, no Plano Plurianual do Governo Federal (PPA) [...]. É interessante essa observação mesmo que o fato da existência da verba destinada não implique em gasto real, uma vez que todo o dinheiro gasto deveria ser aprovado pelo Congresso. O intrigante é a ausência, no relatório, de uma indicação de quais foram e onde foram gastas as verbas recebidas, já que o Governo Federal não repassava recursos financeiros aos municípios, somente materiais e conhecimento por meio do moderador que aplicava a metodologia nas oficinas. Na forma como está no relatório pode-se supor que a realização das oficinas passou a ser uma espécie de negócio financiado pela EMBRATUR o que justificaria o aumento na destinação de recursos (Brusadin, 2005, p. 11).

Apesar de seus problemas, o PNMT deixou um legado de descentralização no processo de planejamento do turismo, o que fica claro no futuro do planejamento turístico no Brasil (Fazito, 2013). Segundo Vânia (2015), é no início dos anos de 1990 que há uma mudança no papel do Estado e, consequentemente, no paradigma da administração pública adotado no Brasil. Tais mudanças vão ser refletidas na gestão do turismo na escala federal, estadual e municipal.

Ao implementar o PNMT, um dos entraves para a sua operacionalização foi a definição do que era um município turístico, uma vez que o próprio poder público municipal era responsável por definir se o município era turístico através do Rintur. Assim sendo, pode-se considerar um município como turístico aquele que tem o turismo como processo de organização social.

De acordo com Rodrigues (2020, p. 23), “o produto turístico só é comercialmente competitivo se for ofertado dentro das expectativas do mercado”, isso significa que é necessário ofertar infraestrutura turística para atender às necessidades daqueles que visitam o município turístico e que prepará-lo para o turismo é um processo que estimula a competitividade.

A preparação com estratégias de competitividade se encontra no planejamento para desenvolver o turismo na localidade, que pode unir esforços com outros municípios a partir da

integração de uma região turística (Portaria n. 205/2015 do Ministério do Turismo) (Brasil, 2015). O potencial turístico está relacionado aos atributos endógenos de um território, podendo ser dimensionado, a partir da identificação e da valoração dos recursos naturais e culturais que condicionam este potencial. Ademais, o potencial precede o atrativo e é definido pelas características endógenas de um lugar ainda não preparado para o consumo turístico, cujo recurso é a base para o potencial turístico (Gomes, 2019, p. 49).

O entendimento do que seja potencial turístico é de fundamental importância para sua avaliação, uma vez que orienta decisão de gestores públicos sobre investimentos com reflexos no desenvolvimento regional, motivo pelo qual, sua mensuração não pode ser negligenciada dentro do contexto de planejamento turístico. A avaliação do potencial turístico, conforme salienta Cunha (2008), é uma ferramenta que auxilia no planejamento da localidade.

Para investir no planejamento do turismo, é necessário identificar se o município está apto, ainda que todos queiram investir no turismo. É preciso avaliar cuidadosamente se há recursos e atrativos turísticos. Nesse sentido, destaca-se que ambos têm conceitos diferentes, embora haja estudos que os consideram como sinônimos. Com efeito, Braga (2007) faz essa diferenciação em seu livro "planejamento: teoria e prática" como opção de escolha para os planejadores do turismo ao decidir inventariá-los. Para a autora, os recursos turísticos constituem a matéria-prima do turismo, pois é essa matéria que pode se tornar um atrativo. Já o atrativo é o elemento, que dispõe de características para atrair visitantes/turistas, proporcionando a experiência turística. Ou seja, o atrativo é o recurso trabalhado e o recurso precede o atrativo.

Acrescenta-se ainda o recurso como um atributo endógeno do local; enquanto, o atrativo representa algo criado, estruturado para receber visitantes (Torres, Martínez & Beserril, 2017). O quadro 9 apresenta as dimensões normativas de avaliação do potencial turístico de uma localidade.

Quadro 9 – **Matriz de dimensões de avaliação do potencial turístico de localidades receptoras.**

Dimensões	**Categoria de análise**	**Indicadores**
Normativo-Institucional	Estrutura	Existência e atuação do órgão oficial de turismo.
		Existência e atuação do conselho municipal de turismo.
		Existência e gestão do fundo municipal de turismo.
		Existência e atuação de outras organizações não governamentais de fomento e promoção do turismo
	Instrumentos de planejamento e gestão pública e compartilhada	Existência de plano de desenvolvimento turístico/plano diretor de turismo em vigor

	do turismo	Existência de legislação turística, urbana, ambiental e/ou de proteção ao patrimônio e de mecanismos de fiscalização do cumprimento da legislação.
		Existência de créditos e/ou de incentivos fiscais ao desenvolvimento turístico.
		Inserção do município em planos, programas e/ou projetos de desenvolvimento turístico de âmbito estadual, regional e/ou nacional.
	Comunicação e distribuição	Possibilidade de integração do município em roteiros e/ou circuitos.
		Ações de divulgação.

Fonte: Almeida (2009, p. 181).

O Quadro apresentado acima por Almeida (2009) aborda outras dimensões, categorias de análise, indicadores, critérios e pontuações. Uma vez que se detecte a potencialidade turística e se desenvolvam as dimensões normativo-institucionais, é fundamental buscar compreender como o processo é financiado, de onde vêm os recursos e para onde vão.

No início da década 2000, pela primeira vez, o turismo obteve uma pasta própria com a criação do Ministério do Turismo (em 2003) através do Decreto n.º 4.653 de 27 de março de 2003, "com o desafio de fazer do turismo uma atividade relevante no Produto Interno Bruto (PIB) nacional" (Todesco, 2013, p. 127). Criado em 2003 com a missão de "desenvolver a área como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas" (Brasil, 2018A, p. 107). O Ministério do Turismo desde sua criação, desenvolveu quatro planos nacionais: PNT 2003-2007, 2007-2010, 2013-2016 e 2018-2022. Entre as ações propostas nos planos de turismo do MTur constam frequentemente e principalmente: o aumento do fluxo turístico, a geração de emprego e renda, a qualificação dos profissionais de turismo e a melhoria da competitividade através da criação de novos produtos turísticos. No que se refere às metas de criação de emprego, não é informado, por exemplo, a qualidade e caracterização dos empregos, se são formais, nem quais os indicadores de desenvolvimento. Dentre as críticas e argumentos apresentados pelos entrevistados do artigo produzido por Tasso, Moesch e Nóbrega (2021), como políticas equivocadas do MTur, os autores destacam:

> Metas ambiciosas, pouco realísticas, estruturadas de "cima-para-baixo", centradas exclusivamente no enfoque quantitativo e de aspectos econômicos e financeiros; não priorizam aspectos socioambientais e a mitigação dos impactos e dos custos que a prática turística impõe à sociedade; não se assemelha a uma política de Estado que procura corrigir falhas no processo, mas sim a um programa de mercado que se preocupa apenas

> com o contexto fim do setor produtivo. São ridiculamente superficiais, por não tratarem sobre a qualidade dos empregos a serem gerados, e pelo total descaso com questões relacionadas aos interesses e direitos dos trabalhadores do setor; replicam modelos globais, aplicados desde a década de 1970, e demonstram que os departamentos governamentais responsáveis pelo Turismo são dominados por interesses empresariais (*trade* turístico) e ambições individuais, ferindo a pluralidade de oferta local. (Tasso, Moesch & Nóbrega, 2021, p. 12-13).

Nessa fase, há um novo modelo de administração pública do turismo cujos integrantes são: o MTur, a Embratur, o Conselho Nacional de Turismo (CNT) e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. De acordo com Fazito (2013, p. 114), "uma semelhança entre todos os três documentos discutidos acima é que eles retoricamente reconhecem a importância de envolver diversos setores da sociedade, mas refletem apenas os interesses da comunidade empresarial". A Embratur ficou responsável exclusivamente pela promoção e *marketing* turístico do Brasil no exterior, o CNT foi recriado.

Em 2005, pela primeira vez, foi rompido o limite recorde de 5 milhões de turistas estrangeiros no Brasil após a criação do MTur. O ano de 2006 também recebeu 5 milhões de turistas. Importa observar que os anos 2005 e 2006 marcam o final do primeiro mandato do Presidente Lula. O incremento do fluxo turístico nacional e internacional em níveis acima da média mundial em 2005 foi um dos fatores preponderantes para que o Ministério do Turismo participasse diretamente da reestruturação dos aeroportos brasileiros. Em 2006, foram destinados para essas obras R$350 milhões pelo Ministério do Turismo. Apesar disso, em 2006 e 2007 houve um apagão aéreo.

No exercício de 2006, foi aplicado R$ 1,409 bilhão em apoio às ações do setor, excluídos os gastos com pessoal ativo e inativo (R$ 30,5 milhões), o que corresponde a um crescimento próximo a 96,8% em relação ao ano anterior (R$ 716,3 milhões). Considerando os limites autorizados anualmente, conforme decretos de programação financeira, o MTur tem, desde a sua criação, procedido à execução de quase 100% do limite disponibilizado para o órgão (Brasil, 2010, p. 34).

Um destaque dessa fase corresponde à Lei Geral do Turismo, criada em 2008, através da qual, são definidas as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor de turismo. Embora o sistema seja descentralizado, ele é dominado por representantes da comunidade empresarial, que desenvolvem os objetivos reais da política (Fazito, 2013). Outro ponto importante é o Programa de Regionalização do Turismo, criado a

partir do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT).

"Compreende a política oficial de turismo e sua ordenação jurídico-administrativa que se manifesta no conjunto de medidas de organização e promoção dos órgãos e instituições oficiais, e estratégias governamentais que interferem no setor" (Beni, 1998, p. 99). González (2018, p. 18) explana que o principal instrumento da política de turismo é a lei que regula o setor e é através dela, entre outras coisas, "que são estabelecidos critérios para que um território ou evento possa ser considerado de interesse turístico". Contudo, em sua visão tais leis por muitas vezes têm respondido com atraso o turismo, posto que se trata de uma área inovadora que está em constante mudanças (como lidar com o advento do Airbnb, Uber e outras plataformas colaborativas). Destaca-se que González (2018) está se referindo a realidade das Comunidades Autônomas da Espanha, país onde está localizada a cidade Sede da Organização Mundial do Turismo, principal órgão de turismo no mundo.

O orçamento do Ministério do Turismo brasileiro é um dos mais baixos em relação aos outros órgãos do Governo Federal. De acordo com Mendonça Sobrinho (2018), entre 2003 e 2014, o Turismo estava entre os menores orçamentos de toda a esplanada, e recorrentemente estava entre os ministérios mais desprestigiados do ponto de vista orçamentário, no referido período. Assim, sua verba foi incrementada significativamente com as emendas dos Senadores e Deputados. Ao considerar as emendas que figuram nos recursos de investimentos, o MTur aparece entre os cinco ministérios com maior percentual de recursos para execução de emendas orçamentárias durante o período de 1999 a 2010. Mendonça Sobrinho (2018) ressalta que "quanto maior o orçamento de investimentos, maior será a capacidade dos partidos executarem políticas com benefícios concentrados destinados aos seus redutos eleitorais" (Mendonça Sobrinho, 2018, p. 132). Mais de 60% dos recursos orçamentários do MTur no período supracitado, ficaram disponíveis para a execução de emendas parlamentares.

Ainda com relação ao orçamento do MTur, Silva (2020) averiguou, em sua tese de doutorado, ao comparar os recursos autorizados e efetivamente pagos, que "o MTur tem um baixo índice de execução anual do orçamento, próximo a 21% (em média). Isto significa que apenas uma pequena parte do orçamento anual destinado ao turismo é utilizado no mesmo ano fiscal" (Silva, 2020, p. 96).

Conforme Beni (2006), além de estrutura e orçamento específico, o Ministério não dividia com outros setores a condução do turismo em nível nacional. Com a criação do Ministério, "foram criados novos órgãos, capazes de contribuir com a descentralização da gestão do turismo, e um plano nacional de turismo para conduzir o planejamento da área no país. Assim, teve na abordagem de desenvolvimento regional do turismo", uma das principais

estratégias adotadas para o alcance das metas do governo (Beni, 2006, p. 29). Entretanto, o que se tem visto com frequência são cenários de roteirização regionalizada em vez de regionalização sustentável do turismo. Estados e municípios enfrentam dificuldades e obstáculos para atender as diretivas prescritas pelo Ministério do Turismo em suas respectivas conjunturas (Beni, 2006). Dentre as dificuldades encontram-se: a ausência de recursos financeiros e humanos para o planejamento do turismo.

São orientados e estimulados pela crença de que o aumento da demanda nos destinos pode causar uma mudança econômica. Sampaio (2019, p. 74) ao abordar uma análise da produção acadêmica da geografia do turismo destaca que "explicita-se uma relação de causa e efeito linear de uma lógica racional simplista em demasia, para a complexidade em que o mundo globalizado estabelece suas relações, mesmo se tratando das relações econômicas". O fato é que se tem uma percepção similar nos estudos e praticamente nas políticas e planejamento do turismo. Como exemplo, é possível citar Fuster (1971) que com uma abordagem funcionalista apresenta o turismo como parte da engrenagem do capitalismo. Como destaca Sampaio (2019, p. 80) acerca do estudo de Fuster "sob uma abordagem funcionalista foca na função do fenômeno no sistema econômico, entendendo-o como parte de uma engrenagem, onde suas partes desempenham papéis em prol do funcionamento da máquina capitalista".

Em suma, o turismo tem sido amplamente reconhecido como um importante setor econômico para muitos países em todo o mundo. No entanto, o papel do Estado nesse processo tem sido alvo de críticas por variados autores que apontam para os efeitos negativos do turismo como exploração dos recursos naturais e culturas das comunidades locais a longo prazo, bem como críticas e reflexões sobre as políticas públicas e ações governamentais que buscam incentivar e regular a atividade turística no desenvolvimento e planejamento do turismo por parte do Estado e que envolva a participação da sociedade civil e das comunidades locais no processo de planejamento e desenvolvimento turístico.

Os autores críticos do papel do Estado no turismo argumentam que a atuação estatal muitas vezes é limitada e falha, devido a diversos fatores, como a falta de planejamento, a corrupção, a falta de investimento adequado, entre outros. Para os autores críticos, é necessário que o Estado atue de forma mais efetiva e participativa no planejamento e desenvolvimento do turismo, levando em consideração as demandas e necessidades das comunidades locais. Além disso, é importante que haja transparência e accountability[4] nas ações governamentais, para que

[4] Accountability, [...] pode ser entendida por meio do [...] conceito tridimensional que envolve transparência, prestação de contas e responsabilização em um processo contínuo [...]. Cada uma de suas dimensões depende da realização da dimensão anterior, de modo que todas são necessárias para que haja accountability e nenhuma das dimensões é suficiente por si só. Em suma, accountability tem início necessariamente pela transparência pública, seja esta ativa e/ou passiva, e só se conclui após a responsabilização, na forma de recompensa ou de punição. (Buta,

a população possa fiscalizar e cobrar medidas efetivas de gestão e planejamento do turismo.

Ressalta-se que o Estado falha, mas o mercado[5] também. Então o papel do estado precisa ser revisitado, principalmente se o objetivo é implementar o turismo em comunidades periféricas. Além de uma atuação estatal mais forte e continuada, pois algumas comunidades não serão economicamente viáveis sem o suporte estatal, pelo menos não no curto e médio prazo, há que se esclarecer a sociedade, a começar pelos atores públicos que a atividade turística é mais que troca econômica. Pois hoje a compreensão do turismo presente nos discursos de campanha é tábula rasa. Quando o turismo é mencionado não passa além do seu papel como gerador de emprego e renda, não considerando que tipo de emprego e que tipo de renda. Tais discursos em nada ajudam a mudar os paradigmas vigentes nas empresas de turismo e nas organizações públicas municipais no interior do país.

Teixeira & Schurgelies , 2018, p.50)

[5] Entre as falhas de mercado estão:impostos, poder de mercado, externalidades e bens públicos (Santos & Kadota, 2012).

3 A TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO

O objetivo da seção é apresentar a Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP), seus princípios e aplicações. Parte da literatura de análise de políticas públicas utiliza-se do modelo do ciclo, o qual compreende a produção da política composta por várias fases sequenciais e cíclicas, contudo, surgiram alternativas desde a década de 1980 que focam em apenas algumas fases, especialmente no agendamento, formulação e tomada de decisão, é o caso da TEP (Mota, 2021). Na TEP, "a política pública é entendida como um processamento de informações" (Torres & Junior, 2021, p. 38).

A TEP, desenvolvida por Baumgartner e Jones, em 1993, na obra *Agenda and Instability in American Politics,* e posteriormente aprimorada e expandida por outros como True, Jones e Baumgartner (2006) e True, Jones e Baumgartner (2007), trata de uma literatura dedicada a explicar a mudança de agenda/formulação de políticas, isto é, o processo político e como as políticas mudam ao longo do tempo. A TEP considera que a evolução das políticas públicas ocorre de forma pontuada, ou seja, através de oscilações vertiginosas e significativas em momentos de crise ou de oportunidades políticas, isto é, a evolução das políticas públicas ocorre de forma não-linear. Esses momentos de mudança rápida e significativa podem alterar significativamente a dinâmica política a longo prazo.

De acordo com a teoria, o processo de mudança política é caracterizado por períodos de estabilidade política, nos quais há pouca ou nenhuma mudança significativa nas políticas públicas, intercalados por momentos de mudança rápida e significativa. Esses momentos de mudança podem ser desencadeados por crises políticas, eleições, mudanças na opinião pública ou outros eventos que criam uma janela de oportunidade para a mudança.

Durante esses períodos de mudança rápida e significativa, os atores políticos são mais propensos a adotar políticas que são radicalmente diferentes das políticas anteriores, em vez de fazer pequenos ajustes incrementais. Isso ocorre porque esses momentos de mudança oferecem a oportunidade de redefinir a agenda política e de promover mudanças significativas na política pública.

Após o período de mudança rápida e significativa, a política pública pode voltar a um período de estabilidade política, onde há pouca ou nenhuma mudança significativa. No entanto, as oscilações que ocorreram durante o período de mudança podem criar novos interesses, coalizões e instituições que mudam a dinâmica política a longo prazo.

De acordo com o portfólio bibliográfico, levantado através do Proknow-C[6], a teoria tem

[6] *Knowledge Development Process – Constructivist* (ProKnow-C) de Ensslin, Lacerda e Tasca (2010). Esta

sua origem relacionada a quatro aspectos:

1) Foi desenvolvida com base em estudos empíricos do processo político americano no final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990; (Flink, 2017; Andrade, Brasil & Capella, 2021);
2) Tomou a biologia evolutiva como base e fizeram uma adaptação dos estudos dos paleontologistas Stephen J. Gould e Niles Eldredge (Silva, Nascimento & Silva, 2020; Almeida & Gomes, 2018);
3) Basearam-se em estudos geológicos, relacionando o processo político a terremotos (Flink, 2017);
4) Surgiu como complemento a teoria incremental (Galdino & Andrade, 2020).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado é uma teoria da mudança evolutiva proposta pelo sociólogo Stephen Gould e pelo biólogo Niles Eldredge. Essa teoria afirma que a evolução das espécies não é um processo contínuo e gradual, mas sim um processo pontuado por períodos de estabilidade (equilíbrio) intercalados por períodos de mudanças rápidas (pontuações).

Baumgartner & Jones (2007) argumentam que a teoria busca explicar a estabilidade e a mudança na formulação de políticas públicas, e que os processos políticos são geralmente caracterizados por estabilidade e incrementalismo, mas ocasionalmente produzem mudanças rápidas provocadas por choques internos e externos. O estudo dos autores aplicou a TEP ao sistema político dos EUA.

A teoria por trás do equilíbrio pontuado é mais uma teoria da dinâmica da atenção do que uma teoria direta do processo político, isto é, trata de um mapeamento e análise da atenção dos atores e instituições que compõem a agenda governamental, contribuindo para a compreensão de mudanças e continuidades na agenda da política pública (Brasil & Capella, 2019). Um outro elemento novo na teoria em relação a outras abordagens na temática foi o foco dado por True, Jones e Baumgartner (2006), em realmente medir agendas na forma de atenção a questões políticas. No trabalho original, isso foi feito por meio da codificação de conteúdo de, por exemplo, audiências do Congresso e primeiras páginas do New York Times. Para avaliar as mudanças, esses dados cobriram longos períodos, pois são nessas longas séries temporais que os padrões de "equilíbrio pontuado" podem ser encontrados. A ideia de equilíbrio pontuado refere-se ao padrão de mudança que será encontrado ao examinar numerosos casos (Beyer et al., 2022).

---

ferramenta ajuda o pesquisador, de forma estruturada e rigorosa, a selecionar artigos, textos relevantes e principais autores que possam contribuir cientificamente com o tema estudado minimizando a subjetividade na seleção dos textos, que compõem um portfólio bibliográfico.

O argumento principal da TEP é que os processos políticos tendem a ser estáveis na maior parte do tempo (quando há pouca ou nenhuma mudança), mas enfrentam mudanças políticas disruptivas (Flink, 2017; Kuhlmann & Van der Heidjen (2018); Van der Heidjen & Kuhlmann, (2018); Lundgren & Squatrito, (2018); Duarte, (2018); Torres & Junior, (2021)). Baumgartner e Jones (2007) também destacam que os processos políticos são influenciados por fatores como a atenção dos tomadores de decisão, a mobilização de grupos de interesse e a disponibilidade de recursos. Esses fatores podem levar a mudanças significativas nas políticas públicas, mesmo em um ambiente geralmente caracterizado por estabilidade e incrementalismo.

Sebók, Baázs e Molnár (2022) reforçam que no sistema político, instituições, ideologias e normas desempenham um papel na estabilização do comportamento e, portanto, adicionam um elemento de atrito em relação às forças motrizes para a mudança política (como lobby de grupos de interesse ou movimentos sociais). As razões para as pontuações nas mudanças políticas apontadas nos estudos relacionados à Teoria do Equilíbrio Pontuado podem incluir (quadro 10):

Quadro 10 – **Razões para as pontuações nas mudanças políticas na literatura.**

Razões	**Justificativa**
Pressões externas	eventos como guerras, desastres naturais ou crises econômicas podem criar mudanças significativas na política e na sociedade
Mudanças na opinião pública	novas ideias, movimentos sociais ou mudanças demográficas podem levar a mudanças na política.
Conflitos internos	disputas entre grupos políticos ou étnicos podem levar a mudanças significativas na política.
Novas tecnologias	avanços tecnológicos podem mudar a forma como a política é conduzida e levantar novas questões políticas
Mudanças ambientais	eventos como mudanças climáticas, desmatamento ou escassez de recursos podem levar a mudanças políticas significativas

Fonte: organizado pela autora (2023) com base em Baumgartner (2007).

As duas grandes razões para as pontuações nas mudanças políticas apontadas nos estudos são: processamento desproporcional de informações e atrito institucional (Flink, 2017). Outro ponto significativo para compreensão da TEP é a atenção.

O processamento desproporcional de informações é um elemento da atenção política, já o atrito institucional ocorre como resultado de barreiras institucionais ou organizacionais. Quanto mais obstáculos houver no processo, mais atritos haverá dentro do subsistema de políticas, isso tem consequências para alterações de políticas (Flink, 2017).

O atrito institucional consiste nos obstáculos embutidos na formulação de políticas por

meio de divisões de poder e limites processuais para a adoção de políticas. “[...] As organizações com maior atrito institucional estão associadas a uma formulação de políticas mais pontuada do que organizações com menor atrito institucional, mesmo que estejam sob pressões sociais e problemas políticos igualmente complexos” (Lundgren & Squatrito, 2018, p. 551).

> O PET desafia profundamente a convenção de que os governos não podem tomar boas decisões porque não têm informações suficientes. Sustenta que os governos têm informações demais. [...] Isso leva os governos a ignorar os problemas e, em seguida, corrigi-los em excesso (Koski & Workman, 2018, p. 295).

Diante de informações em excesso é preciso levar em consideração o que a literatura pressupõe, de que os atores têm habilidades limitadas de processamento de informações, e portanto, só podem concentrar em um pequeno número de questões ao mesmo tempo. Já as organizações são um pouco mais flexíveis, podendo ser capazes de lidar com muitos problemas simultaneamente, o que permite uma política de ajuste como resultado da barganha de interesse. Essa reflexão sobre limite de processamento de informações aparece nos estudos de True, Jones e Baumgartner (2007) com base em Herbert Simon, que desenvolveu a noção de racionalidade limitada.

Koski e Workman (2018) destacam que existe um consenso normativo abrangente de que mais informações no processo político geralmente é bom, mas há limites para o quanto os tomadores de decisão podem processar. Há muitas informações, o difícil para os gestores é priorizar tais informações. A capacidade de processar essa informação cria desafios clássicos de delegação, coordenação, responsabilidade e organização. Os estudiosos do TEP, na percepção de Koski e Workman (2018), há muito entendem que a política e o desenho institucional desempenham um papel crítico para o processamento de informações.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado começou com uma análise de longo prazo da formulação de políticas nacionais americanas, mas suas características têm sido úteis para entender a formulação de políticas públicas de maneira geral. A teoria concentra-se na interação de instituições políticas, mobilizações de interesse e tomada de decisões racionalmente limitada. Muitos governos do século XXI assumem uma ampla variedade de responsabilidades, enfrentam uma série de problemas e políticas que buscam espaço em suas agendas institucionais (True, Jones & Baumgartner, 2007).

Nenhum sistema político apresenta discussão contínua sobre todas as questões que o confrontam. Em vez disso, as questões políticas são geralmente desagregadas em vários

subsistemas de políticas orientadas para questões específicas. Esses subsistemas, na visão dos autores, são compostos por comunidades de especialistas que operam fora dos holofotes políticos, a maioria das questões é tratada dentro dessa comunidade de especialistas. No entanto, é no centro das atenções da macropolítica que algumas questões dominam a agenda e resultam em mudanças em um ou mais subsistemas (True, Jones & Baumgartner, 2007).

Na Teoria do Equilíbrio Pontuado, a relação entre subsistemas e macropolítica é basilar para entender como ocorre o processo de mudança política. Os subsistemas são entendidos como áreas temáticas específicas da política, como saúde, educação, meio ambiente, entre outras. Já a macropolítica se refere à dinâmica geral da política em um determinado período de tempo, incluindo as eleições, a agenda governamental, as coalizões políticas, entre outros. É no "grupo" da macropolítica que atuam presidentes, líderes partidários, capas de jornais, entre outros. Como afirma Beyer et al. (2022), se uma questão de política recebe atenção macropolítica, implicando atores macropolíticos engajados na questão, o subsistema estabelecido provavelmente será derrubado e um novo será implantado, envolvendo mudanças políticas substanciais.

A relação entre subsistemas e macropolítica ocorre porque a dinâmica política geral pode influenciar a estabilidade ou a mudança nos subsistemas. Por exemplo, em momentos de crise econômica, pode haver uma mudança significativa nas políticas relacionadas à economia e ao desenvolvimento. Da mesma forma, a agenda governamental pode influenciar a estabilidade ou a mudança nas políticas relacionadas a um determinado subsistema (Carvalho, 2018).

De acordo com Carvalho (2018), de modo geral, é possível destacar que a Teoria do Equilíbrio Pontuado enfatiza a dinâmica entre estabilidade e mudança nas políticas públicas ao longo do tempo, considerando que esses processos são influenciados tanto por fatores internos aos subsistemas quanto por fatores externos, como a dinâmica política geral da sociedade.

Assim, a Teoria do Equilíbrio Pontuado reconhece que os subsistemas não são isolados da dinâmica política mais ampla da sociedade, sendo influenciados por ela e influenciando-a em troca. Por exemplo, a agenda governamental estabelecida em um determinado momento pode afetar a dinâmica de um subsistema específico, promovendo ou inibindo mudanças nesse setor. Da mesma forma, eventos políticos mais amplos, como eleições ou crises políticas, podem afetar a estabilidade ou a mudança nas políticas públicas em diferentes subsistemas.

Por outro lado, a relação entre subsistemas e macropolítica pode ser influenciada por fatores endógenos aos próprios subsistemas, como a mobilização da sociedade civil e dos atores políticos envolvidos na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Nesse sentido, a Teoria do Equilíbrio Pontuado destaca a importância da participação da sociedade

civil e de outros atores no processo político, uma vez que eles podem influenciar as prioridades da agenda governamental e a alocação de recursos para diferentes subsistemas.

Por fim, é importante destacar que a análise da relação entre a Teoria do Equilíbrio Pontuado, os subsistemas e a macropolítica pode contribuir para o entendimento dos processos políticos e das mudanças nas políticas públicas em diferentes contextos históricos e sociais. Isso pode ser útil para a formulação de políticas públicas mais efetivas e inclusivas, que atendam às demandas e necessidades da sociedade em diferentes subsistemas (Carvalho, 2018).

Na Teoria do Equilíbrio Pontuado, a ideia de subsistema é usada para descrever a estrutura organizacional dos diferentes atores envolvidos nas tomadas de decisão política. Esses subsistemas podem ser compostos por grupos de interesse, instituições governamentais, agências reguladoras, organizações da sociedade civil, entre outros.

Cada subsistema tem suas próprias regras, interesses e dinâmicas de poder, que podem influenciar a evolução das políticas públicas. A Teoria do Equilíbrio Pontuado sugere que a interação entre esses subsistemas é fundamental para entender como as mudanças nas políticas públicas ocorrem (Carvalho, 2017).

Por outro lado, a macropolítica é usada para descrever o contexto político mais amplo em que ocorrem as mudanças nas políticas públicas. A macropolítica pode incluir fatores como eleições, mudanças de governo, crises econômicas, conflitos sociais e mudanças culturais.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado sugere que a macropolítica pode desempenhar um papel importante na definição do momento em que ocorrem as mudanças nas políticas públicas. Por exemplo, uma crise econômica pode criar uma oportunidade política para a adoção de políticas mais intervencionistas, enquanto um momento de estabilidade política pode dificultar a adoção de mudanças significativas.

Beyer et al. (2022) afirmam que a mudança na atenção e nas políticas públicas por parte do governo não é gradual ou incremental, mas substancial quando acontece. O mecanismo por trás dessa ideia na formulação original de Baumgartner e Jones (1993) é baseado nas ideias de “subsistemas” e “monopólio político”.

> Questões políticas como a energia nuclear ou a regulamentação do tabagismo são caracterizadas pela existência de um “monopólio político”, ou seja, um grupo relativamente limitado de atores políticos prestando atenção à questão regularmente. Esses atores também compartilham um entendimento comum do problema político envolvido – o que [...] chamam de “imagem política”. Desafios à imagem política, como evidências de notícias, são descartados ou minimizados no subsistema existente – que

> [....] rotulam de feedback negativo. Um subsistema encontra-se assim em equilíbrio, o que gera estabilidade nos resultados. O mundo em torno de um subsistema nunca está em equilíbrio e, em algum momento, forças externas superam o monopólio político estabelecido, implicando um curto período de rápida mudança – uma pontuação (Beyer et al., 2022, p. 278).

O feedback positivo e o feedback negativo são conceitos importantes para entender a dinâmica da evolução das políticas públicas, incluindo as políticas orçamentárias. O feedback positivo ocorre quando uma mudança nas políticas públicas leva a mudanças adicionais no mesmo sentido, aumentando a intensidade da mudança inicial. Por exemplo, se um governo aumenta os impostos para equilibrar o orçamento público, isso pode levar a uma diminuição da demanda por bens e serviços, o que pode levar a uma diminuição na arrecadação fiscal. Isso, por sua vez, pode levar o governo a aumentar ainda mais os impostos para compensar a perda de arrecadação.

O feedback negativo, por outro lado, ocorre quando uma mudança nas políticas públicas leva a mudanças adicionais na direção oposta, reduzindo a intensidade da mudança inicial. Por exemplo, se um governo corta gastos em programas sociais para reduzir o déficit orçamentário, isso pode levar a um aumento da pobreza e da desigualdade, o que pode levar a uma pressão política para aumentar os gastos sociais novamente.

O feedback positivo é um mecanismo que reforça uma tendência ou padrão existente, ampliando ou acelerando a mudança. Por outro lado, o feedback negativo é um mecanismo que tende a atenuar ou reduzir a mudança, estabilizando ou retardando a dinâmica. Na Teoria do Equilíbrio Pontuado, os momentos de mudança rápida e intensa são muitas vezes impulsionados por feedbacks positivos, que amplificam a importância de uma questão na agenda política e aumentam a pressão por uma resposta. Em contrapartida, os períodos de estabilidade são muitas vezes caracterizados por feedbacks negativos, que tendem a reduzir a importância de uma questão na agenda política e diminuir a pressão por uma resposta política (Romeiro & Paloti, 2021).

A TEP tem sido aplicada em diversos países por meio da Comparative Agendas Project (CAP), uma iniciativa acadêmica que utiliza a Teoria do Equilíbrio Pontuado para comparar as agendas políticas de diferentes países ao longo do tempo. Em 2020, a CAP contava com a participação de mais de 12 países, segundo Wordliczek (2021). Atualmente podem ser encontrados 24 países na lista do site (www.comparativeagendas.net/).

Fundado em 1993 por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones, o CAP coleta dados

sobre as prioridades legislativas, executivas e de mídia de vários países em diferentes momentos históricos e analisa como essas agendas evoluíram ao longo do tempo. De acordo com Capella e Brasil (2022), o CAP é um exemplo relevante de inovações teóricas e metodológicas que contribui para gerar novos conceitos, novas problemáticas e métodos de análises no espectro da formação da agenda governamental.

O CAP tem sido um importante esforço para aplicar a Teoria do Equilíbrio Pontuado em um contexto comparativo internacional, ajudando a identificar padrões semelhantes e diferentes na evolução das agendas políticas em diferentes países. A partir da análise dos dados coletados, os pesquisadores do CAP têm sido capazes de identificar momentos de mudança abrupta e estabilidade relativa nas agendas políticas dos países, bem como as questões e temas que têm sido mais salientes em diferentes períodos de tempo (Baumgartner, Breunig & Emiliano Grossman, 2019).

No Brasil, o CAP foi introduzido em 2006 e desde então tem sido utilizado em várias pesquisas sobre a agenda política brasileira. O projeto CAP no Brasil tem como objetivo principal analisar as mudanças na agenda política brasileira ao longo do tempo, identificando quais são os temas que estão em destaque em diferentes momentos e como esses temas estão relacionados com outros aspectos da política brasileira, como a tomada de decisão e a implementação de políticas públicas. Para isso, o CAP no Brasil utiliza uma metodologia de análise quantitativa baseada em um conjunto de categorias temáticas, como por exemplo "saúde", "economia", "educação" e "segurança pública". Os pesquisadores coletam dados sobre as notícias publicadas em jornais e revistas de circulação nacional e regional e classificam essas notícias em uma das categorias temáticas pré-determinadas.

As metodologias aplicadas no CAP na Teoria do Equilíbrio Pontuado são úteis para entender a dinâmica dos processos políticos e para identificar os fatores que levam a mudanças graduais ou bruscas nas políticas públicas. Utiliza uma metodologia que envolve a análise de documentos oficiais, como discursos políticos, leis e regulamentos, para identificar as prioridades políticas em diferentes momentos (Baumgartner, Breunig & Emiliano Grossman, 2019).

Os dados coletados são então analisados estatisticamente para identificar as tendências na agenda política brasileira ao longo do tempo. Além disso, os pesquisadores também utilizam técnicas de análise de redes para identificar como os diferentes temas estão interconectados na agenda política brasileira. Nos estudos de Capella e Brasil (2022), utilizando a referida metodologia, também são analisados os discursos de posse do Presidente, bem como os discursos do presidente enviados ao Congresso Nacional anualmente. Os autores utilizam ainda

constructos teóricos que consideram o discurso ao Congresso como uma agenda simbólica.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado pode ser aplicada em diversos campos do conhecimento, desde a biologia e a antropologia até a economia e o orçamento público. Entre as áreas políticas mais pesquisadas, Kuhlmann e Heijden (2018) detectaram a partir da análise de 86 publicações que 27% são relativos à política ambiental e energética, 22% referem-se à orçamento público, que está de acordo com a tentativa de Baumgartner e Jones de testar a TEP analisando as mudanças orçamentárias, 9% podem ser atribuídos à área da saúde, e 6% à política educacional.

No contexto do orçamento público, a Teoria do Equilíbrio Pontuado pode ser aplicada para compreender como os investimentos em determinadas áreas podem gerar mudanças significativas no desenvolvimento econômico e social do país, a partir da análise da agenda institucional (mídia, agendas legislativas, orçamentos públicos). Também pode ser útil para entender como as mudanças no orçamento público de um país ocorrem, identificando os momentos de estabilidade e mudança rápida e significativa, bem como as pressões políticas e econômicas que levam a essas mudanças ou ainda abranger como os gastos governamentais são distribuídos ao longo do tempo.

Durante esses momentos de alteração brusca e significativa no orçamento público, os atores políticos podem adotar políticas radicalmente diferentes das políticas anteriores, em vez de fazer pequenos ajustes incrementais. As alterações podem incluir corte de gastos, aumento de impostos, mudanças na alocação de recursos. Por exemplo, o governo pode ser forçado a cortar gastos em programas sociais ou aumentar impostos para equilibrar o orçamento, isto é, em tempos de crise econômica, podem ser adotadas políticas de austeridade fiscal, com cortes significativos em áreas como saúde, educação e segurança pública. A crise financeira global de 2008, que afetou diversos países ao redor do mundo, é um exemplo disso. Na ocasião, muitos governos tiveram que adotar medidas de austeridade e reduzir seus gastos em áreas como saúde, educação e infraestrutura. E como aconteceu na pandemia de 2020, em tempos de crise sanitária, a maior parte do orçamento foi direcionado para a saúde. Porém, após um período de estabilidade econômica, houve um movimento de retomada dos investimentos públicos em diversas áreas, com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico e a geração de empregos.

Após o período de mudança rápida e significativa no orçamento público, pode haver um período de estabilidade orçamentária, onde há pouca ou nenhuma variação expressiva. No entanto, as alterações que ocorreram durante o período de mudança rápida e significativa podem criar novos interesses, coalizões e instituições que mudam a dinâmica orçamentária a longo

prazo.

Além disso, a interação entre diferentes subsistemas, como grupos de interesse, instituições governamentais e organizações da sociedade civil, pode influenciar a evolução das políticas orçamentárias, o que é identificado na literatura de economia institucional como frequêns das transações e oportunismo.

Wordliczek (2021) ressalta a importância de estudar a estabilidade e mudanças no orçamento pois, serve aos formuladores de políticas em sua avaliação da estrutura de gastos em uma determinada entidade política (estado-nação, região, município). Também serve para evidenciar a importância da instabilidade e da mudança para impulsionar inovações e melhorias na gestão pública. Porém, se faz necessário que as mudanças ocorram de forma planejada e estratégica, para garantir a efetividade das políticas públicas e o uso eficiente dos recursos disponíveis.

O orçamento público é um dos principais instrumentos para estabelecer a estabilidade nas finanças do Estado e garantir a continuidade das políticas públicas. No entanto, em momentos de crise ou de mudança de prioridades políticas, o orçamento pode ser drasticamente alterado para atender às novas demandas ou necessidades. O orçamento público não é uma ferramenta estática, mas sim um instrumento que pode ser adaptado de acordo com as necessidades e prioridades do momento (Enap, 2017).

A aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado no estudo do orçamento público envolve a utilização de métodos específicos para identificar e analisar os momentos de mudança ou estabilidade nas políticas públicas e nos gastos governamentais. A aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado no estudo do orçamento público pode ser realizada por meio de diferentes métodos e estratégias, dependendo do contexto e do objetivo da pesquisa (True, Jones & Baumgartner, 2006).

A partir do portfólio bibliográfico levantado por meio da proknow-C foi possível identificar características teóricas e metodológicas no desenvolvimento da Teoria do Equilíbrio Pontuado, proposta por Baumgartner e Jones, no estudo do orçamento. Algumas das principais características incluem: análise e formulação do orçamento; métodos quantitativos e qualitativos; estudos comparativos; elaboração de planos estratégicos.

1. Análise do processo de formulação do orçamento: a abordagem se concentra no processo de formulação do orçamento, desde a elaboração do projeto de lei orçamentária até a aprovação e execução do orçamento, buscando identificar momentos de estabilidade e de mudança no processo. Também pode ser utilizada para analisar os orçamentos públicos ao longo do tempo, identificando períodos de estabilidade e mudanças significativas nos gastos

governamentais. É possível identificar as causas dessas mudanças, bem como seus impactos na economia e na sociedade.

Outro método importante é a análise de tendências de longo prazo no orçamento público. Esse método envolve a análise de dados históricos para identificar mudanças significativas nas prioridades de gastos do governo ao longo do tempo e relacioná-las a fatores políticos, econômicos e sociais. A análise de tendências pode ser feita através de técnicas estatísticas, como análise de regressão e séries temporais.

Além disso, a aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado no estudo do orçamento público requer uma atenção especial às características da teoria, como a natureza descontínua e não linear das mudanças. Isso significa que é importante considerar que as mudanças podem ocorrer rapidamente em momentos de crise ou de mudanças políticas significativas, e que as mudanças também podem ser graduais em momentos de estabilidade política e econômica.

2. Utilização de métodos quantitativos e qualitativos: assim como na Teoria do Equilíbrio Pontuado mais ampla, a análise do orçamento público também pode utilizar métodos quantitativos, como análise estatística, bem como de métodos qualitativos, como análise documental e entrevistas. Wordliczek, (2021) fez uma análise do orçamento na Polônia para identificar se o orçamento estava na Teoria do Equilíbrio Pontuado ou no incrementalismo.

Silvestre e Araújo (2015) aplicaram a teoria na análise do processo de decisão orçamental dos municípios do Estado do Ceará, considerando o período de 2006 a 2010. Para tanto utilizou hipóteses que pudessem ajudar na análise dos resultados. Os autores utilizaram como ponte de partida para o estudo a tomada de decisão política e a distribuição do investimento em políticas públicas tendo como base o governo local. Os autores utilizaram a análise de regressão para a relação entre a(s) variável(eis) independente(s) e a variável dependente.

Os pesquisadores usam técnicas estatísticas para analisar as mudanças nos tópicos da agenda governamental e como essas mudanças são influenciadas por fatores internos e externos. Entre as técnicas estão a curtose[7], a curva leptúrtica, análise de regressão. Kaplaner e Steinebach (2022) apontam que a curtose (k) é definida como o quarto momento de uma distribuição. Ao contrário dos três primeiros momentos (média, variância e assimetria), a interpretação de k é

[7] A curtose é um conceito estatístico que descreve a forma da distribuição de dados em um conjunto de dados. Ela mede quão concentrados ou dispersos os valores estão em relação à média, isto é, uma medida que diz se os dados são mais concentrados (leptocúrticos) ou mais dispersos (platocúrticos) em relação à média. De acordo com Moreira, Santos e Moreira (2021, p.117) é o grau de achatamento de uma distribuição em relação a um padrão denominado curva normal. Quando a distribuição apresenta uma curva de frequência mais fechada que a normal (ou mais aguda em sua parte superior recebe o nome de leptocúrtica [Figura 4]. A curva leptocúrtica significa ainda que há uma probabilidade maior de valores extremos (outliers) ocorrerem.

objeto de debate na literatura sobre Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Kaplaner e Steinebach (2022) sugerem a utilização do coeficiente de Gini[8] como uma abordagem diferente para investigar as pontuações para explicar a dinâmica da mudança de política. Argumentam que aplicado à pesquisa da TEP, o coeficiente de Gini pode dizer o quão concentrados estão os eventos de mudança de política em relação aos meses, anos ou mandatos parlamentares no período de observação. Os autores defendem que o coeficiente, que comumente tem sido usado para avaliar a disparidade de renda, é uma alternativa mais adequada para a TEP, pois a curtose é uma medida que pode ser excessivamente sensível a *outliers,* difíceis de interpretar e, consequentemente, difíceis de alinhar com os fundamentos da TEP. No entanto, cabe ressaltar que a curtose foi a técnica utilizada pelos precursores da teoria.

Outra base metodológica quantitativa é a análise de dados em painel. Isso envolve a coleta de dados sobre vários países ou unidades políticas ao longo do tempo e a análise das mudanças na agenda governamental e no processo político em cada uma dessas unidades. Os pesquisadores usam técnicas estatísticas para comparar as mudanças em diferentes unidades e para identificar os fatores que explicam as diferenças entre elas.

A pesquisa de Sá e Silvestre (2019) analisou a decisão orçamentária nos governos estaduais brasileiros, com base no desenho de pesquisa de tipo painel, abrangendo o período entre 2002 a 2017. Para tanto utilizaram análise multivariada de variância – análise de Regressão por Quadrados Mínimos Ponderados e teste de Shapiro-Wilk para verificar a normalidade da distribuição dos resíduos.

Silva et al. (2020) fez uma análise do processo orçamentário de 39 governos locais paranaenses, com um levantamento de dados no eixo temporal de 2014 a 2017. Além disso, a Teoria do Equilíbrio Pontuado também utiliza a modelagem estatística para testar hipóteses sobre como a agenda governamental é moldada ao longo do tempo. Os pesquisadores desenvolvem modelos estatísticos que relacionam os fatores internos e externos com as mudanças na agenda governamental e no processo político e testam esses modelos usando dados empíricos.

Os métodos quantitativos também são amplamente utilizados na aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado no estudo do orçamento público. Esses métodos permitem a coleta, análise e interpretação de dados objetivos relacionados aos gastos públicos, tais como orçamentos, despesas e investimentos.

---

[8] Índice que mede a desigualdade na distribuição de renda.varia de 0 a 1, onde 0 indica uma distribuição mais igualitária, onde todos têm praticamente a mesma renda ou a mesma participação) e 1 representa desigualdade extrema (uma pessoa ou grupo detém toda a renda ou participação, enquanto os outros não têm nada).

Entre as principais características da aplicação de métodos quantitativos da Teoria do Equilíbrio Pontuado no estudo do orçamento público estão a objetividade, a precisão e a confiabilidade dos dados coletados. Além disso, esses métodos permitem a identificação de tendências e padrões nos gastos públicos ao longo do tempo, o que pode ser útil para a formulação de políticas públicas mais eficazes e eficientes.

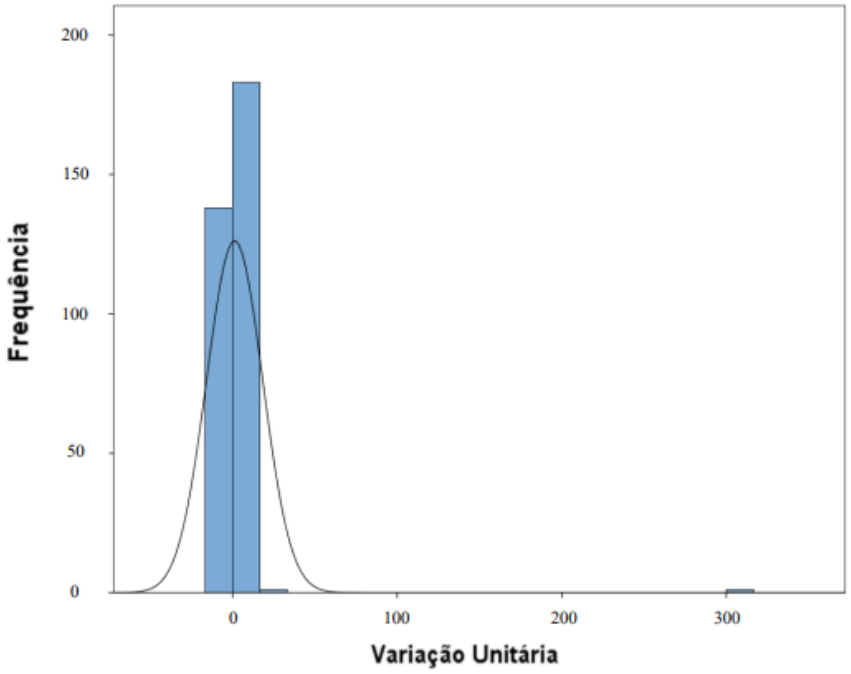
A aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado no estudo do orçamento público pode envolver a utilização de diferentes métodos de análise, tanto quantitativos como qualitativos. Métodos como análise de dados históricos, modelagem estatística e análise de redes sociais podem ser utilizados para identificar padrões e tendências na alocação de recursos. Além disso, a análise qualitativa pode envolver a utilização de estudos de caso, entrevistas e análise documental para compreender o contexto político e institucional em que ocorrem as mudanças na política pública.

Entre os métodos quantitativos mais utilizados na aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado no orçamento público, podem ser citados:

1. Análise de regressão: método estatístico que permite avaliar a relação entre duas ou mais variáveis, como gastos com determinados projetos e seus impactos na economia ou na sociedade e identificar quais delas são mais relevantes para explicar determinado fenômeno.
2. Análise de séries temporais: técnica estatística que permite analisar a evolução de uma variável ao longo do tempo. Pode ser uma técnica útil para identificar padrões de comportamento no orçamento público, tendências e sazonalidades. A utilização da Teoria do Equilíbrio Pontuado na análise de séries temporais implica identificar momentos de mudança significativa nos padrões de comportamento da variável em estudo, que possam ser associados a mudanças no ambiente ou nas relações que a envolvem. Esses momentos de mudança podem ser interpretados como pontos de transição entre diferentes estados de equilíbrio.

Uma das características que podem ser observadas em séries temporais que refletem a aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado é a presença de curvas leptocúrticas (Figura 3). Essas curvas são caracterizadas por uma distribuição dos valores mais concentrados ao redor da média, em comparação com uma distribuição normal. Isso sugere que a variável em estudo pode ter passado por momentos de mudança abrupta em que os valores se concentraram em torno de uma nova média, antes de se estabilizarem novamente.

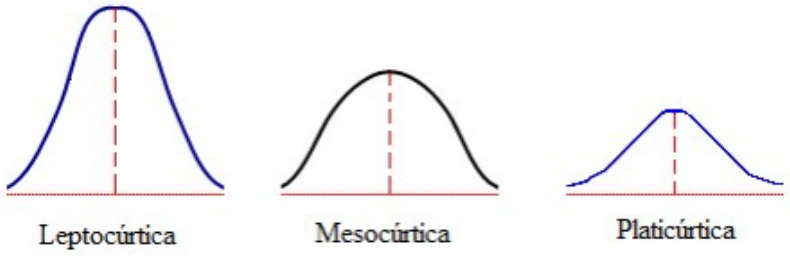
Figura 3 – **Exemplo de curva leptocúrtica.**



Fonte: Carvalho (2017).

A pesquisa de Carvalho (2017) em uma análise do comportamento da execução orçamentária das funções e subfunções do Governo do Distrito Federal sob a perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado identificou uma distribuição leptocúrtica, conforme a Figura 3, demonstrando a não normalidade das variações orçamentárias e representando fortes variações a partir das caudas longas. A distribuição dos dados pode ser mesocúrtica (curva normal), platicúrtica (curva mais achatada que a normal) e leptocúrtica (curva de frequência mais fechada que a normal) (Figura 4). Para comprovar a não normalidade da frequência dos dados são realizados testes de normalidade. De acordo com Carvalho (2017, p. 49), "a comprovação da não normalidade em sua pesquisa foi alcançada com realização do teste Kolmogorov Smirnov".

Figura 4 – **Tipos de distribuição dos dados.**



Fonte: Moreira, Santos e Moreira (2021, p .117).

A curva leptocúrtica é uma das ferramentas utilizadas na aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado no estudo do orçamento público. A curva é uma representação gráfica que mostra a distribuição de frequência dos valores de uma variável, em que há uma concentração maior de valores próximos à média, em comparação com uma distribuição normal (Silva, Nascimento & Silva, 2020; Galdino & Andrade, 2020). A curva leptocúrtica significa ainda que há uma probabilidade maior de valores extremos (outliers) ocorrerem.

Não existe um número fixo de anos que determine a aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado em uma série temporal. O uso da teoria depende da natureza dos dados, do fenômeno que se deseja estudar, pode variar de acordo com o problema específico, bem como as hipóteses e objetivos da análise. É necessário que a série seja suficientemente longa para que se possar observar a ocorrência de mudanças significativas nas políticas públicas e orçamento. No entanto, a determinação do número de anos necessários para se identificar esses períodos de estabilidade e mudança depende do contexto e do fenômeno que se deseja estudar.

A aplicação de técnicas quantitativas na análise do orçamento público baseado na Teoria do Equilíbrio Pontuado pode apresentar algumas características importantes, tais como:

1. Identificação de períodos de mudanças significativas: a análise quantitativa pode ajudar a identificar períodos de mudanças significativas no orçamento público, tanto em termos de gastos quanto de receitas. Esses períodos podem ser considerados como pontos de desequilíbrio, nos quais ocorrem mudanças abruptas na alocação de recursos públicos.
2. Identificação de impactos de políticas públicas: a análise quantitativa pode ser útil para identificar o impacto de políticas públicas específicas no orçamento público. Isso pode ajudar a avaliar se determinadas políticas estão contribuindo para o equilíbrio ou desequilíbrio do orçamento.
3. Análise de cenários: a análise quantitativa pode ser usada para simular cenários diferentes de alocação de recursos públicos. Isso pode ajudar a identificar quais seriam as consequências de diferentes políticas e decisões orçamentárias.

A aplicação de métodos quantitativos requer a definição clara dos objetivos e hipóteses de pesquisa, bem como a coleta de dados adequados e representativos. A qualidade dos dados é fundamental para a obtenção de resultados precisos e confiáveis, o que exige um cuidadoso processo de seleção, organização e verificação dos dados.

Por fim, a aplicação de métodos quantitativos requer o uso de ferramentas como softwares estatísticos e de análise de dados, que permitem a manipulação e processamento de grandes volumes de dados, bem como a visualização e apresentação dos resultados de forma clara e compreensível.

Além dos métodos quantitativos, é possível utilizar métodos qualitativos para a aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado no orçamento público. Esses métodos se baseiam na análise de dados qualitativos, como entrevistas, observações e análise documental. Entre os métodos qualitativos mais utilizados na avaliação de programas e projetos, podemos citar:

1. Estudos de caso: técnica que consiste na análise aprofundada de um programa ou projeto específico, buscando compreender suas particularidades e identificar fatores que contribuíram para o sucesso ou o fracasso.

2. Análise de conteúdo: método que permite analisar o conteúdo de documentos e outras fontes de informação, identificando temas e padrões recorrentes.

3. Grupos focais: técnica que consiste na realização de discussões em grupo com pessoas que participaram ou elaboraram um programa ou projeto, buscando compreender suas percepções e opiniões.

Para analisar a dinâmica de mudança política a partir da análise de redes, análise de conteúdo, estatísticas descritivas, entrevistas com atores políticos e análise de documentos governamentais. Isso ajuda os pesquisadores a entender como as mudanças na agenda governamental são percebidas e explicadas pelos atores políticos e como essas percepções influenciam as mudanças na agenda. São os casos de Meng e Ziteng (2021), que exploraram a dinâmica de alocação de atenção na China no período 2001 a 2018, utilizando o jornal oficial do país e de Marsh et al. (2020), que fizeram uma análise qualitativa da mudança de governança nos distritos escolares dos Estados Unidos (Nova Orleans, Los Angeles e Denver), com o software Nvivo[9].

Portanto, a aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado no estudo do orçamento público pode ser realizada por meio de uma variedade de métodos quantitativos e qualitativos, que permitem avaliar de forma objetiva e precisa a efetividade das políticas públicas. Cada método apresenta características próprias e pode ser mais adequado para analisar determinados tipos de programas ou projetos, de acordo com as necessidades e objetivos da avaliação.

Ao aplicar a Teoria do Equilíbrio Pontuado no orçamento público, as curvas leptocúrticas são usadas para avaliar a alocação de recursos ao longo do tempo, identificando períodos em que houve maior ou menor concentração de gastos em determinadas áreas. Essa análise é importante para identificar se houve mudanças significativas na priorização das políticas públicas ao longo do tempo, indicando possíveis períodos de equilíbrio pontuado. Além disso, a utilização das curvas leptocúrticas também permite identificar possíveis desequilíbrios no

[9] O software NVivo é uma ferramenta de análise de dados qualitativos projetada para ajudar pesquisadores e profissionais a organizar, analisar e extrair insights de informações não estruturadas.

orçamento público, quando há uma concentração excessiva de gastos em determinadas áreas em detrimento de outras, ou quando há uma distribuição muito desigual dos recursos. Essas curvas representam a distribuição de frequência de uma variável, e são caracterizadas por serem mais altas e estreitas que a curva normal.

No contexto da política pública, as curvas leptocúrticas podem ser utilizadas para representar a intensidade da mobilização política em torno de determinado tema. Assim, durante um período de estabilidade, a curva seria baixa e larga, indicando baixa intensidade de mobilização. Já durante um período de intensa mobilização política, a curva seria alta e estreita, indicando alta intensidade de mobilização.

Na análise de políticas públicas, as referidas curvas podem ser utilizadas para ilustrar a ocorrência de momentos pontuados na implementação de uma política pública. Quando os valores extremos da curva se concentram em torno do centro, indica-se que a política está em um período de estabilidade. Por outro lado, quando os valores extremos se concentram nas extremidades da curva, indica-se que a política está passando por um período de mudanças rápidas e abruptas, característico dos momentos pontuados. (Silva, Nascimento & Silva, 2020).

A aplicação do TEP por Bryan, Baumgartner e Jones (2007) identificou um padrão leptocúrtico das variações orçamentárias. De acordo com os autores há possibilidades de que haja padrão leptocúrtico com distribuição não normal em agregações como função, subfunção, programas e ações. A TEP incorporou a teoria incremental no momento em que faz uso de modelagens estatísticas para analisar as políticas orçamentárias, apenas acrescentou as mudanças bruscas que podem ocorrer após um longo período de estabilidade nesse processo político (Silva, Nascimento & Nascimento, 2020, p. 31).

O artigo de Galdino e Andrade (2020, p. 809) procurou analisar o comportamento do orçamento dos estados brasileiros utilizando o recorte temporal de 2002 a 2018. Segundo os autores testou-se a normalidade dos dados para demonstrar o incrementalismo e a curtose para verificar as pontuações no orçamento e chegam a conclusão que “a Teoria do Equilíbrio Pontuado não se aplica, de modo geral, aos orçamentos dos estados do Brasil, salvo algumas exceções”.

Na Teoria do Equilíbrio Pontuado aplicada ao orçamento público, a influência da sociedade civil e de outros atores é uma das principais variáveis que podem explicar a dinâmica de mudança ou de estabilidade no processo de formulação do orçamento.

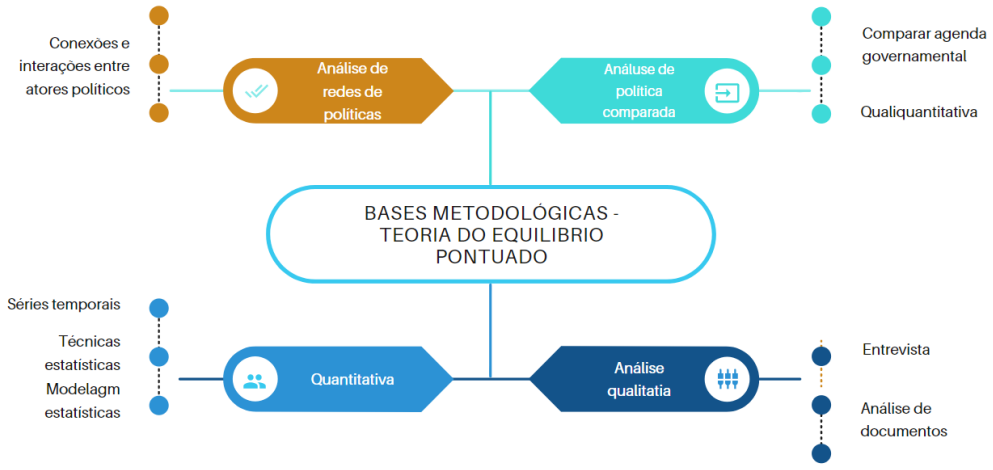
A participação da sociedade civil na definição de prioridades e na alocação de recursos pode ocorrer de diversas formas, como através de audiências públicas, consultas populares, plebiscitos, abaixo-assinados, entre outras. Além disso, outros atores também podem influenciar o processo de formulação do orçamento, como grupos de interesse, empresas, organizações não-governamentais, partidos políticos e instituições governamentais (Brasil, 2013).

A influência desses atores pode levar a mudanças na agenda governamental, na alocação de recursos e na tomada de decisão dos atores políticos. Por exemplo, a pressão de grupos de interesse pode levar a inclusão de determinados projetos ou programas no orçamento, enquanto a mobilização da sociedade civil pode levar a mudanças nas prioridades do governo. A Teoria do Equilíbrio Pontuado pode ser aplicada no estudo do orçamento público de diversas maneiras, uma vez que a gestão pública é um processo dinâmico**. A** teoria incentiva a realização de estudos comparativos de agenda governamental entre diferentes países, contextos e em diferentes momentos do tempo, buscando identificar padrões e tendências na dinâmica de mudança política. Os pesquisadores usam métodos quantitativos e qualitativos para analisar como os tópicos na agenda governamental mudam e como as mudanças são influenciadas por fatores internos e externos. Sebók, Baázs e Molnár (2022) utilizaram a abordagem comparativa sobre três regimes húngaros ao longo de 73 anos (socialismo, democracia liberal e regime híbrido), enfatizando a dinâmica política tanto em um sentido geográfico quanto histórico. Já Beyer et al. (2022) fizeram uma análise do sistema político alemão com foco na agenda política e empiricamente na política de digitalização do país. Yang, Zhusong e Chunhui (2021) abordaram a análise comparativa da dinâmica da agenda macropolítica da China.

True, Jones e Baumgartner (2006) desenvolveram a Teoria do Equilíbrio Pontuado como uma abordagem para entender como a agenda governamental é moldada ao longo do tempo. A teoria tem como base metodológica a análise empírica de longo prazo de dados sobre políticas públicas e o processo político.

A Figura 2 sintetiza as bases metodológicas da Teoria do Equilíbrio Pontuado a partir dos estudos identificados durante a pesquisa.

Figura 2 – **Bases metodológicas da Teoria do Equilíbrio Pontuado a partir da literatura.**



Fonte: organizado pela autora com base nos textos da pesquisa (2023).

A aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado no estudo do orçamento público também pode ser útil para avaliar programas e projetos governamentais de forma a compreender melhor os processos de tomada de decisão e os resultados das políticas públicas ao longo do tempo. Nesse sentido, a avaliação de programas e projetos pode ser vista como uma ferramenta importante para entender os momentos de estabilidade e mudança na política pública. É possível identificar momentos em que esses programas e projetos sofreram mudanças significativas, bem como os motivos dessas mudanças e seus impactos na efetividade dessas iniciativas.

Dessa forma, a Teoria do Equilíbrio Pontuado pode ser uma ferramenta valiosa para a gestão do Orçamento Público e para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e sustentáveis.

3.1 Orçamento Público

O orçamento público da União é um instrumento utilizado para a gestão das finanças públicas e o planejamento das políticas governamentais. Esse processo é complexo e rigoroso, abrangendo a elaboração, a aprovação, a execução e a avaliação das receitas e despesas do governo federal. Além de ser um aspecto contábil, o orçamento público é um instrumento de planejamento econômico que visa alcançar os objetivos constitucionais. (Oliveira, 2019, p. 67) Neste tópico, serão discutidos os principais aspectos do orçamento público da União, suas características, o processo de elaboração e execução, bem como sua importância e os desafios envolvidos.

De acordo com Santos, (2001, p. 3) o orçamento tem variadas formas de conceitos. O lista abaixo identifica alguns conceitos elaborados pelo autor.:

- Lista de receitas e despesas do governo sem muita ligação com a realidade daquele lugar ou daquele ente público;
- Instrumento de controle sobre as finanças do governo;
- É um plano de atividades do governo, onde estão discriminados os serviços que ele presta aos cidadãos e quanto eles custam;
- É um instrumento de execução dos planos de governo;
- Instrumento de administração das ações do governo
- Documento de divulgação das ações do governo.

O orçamento permite ao governo definir prioridades, estabelecer metas e monitorar a execução das despesas. Para Oliveira (2019, p. 24), “o orçamento do governo representa um sumário dos planos de receita e gastos para determinado ano. É uma lista exaustiva dos custos

da atividade governamental e das respectivas fontes de financiamento". Além disso, o orçamento é um importante instrumento de transparência e prestação de contas à sociedade, pois permite o acompanhamento das receitas, despesas do governo, bem como pode ser considerado um mecanismo de controle social, uma vez que permite que a sociedade acompanhe a destinação dos recursos públicos e avalie se as políticas públicas estão sendo efetivas e como destacado por Oliveira (2019), o Estado tem que conciliar as demandas coletivas com os recursos à sua disposição. Desse modo, consente que o governo federal estabeleça suas prioridades e direcione recursos para áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento do país.

Os orçamentos reagem a forças endógenas e exógenas. Não se trata apenas de um compilado de receitas e despesas, mas de uma ferramenta que pode ser resultado de influências externas no espectro político, social e ambiental, bem como jogo de interesses de grupos específicos, de modo que corresponde a um campo de pesquisa em potencial para compreender a formulação de políticas públicas e atendimento de demandas por parte do Estado (Carvalho, 2018).

O orçamento público da União é importante para a estabilidade macroeconômica do país. Ao estabelecer as receitas e despesas do governo federal, ele contribui para o controle da inflação e do endividamento público e permite ao governo promover o equilíbrio fiscal. Além disso, garante a transparência e a responsabilidade fiscal na gestão das finanças públicas

Também pode ser considerado um instrumento para a distribuição de recursos e para a redução das desigualdades sociais, bem como um instrumento em benefício da democracia. Segundo Oliveira (2019, p.28), o orçamento deve ser o preâmbulo para que as políticas públicas possam, de fato, “ser criadas e efetivadas com vistas a concretizar um Estado democrático de direito. Juntos, orçamento e planejamento são a mola mestra que orientam as ações governamentais em um Estado que se pretende democrático.”

O orçamento público tem sua origem na necessidade do Estado de planejar e controlar seus gastos e receitas. Acredita-se que o primeiro orçamento público moderno tenha sido criado na Inglaterra, quando o Parlamento passou a exigir que o rei apresentasse um relatório anual detalhando suas despesas e receitas. Assim, o orçamento possibilitou o controle político sobre os agentes executivos do Estado, de modo a manter o equilíbrio financeiro e a evitar, ao máximo, a expansão dos gastos públicos (Enap, 2017).

De acordo com Pires e Motta (2006, p.17), “a trajetória histórica do orçamento público remonta aos tempos de antanho, a uma época em que o rei ou imperador era o próprio Estado. Não havia, então, distinção entre as finanças particulares do soberano e as do Governo.” Com o

crescimento do Estado, tornou-se necessário proceder a uma melhor organização de suas receitas e despesas, nascendo assim o orçamento público.

O seu aprimoramento o transformou em uma ferramenta indispensável para as instituições governamentais. Sua história foi marcada por árduas e multisseculares lutas políticas, que o tornaram um instrumento absolutamente necessário ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder. Tem sido assim em todas as esferas de governo, desde a sua origem até os dias de hoje, em face de sua relevância para todos os segmentos da sociedade (Pires & Motta, 2006, p. 17).

A origem do orçamento público pode ser traçada desde a Antiguidade, quando os governantes precisavam planejar a alocação de recursos para atender às necessidades de suas sociedades, quando as primeiras sociedades humanas organizaram sua vida econômica e social. No entanto, foi somente com a evolução do Estado moderno, a partir do século XVII, que o orçamento público começou a ser formalmente elaborado e utilizado, começou a ser concebido como um instrumento de controle democrático sobre a arrecadação e o gasto dos recursos públicos (Pires & Motta, 2006).

Na Europa, as primeiras experiências de orçamento público datam do século XVIII, com a França sendo um dos pioneiros na adoção de um orçamento anual, que detalhava as receitas e despesas do governo. Com a Revolução Francesa, o orçamento público se tornou um instrumento fundamental para a construção do Estado nacional e a garantia dos direitos dos cidadãos. Na Inglaterra, o primeiro documento a apresentar uma estrutura orçamentária foi o "Estimate of Ways and Means", criado em 1689. Já na França, o orçamento passou a ser elaborado a partir de 1789, com a Revolução Francesa (Pires & Motta, 2006).

No entanto, foi somente no século XX que o orçamento público passou a ser utilizado de forma mais ampla pelos governos em todo o mundo, como uma ferramenta de gestão das finanças públicas e de controle da arrecadação e dos gastos do Estado. Com o tempo, o orçamento público tornou-se uma peça-chave da administração pública moderna, sendo utilizado para planejar e avaliar as políticas públicas e os programas governamentais, bem como para garantir a transparência e a prestação de contas por parte do Estado.

O orçamento moderno, a partir do início do século XX tem sua origem relacionada a pessoas e instituições que sugeriram técnicas orçamentárias como (Santos, 2001, p.6):

- Orçamento funcional - Comissão Taft em 1912;
- Orçamento cíclico da era Keynesiana em 1930;
- Orçamento de desempenho da Comissão Hoover em 1949;
- Orçamento programa começando na companhia Ford nos anos 60 e se estendendo ao

mundo até os dias atuais.

No Brasil, o orçamento público tem suas raízes na Constituição de 1824, que previa a elaboração de um orçamento anual. Entretanto, somente com a Constituição de 1891 o orçamento passou a ser discutido e aprovado pelo Congresso Nacional. Como relatado em Oliveira (2019, p. 35), "embora o orçamento estivesse inserido nas Constituições brasileiras de 1824, somente em 1988 ele aparece como instrumento de planejamento da atuação do Estado na economia e na sociedade".

No Brasil, o orçamento público teve suas origens na Constituição Imperial de 1824, que estabeleceu a necessidade de o governo apresentar anualmente ao Parlamento um relatório detalhado das receitas e despesas públicas. Somente em 1827 foi formulada a primeira lei orçamentária brasileira, porém, os deficientes mecanismos arrecadadores nas províncias, as dificuldades de comunicação e conflitos com normas legais frustraram sua aplicação. O primeiro orçamento brasileiro teria, então, sido aprovado pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830 (Enap, 2017). De acordo com Oliveira (2019), na Constituição de 1891, no Brasil, a preocupação era escriturar as despesas e as receitas para o ano seguinte. A partir daí, o orçamento público evoluiu e se tornou um instrumento essencial para a gestão das finanças públicas e a garantia dos direitos sociais e econômicos dos cidadãos. Hoje em dia, o orçamento público é uma ferramenta basilar para a transparência e a prestação de contas dos governos em todo o mundo.

No período de 1937 a 1945, período da Ditadura Vargas. Segundo Oliveira (2019), o orçamento era elaborado de modo simples, sem especificações de programas, como é realizado atualmente, a divisão era feita, sobretudo com a divisão de verbas entre os ministérios existentes à época. E na constituição de 1946 o orçamento começa a ser vislumbrado como um meio de alcançar finalidades do Estado, isto é, como uma ferramenta trabalhada juntamente com o planejamento.

Para Oliveira (2019, p. 66), "as Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 continham dispositivos referentes ao orçamento público no rol das atribuições do Poder Legislativo", apenas em 1988 foi conferido ao orçamento tratamento individualizado, isto é, um sistema constitucional orçamentário. A partir da Constituição de 1988, o orçamento e o gasto público no Brasil passaram a ser organizados, principalmente, a partir de três instrumentos de planejamento estratégico e orçamentário do âmbito federal, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). O PPA é o plano, que define o planejamento estratégico para a promoção do desenvolvimento. A partir dele, são definidos diretrizes, objetivos, investimentos em obras, serviços e ações, que o

governante irá realizar durante seu mandato. Vigora por quatro anos e é elaborado pelo Executivo no primeiro ano de mandato do Presidente da República. A LDO, por sua vez, define as regras para elaborar e executar o orçamento evidenciando o que é prioridade e como o governo deve montar e aplicar o orçamento anualmente. Este instrumento é quem faz a articulação entre o plano plurianual e o orçamento anual. Já a LOA se refere à execução do orçamento, isto é, estima as receitas, programa as despesas do governo e apresenta despesas obrigatórias e discricionárias. A primeira envolve a dívida pública, salário dos servidores públicos, aposentadoria, transferências constitucionais, entre outros e representa mais de 85% do total do orçamento do Governo Federal; a segunda abarca as não obrigatórias como construção de estradas, reformas de prédios escolares, de saúde, orçamento dos ministérios (excluindo a folha de pagamentos dos servidores), entre outros (Enap, 2017).

Os três instrumentos são considerados uma inovação no planejamento orçamentário brasileiro, uma vez que redesenhou a relação entre essas duas esferas, planejamento e orçamento. E proporcionou uma nova conexão entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (Pares & Valle, 2006). Uma dessas conexões se deu com a retomada da cooperação do Poder Legislativo ao contribuir com emendas às leis orçamentárias (LOA) elaboradas pelo Executivo, processo mediado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF).

Importa salientar que o fato de uma despesa estar na LOA não quer dizer que será executada, com exceção das despesas obrigatórias. A elaboração do orçamento público da União é um processo que começa com a definição das metas fiscais pelo governo, que estabelece as diretrizes para a gestão das contas públicas no exercício financeiro seguinte. Em seguida, são elaboradas as propostas orçamentárias pelos ministérios e órgãos do governo, que são consolidadas pelo Ministério da Economia e encaminhadas ao Congresso Nacional.

A tramitação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional é uma das etapas mais importantes do processo. O projeto é analisado pela Comissão Mista de Orçamento, que pode propor emendas e ajustes ao texto original. Depois de aprovado pela comissão, o projeto é encaminhado ao plenário da Câmara dos Deputados e, em seguida, ao Senado Federal. Se houver alterações no texto, o projeto retorna à Câmara para apreciação das mudanças (Enap, 2013).

Após a aprovação pelo Congresso Nacional, o orçamento público da União é sancionado pelo presidente da República e transformado em lei. A partir daí, começa a fase de execução do orçamento, que envolve a implementação das políticas e projetos previstos no documento (Enap, 2013).

O orçamento é composto pelas receitas e despesas previstas para o ano seguinte e é dividido em três partes: Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

O Orçamento Fiscal é responsável por todas as despesas do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público da União. Já o da Seguridade Social engloba as despesas com saúde, previdência social e assistência social. Por fim, o de Investimento das Empresas Estatais é responsável pelas despesas das empresas estatais, como a Petrobras e a Eletrobras.

É importante destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites para a execução do orçamento, como o limite de gastos com pessoal e o limite de endividamento público (Enap, 2014).

Além disso, é importante destacar que o orçamento público da União é um instrumento de transparência e controle social. A Constituição Federal de 1988 estabelece que o orçamento público deve ser público e acessível a todos os cidadãos. Dessa forma, a população pode acompanhar a destinação dos recursos públicos e fiscalizar a atuação do Estado.

Assim, o orçamento público da União é composto por três peças: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do governo federal, com duração de quatro anos. Ele estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para um período de quatro anos. A LDO, por sua vez, define as metas e prioridades do governo para o próximo ano, orientando a elaboração da LOA. A LOA é o instrumento que estima as receitas e fixa as despesas do governo federal para o ano seguinte, detalhando como os recursos públicos serão aplicados em cada área (Enap, 2014; Barbosa, 2022).

O quadro 11 apresenta as principais fontes de recursos do orçamento da União:

Quadro 11 – **Principais fontes de recursos do orçamento da União.**

Fontes de recursos	**Origem**
Receitas tributárias	Arrecadadas pela União por meio de impostos, taxas e contribuições, impostos, são a principal fonte de receita do governo federal, representando cerca de 90% do total arrecadado. taxas e multas são receitas decorrentes da prestação de serviços públicos e da aplicação de penalidades previstas em lei;
transferências constitucionais	Repasses de recursos para os estados e municípios previstos na Constituição Federal, transferências correntes e de capital: são repasses financeiros feitos pelo governo federal a estados, municípios e entidades privadas
receitas de operações de crédito	Obtidas pela União por meio de empréstimos junto a instituições

	financeiras nacionais e internacionais.

Fonte: Enap (2014b).

As principais fontes de recursos do orçamento da União são as receitas tributárias, as transferências constitucionais e as receitas de operações de crédito. De acordo com Santos et al (2017, p. 193) "o Estado exerce suas funções e busca atingir seus fins valendo-se da arrecadação e dispêndio de recursos ou receitas obtidas por meio da sociedade, da exploração lucrativa de atividades econômicas, as rendas oriundas de seu patrimônio e os empréstimos."

As principais despesas ou as áreas de atuação (função) do governo federal estão concentradas nas áreas de previdência social, saúde, educação e defesa. A previdência social é a maior despesa do governo federal. Em 2022, de acordo com o Portal da transparência, a previdência correspondeu a 54% do total de despesas. A saúde e a educação correspondem a 8,94% e 7,18% das despesas, respectivamente, enquanto a defesa representa cerca de 3% do total. Segundo Santos et al. (2017), despesas não autorizadas no orçamento não podem ser realizadas, de modo que políticas públicas não contempladas com recursos no orçamento não poderão ser efetivadas (Art 167). Conforme Enap (2017), as principais despesas do orçamento público da União podem ser classificadas em:

- Despesas obrigatórias: despesas determinadas por lei, como o pagamento de salários e benefícios dos servidores públicos, aposentadorias e pensões, e transferências constitucionais para estados e municípios, os gastos mínimos com educação e saúde. O ente público não tem a discricionariedade para suspender, ou seja, não há a opção de não realizar o pagamento.
- Despesas discricionárias (despesas não obrigatórias: são aquelas realizadas a partir da disponibilidade de recursos orçamentários. Estão entre essas despesas o orçamento dos Ministérios e investimentos. Investimentos: são despesas que visam a construção, ampliação ou modernização de infraestrutura pública, como estradas, portos, aeroportos, hospitais, escolas e moradias.
- Custeio: são despesas com a manutenção da máquina pública, como pagamento de energia elétrica, água, telefone, aluguel, combustível, material de escritório, entre outros.

A execução do orçamento público da União é feita ao longo do ano, sob a responsabilidade do Poder Executivo. Os recursos públicos são geridos de forma descentralizada, com cada órgão ou entidade responsável por sua própria execução orçamentária. O controle e a fiscalização da execução do orçamento público da União são

exercidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Congresso Nacional.

Forte e Vieira (2021) apresentam uma perspectiva abrangente do orçamento público no artigo "A eficiência no planejamento orçamentário influencia a condição financeira dos estados brasileiros?". Destacam a importância do planejamento e da gestão responsável dos recursos públicos, abordando questões como a eficiência e a eficácia na alocação de recursos, a transparência na elaboração e execução do orçamento, a sustentabilidade fiscal e o equilíbrio entre as demandas sociais e as restrições financeiras.

Costa (2017) argumenta que o orçamento público deve ser elaborado de forma participativa e democrática, envolvendo a sociedade civil e os órgãos governamentais. Ele destaca a importância da fiscalização e do controle social sobre os gastos públicos, bem como a necessidade de uma gestão fiscal responsável e transparente, que possa garantir o uso eficiente dos recursos públicos.

Outro aspecto importante abordado por Costa (2017) é a relação entre o orçamento público e o desenvolvimento econômico e social. Ele argumenta que o orçamento público deve ser utilizado como uma ferramenta para promover o crescimento econômico, a distribuição de renda e a melhoria da qualidade de vida da população, especialmente dos mais vulneráveis e desfavorecidos. O orçamento público tem uma relação direta com o desenvolvimento econômico e social do país, pois é por meio dele que são definidas as prioridades e alocação dos recursos públicos

Os mecanismos de controle e fiscalização do orçamento público são essenciais para garantir a transparência, a efetividade e a legalidade na gestão dos recursos públicos. Dentre esses mecanismos, podemos destacar o Tribunal de Contas da União (TCU) e as controladorias internas dos órgãos públicos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão federal de controle externo, responsável por fiscalizar a aplicação dos recursos públicos federais. O colegiado do TCU é incumbido da dimensão judicante do controle externo, ou seja, ele julga as contas. É composto por nove ministros, que são indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal. O TCU tem como atribuições realizar auditorias e fiscalizações, julgar as contas dos gestores públicos e apurar denúncias de irregularidades. Além disso, o TCU também tem o poder de aplicar sanções aos gestores públicos, como multas e a inabilitação para o exercício de cargos públicos. A redemocratização, com a eleição de um presidente em 1985 e o advento da Constituição de 1988, provocou o fortalecimento do Legislativo e do controle externo como meio de limitar abusos dos governantes (Costa, 2022).

As controladorias internas dos órgãos públicos, por sua vez, são responsáveis por realizar

o controle interno dos recursos públicos no âmbito de cada órgão ou entidade. Essas controladorias têm como atribuições avaliar a gestão dos recursos públicos, identificar possíveis irregularidades e propor medidas corretivas. Além disso, as controladorias internas também podem realizar auditorias e fiscalizações, bem como acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas pelos órgãos públicos (Costa, 2022).

No Brasil, o controle e a fiscalização do orçamento público são regidos pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e pela Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), entre outras normas. Essas leis estabelecem os princípios e as diretrizes para a gestão dos recursos públicos, bem como os procedimentos para o controle e a fiscalização desses recursos.

Além disso, o orçamento público pode contribuir para o fomento ao desenvolvimento econômico do país, por meio do financiamento de programas e projetos que visem estimular o crescimento econômico e a geração de emprego e renda. Por exemplo, recursos destinados à infraestrutura podem ser utilizados para construir rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, permitindo a melhoria da logística de transporte e a redução de custos para as empresas, o que pode estimular a produção e a competitividade da economia nacional. De maneira semelhante, investimentos em ciência, tecnologia e inovação podem contribuir para o desenvolvimento de novas tecnologias, produtos e serviços, que possam ser comercializados e gerar receitas para o país.

No entanto, é importante ressaltar que o impacto do orçamento público na sociedade depende da forma como os recursos são geridos e distribuídos, bem como da capacidade do Estado de implementar e monitorar as políticas públicas. Quando os recursos são mal geridos, desviados ou distribuídos de forma injusta, o orçamento público pode ter um impacto negativo na sociedade, gerando corrupção, ineficiência e desigualdade social. Por isso, é fundamental que haja transparência, participação social e fiscalização efetiva na gestão do orçamento público, para garantir que os recursos sejam utilizados de forma ética e responsável, em benefício da sociedade como um todo.

Conforme Fonseca (2005, p. 81), “à medida que a organização social assume determinadas características e emergem novas demandas, o Estado também vai assumindo novas funções e se moldando para atender às necessidades e às demandas do contexto social e econômico no qual está inserido”. Somam-se a isso, mudanças conduzidas nos diversos modos de produção e fases do capitalismo. Fonseca (2005) destaca que em virtude de o poder do Estado ser limitado, é necessário deliberar uma agenda onde se estabeleça quais são as prioridades para atender o máximo possível de demandas. E essa deliberação é influenciada por

aqueles que exercem poder junto ao Estado.

> O Estado tem a responsabilidade de viabilizar o funcionamento dos serviços públicos definidos como essenciais e que são demandados pela coletividade. Para atingir esse objetivo, necessita de recursos financeiros, os quais são obtidos por meio de várias fontes, a fim de promover os serviços indispensáveis ao perfeito funcionamento das atividades estatais e ao bem comum da população. O tamanho da participação do Estado na economia pode ser dimensionado pela receita tributária bruta. No Brasil, essa receita oriunda da tributação está na ordem de 35% do Produto Interno Bruto (PIB) ao ano. As principais funções do Estado são: saúde, educação, defesa nacional, policiamento, regulação, justiça e assistencialismo. Estas podem ser divididas entre os diferentes níveis de governo: federal, estadual e municipal. Para cumprir suas funções e atender as necessidades públicas, o Estado utiliza-se das finanças públicas (Matias Pereira, 2014, p. 244).

Para Bijos (2019, p. 80), "as transferências ocupam lugar de destaque em sistemas federativos marcados por forte assimetria fiscal". De acordo com o mesmo autor, há uma orientação direcional (da União para Estados e municípios e não o inverso) que tem forte correspondência com a ideia de descentralização do gasto público.

No Brasil, as transferências entre os entes federativos, isto é, as transferências fiscais da União para Estados, Distrito Federal e Municípios são classificadas em 1) as transferências obrigatórias; e 2) as transferências não obrigatórias (também conhecidas como discricionárias). As transferências obrigatórias são decorrentes da exigência constitucional ou legal. São exemplos: as despesas com os fundos constitucionais e legais. As transferências não obrigatórias e discricionárias abrangem as transferências voluntárias tradicionais, estas por sua vez, são operacionalizadas por convênios, contratos de repasse, termos de parceria, colaboração e fomento. (Costa, 2020, p. 81).

De acordo com Bijus (2019) e Silva (2020), até a aprovação da emenda constitucional do orçamento impositivo em 2015, as emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União (OGU) faziam parte das transferências voluntárias. Sendo esse, um aspecto bastante estudado pela ciência política. No final de 2019, foi aprovada a Emenda Constitucional, que deu um caráter mais prático a essas emendas, então denominadas como transferências especiais, atendendo aos beneficiários diretamente, sem intermediários, sem finalidade pré-definida e que terá sua fiscalização a cargo dos órgãos estaduais ou municipais. Com a aprovação da Emenda

Constitucional 105/2019, as emendas impositivas (emendas com garantias de execução orçamentária) originaram as transferências especiais, isto é, a transferência sem finalidade definida. A transferência por meio de emendas parlamentares demonstra a importância do Poder Legislativo na execução do orçamento público. As transferências especiais constituem repasse direto das emendas parlamentares aos beneficiários (prefeituras e estados) (Costa, 2020, p. 81).

Emenda parlamentar é um instrumento previsto na Constituição Federal, que permite ao Poder Legislativo (o Congresso Nacional na esfera federal) acrescentar novas ações no orçamento anual do Poder Executivo. Ressalta-se que as emendas podem ser individuais e coletivas (de bancadas) e em nível federal e estadual.

Através das emendas, especialmente as individuais, se constitui como uma possibilidade de os eleitos atenderem os pleitos advindos da sociedade, mas também isso pode ser usado como influência eleitoral pelos parlamentares. Segundo Torres (2004), as emendas são incluídas no orçamento pelos congressistas na intenção de atender suas bases eleitorais. Cada parlamentar tem uma cota para apresentação e aprovação de emendas individuais, qual seja: 25 emendas, por mandato. Já as bancadas podem distribuir seu teto de gastos em até seis emendas, sendo ao menos uma para a área de educação, uma para saúde e uma para segurança pública, conforme o estabelecido na Constituição (Seabra, 2018). Segundo o mesmo autor, as emendas de bancada priorizam obras e serviços de interesse dos estados e costumam ter o apoio dos governadores. Em 2020 a emenda do Relator ganhou destaque, são emendas sem finalidade definida.

Com relação às emendas individuais, os parlamentares têm liberdade para apresentar o que for do seu interesse e preferência, diferentemente do Orçamento da União, cujas receitas são pré-determinadas, o que torna a ferramenta engessada e menos flexível que as emendas parlamentares, especialmente as emendas do relator (conhecida na mídia como orçamento secreto). Assim, o Poder Legislativo, representado pelos Senadores e Deputados, tem sido um instrumento que incrementa o orçamento de variados ministérios como Turismo, Esporte e Cidades (Castro et al., 2019; Castro, 2016; Silva, 2020). Ademais, isso significa que uma parte do orçamento público é definido por meio de emendas parlamentares (Castro et al., 2019) e denota a importância que os representantes eleitos pelo povo exercem na elaboração do orçamento público.

Nesse sentido, é imperativo destacar que o incremento das emendas aos Ministérios normalmente está dentro das despesas discricionárias, que corresponde a menos de 15% das despesas do orçamento público (Enap, 2017).

> As emendas apresentadas são encaminhadas às suas respectivas áreas temáticas: Em cada área temática é designado um relator setorial, que deverá avaliar o PLOA, as emendas

> apresentadas e elaborar um Relatório Setorial com as suas conclusões e pareceres Estes Relatórios Setoriais são compilados pelo relator geral em um único documento – Relatório Geral – e votados na CMPOF. Aprovado pelo plenário da CMPOF, o Relatório Geral é votado no Congresso Nacional, e após sua aprovação o documento passa a ser denominado de "autógrafo" e é remetido ao presidente da República para a sua sanção como lei com ou sem vetos (Castro, 2016, p. 44).

Averiguar onde os recursos estão sendo alocados pelos representantes do povo se faz importante. Para tanto, destaca-se quais os tipos de despesa pública podem ser atendidos por meio da lei orçamentária. Assim como as despesas para o esporte e lazer, destacadas por Castro (2016), as de turismo também se encontram no orçamento fiscal e da Seguridade Social, organizadas em programas e trabalhos.

Os Programas se desdobram em atividades, projetos e ações e podem ser encontrados nos planos plurianuais. Para fins de uniformização nas despesas públicas vinculadas ao Orçamento Geral da União, a Portaria nº 163/2001 dispõe sobre as normas de classificação de despesas e receitas dos procedimentos de execução orçamentária no âmbito da União, Estados e Municípios. Nesse contexto, as despesas orçamentárias são classificadas em: categoria econômica, grupo de natureza da despesa e elemento da despesa (Quadro 12).

Quadro 12 – **Grupos de despesas no orçamento geral da União.**

Grupo	**Classificação**
Categoria econômica	Despesas correntes e de capital
Natureza de despesa	1 - Pessoal e Encargos Sociais, 2 - Juros e Encargos da Dívida, 3 - Outras Despesas Correntes, 4 – Investimentos, 5 - Inversões Financeiras e 6 - Amortização da Dívida.
Modalidade de aplicação das despesas	20 - Transferências à União, 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal, 40 - Transferências a Municípios, 41 - Transferências a Municípios – Fundo a Fundo, 71 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio, 90 - Aplicações Diretas, dentre outros. O grupo "Elementos de despesa" abarca cerca de 99 itens como: 14 - Diárias – Civil, 18 - Auxílio Financeiro a Estudantes, 20 - Auxílio Financeiro a Pesquisadores, 67 - Depósitos Compulsórios, etc. (entre outros)

Fonte: Portaria nº163/2001.

Sabendo disso, é possível destacar que a presente pesquisa terá como foco, o grupo "investimento", uma vez que é através dele que o Governo pode fazer transferências voluntárias aos municípios. É também a partir da disponibilidade do referido grupo que os parlamentares

destinam suas emendas aos municípios para financiamento de obras e serviços.

Investimento público é o dinheiro que o governo usa para construir ou melhorar bens públicos que irão gerar benefícios para a sociedade a longo prazo. Esses benefícios podem ser econômicos, sociais ou ambientais, e podem ser obtidos através de projetos de infraestrutura, educação, saúde, tecnologia, entre outros. O objetivo do investimento público é gerar desenvolvimento e crescimento econômico a longo prazo.

A principal diferença entre investimento e gasto público é que o investimento tem um foco de longo prazo e busca gerar benefícios a longo prazo, enquanto o gasto público tem um foco de curto prazo e busca atender às necessidades imediatas da sociedade. O investimento público é geralmente mais estratégico e planejado, enquanto o gasto público é mais operacional e rotineiro.

Além disso, o investimento público geralmente é financiado por recursos de longo prazo, como empréstimos, fundos de pensão ou recursos de investidores privados, enquanto o gasto público é geralmente financiado por impostos e taxas pagas pela sociedade.

Outra forma de classificar a despesa é definindo em que área a despesa será realizada. Assim, a Portaria nº 42 de 1999 indica como áreas de ação do governo, as funções e subfunções. "A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público" (Portaria nº 42/1999). A Portaria supracitada apresenta 28 funções, cada uma com pelo menos duas subfunções. Face ao exposto, vale dizer que o Turismo é uma subfunção (695) da função 23-Comércio e Serviços. Essas despesas contribuem para a efetivação de programas e políticas públicas setoriais do Estado.

O turismo é um setor econômico fundamental para muitos países ao redor do mundo. É uma fonte importante de receita e empregos, além de ser um meio eficaz de promover o desenvolvimento regional e a integração social. No entanto, para maximizar os benefícios do turismo, é fundamental que os governos adotem políticas e práticas adequadas de gestão do orçamento público.

O orçamento público desempenha um papel fundamental na promoção do turismo. Os recursos financeiros disponíveis são um fator crítico na criação de infraestrutura turística, na promoção de destinos e na organização de eventos turísticos. A falta de investimento financeiro pode limitar o desenvolvimento do turismo em uma determinada região.

3.2 Investimento Público para o Fomento do Turismo

Para um destino se destacar no turismo não depende apenas dos seus atrativos turísticos,

mas também da competência do setor público em gerir os recursos para desenvolver seus planos e ações, bem como do investimento de recursos financeiros direcionados ao processo de planejamento. Além disso, é necessário compreender e diferenciar financiamento de gestão com investimentos em turismo, o que é investimento público, qual a origem dos recursos e para onde vão, isto é, onde são alocados, e as formas de arrecadação para o fomento do turismo. Nesse sentido, foi elaborado este capítulo para compreender o assunto, o que tem sido publicado na área em nível mundial e posteriormente relacionar ao que ocorre no Brasil.

Ao considerar o turismo como um elemento importante para a economia de um destino, o investimento para o seu fomento se faz necessário, podendo este ser público e/ou privado. Muhammad e Sallahuddin (2016) apresentaram uma revisão da literatura para compreender esse tipo de investimento, uma vez que o setor público e privado é vital para o crescimento do turismo. Conforme os autores, "mesmo que a atividade turística seja principalmente sustentada pela iniciativa privada, os governos desempenham um papel fundamental no desenvolvimento do turismo a nível político" (Muhammad & Sallahuddin 2016, p. 581). A partir do levantamento bibliográfico, os autores apontam que os governos dos países em desenvolvimento são forçados a agir de maneira mais ativa no desenvolvimento do turismo, não apenas estabelecendo políticas e legislações, mas também na gestão e investimentos para o melhor desempenho do turismo. Consideram que o investimento público não é benéfico apenas para o setor turístico. Também o é para benefícios econômicos a nível nacional e destacam que em estágio inicial do turismo em uma localidade, a iniciativa privada tende a não assumir riscos até que haja confiança de retorno financeiro para os empresários. Portanto, em muitos países é o governo que estabelece as bases iniciais para o fomento do turismo.

Muhammad e Sallahuddin (2016) encontraram ainda duas correntes de pensamento sobre a relação entre investimentos públicos e privados no turismo: 1) O investimento público facilita e estimula o investimento privado por meio da prestação de apoio de infraestrutura; 2) O investimento público pode expulsar o setor privado, uma vez que sendo do tipo adicional, requer o aumento do imposto futuro e da taxa de juros. Por outro lado, os autores detectaram a partir da revisão da literatura que os investimentos públicos e privados são complementares e não substitutos, um pode complementar o outro.

Pode-se afirmar que existem variadas formas de se investir no fomento do turismo. Hidalgo e Fernández (2020) fizeram uma análise da cooperação espanhola relacionada ao turismo na América Latina e Caribe. O intuito era verificar se a Espanha, como potência mundial no turismo, repassa o *know-how* para seus projetos de cooperação para o desenvolvimento e se sua importância no âmbito internacional do turismo reflete e/ou

corresponde ao seu papel como financiadora de projetos de cooperação para a promoção do turismo nas regiões beneficiadas no período de 2007 a 2017. Os autores constataram que o turismo ocupa a quarta posição entre os setores produtivos a receber recursos (7,55% dos recursos destinados a América Latina e Caribe). Identificaram que nos planos da cooperação, o turismo não aparece como um setor estratégico, mas sim como ferramenta de atuação, isto é, o turismo ocupa um papel secundário para a cooperação espanhola. Destacaram ainda que Equador, Nicarágua, Peru, El Salvador, Bolívia e Honduras foram os países, que mais receberam apoio e recursos. Ademais, evidenciaram que as contribuições estão atreladas ao bom relacionamento entre quem doa e os beneficiários, de modo que quem tem melhor relação e proximidade, obtém mais ajuda financeira.

Também com foco no turismo da América Latina e Caribe, Carrillo e Fernández (2018) examinaram se o apoio financeiro internacional e governamental, concedido por instituições financeiras internacionais (IFIs), está efetivamente alcançando objetivos de inclusão na região. A partir da elaboração de um instrumento para análise do financiamento de projetos para o turismo na América Latina e Caribe (155 projetos entre 1990 e 2012), identificaram que as grandes empresas foram as maiores beneficiadas. Isso sugere que as metas de inclusão não estão sendo cumpridas.

Boora e Dhankar (2017) desenvolveram uma pesquisa para avaliar a situação, o papel e a importância do Investimento Estrangeiro Direto - IDE no crescimento e desenvolvimento da indústria hoteleira na Índia. Como resultado apontam que o IDE desempenha um papel significativo não só na Índia, mas em outros países também, tanto na hotelaria quanto no turismo, pois fornecem capital e infraestrutura necessários para o fomento do turismo como "aeroportos internacionais, rodovias e tecnologias modernas relacionadas que são, em qualquer caso, pedras fundamentais para o desenvolvimento do turismo" (Boora & Dhankar, 2017, p. 11).

Com relação à origem dos recursos, conforme relatório da OCDE (2018), os investimentos em turismo nos países, que estão atrelados a Organização, são provenientes, na maior parte, do orçamento da União. Outras fontes disponíveis, conforme a publicação mencionada, são principalmente: os Fundos estruturais da União Europeia; impostos e taxas sobre alojamento, viagens aéreas; contribuições por serviços prestados por empresas. Vale mencionar como exemplo, o caso da Colômbia, que arrecada recursos derivados das penalidades impostas aos provedores de serviços de turismo por infrações legais. Em outros países, a fonte primária dos recursos para o turismo advém de taxas e impostos. Em Portugal, por exemplo, parte significativa do orçamento tem origem nos impostos sobre jogos de azar; já na Costa Rica, metade do orçamento tem como base uma taxa fixa de entrada e outra parte é originada por

impostos em passagens aéreas.

No que concerne ao orçamento público, como ressalta o relatório da OCDE (2020, p. 27), “o turismo contribui para as receitas do governo e também se beneficia dos gastos do governo por meio de investimento em infraestrutura, treinamento e educação e conservação do patrimônio. Além das despesas com promoção turística e apoio a destinos turísticos e empresas”.

No âmbito mexicano, Quintanilla e Vargas (2019) desenvolveram um estudo com o objetivo de fazer uma análise do investimento público no setor do turismo com base no orçamento federal e para o estado de Tlaxcala (México), utilizando uma metodologia jurídica, a partir da análise do orçamento de gastos federais. Eles constataram que um percentual significativo foi alocado em infraestrutura. Contudo, defendem que “o recurso referido ao turismo está focado em tarefas administrativas, segurança e desenvolvimento social, aspecto que limita os investimentos no setor e alta dependência de programas federais” (Quintanilla & Vargas, 2019, p. 1).

Outra possibilidade de arrecadação de recursos para o turismo é a partir das taxas e impostos para o turismo. Em pesquisa com foco no México, Espinosa, Martinez e Martell (2018, p. 376) destacam que nos países em desenvolvimento, “onde os governos centrais controlam as bases fiscais mais dinâmicas e produtivas, e onde as transferências intergovernamentais constituem a principal fonte de renda para os governos municipais, o imposto sobre a propriedade pode ser uma ferramenta eficaz para financiar o desenvolvimento econômico no nível local”.

Numa linha semelhante, Vargas e Monroy (2020) realizaram um estudo com foco no México, que sugere a criação de um imposto sobre hospedagem como possibilidade para arrecadar recursos financeiros necessários para contribuir para o fomento do turismo, especificamente valendo-se de contribuições para preservar o meio ambiente e os espaços públicos. Para tanto, o imposto ficaria por conta da fiscalização dos governos estatais daquele país.

Durán-Román, Pulido-Fernández e Cárdenas-García (2021) alertam que diante da dificuldade financeira apresentada pela administração pública nas localidades espanholas, nas quais o turismo se destaca economicamente, é suposta a implementação de instrumentos fiscais específicos para tributar o turismo e obter financiamento para implementação de políticas públicas. Os autores salientam que o problema de financiar destinos turísticos, buscando por novas captações de recursos, já havia sido levantado em todo o mundo desde 1980 e considera que o financiamento é um obstáculo para o desenvolvimento e promoção de destinos turísticos.

Na percepção dos referidos autores em nível internacional, o imposto sobre alojamento é o que mais se aplica, as outras atividades não têm sido tributadas. A maioria das experiências evidenciam que o recurso financeiro gerado com o instrumento tributário tem sido utilizado mais para compensar custos e externalidades negativas do que financiar novos investimentos no destino que possibilitem o aumento da competitividade.

É preciso considerar que a criação de taxas de turismo é importante, uma vez que diversos destinos turísticos necessitam de recursos para o fomento da atividade em variados aspectos, mas é preciso uma fiscalização, pois o estabelecimento pode arrecadar os valores e não repassar aos órgãos competentes. Nesse sentido, é preciso refletir se em um país como o Brasil e outros, que não dispõem de recursos humanos suficientes para a gestão e planejamento do turismo, seria viável, no sentido de reunir condições financeiras para se realizar a fiscalização necessária. Ademais, os valores encareceriam o preço da hospedagem e não se sabe se os turistas e viajantes estariam dispostos a pagar mais caro em suas viagens

Dada a multiplicidade de recursos, programas e as variadas fontes de financiamento direcionadas ao turismo, é um desafio identificar com exatidão o total do apoio financeiro do governo. De modo que um caminho para compreender o nível de apoio financeiro governamental ao turismo é observar a alocação dos recursos através da administração do órgão nacional de turismo e seus orçamentos. De acordo com a OCDE (2020), muitas vezes o gasto dos órgãos nacionais de turismo é liderado por marketing e promoção, com ênfase na geração de receita em divisas com visitantes estrangeiros.

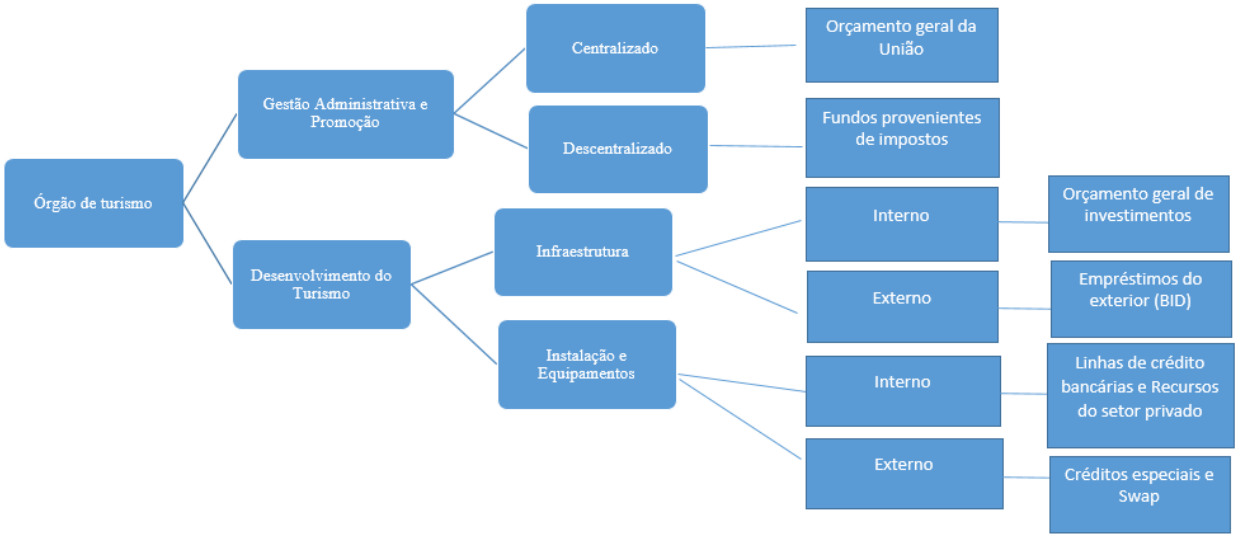
Segundo Acerenza (2002, p. 311), “o financiamento é um dos maiores problemas da gestão administrativa do organismo nacional de turismo e, em muitos casos, é a principal causa dos fracassos dos planos e programas de fomento ao turismo preparados por esse organismo”. Conforme o mesmo autor, para compreender as dificuldades que surgem em relação ao financiamento da gestão do turismo, é necessário identificar quais são as funções da gestão do turismo por parte do órgão nacional, as que dependem de recursos financeiros e, posteriormente averiguar como se originam esses recursos. Dessa forma, Acerenza (2002) elenca como funções que necessitam de recursos econômicos: a) os gastos com a gestão administrativa; b) promoção turística; e c) desenvolvimento da atividade turística.

No que compete aos itens “a” e “b” o fomento destinado a cobrir essas necessidades pode ter origens diferentes a depender se o organismo é centralizado, quando o órgão é parte absoluta da composição administrativa ou descentralizado. Na primeira situação “os recursos necessários para seu funcionamento provêm do orçamento geral de renda e gasto corrente do Estado” (Acerenza, 2002). Na segunda, fundos provenientes de impostos e taxas ligados ao

turismo cobrem os gastos operacionais do órgão do setor. No caso do Brasil, adota-se o financiamento centralizado para a gestão administrativa do MTur, posto que os recursos provêm do orçamento geral da União. Já as atividades promocionais no exterior ficam a cargo da Embratur, Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo, que tem orçamento próprio advindo do Fundo Geral do Turismo, ou seja, tem característica descentralizada (Lei n.º 14.002, de 2020).

Com relação ao item "c", financiamento dos investimentos para o desenvolvimento, destacam-se os necessários em matéria de infraestrutura (estradas, rodoviárias, aeroportos e serviços básicos como água potável, energia elétrica, entre outros), instalações e equipamentos (instalações de alojamentos, restauração, centros comerciais, entre outros). Esse quesito aponta uma complexidade maior, uma vez que atende instâncias de governança e setores diferentes. Para atender aos financiamentos relacionados à infraestrutura, instalações e equipamentos se dispõe de fontes internas e externas. Dentre as internas, é possível citar orçamento geral da União para investimentos e fundos de desenvolvimento; as linhas de crédito especiais por parte das instituições bancárias ou financeiras oficiais e recursos provenientes do setor privado, através da aplicação de certos incentivos ao investimento no campo do turismo e renúncia fiscal (Acerenza, 2002). Com relação às fontes externas, isto é, quando o país não dispõe de recursos suficientes para se autofinanciar, eles podem ser obtidos por meio de empréstimos de entidades financeiras do exterior como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, por exemplo.). Acerenza (2002) acrescenta também a gestão de créditos especiais diante das instituições internacionais ou regionais ou mediante *swaps*. Com base em Acerenza (2002), a Figura 5 apresenta a configuração do financiamento relatada nos parágrafos anteriores.

Figura 5 – **Financiamento da Gestão do Turismo.**



Fonte: elaborado com base em Acerenza (2002).

A OCDE (2018), por sua vez, corrobora com Acerenza (2002) ao publicar relatório sobre a distribuição e origem do orçamento do turismo nos países que fazem parte da Organização.

> Em geral, a maior parte do orçamento do turismo tende a ser alocada para marketing e promoção, incluindo a operação das Organizações Nacionais de Turismo, e que muitas vezes é usada como alavanca para estimular o aumento da atividade de marketing por parte do setor privado. Em alguns países as somas são alocadas a projetos e programas para melhorar a infraestrutura e melhorar o produto turístico, muitas vezes em regiões carentes ou com potencial. [...]. Na maior parte dos países o financiamento do turismo vem do orçamento central dos governos (OCDE, 2018, p. 39).

No Brasil, é possível identificar como as formas de financiamento contribuíram com o desenvolvimento do turismo. No tocante aos investimentos em infraestrutura, foi adotado o sistema de incentivos setoriais, ainda nos anos sessenta (1960), o Fungetur (Fundo Geral de Turismo) na década de 1970, e o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento), como grandes financiadores de recursos públicos para implementar empreendimentos e atividades relacionadas à área, até então escassos no país, como *resorts*, hotéis, área de eventos, e outros (Bezerra, 2002; Silva, 2007; Oliveira, 2008; Cruz, 2002).

Além dessas três fontes de recursos para criação de infraestrutura, a literatura destaca, especificamente, nos anos de 1990, o financiamento do turismo no Nordeste com a política de megaprojetos turísticos e o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste -

Prodetur/NE. Na primeira, os respectivos governos estaduais patrocinaram, através de incentivos financeiros e fiscais, o setor privado, na ampliação da infraestrutura hoteleira local. Já os recursos do Prodetur derivaram do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) repassados ao Banco do Nordeste sendo metade do valor emprestado a cargo dos Estados e municípios envolvidos" (Cruz, 2002). Em outras palavras, pode-se asseverar que foi necessário recorrer a empréstimos de Bancos do exterior para financiar a infraestrutura local, instalações e equipamentos.

Nos anos de 1990, também é possível identificar financiamento de equipamentos com recursos provenientes de fundos privados. Nesse sentido, Oliveira (2008) destaca que fundos de pensão, representando agentes financiadores com enormes capitais passaram a investir no setor de meios de hospedagem e houve participação do mercado imobiliário, canalizando recursos especulativos da classe média para investir em equipamentos hoteleiros.

De acordo com Oliveira (2008), todos os financiamentos estavam atrelados ao projeto hegemônico de desenvolvimento turístico do país, qual seja: "direcionamento da política de turismo para o aumento da captação dos fluxos turísticos externos" (Oliveira, 2008, p. 177). Acrescenta-se ainda o foco na construção de obras de infraestrutura nos tempos atuais. Essas medidas visam incrementar a competitividade turística e impulsionar investimentos privados nas regiões e foram estimuladas pela Organização Mundial do Turismo – OMT na década de 1990, por considerar que a falta de infraestrutura, equipamentos e *marketing* eram os maiores entraves no desenvolvimento do turismo no país, sobretudo para aumentar o fluxo de turistas estrangeiros (Oliveira, 2008).

Vieira, Hoffmann e Alberton, (2018) faz uma análise da eficiência dos investimentos do governo para o aumento da competitividade e o efeito desta para o desenvolvimento socioeconômico local. Os autores identificaram que "os padrões de investimentos dos destinos eficientes permitem argumentar que a relação entre investimentos e competitividade não depende do montante alocado, mas da orientação estratégica dos investimentos" (Vieira, Hoffmann e Alberton, 2018, p. 913). Isso significa que para além de definir recursos financeiros, é necessário saber como utilizá-los, avaliar estrategicamente as ações prioritárias para a estruturação do turismo e os mecanismos que precisam ser melhor desenvolvidos.

Todesco e Adelino (2021) procuraram revelar a distribuição geográfica e o perfil dos investimentos públicos realizados pelo Ministério do Turismo no período de 2003 a 2018, a fim de auxiliar as discussões sobre investimento público e desenvolvimento turístico dos municípios. No entanto, o estudo identificou apenas 41% do direcionamento dos recursos aplicados pelo referido Ministério. A ausência de dados referentes ao percentual restante (59%)

se deu em função da forma que os dados foram disponibilizados pelos órgãos competentes, os quais utilizam termos como “Nacional”, “Estado” ao invés da identificação dos municípios receptores dos recursos. A pesquisa identificou também que a Região Nordeste foi a maior receptora dos recursos públicos (20,4%) e a área de infraestrutura básica e turística foi a que absorveu a maior parte dos investimentos aplicados pelo MTur (68,2%).

Investimento público para o Ministério do Turismo se refere aos recursos financeiros que o governo destina para fomentar o desenvolvimento do setor turístico no país. Esses investimentos podem incluir a criação de infraestrutura turística, promoção de destinos turísticos nacionais e internacionais, incentivo a eventos culturais e esportivos, qualificação profissional para trabalhadores do setor, entre outras ações. O investimento público no turismo pode trazer benefícios econômicos e sociais significativos, como a geração de empregos, o aumento da arrecadação de impostos, a melhoria da qualidade de vida da população local, além de contribuir para a preservação do patrimônio cultural e ambiental do país.

Esses investimentos podem ser de dois tipos: de capital e de custeio. Os investimentos de capital referem-se a gastos com a aquisição de bens e serviços que são considerados como investimentos, ou seja, que geram benefícios para o turismo em longo prazo, como a construção de um novo aeroporto. Já os investimentos de custeio são aqueles gastos com as despesas correntes, como salários de funcionários, manutenção de equipamentos e serviços contratados, que são necessários para manter em funcionamento a infraestrutura turística já existente.

O investimento de custeio, também conhecido como despesa corrente, é aquele que se destina a cobrir as despesas rotineiras e necessárias para a manutenção e funcionamento de uma atividade ou projeto. Esses investimentos incluem gastos com salários, energia elétrica, água, insumos e materiais de consumo, entre outros. O objetivo desse tipo de investimento é garantir que a atividade ou projeto continue funcionando adequadamente.

Já o investimento de capital, também conhecido como despesa de capital, é aquele que se destina a adquirir bens duráveis e permanentes, como equipamentos, máquinas, imóveis e instalações. Esse tipo de investimento tem como objetivo aumentar a capacidade produtiva ou aprimorar a qualidade do produto ou serviço oferecido.

Assim, o Ministério do Turismo tem como desafio balancear esses investimentos, de modo a garantir que haja recursos tanto para a construção de novos equipamentos quanto para a manutenção daqueles já existentes. Dessa forma, é possível proporcionar uma infraestrutura turística de qualidade, que favoreça a atração de visitantes e o desenvolvimento do turismo no país.

A infraestrutura para o turismo é um conjunto de serviços e instalações que apoiam e

facilitam a atividade turística em um determinado destino. Isso inclui uma ampla variedade de elementos, como transporte, acomodações, alimentação, serviços de saúde e segurança, entre outros. A infraestrutura para o turismo é fundamental para o sucesso de qualquer destino turístico. Quando uma cidade ou região possui uma infraestrutura de qualidade, isso pode atrair mais turistas e aumentar a receita gerada pelo turismo.

No que diz respeito à infraestrutura, as emendas parlamentares podem ser uma importante fonte de recursos para a construção e manutenção de obras públicas. Esses recursos podem ser direcionados para a construção de estradas, pontes, escolas, hospitais, aeroportos, entre outros.

No entanto, é importante destacar que as emendas parlamentares não são uma fonte garantida de recursos para a infraestrutura, uma vez que dependem da aprovação do orçamento federal e da disponibilidade de recursos para esse fim. Além disso, o direcionamento de emendas parlamentares para investimentos em infraestrutura pode gerar uma competição entre os municípios para a obtenção desses recursos.

Por fim, é importante ressaltar que a utilização das emendas parlamentares para investimentos em infraestrutura deve ser feita de forma planejada, estratégica, transparente e com critérios claros, para garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e beneficiem a população como um todo. Levando em consideração as necessidades do destino e as demandas dos turistas. Além disso, a gestão transparente e eficiente dos recursos é fundamental para garantir que os investimentos tenham o maior impacto possível na atividade turística e na economia local.

Uma infraestrutura adequada é fundamental para a atração de investimentos, para o crescimento econômico e para a melhoria da qualidade de vida da população. Portanto, é essencial que o Estado tenha uma visão estratégica e de longo prazo para o desenvolvimento da infraestrutura, a fim de garantir a sustentabilidade econômica, social e ambiental do país.

A infraestrutura turística inclui uma ampla variedade de serviços, como hospedagem, transporte, alimentação, entretenimento, atividades culturais e esportivas, além de serviços básicos como água, energia e saneamento. Uma infraestrutura turística adequada é fundamental para oferecer aos turistas uma experiência satisfatória e confortável.

Além disso, uma boa infraestrutura é fundamental para aumentar a competitividade do destino turístico. Um destino turístico com uma boa infraestrutura tem mais chances de atrair mais visitantes, aumentar a receita turística e, consequentemente, gerar mais empregos e renda.

Existem alguns aspectos basilares da infraestrutura no turismo que são fundamentais para o desenvolvimento do setor. São eles:

Quadro 13 – **Aspectos basilares da infraestrutura no turismo.**

Infraestrutura	**Característica**
Hospedagem	Fundamental que o destino turístico ofereça opções de hospedagem de qualidade, que atendam às necessidades e expectativas dos turistas, desde hotéis luxuosos até opções mais econômicas como pousadas e albergues.
Transporte	É importante que o destino turístico ofereça opções de transporte eficientes e seguras, tanto para o transporte de turistas do aeroporto ou estação de trem até o hotel, quanto para o transporte local para as principais atrações turísticas.
Alimentação	É importante que o destino turístico ofereça uma ampla variedade de opções de alimentação que atendam a todos os gostos e orçamentos, desde restaurantes sofisticados até opções mais simples como lanchonetes e food trucks.
Atrações turísticas:	É fundamental que o destino turístico ofereça atrações que atraiam os turistas e que estejam em boas condições de uso, como monumentos históricos, praias, parques temáticos, museus, entre outros.
Infraestrutura básica	É importante que o destino turístico tenha uma infraestrutura básica adequada, como abastecimento de água potável, rede de energia elétrica e saneamento básico, para garantir o conforto e a segurança dos turistas.

Fonte: organizado pela autora (2022).

Todos esses aspectos são fundamentais para a criação de um ambiente propício para o turismo e para a satisfação dos turistas, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do destino turístico.

A infraestrutura é essencial para o desenvolvimento do turismo em qualquer destino. É possível distinguir dois tipos de infraestrutura no turismo: a infraestrutura básica e a infraestrutura turística. (Beni, 1998).

A básica refere-se a serviços e equipamentos que são necessários para o funcionamento da sociedade como um todo, como redes de água e esgoto, energia elétrica, transporte público, segurança pública, saúde, educação, entre outros. Essa infraestrutura é responsabilidade do Estado e deve ser garantida para a população e para os turistas.

Já a turística inclui serviços e equipamentos que são necessários para a oferta de serviços turísticos, como hotéis, restaurantes, aeroportos, portos, rodoviárias, parques, museus, teatros, entre outros. Essa infraestrutura pode ser oferecida tanto pelo Estado como pela iniciativa privada, dependendo da região e das condições econômicas.

O Estado tem um papel importante na promoção do turismo e no desenvolvimento da infraestrutura turística. É responsável por investir em infraestrutura básica e turística, criar políticas públicas e programas para incentivar o desenvolvimento do turismo, além de regular e fiscalizar as atividades turísticas.

Por outro lado, a iniciativa privada tem um papel fundamental no investimento em infraestrutura turística. É responsável por investir em empreendimentos turísticos, como hotéis, restaurantes, parques temáticos, entre outros. Também pode ser responsável pela gestão de serviços turísticos, como agências de viagem e operadoras turísticas.

Assim, a infraestrutura turística é um ponto de encontro entre o Estado e a iniciativa privada, onde ambos têm papéis complementares no desenvolvimento do turismo. É importante que haja uma cooperação entre esses setores para garantir um ambiente favorável para a atividade turística e para promover um turismo sustentável e responsável.

O investimento público em infraestrutura turística pode ter impactos positivos significativos no desenvolvimento do turismo e da economia local, mas também há algumas críticas que devem ser consideradas. Alguns dos pontos de crítica incluem:

Quadro 14 – **Efeitos do investimento em infraestrutura turística.**

Crítica	**Investimento em infraestrutura**	**Consequência**
Custos elevados	O investimento em infraestrutura turística pode ser caro e, muitas vezes, os governos precisam buscar financiamento externo para cobrir esses custos.	Levar a uma dependência de investimentos externos e aumentar a vulnerabilidade a flutuações econômicas globais.
Falta de priorização	Pode ser distribuído de maneira desigual, com pouca ou nenhuma priorização para áreas turísticas com potencial de desenvolvimento.	Resultar em uma falta de investimento em áreas que poderiam se beneficiar significativamente do turismo.
Concentração de recursos em áreas turísticas	Investimentos em infraestrutura turística tendem a se concentrar em destinos turísticos populares, deixando outras áreas sem acesso aos recursos necessários para desenvolver sua própria economia turística.	Criar desigualdades socioeconômicas e acentuar o desequilíbrio regional.
Dificuldades de manutenção	A construção e manutenção de infraestrutura turística podem ser desafiadoras, especialmente em áreas remotas e de difícil acesso.	Levar a uma falta de manutenção adequada e à deterioração da infraestrutura ao longo do tempo.
Impactos ambientais	A construção de infraestrutura turística pode ter impactos negativos no meio ambiente, como a degradação de ecossistemas naturais, a poluição da água e do ar e a produção de grandes quantidades de resíduos.	O investimento em infraestrutura turística deve levar em conta o impacto ambiental e busque minimizar esses impactos.
Falta de integração com a comunidade local	A construção de infraestrutura turística pode levar à exclusão social e à gentrificação de áreas que antes eram acessíveis a todas as classes sociais, bem como pode ser vista como uma invasão à comunidade local, ignorando suas necessidades e cultura.	Isso pode levar a uma marginalização de grupos que já são vulneráveis.

Atrasos e problemas de gestão	Os projetos de infraestrutura podem sofrer atrasos devido a problemas de gestão, burocracia e falta de financiamento.	Perda de oportunidades de desenvolvimento turístico e atrasos na geração de receita para as comunidades locais.
Uso ineficiente de recursos	O investimento público em infraestrutura pode ser direcionado para projetos que não são realmente necessários ou não são capazes de gerar um retorno significativo para o setor turístico.	Uso ineficiente de recursos e a falta de resultados tangíveis.

Fonte: organizado pela autora (2023).

O desafio para muitos governos é garantir que as políticas e medidas acordadas em nível nacional possam ser consistentemente entregues em nível subnacional, garantindo que "as comunidades locais e as regiões em que estão localizadas possam compartilhar plenamente os benefícios de um turismo bem planejado e administrado e florescer no longo prazo" (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ou Económico -OCDE, 2020, p. 20).

A forma de organização de um país pode influenciar o método de investimento no turismo. No caso do Brasil, república federativa fundamentada no federalismo, e por conseguinte, uma descentralização de políticas da União para o município. Percebe-se desigualdades no que tange à distribuição de receitas e ao porte dos municípios. Nesse contexto, o estudo de Silva e Passador (2016, p. 587) se propôs a estudar o estado de Minas Gerais (MG), por ter sido "pioneiro na redistribuição da arrecadação de um imposto para os municípios turisticamente organizados" (Silva & Passador, 2016, p. 587) poderem melhorar sua gestão turística. O objetivo da pesquisa consistiu em analisar a redistribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS Turístico) para os municípios com organização do turismo apropriado — como política de descentralização, considerando o tamanho dos municípios. Política essa tida como inovadora. O mesmo estudo demonstra resultados positivos quanto às contribuições para o desenvolvimento do turismo em municípios beneficiados com a distribuição dos impostos. Os autores sugeriram que o modelo adotado em Minas Gerais (MG) pode vir a se tornar uma solução para os problemas do pacto federativo no Brasil.

Lima e Costa (2020) procuraram avaliar se os investimentos públicos para o fomento do turismo eram condizentes com a política turística do país. Nesse sentido, o foco foi discutir a suficiência, o volume e a tipologia dos investimentos em um recorte temporal de dez anos (2004-2014). O recorte geográfico avaliado foram as cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte (Polo Costa das Dunas, Polo Costa Branca, Polo Agreste/Trairi, Polo Seridó, e Polo

Serrano). Os resultados apontaram que os recursos disponibilizados através de convênios garantidos por emendas parlamentares são insuficientes e aplicados em áreas inadequadas. Foi constatado ainda que a disponibilidade de recurso através de emendas parlamentares requer uma boa relação política dos representantes dos municípios com os parlamentares detentores das emendas, uma vez que nem todos os beneficiados com recursos participaram de ações consideradas importantes para o desenvolvimento do turismo. Por exemplo, quem participou das reuniões dos polos de turismo do Estado não necessariamente são os mais contemplados com recursos para o turismo e "as emendas geram brigas internas por representarem relações de poder" (Lima & Costa, 2020, p. 147).

Também com o intuito de identificar a transferência de recursos do Ministério do Turismo – MTur para os municípios no Rio Grande do Norte, o estudo de Silva e Fonseca (2017) procurou analisar o processo de interiorização do turismo potiguar, avaliando como os recursos repassados pelo MTur contribuem para essa premissa da política de turismo. A coleta de dados foi realizada com foco no portal de transferência. O texto tem como premissa os desencontros e incoerências nas políticas públicas desenvolvidas pelo Ministério de Turismo (MTur). Os autores concluem que as ações realizadas pelo MTur "não foram satisfatórias para interiorizar o turismo nas regiões pesquisadas. Em grande medida, isso se deve ao conteúdo político relevante de suas ações e esse fato, por sua vez, se sobrepõe às decisões racionais técnicas e de cunho colaborativo" (Silva & Fonseca, 2017, p. 148). Ainda nas palavras de Silva e Fonseca (2017, p. 163):

> O estudo evidenciou a atuação descoordenada entre o MTur e os municípios integrantes das regiões turísticas localizadas no interior potiguar, que se expressam na forma como os recursos são liberados e conveniados. Tais procedimentos revelam certo amadorismo enraizado na gestão pública quando se trata da implementação do turismo na qual praticamente todo o investimento foi direcionado para a construção de praças públicas e obras de embelezamento urbano. Se a finalidade de fato é promover o turismo, o uso mais racional dos recursos daria prioridade para a estruturação dos atrativos turísticos de cada localidade. Foi gasta uma quantia considerável em obras deslocadas de sentido ou de estratégia para se fomentar o turismo, asseverando ainda mais a condição amadora (Silva & Fonseca, 2017, p. 163).

Lima (2017), ao analisar o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) no Rio Grande do Norte, identificou "que várias atividades/metas do Programa não são efetivadas pela

insuficiência de recursos" (Lima, 2017, p. 313). Ademais, segundo a autora, os recursos conseguidos com os convênios são mal utilizados, posto que se restringem a obras de infraestrutura, negligenciando investimentos em outros elementos, que podem contribuir com o desenvolvimento do turismo e benefícios para a comunidade onde está inserido. Outrossim, são recursos de emendas parlamentares que focam em obras capazes de dar visibilidade aos políticos, inclusive sendo utilizadas como propulsores de campanhas eleitorais e como ferramenta para fortalecer laços políticos (Silva, 2020; Domingo, 2018).

De acordo com o PRT (2013, p. 13) uma das formas de "apoio ao desenvolvimento dos municípios e regiões turísticas dar-se-á, no âmbito do Programa, preferencialmente, por meio de chamadas públicas de projeto, orientadas nos Eixos de Atuação do Programa de Regionalização do Turismo". Entretanto, percebe-se que isso ainda não é o suficiente e que é necessário avaliar a efetividade dessas políticas.

O investimento público no turismo pode ser uma estratégia eficaz para impulsionar o desenvolvimento econômico e o crescimento do setor turístico de um país ou região. Esses investimentos podem ser destinados a várias áreas, como infraestrutura turística, promoção turística, capacitação de profissionais do setor e incentivos fiscais para empresas turísticas.

Além disso, o investimento público em capacitação de profissionais do setor pode ajudar a melhorar a qualidade dos serviços oferecidos aos turistas, podendo levar a um aumento na satisfação do turista e a um maior número de visitantes retornando ao destino.

Finalmente, incentivos fiscais para empresas turísticas, como isenções fiscais e reduções de impostos, podem incentivar o crescimento e a expansão do setor turístico. Isso pode levar a mais investimentos privados no setor, o que pode levar a um aumento na oferta de serviços turísticos e a uma maior competitividade entre as empresas.

Outro desafio é a falta de planejamento estratégico. Sem uma visão clara do desenvolvimento turístico, os investimentos públicos podem ser mal direcionados e não gerar os resultados esperados. A falta de coordenação entre os órgãos públicos também pode levar a uma fragmentação das políticas e programas de desenvolvimento turístico, dificultando a implementação de projetos e ações integradas.

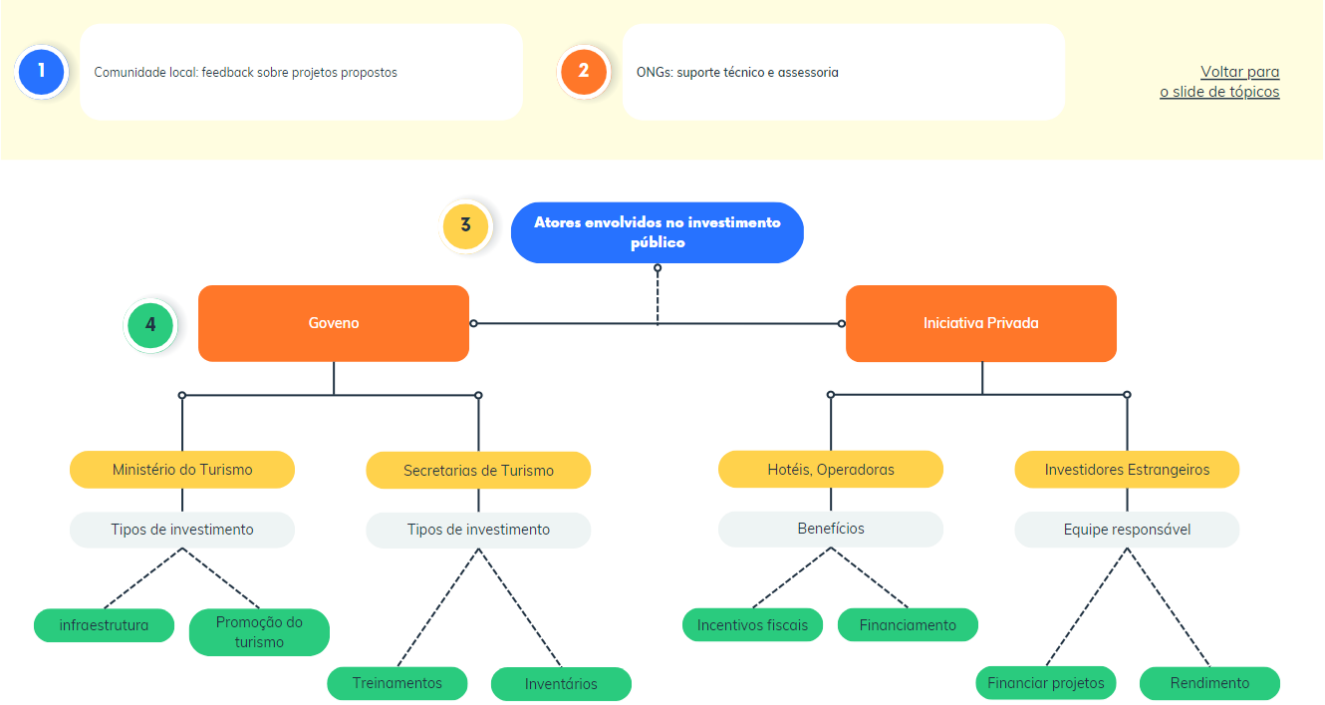
Outra questão é a necessidade de garantir que o investimento público no turismo seja realizado de maneira transparente e responsável. A corrupção e a má gestão de recursos podem comprometer a efetividade dos investimentos e prejudicar a imagem do setor turístico como um todo.

É preciso definir prioridades claras, identificar as necessidades dos diferentes setores e regiões, e estabelecer metas e objetivos realistas. Além disso, é importante garantir que o

investimento público no turismo seja direcionado para a promoção de um turismo sustentável e responsável, que respeite a cultura e o meio ambiente das comunidades locais. Outro desafio importante é garantir que os recursos destinados ao investimento público no turismo sejam gerenciados de forma eficiente e transparente, com mecanismos de controle e fiscalização adequados.

Existem vários atores envolvidos no investimento público em turismo, incluindo os que estão apresentados na Figura 6.

Figura 6 – **Atores envolvidos no investimento público.**



Fonte: organizado pela autora a partir dos autores pesquisados (2023).

Conforme atores elencados na Figura 6, destaca-se que os governos são geralmente os principais responsáveis pelo investimento público em turismo. Eles podem fornecer financiamento para a construção de infraestrutura, promoção do turismo, treinamento e desenvolvimento de pessoal e outras atividades relacionadas ao turismo. Além disso, os governos podem criar políticas e regulamentos para incentivar o investimento privado em turismo. Entre os atores públicos destaca-se ainda, o Ministério do Turismo, órgão responsável por coordenar e fomentar o turismo no país. Ele pode utilizar recursos do orçamento público da União para desenvolver políticas e programas de incentivo ao turismo, além de investir em projetos de infraestrutura turística, como a construção de estradas, aeroportos e portos.

A Embratur, agência de promoção turística do Brasil no exterior, pode utilizar recursos

do orçamento público da União para desenvolver campanhas de marketing e promoção do turismo brasileiro em outros países. Empresas públicas como a Infraero e a Eletrobras, também podem receber financiamento do orçamento público da União para investir em infraestrutura turística. Por exemplo, a Infraero pode investir em aeroportos e a Eletrobras pode investir em projetos de energia elétrica para atender ao setor de turismo. Além disso, há ainda Estados e municípios que também podem receber recursos do orçamento público da União para investir em turismo. Eles podem utilizar esses recursos para desenvolver projetos de infraestrutura turística, como a construção de estradas, pontes e terminais de ônibus, além de promover o turismo em nível local.

Empresas privadas, como hotéis, restaurantes, operadoras turísticas e outras empresas do setor de turismo, também podem ser beneficiadas pelo investimento público em turismo. Isso pode incluir financiamento para a construção de novas instalações, incentivos fiscais e programas de treinamento e desenvolvimento de pessoal.

Investidores estrangeiros também podem ser atraídos pelo investimento público em turismo, especialmente em países com economias em desenvolvimento. Esses investidores podem fornecer financiamento para projetos de grande escala, como a construção de resorts, parques temáticos e outras atrações turísticas.

Organizações não governamentais, como associações de turismo, grupos ambientais e organizações de desenvolvimento, também podem estar envolvidas no investimento público em turismo. Essas organizações podem fornecer suporte técnico, assessoria e financiamento para projetos relacionados ao turismo.

A comunidade local também pode ter um papel importante no investimento público em turismo. Eles podem fornecer feedback sobre projetos propostos, participar de programas de treinamento e desenvolvimento de pessoal e fornecer serviços e produtos para turistas. Além disso, o envolvimento da comunidade pode ajudar a garantir que os benefícios do turismo sejam distribuídos de maneira justa e equitativa.

A coordenação e a colaboração entre esses atores são fundamentais para garantir que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e para maximizar os benefícios do turismo para a economia e a sociedade brasileiras.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão do governo federal que tem como missão fiscalizar a aplicação dos recursos públicos pela União, incluindo o orçamento público destinado ao turismo. Embora o TCU não seja um ator direto no investimento público em turismo, sua atuação é fundamental para garantir a eficiência e a transparência na aplicação desses recursos.

A CGU é responsável por promover a transparência, a ética e a integridade na gestão pública federal. Ela realiza auditorias, inspeções, investigações e fiscalizações para avaliar a regularidade e a efetividade dos gastos públicos, incluindo aqueles destinados ao turismo. A CGU também coordena o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, que seleciona aleatoriamente órgãos públicos para serem fiscalizados.

Ambos os órgãos têm como objetivo garantir a transparência, a legalidade e a eficiência na aplicação dos recursos públicos destinados ao turismo. Eles atuam de forma complementar, com a CGU focada na prevenção de irregularidades e o TCU na identificação e correção dessas irregularidades (Costa, 2022).

Assim, a CGU e o TCU são atores importantes no orçamento público destinado ao turismo, atuando como órgãos de controle e fiscalização para garantir a boa gestão desses recursos, coibir práticas de corrupção e mau uso dos recursos públicos, além de promover a transparência e a ética na administração pública.

O Tribunal de Contas da União (TCU) já produziu diversos relatórios sobre o investimento público em turismo do Ministério do Turismo. Esses relatórios têm como objetivo avaliar a gestão dos recursos públicos destinados ao turismo, identificar irregularidades e recomendar melhorias na aplicação desses recursos.

Entre os relatórios mais recentes do TCU sobre o investimento público em turismo do Ministério do Turismo, destacam-se: Relatório de Auditoria integrada, do tipo conformidade e operacional: avaliou a efetividade das políticas públicas de fomento ao turismo no Brasil e a atuação do Ministério do Turismo na gestão dessas políticas. O relatório identificou problemas na gestão dos recursos públicos e recomendou medidas para melhorar a eficiência e a eficácia dessas políticas.

> A Política em foco foi instituída pela Lei 11.771/2008, e é desenvolvida pelo Ministério do Turismo. Entre outros objetivos, ela pretende contribuir para a redução das desigualdades econômicas e sociais existentes entre as diversas regiões brasileiras (art. 5º, incisos II e IV). [...] Objetivando contribuir para a redução dessas disparidades, a lei que instituiu a política de turismo em exame, no art. 5º, incisos II e IV, vislumbrou no turismo um meio para aumentar a oferta de trabalho e estimular a criação, a consolidação e a difusão dos produtos e destinos turísticos brasileiros, e, com isso melhorar a distribuição de renda, em especial, nas regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social. Essas questões da lei estão em consonância com um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil que é “erradicar a pobreza e a

> marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" (art. 3º, III, da Constituição Federal); e com a principal diretriz da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (Decreto 10.531, de 26/10/2020), que é de "elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais [...] O principal instrumento de orientação para a execução dessa Política é o Mapa do Turismo Brasileiro (MTB). É ele quem direciona a distribuição de pelo menos 90% dos recursos orçamentários do Ministério do Turismo para os estados e municípios, além de orientar a atuação do Sistema Nacional de Turismo, o qual, por sua vez, tem por objetivo promover o desenvolvimento das atividades turísticas, de forma sustentável, pela coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo, de modo a, dentre outras, atingir as metas do Plano Nacional de Turismo (Acórdão, 1765/2023, p. 2).

De modo geral, a auditoria verificou (i) se o Ministério do Turismo está cumprindo os comandos da Política Nacional de Turismo que visam a contribuir para a redução das desigualdades regionais; e (ii) se Mapa do Turismo Brasileiro, em seu desenho e execução, está sendo efetivo para direcionar os recursos do Turismo, de forma a cumprir os objetivos da PNT. Ressalta–se que o volume de recursos fiscalizando foram referentes aos valores liquidados pelo Ministério do Turismo nos anos de 2020 e 2021.O relatório aponta que:

> O Ministério do Turismo não está cumprindo os comandos da Política Nacional de Turismo fixados no art. 5º, inc. II e IV, da Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008, os quais visam contribuir para a redução das desigualdades regionais, pois a referida pasta ministerial não planeja e não executa ações voltadas para atingir o citado objetivo. Ainda, não interage com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), principal responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (Acórdão, 1765/2023, p. 7).

Entre as desigualdades, o relatório apresenta uma análise da realização de obras para estruturar o turismo no Brasil e constatou que a região Sul foi a mais beneficiada no PPA 2020-2023. "Se em termos absolutos, apresenta a maior quantidade de contratos de repasse firmados, embora com menos municípios que Nordeste e Sudeste, em termos relativos, também apresenta a maior média de obras iniciadas no período de 2018 a 2022" (Acórdão, 1765/2023, p. 11).

Com relação a qualificação de pessoas para o setor de turismo não identificou ações com o objetivo de reduzir desigualdades. No que tange a "Promoção de financiamentos a empresas do setor de turismo para a realização de obras, aquisição de bens e capital de giro" a região Sul obteve maior destaque e a região Nordeste, que possui grande potencial de turismo, não somente relacionado ao litoral, possui 35% dos seus municípios no mapa do turismo brasileiro, enquanto a região Sul e Sudeste, possuem ambos 66%; e o Centro-Oeste, 50% (Acórdão, 1765/2023, p.12). Cabe ressaltar que podem existir fatores que impedem o acesso de mais municípios no mapa do turismo brasileiro como, capacidade técnica, operacional e interesse para que os municípios façam parte do mapa do turismo brasileiro.

O encaminhamento do relatório é determinar que o MTUR possa estabelecer diretrizes, no período de 180 dias, contados a partir de agosto de 2023, que visem a diminuição da desigualdade regional. Com relação a efetividade do mapa do turismo, o relatório aponta que ainda é baixo o volume de recursos direcionados por essa ferramenta, comparando com a totalidade de recursos movimentados pelo MTUR. Destaca-se que o montante regulado pelo mapa de turismo representou 2% do total de dotações relacionadas à PNT no exercício de 2020 e 30% do montante integral das dotações referentes ao exercício de 2021 e ao analisar os valores liquidados a efetividade do mapa é quase nula (0%). Isso se deve a não obrigatoriedade dos parlamentares, Embratur, Fungetur de priorizarem os municípios que fazem parte do mapa. Ademais, foi constatado que há muitos municípios no mapa que não possuem apelo turístico ao passo que outros que possuem recursos e atrativos turísticos não estão no mapa.

Um dos principais desafios do investimento público no turismo é garantir a sustentabilidade do setor a longo prazo. Isso requer uma abordagem holística e integrada, que leve em consideração os aspectos econômicos, sociais e ambientais do turismo. Além disso, é importante garantir a participação ativa da comunidade local e a cooperação com o setor privado para promover um turismo inclusivo e equilibrado.

Por outro lado, o investimento público no turismo também apresenta uma série de oportunidades. Por exemplo, o turismo pode ser um motor para o desenvolvimento de infraestruturas locais, tais como estradas, aeroportos e instalações hoteleiras. Além disso, o turismo pode ajudar a diversificar a economia local e a promover o comércio.

Há vários autores que têm abordado a questão do investimento público no turismo de forma crítica, uma vez que é preciso observar que o investimento público no turismo pode ser benéfico para o desenvolvimento econômico e social, mas que é necessário considerar cuidadosamente os impactos ambientais e culturais do turismo e envolver a comunidade local no processo de tomada de decisão. Bramwell e Lane (1993), por exemplo, em seu artigo intitulado

"Sustainable Tourism: An Evolving Global Approach", discutem a importância da sustentabilidade no turismo e o papel do investimento público neste contexto. Bramwell e Lane argumentam que o investimento público no turismo pode ser uma forma eficaz de promover a sustentabilidade ambiental e social, mas que é necessário garantir que o investimento seja direcionado para projetos que levem em consideração as necessidades e expectativas da comunidade local.

Sharpley (2015), discute as diferentes abordagens de investimento público no turismo em países em desenvolvimento. O autor argumenta que o investimento público no turismo pode ser uma forma eficaz de estimular o desenvolvimento econômico e social, mas que é necessário garantir que o investimento seja direcionado para projetos que promovam a inclusão social e respeitem os direitos humanos.

Estes autores fornecem uma visão crítica e aprofundada sobre o papel do investimento público no turismo e os desafios e oportunidades associados a este tipo de investimento. Suas obras são relevantes para pesquisadores, formuladores de políticas e profissionais do setor que buscam compreender melhor as implicações do investimento público no turismo e promover um turismo mais sustentável e inclusivo.

A perspectiva crítica sobre o investimento público no turismo tem como base a ideia de que este tipo de investimento pode ter impactos negativos significativos em diferentes áreas, como o meio ambiente, a cultura local e as comunidades que vivem nas regiões turísticas.

Uma das críticas mais frequentes é a de que o investimento público no turismo muitas vezes é direcionado para grandes projetos de infraestrutura, em detrimento de projetos que promovam o desenvolvimento local e a inclusão social. Isso pode levar a uma concentração de recursos em determinadas áreas, enquanto outras regiões ficam negligenciadas e sem acesso aos benefícios econômicos do turismo (Lima, 2017).

Outra crítica é em relação aos impactos ambientais do turismo, como a poluição, a degradação do meio ambiente e o aumento da pegada de carbono. O investimento público muitas vezes não considera adequadamente esses impactos e não investe em soluções sustentáveis e de baixo impacto para o turismo.

Há também críticas em relação à forma como o investimento público é realizado, muitas vezes sem uma consulta adequada à comunidade local, o que pode levar a conflitos e tensões nas regiões turísticas. Além disso, muitas vezes o investimento não leva em consideração as necessidades e expectativas dos residentes, que muitas vezes são os mais afetados pelos impactos negativos do turismo.

Assim, a perspectiva crítica sobre o investimento público no turismo defende a

necessidade de um planejamento mais cuidadoso e participativo, que leve em consideração os impactos sociais, ambientais e culturais do turismo, e que priorize projetos que promovam a inclusão social, a sustentabilidade e o desenvolvimento local.

Além da contribuição dos três entes federativos, importa afirmar que o poder legislativo tem exercido um papel de destaque nas discussões e organização do turismo em âmbito nacional, reverberando nas esferas estaduais e municipais. De acordo com Solha (2004), a participação do poder legislativo ocorre através da criação de Comissão específica para tratar de assuntos relativos ao turismo para pautar o debate nacional.

Embora considere como um dos principais motivos para o sucesso atrair turistas estrangeiros com vistas aos gastos gerados por ele no país, quem movimenta o turismo economicamente no Brasil é fluxo turístico doméstico.

A partir dos exemplos elencados anteriormente percebe-se que o turismo é tratado apenas como uma atividade econômica capaz de beneficiar as economias dos países. São orientados e estimulados pela crença de que o aumento da demanda nos destinos pode causar uma mudança econômica. Sampaio (2019, p.74) destaca, ao abordar uma análise da produção acadêmica da geografia do turismo que “explicita-se uma relação de causa e efeito linear de uma lógica racional simplista em demasia, para a complexidade em que o mundo globalizado estabelece suas relações, mesmo se tratando das relações econômicas.” O fato é que a percepção presente nos estudos também é percebida nas políticas e planejamento do turismo. Como exemplo é possível citar Fuster (1971) que com uma abordagem funcionalista apresenta o turismo como parte da engrenagem do capitalismo. Como destaca Sampaio (2019, p. 80) sobre o estudo de Fuster “sob uma abordagem funcionalista foca na função do fenômeno no sistema econômico, entendendo-o como parte de uma engrenagem, onde suas partes desempenham papéis em prol do funcionamento da máquina capitalista.

A contribuição ou o resultado do desenvolvimento do turismo costuma ser medido em números, quais sejam: as receitas do turismo, contribuição para as exportações, contribuição para o PIB e níveis de emprego. No entanto, embora estes sejam indicadores da contribuição econômica do turismo, não se pode afirmar que são indicadores da contribuição desenvolvimentista do turismo. Portanto, como base para explorar a relação entre turismo e desenvolvimento, é importante definir não apenas o resultado desejado do turismo, ou seja, "desenvolvimento", mas também os meios para alcançar esse resultado. (Telfer & Sharpley, 2002, p. 20-21).

A contribuição ou o resultado do desenvolvimento do turismo costuma ser medido nomeadamente em números de: receitas do turismo, contribuição para as exportações, para o

Produto Interno Bruto (PIB) e níveis de emprego. No entanto, embora esses sejam indicadores de contribuição econômica do setor, não se pode afirmar que são indicadores de sua contribuição desenvolvimentista, propriamente dita. Portanto, como base para explorar a relação entre turismo e desenvolvimento, é importante definir não apenas o resultado desejado do turismo, ou seja, "desenvolvimento", mas os meios para alcançar esse resultado (Telfer e Sharpley, 2002, p. 20-21).

Na percepção de Fazito (2020, p. 11), o foco não deveria ser apenas o aspecto econômico, mas do turismo, enquanto fenômeno capaz de “promover aprendizado, o autoconhecimento, a aproximação de diferentes culturas, a geração de valores, solidariedade e pertencimento, educação ambiental e patrimonial, afetos ativos e práticas humanas transformadoras entre os cidadãos: ócio em vez de negócio. Contudo, sabe-se que esses fundamentos não prevalecem no mercado capitalista, onde impera o desejo de obter e de aumentar a lucratividade dos seus negócios.

Por outro lado, é válido ressaltar que o relatório da OCDE (2020, p.52) aponta novos direcionamentos no planejamento do turismo quanto ao público-alvo, focalizando iniciativas no mercado interno em países como Chile, Alemanha, Itália, Coréia, França, México, Polônia, Eslováquia, África do Sul, Turquia, o Reino Unido e os Estados Unidos. Merecem destaque, as campanhas de marketing como “Vamos todos viajar pelo México” e “Polônia Ver Mais - Fim de semana pela metade do preço”. Na Turquia, o Ministério do Turismo está se concentrando no crescimento do turismo doméstico, dando apoio a feiras e eventos apropriados. Também são ofertadas para estimular aos residentes locais, oportunidade de férias com uma agenda de turismo social, “em que se observa o fornecimento de ofertas subsidiadas destinadas a grupos específicos e trabalhar para incentivar, melhorar e promover o fornecimento de instalações acessíveis” (OCDE, 2020, p. 53).

Outrossim, o foco no turismo interno deve continuar acontecendo em virtude da pandemia do novo coronavírus, que atingiu todo o mundo no ano de 2020 e obrigou os países a tomarem medidas restritivas e protocolos adequados quanto ao acesso de turistas estrangeiros em seus territórios, além da insegurança que as diversas pessoas passaram então, a sentir em relação ao ato de viajar. A adoção de novas medidas de planejamento mais do que nunca se fizeram necessárias.

Com o olhar voltado para o turismo interno percebe-se que há um predomínio de estados que são mais privilegiados em relação aos outros para receber benefícios econômicos. São Paulo é o que recebe a maior parte do bolo. É um dos estados mais ricos do país, sempre recebeu um fluxo maior de recursos.

A superficialidade com o que o turismo é tratado com relação aos investimentos financeiros para o seu desenvolvimento perpassa pela concepção que se tem do turismo do ponto de vista administrativo. Visto como uma atividade econômica o conduzem como um produto que é feito por empresários e consumidores. Isso denota um desconhecimento do fenômeno como capaz de contribuir para as comunidades de uma maneira mais rica.

Entre as ações propostas nos planos de turismo do MTur constam frequente e principalmente: aumento do fluxo turístico, geração de emprego e renda, qualificação dos profissionais de turismo, melhoria da competitividade através da criação de novos produtos turísticos. No que se refere às metas de criação de emprego, não é informado, por exemplo, a qualidade e caracterização dos empregos, se são formais, nem quais os indicadores de desenvolvimento.

Não é propósito da pesquisa avaliar o turismo apenas como uma atividade econômica capaz de gerar emprego e renda. Presume-se que as políticas de turismo que contribuem com o financiamento da área aparentemente estão equivocadas, e deveriam integrar aspectos para além da competitividade, incluindo o povo que compõe os municípios. Como destacado por Sampaio, (2019, p.100), "o turismo vai além do seu aspecto comercial e mercadológico, pois ele não se esgota numa simples relação de compra e venda como é dado a entender, e mesmo em casos em que ocorre uma experiência controlada, os seus efeitos psicológicos e sociológicos não podem ser previstos com segurança," uma vez que a experiência turística é uma prática individual no campo da subjetividade.

Assim, o foco não deveria ser apenas o aspecto econômico, mas o turismo deveria ser pensado enquanto fenômeno capaz de "promover aprendizado e o autoconhecimento, aproximar culturas e gerar solidariedade, pertencimento e educação ambiental e patrimonial, afetos ativos e práticas humanas transformadoras entre os cidadãos: ócio em vez de negócio (Fazito, 2020, p. 11). Contudo, sabe-se que esses fundamentos não têm importância no mercado capitalista que só pensa em obter e aumentar a lucratividade dos seus negócios.

Outrossim, para definir políticas de turismo capazes de contribuir com o bem comum e minimizar as externalidades negativas se faz necessário ter uma concepção de turismo que se adapte a tais propósitos. Posto que se o enxergam apenas como uma atividade econômica capaz de gerar lucro, as ações propostas contribuirão apenas com os agentes hegemônicos, negligenciando a comunidade mais vulnerável. Como defendido por Tasso, Moesch e Nóbrega (2021, p. 5), ao não ter claro qual a concepção de turismo que pauta as ações e políticas, "as intervenções e o planejamento das mesmas seguirão por caminhos de propostas pontuais e ineficazes, ou mesmo prejudiciais, por não aportarem elementos indispensáveis ao processo de

desenvolvimento territorial.”

É necessário incentivar ações com vistas a melhoria da qualidade de vida dos munícipes, e por qualidade não se presume gerar emprego e renda, uma vez que não se sabe quais empregos e a qualidade dos que estão sendo gerados, bem como se o resultado do financiamento contribui com uma vida mais harmônica em comunidade. Nesse sentido, a política aparentemente está equivocada, e deveria integrar aspectos para além da competitividade, incluindo o povo que compõe os municípios. Como destacado por Sampaio, (2019, p.100), “o Turismo vai além do seu aspecto comercial e mercadológico, pois ele não se esgota numa simples relação de compra e venda como é dado a entender, e mesmo em casos em que ocorre uma experiência controlada, os seus efeitos psicológicos e sociológicos não podem ser previstos com segurança.” Uma vez que a experiência turística é uma prática individual no campo da subjetividade. Nesse sentido, é oportuno destacar que na presente pesquisa turismo é entendido como conceito definido por Moesch no livro a produção do saber turístico:

> O turismo é uma combinação complexa de inter-relacionamentos entre produção e serviços, em cuja composição integram-se uma prática social com base cultural, com herança histórica, a um meio ambiente diverso, cartografia natural, relações sociais de hospitalidade, troca de informações interculturais. O somatório desta dinâmica sociocultural gera um fenômeno, recheado de objetividade/subjetividade, consumido por milhões de pessoas (Moesch, 2002, p. 9).

Como se percebe, a política de financiamento nas duas situações relatadas anteriormente tem o intuito de estimular a competitividade, isto é, não está dentro de uma lógica holística que pense no município como um todo, mas apenas no aspecto econômico, inclusive tendo o turismo apenas como uma atividade econômica capaz de gerar emprego e renda. É necessário incentivar ações com vistas a melhoria da qualidade de vida dos munícipes e por qualidade não se resume gerar emprego e renda, uma vez que não se sabe quais empregos e a qualidade dos que estão sendo gerados, bem como se o resultado do financiamento contribui com uma vida mais harmônica em comunidade. Nesse sentido, a política aparentemente está equivocada, e deveria integrar aspectos para além da competitividade, incluindo a comunidade. Como destacado por Sampaio, (2019, p. 100), “o Turismo vai além do seu aspecto comercial e mercadológico, pois ele não se esgota numa simples relação de compra e venda como é dado a entender, e mesmo em casos em que ocorre uma experiência controlada, os seus efeitos psicológicos e sociológicos não podem ser previstos com segurança.”

Os investimentos públicos são realizados com recursos do orçamento público, ou seja, com os impostos e outras receitas arrecadadas pelo governo. É importante que esses recursos sejam aplicados de forma eficiente e transparente, garantindo que os benefícios cheguem à população, especialmente aos mais vulneráveis. Além disso, é fundamental que haja planejamento adequado e controle rigoroso dos gastos, a fim de evitar desperdícios e garantir a sustentabilidade das contas públicas.

O objetivo do investimento público é gerar desenvolvimento[10] e crescimento econômico a longo prazo. A literatura aponta essa temática (desenvolvimento) como imprescindível (Telfer & Sharpley, 2002) para a reorientação de políticas e para a consolidação do turismo como área do conhecimento.

> O desenvolvimento (Telfer & Sharpley, 2002, p. 23) é um termo ambíguo que é usado de modo descritivo e normativo para se referir a um processo pelo qual uma sociedade se move de uma condição para outra, e para o objetivo desse processo. Ao mesmo tempo, tem sido sugerido que o desenvolvimento é um conceito filosófico, pois alude a um estado futuro desejável para uma sociedade particular, enquanto os planos de desenvolvimento estabelecem as etapas para a realização desse estado futuro. Em suma, o desenvolvimento pode ser pensado como filosofia, um processo, um resultado ou produto.

Ao longo das décadas de 1950 e 1960, o caminho do subdesenvolvimento para o desenvolvimento era visto como uma série de etapas econômicas (Rostow 1960) e, como resultado, o desenvolvimento passou a ser definido de acordo com medidas econômicas, como o Produto Nacional Bruto (PNB) ou Produto Interno Bruto (PIB) per capita. O termo também já foi considerado como sinônimo de crescimento econômico (Boisier, 2000).

> No final da década de 1960, ficou evidente que, em muitos países, o crescimento econômico não apenas não resolvia problemas sociais e políticos, como estava causando ou exacerbando os problemas. Alguns países haviam atingido suas metas de crescimento econômico, mas “os níveis de vida das massas de pessoas permaneceram praticamente inalterados” (Todaro & Smith, 2014). Esse contexto pode ser observado na recuperação econômica dos países menos desenvolvidos.

Na década de 1970, embora os objetivos do desenvolvimento tivessem se ampliado com investimentos em educação, habitação e saúde pública, incorporando os correspondentes indicadores sociais, o crescimento econômico e a "modernização" continuaram sendo a perspectiva central das políticas nacionais.

No entanto, a posição tradicional de crescimento econômico foi contestada por muitos,

[10] Não constitui objetivo do presente estudo aprofundar na discussão de desenvolvimento, apenas apresentar aspectos relativos para compreensão dessa relação com o turismo.

em particular Seers (1969 citado por Telfer & Sharpley, 2002), que afirmou:

> As perguntas a serem feitas sobre o desenvolvimento de um país são: o que tem acontecido com a pobreza? O que vem acontecendo com o desemprego? O que vem acontecendo com a desigualdade? Se todos os três declinaram de níveis elevados, então, sem dúvida, este foi um período de desenvolvimento para o país em questão. Se um ou dois desses problemas pioraram, especialmente se todos os três tiverem piorado, seria estranho chamar o resultado de "desenvolvimento", mesmo que a renda per capita tenha dobrado (Dudley Seers, 1969 citado por Telfer & Sharpley, 2002, p. 25).

Assim, o conceito de desenvolvimento expandiu-se para além do simples crescimento econômico para incluir objetivos sociais mais amplos. Da mesma forma, o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1990) define desenvolvimento como a ampliação das escolhas das pessoas, sendo o mais importante levar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários para um bom padrão de vida (Telfer & Sharpley, 2002, p. 26).

O desenvolvimento, então, é um conceito complexo e multidimensional que não só engloba crescimento econômico e indicadores sociais “tradicionais”, como saúde, educação e moradia, mas também busca confirmar a integridade política e cultural e a liberdade de todos os indivíduos na sociedade. É, com efeito, a mudança contínua e positiva nas dimensões econômicas, sociais, políticas e culturais da condição humana, guiada pelo princípio da liberdade de escolha e limitada pela capacidade do ambiente de sustentar essa mudança (Sen, 2001).

Crescimento econômico e desenvolvimento eram considerados sinônimos. Como resultado, muitas questões importantes que questionam a alegada contribuição do turismo para o desenvolvimento, foram, de modo geral, negligenciadas. Por exemplo, é ilógico afirmar, segundo Telfer e Shapley (2002), que o turismo, como uma atividade socioeconômica específica, é um veículo efetivo de desenvolvimento sem definir o resultado desejado. Se o desenvolvimento é considerado em termos de crescimento econômico simples, então o turismo, sem dúvidas, tem um papel a desempenhar, mas para a maioria das pessoas, o desenvolvimento conota mais do que indicadores econômicos. Representa, talvez, as características da existência social (riqueza, educação, saúde, oportunidade, liberdade, escolha, autoconfiança). Visto nestes termos, a contribuição do turismo pode ser menos do que o esperado (Telfer & Sharpley, 2002, p. 26).

Da mesma forma, o desenvolvimento em qualquer país pode depender de uma combinação particular de condições econômicas, sociais e políticas, em que o turismo pode ou não colaborar nesse processo (Telfer & Sharpley, 2002, p. 11), a depender, em grande medida, do direcionamento das políticas públicas, viabilizadas pelo orçamento público do Governo.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 Tipo de Estudo

Para atender aos objetivos da pesquisa, utilizou-se uma abordagem qualiquantitativa. Uma das características da pesquisa qualitativa, de acordo com Vieira (2006, p.18), é que ela geralmente “oferece descrições ricas e bem fundamentadas, além de explicações sobre processos em contextos identificáveis". Além disso, ela ajuda o pesquisador a avançar em relação às concepções iniciais ou a revisar sua estrutura teórica”

A abordagem qualitativa se dá pela natureza do estudo em procurar compreender o processo de execução orçamentária para o desenvolvimento do turismo, bem como os desdobramentos das relações, que compõem a estrutura e dinâmica do financiamento. A abordagem é essencial na busca da resolução do problema de pesquisa, pois com isso, objetiva-se inferir uma análise reflexiva sobre o processo político e as relações oriundas do financiamento e investimento do turismo, bem como refletir sobre a estrutura teórica que envolve a temática.

Com relação a abordagem quantitativa cumpre destacar que ambas as abordagens são complementares e podem ser utilizadas nas ciências sociais nos estudos dos fenômenos que lhe interessam (Godoy, 1995). Para Vieira (2016), práticas que utilizam apenas uma dessas abordagens podem limitar o entendimento dos fenômenos ligados à temática administrativa, institucional e organizacional. Nesse sentido utiliza-se a abordagem qualitativa para reflexões das categorias relacionadas ao orçamento do MTur, enquanto a abordagem quantitativa contribuiu com a avaliação da execução orçamentária sob à luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Com relação aos procedimentos técnicos, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental. Para o estudo, foi necessário um levantamento bibliográfico e uma revisão da literatura para identificar os principais constructos teóricos que formam os elementos indispensáveis para compreensão do processo e em que medida esse contribui para o fomento do turismo.

Para a análise bibliográfica utilizada para compor o quadro teórico, foram selecionadas e sistematizadas as informações específicas de livros, teses e artigos em base de dados e revistas indexadas, buscando construir a fundamentação teórica sobre os temas relacionados a financiamento do turismo (Silva, 2020; Bezerra, 2002; Oliveira, 2008; Silva & Passador, 2016; Vieira, Hoffmann & Alberto, 2018).

A seleção dos artigos para análise bibliográfica referente aos temas turismo, financiamento, orçamento público e Teoria do Equilíbrio Pontuado foi realizada através do *Knowledge Development Process – Constructivist* (ProKnow-C) de Ensslin, Lacerda e Tasca (2010), com a finalidade de buscar fundamentação teórica e construir um portfólio bibliográfico sobre as abordagens da relação entre os temas. Esta ferramenta ajuda o pesquisador, de forma estruturada e rigorosa, a selecionar artigos, textos relevantes e principais autores que possam contribuir cientificamente com o tema estudado, minimizando a subjetividade na seleção dos textos, que compõem um portfólio bibliográfico. Ademais, permite a seleção de um portfólio de prestígio científico e relevância na área.

A execução da ferramenta se dá a partir da definição de palavras-chave em bases de dados de pesquisa, seleção de idioma, recorte temporal, leitura de resumos, descarte de textos repetidos ou que não estejam relacionados diretamente à temática pesquisada. Nesse contexto, as bases selecionadas foram: revistas de turismo, “Dialnet”, “BDTD”, “Oasis” e “Scopus”. As palavras-chave foram: "turismo e financiamento”, “financiamento turístico”, “financiamento”, "orçamento público e turismo”, “Estado, financiamento e desenvolvimento”, “investimentos e turismo”, “Teoria do Equilíbrio Pontuado”. Os termos foram buscados nos idiomas português, espanhol e inglês no período de 2000 a 2021. O resultado pode ser visualizado no Tabela 3.

Tabela 1 – **Construção de portfólio bibliográfico.**

Base de dados	**Termo**	**Português**	**Espanhol**	**Inglês**	**Quantidade**
Dialnet	Turismo e financiamento	24	513	70	607
Dialnet	Orçamento público e turismo	9	73	42	124
Dialnet	Financiamento público e turismo	7	110	26	143
Dialnet	Estado, financiamento e desenvolvimento	69	462	204	735
Dialnet	Investimentos e turismo	111	1.405	74	1.590
Dialnet	Teoria do Equilíbrio Pontuado	45	529	35	609
BDTD	Turismo e financiamento	26	0	0	26
BDTD	Orçamento público e turismo	20	0	0	20
BDTD	Financiamento público e turismo	17	0	0	17
BDTD	Estado, financiamento e desenvolvimento	659	0	0	659
BDTD	Investimentos e turismo	83	0	0	83
BDTD	Teoria do Equilíbrio Pontuado	63	7	0	70
Scopus	Turismo e financiamento	0	0	203	264

Scopus	Orçamento público e turismo	0	0	162	162
Scopus	Financiamento público e turismo	0	0	25	25
Scopus	Estado, financiamento e desenvolvimento	0	0	770	770
Scopus	Investimentos e turismo	0	0	316	316
Scopus	Teoria do Equilíbrio Pontuado	0	0	38	38

Fonte: elaborado pela autora (2021).

Posteriormente, foram excluídos os textos que não se adequaram ao foco da presente pesquisa, bem como de trechos repetidos e foi verificado se pertenciam a revistas avaliadas por pares ou ainda, se continham o texto completo e o recorte temporal dos últimos cinco anos. A Tabela 2 facilita a compreensão da constituição desse portfólio.

Tabela 2 – **Portfólio bibliográfico.**

Base de dados	**Termo**	**Português**	**Espanhol**	**Inglês**	**Quantidade**
Dialnet	Turismo e financiamento		10		10
Dialnet	Orçamento público e turismo			2	2
Dialnet	Financiamento público e turismo			0	0
Dialnet	Estado, financiamento e desenvolvimento			10	10
Dialnet	Investimentos e turismo			5	5
Dialnet	Teoria do Equilíbrio Pontuado			1	1
BDTD	Turismo e financiamento	5		0	5
BDTD	Orçamento público e turismo	3		0	3
BDTD	Financiamento público e turismo	2		0	1
BDTD	Estado, financiamento e desenvolvimento	5		0	5
BDTD	Investimentos e turismo	2		0	2
BDTD	Teoria do Equilíbrio Pontuado	3		0	3
Scopus	Turismo e financiamento	0	0	5	5
Scopus	Orçamento público e turismo	0	0	0	0
Scopus	Financiamento público e turismo	0	0	4	4
Scopus	Estado, financiamento e desenvolvimento	0	0	1	1
Scopus	Investimentos e turismo	0	0	10	10
Scopus	Teoria do Equilíbrio Pontuado	0	0	12	12

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Quanto à pesquisa documental, ela foi necessária para análise e compreensão das fases históricas, que compõem o uso dos recursos públicos para investimento e fomento do turismo pelo MTur e suas peculiaridades. Particularmente, para a análise documental foi indispensável analisar os Planos Nacionais de Turismo e acessar a plataforma Mais Brasil, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), o SIGA, os relatórios do Tribunal de Contas da União

referentes ao Ministério do Turismo, os editais em que houve transferência de recursos por parte do MTur para identificar todos os programas com a finalidade de transferir recursos para os municípios brasileiros.

4.2 Pesquisa Empírica

Para complementar e até mesmo ratificar a discussão teórica adotada neste trabalho, foi imprescindível a realização de investigação empírica no Ministério do Turismo. Foram realizadas entrevistas presenciais com 5 (cinco) servidores do MTur, sendo 4 (quatro) em outubro de 2022 e 1 (uma) em julho de 2023, com o propósito de esclarecer as dúvidas que perduraram após análise dos relatórios do MTur enviados ao TCU. Nesta pesquisa os entrevistados são identificados com as seguintes nomenclaturas: A1; A2; A3; A4 e A5. A perspectiva seria de entrevistar os servidores de carreira do MTur, sobretudo porque acompanharam o desenvolver das ações do Ministério, mas ao final as entrevistas foram realizadas com aqueles que se disponibilizaram. Uns não quiseram responder e outros não foram autorizados a participar da pesquisa.

Outra necessidade consistiu em analisar o Mapa do Turismo Brasileiro e a categorização turística criada em 2013.A categorização pretendeu aprimorar a gestão pública de turismo no país, tratando os municípios de acordo com suas particularidades. O Mapa do Turismo Brasileiro classifica os municípios em categorias, que variam da letra “A” destinos consolidados e capitais estaduais) a “E” (municípios com baixa expressividade turística).

4.3 Coleta de Dados

Para alcançar o objetivo proposto neste estudo, foi realizada coleta de dados secundários, a fim de compreender como foram alocados os recursos do turismo no período de 2003 a 2022. Partindo desse recorte temporal, foi possível analisar os dados, com base na Portaria MTur nº 39, de 10 de março de 2017, que define os critérios para formalizar a transferência voluntária de recursos do Programa de Turismo para os municípios do Mapa do Turismo Brasileiro e aqueles que receberam recursos a partir do uso da Plataforma + Brasil. Os dados orçamentários que não eram referentes às emendas parlamentares foram coletados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e no painel de transferências abertas. O quadro 15 apresenta os dados coletados nas referidas plataformas.

Quadro 15 – **Dados coletados para análise.**

Plataforma	**Dados coletados**
Portaria MTur nº 39, de 10 de março de 2017	Categorias para classificar a alocação dos recursos do MTur
Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)	Ano, ação orçamentária, valor empenhado, valor liquidados, valor pago, projeto de lei
Painel de transferências abertas	Localidades contempladas com recursos, UF, valor liberado

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Para a aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado foram utilizados os dados da execução orçamentária do MTur coletados no SIOP. A análise da execução orçamentária foi realizada por meio de ferramentas de estatística descritiva para verificar o comportamento (variações) da execução orçamentária no período estudado. Os dados foram trabalhados na sequência elencada abaixo:

1. Identificação do orçamentário do MTur e atualização dos valores pela inflação do período;
2. Cálculo para verificar a variação percentual de um ano para o outro correspondente ao período de 2003 a 2022[11];
3. As variações foram observadas quanto a distribuição dos dados com o propósito de identificar se a variação foi normal e leptocúrtica, com maior ou menor ocorrência de variações atípicas nas subfunções e programas estudados[12];
4. Testes de normalidade no SPSS;
5. Identificação das subfunções e programas que compõem o orçamento;
6. Estatística descritiva (máximo, mínimo, média e desvio padrão);
7. Elaboração dos gráficos (de dispersão) de distribuição de frequência.

As principais ferramentas utilizadas para trabalhar os dados foram o Excel para o cálculo da variação percentual e o SPSS para a elaboração de gráficos e testes de normalidade. Os dados para analisar a aderência da Teoria do Equilíbrio Pontuado foram coletados no SIOP (execução orçamentária liquidada, execução orçamentária por subfunções liquidadas), no SIGA e nos relatórios no *website* da Câmara dos Deputados em Access. A estruturação orçamentária

[11] A fórmula para o cálculo no excel é = (VAno1 - VAno0) / VAno0, sendo VAno1 = Valor do ano 1 e VAno0 = valor do ano 0. O objetivo é avaliar se houve estabilidade ou mudanças pontuadas no referido orçamento, no dado período.

[12] "De acordo com Carvalho (2018, p. 39), "Uma vez constatada a não normalidade da distribuição de frequência das variações orçamentárias e padrão leptocúrtico, é possível inferir que a Teoria do Equilíbrio Pontuado possui aplicabilidade ao processo de execução das políticas públicas por meio da alocação de recursos orçamentários".

do Governo Federal é composta por despesas que são classificadas em função e subfunção. As funções representam áreas amplas de atuação do governo, enquanto as subfunções são subdivisões mais específicas dentro dessas áreas. A Portaria nº 42 de 1999, apresenta 28 funções, cada uma com pelo menos duas subfunções. Face ao exposto, vale dizer que o Turismo é uma subfunção (695) da função 23-Comércio e Serviços. E que o Ministério do Turismo pode alocar os recursos em variadas subfunções, todavia, a subfunção Turismo foi a mais constante no orçamento no período de 2003 a 2022, quando considerada as áreas finalísticas do MTur, por isso foi a única considerada para a análise.

Com base em Carneiro (2018), a alocação dos recursos para o turismo por parte do MTur será sistematizada em três indicadores: fontes de financiamento, magnitude do gasto e direção dos gastos. O primeiro representado pela procedência do recurso (impostos municipais, estaduais ou nacional) e alocação em rubricas específicas nos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA). Magnitude do gasto, por sua vez, indica o processo histórico dos investimentos (aumento e\ou redução do gasto a longo prazo, comparação entre recursos aprovados e executados, proporção em relação ao PIB). A direção dos gastos, por último, sinaliza para onde foram alocados os recursos (distribuição dos recursos, as prioridades da política, a finalidade da distribuição dos recursos, a distribuição geográfica, critérios utilizados). O quadro 16 evidencia como os dados foram coletados para cada indicador.

Quadro 16 – **Coleta de dados para cada indicador do financiamento do turismo.**

Indicador	**Coleta de dados**	**Apresentação**
Fontes de financiamento	Procedência dos recursos.	Mapa dos agentes de financiamento e sistema de financiamento.
Magnitude dos gastos	Processo histórico dos investimentos	Agenda de políticas públicas com instrumentos de financiamento.
Direção dos gastos	Finalidade da distribuição dos recursos	Mapa geográfico e político dos investimentos; importância do setor público no turismo.

Fonte: Carneiro (2018, p.187 a 189).

A alocação dos recursos públicos do MTur para entendimento da direção dos gastos foi classificada de acordo com as ações do Programa Turismo presentes no artigo 19 da Portaria MTur nº 39, de 10 de março de 2017, que trata da transferência voluntária de recursos do MTur (Quadro 19).

A coleta de dados foi realizada em quatro etapas. Na primeira etapa, foi feito o levantamento dos documentos (portarias, pareceres, planos nacionais de turismo, relatórios de

prestação de contas (LOA, PPA, LDO) relacionados ao turismo, que identificam critérios e questões adotadas para o orçamento do MTur. Na segunda, foram realizados os procedimentos referentes à execução orçamentária à luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado. A terceira cumpriu o papel de definir as categorias de análise de acordo com a Teoria do Equilíbrio Pontuado, e finalmente, na quarta, foram identificados os desdobramentos da forma de aplicar os recursos públicos para o fomento do turismo no país.

4.4 Análise dos Dados e Discussão dos Resultados

Para a análise dos dados foi realizada a triangulação de dados, metodologia de pesquisa que combina diferentes métodos de coleta de dados, distintas populações (ou amostras), diferentes perspectivas teóricas e diferentes momentos no tempo, para consolidar suas conclusões a respeito do fenômeno que está sendo investigado. Existem diversos tipos de triangulação, como a triangulação de dados, de teoria, de investigadores e metodológica. Nesta pesquisa foi utilizada a triangulação de dados, que envolve o uso de múltiplas fontes e métodos de coleta de dados para confirmar ou refutar uma hipótese. Neste caso, "os dados são coletados em momentos, locais ou com pessoas diferentes" (Zappellini & Ghisifeuerschütte, 2015, p. 245). Na presente pesquisa foram utilizadas entrevistas, relatórios do MTur enviados ao TCU pela Secretaria Executiva e relatórios do orçamento do MTur. A triangulação é uma metodologia útil para garantir a validade e confiabilidade dos resultados da pesquisa, pois o uso de múltiplas fontes de dados aumenta a confiança nas conclusões e reduz o risco de viés ou erro.

Moesch e Beni (2017) ressaltam a necessidade de superar as análises do turismo sob o ângulo de apenas uma disciplina, pois o confronto entre várias disciplinas contribui para uma nova perspectiva da realidade. "Ela não procura o domínio sobre as disciplinas, mas o caminho de abertura de todas elas àquilo que as atravessa e as ultrapassa" (Moesch & Beni, 2017, p. 448). O estudo do turismo de maneira isolada e especializada reduz o conhecimento do todo às partes que o compõem e, como consequência, se tem um conhecimento incompleto sobre aquilo que se estuda. Isto é, seguindo a tradição cartesiana, que ainda predomina nos estudos do turismo, separa o todo em categorias, "pressupondo que um campo de saber é suficiente para analisar e organizar as partes constituintes desse todo" (Moesch & Beni, 2017, p. 34). Assim, a análise dos resultados dessa tese foi realizada sob uma ótica crítica-reflexiva, a partir da definição de categorias que contribuem para encontrar os padrões da execução orçamentária em turismo pelo governo federal, pela apropriação de contribuições teóricas da Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Acrescenta-se ainda que a materialidade política (decretos, leis, planos, programas ou projetos) foi analisada a partir da análise de conteúdo e das categorias de análise definidas com base na Teoria do Equilíbrio Pontuado como “racionalidade limitada”, “terremoto”. As “falas” encontradas nos documentos institucionais sobre transferências de recursos e direção dos gastos foram classificadas para desvelar as racionalidades presentes no discurso e auxiliar na compreensão e interpretação dos dados.

A reflexão das categorias para compreensão do contexto do processo de financiamento e investimentos para o fomento do turismo (por parte da execução orçamentária do MTur) é realizado com base na teoria do equilíbrio pontuado. O intuito é colaborar com a construção do conhecimento em turismo, uma vez que se trata de um fenômeno complexo a ser observado para auxiliar no entendimento da sociedade. Sampaio (2019, p. 26) ressalta que não se pode “esperar compreender o processo sem captar o movimento constante ação-reflexão-ação”.

Quadro 17 – **Plano de atendimento aos objetivos da pesquisa.**

Objetivo Geral: Analisar como o processo orçamentário afeta a capacidade institucional do Ministério do Turismo em cumprir com suas atribuições no que se refere ao seu papel no desenvolvimento do turismo do país no período de 2003 a 2022.			
Objetivos Específicos	**Técnica de Coleta de dados**	**Abordagem teórica**	**Técnica de Análise dos dados**
a) Averiguar as atribuições e autonomia do Ministério do Turismo com relação a execução orçamentária;	Pesquisa documental: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP); Painel de transferências abertas, SIGA.	TEP	Estatística descritiva
	Mapeamento dos instrumentos e os dados sobre a evolução do orçamento do turismo	Sistemismo	Análise descritiva
b) Identificar os principais elementos do processo orçamentário do Ministério do Turismo (MTur), incluindo etapas, critérios de alocação de recursos, variações e prazos no período de 2003 a 2022;	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP); Análise estratificada no mapa do turismo. (Por categorias e regiões). Painel de transferências abertas, de obras, de indicadores e o painel parlamentar + Brasil. Editais de chamamento público do MTur.	TEP	Análise descritiva Categorias de análise: racionalidade limitada; terremoto; oportunismo.
c) Averiguar os avanços e os entraves da execução orçamentária do MTur para a organização estrutural do turismo.	Triangulação de dados (Entrevistas, orçamento e relatórios enviados ao TCU).	TEP	Categorias de análise Teoria x prática;

Fonte: elaborado pela autora (2023).

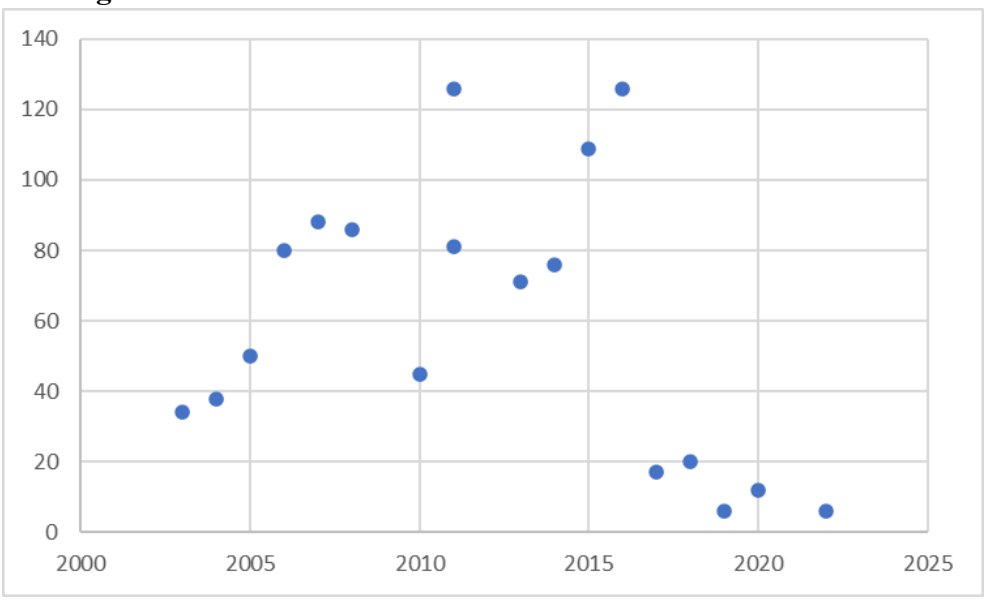
5 O ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DO TURISMO

5.1 O Turismo no Discurso Presidencial

O Ministério do Turismo, criado em 2003, é o principal órgão de turismo no Brasil e condutor do desenho da política para o direcionamento do desenvolvimento do turismo, cumprindo funções que envolvem desde orientações, estruturação e ordenamento, até gestão e controle de parte dos recursos destinados aos investimentos e seus respectivos custos. No entanto, pode ser considerado o "primo pobre" da Esplanada, termo sugerido por Oliveira et al. (2022). Isso acontece pelo fato de ter o menor orçamento em relação aos outros ministérios e por não apresentar ainda um papel de protagonista no planejamento anual dos Governos, mesmo que nos discursos eleitorais esteja presente nos planos dos candidatos à Presidência da República, a exemplo dos Governos Lula (2003-2007; 2008-2011) e Dilma Rousseff (2011 a 2014). Particularmente, na segunda gestão do Governo de Dilma (2014-2016) e no Governo de Bolsonaro (2019-2022), o turismo não constava enquanto setor da economia prioritário em seus respectivos planos de candidatura.

Em uma análise dos discursos dos Presidentes enviados ao Congresso Nacional anualmente é possível representar graficamente essa atenção ao turismo por parte dos Presidentes (Gráfico 1). De acordo com Capella e Brasil (2022, p. 1), esse tipo de documento representa uma "obrigação constitucional na qual o Presidente encaminha, na abertura da sessão legislativa de cada ano, um relatório expondo a situação do país e as prioridades de ação propostas para aquele ano". Para os autores, o conteúdo dos documentos compõe uma agenda simbólica, isso significa que apresentam questões em estágio inicial de construção de políticas públicas, que ainda não passaram em debate e/ou barganha entre os poderes. É o momento em que "os tomadores de decisão podem testar argumentos, sentir a reação e o apoio ou rejeição de ideias; chamar a atenção e até mesmo construir problemas que não necessariamente estão nas prioridades da sociedade ou de atores relevantes naquele dado momento" (Capella & Brasil, 2022, p. 4).

Gráfico 1 – **Citações sobre o turismo nos discursos Presidenciais encaminhado anualmente ao Congresso Nacional - 2003 a 2022.**



Fonte: elaboração própria com base nos discursos dos Presidentes (2023).

Para construção do gráfico 1 não foi possível obter os dados dos discursos dos anos 2009, 2020 e 2021, o primeiro está disponibilizado como imagem, o que impede a contagem do termo turismo nos documentos dos discursos enviados ao Congresso Nacional no início de cada ano, os outros dois não foram encontrados na internet. Os dados dos documentos refletem a atenção governamental sobre os mais diferentes aspectos em perspectiva longitudinal, destacando as mudanças e as permanências nas prioridades dos presidentes eleitos no Brasil sobre o turismo. De uma maneira geral, os discursos trazem a narrativa do turismo como uma área capaz de gerar emprego e renda para a população, por isso merece investimento.

Nota-se pelo gráfico 1, como o turismo foi no primeiro e segundo mandato do governo Lula acendendo no discurso político, e posteriormente, evidencia-se uma queda na atenção dada ao turismo após a deflagração da crise política e econômica no segundo mandato do governo Dilma, o que se refletirá no orçamento do MTur.

Com relação aos discursos, pode se observar após análises dos documentos que de 2003 a 2010, o Presidente Lula destaca a criação do Ministério do Turismo e o planos nacionais de turismo; em 2004 é retratado a formulação do projeto de regionalização do turismo que é atualmente o condutor do planejamento e organização do turismo no país. Outro item que aparece com frequência em todos os documentos é o investimento em infraestrutura e financiamento do turismo. Embora possa ser considerado como uma agenda simbólica, cabe

destacar que o Presidente faz parte da macropolítica e o que é apresentado nesses documentos influenciam as ações e a visibilidadedo MTur.

No discurso de 2011, Dilma inicia falando do movimento ascendente do turismo desde 2003, destacando o número de desembarques e a evolução no gasto do turista estrangeiro rendendo a 2010 o recorde histórico, iniciado em 1974. Visando a preparação para a Copa do Mundo, o discurso apresenta números grandiosos de investimentos para o país com recursos do Prodetur (US$ 931 milhões) em propostas de financiamento aprovadas pela Comissão de Financiamentos Externos, tendendo a se intensificar a partir de 2011 quando seria iniciada operacionalização do contrato de empréstimo firmado junto ao BID para execução do Prodetur. Ainda de acordo com o discurso foi apontado que em 2010, as ações de fomento à projetos turísticos da iniciativa privada em operações de crédito no valor de R$ 6,5 bilhões. Continuidade na aplicação dos estudos para os 65 destinos indutores do turismo, investimentos para a promoção do turismo nacional e disseminar ações do programa Bem Receber Copa para qualificação dos serviços oferecidos aos turistas, implementação de projetos de turismo de base comunitária em 12 dos 65 destinos indutores de desenvolvimento do turismo no país, e por fim, estímulo para os turistas contribuírem com a conservação ambiental dos destinos que visitam.

De acordo com o discurso proferido em 2012, até novembro de 2011, os desembolsos dos bancos públicos federais ao setor atingiram R$7,3 bilhões em operações de capital de giro e investimento. No geral, o discurso da Presidente no período de 2011 a 2014 era de boas expectativas em relação a copa do mundo no país. todas as ações visavam preparação para o megaevento esportivo; ações de estímulo à adesão dos empreendimentos ao Sistema Brasileiro de Classificação dos Meios de Hospedagem (SBClass) e o PNT 2013-2016 com o propósito de levar o Brasil a terceira economia turística mundial até 2022.

Nos discursos de 2015 a 2018, o turismo foi apresentado como atividade econômica consolidada e com reflexos significativos na geração de emprego, renda e divisas. “As ações governamentais buscam avanços na economia do turismo, por meio da melhoria em quatro eixos: inovação, competitividade, sustentabilidade e qualidade dos serviços”. O Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur) é obrigatório para algumas atividades econômicas relacionadas à cadeia produtiva do turismo, quanto ao Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass), observou-se baixa adesão por parte dos meios de hospedagem. Para ampliar a visibilidade internacional do País em 2016, estava sendo desenvolvida a nova Marca Brasil e lançada campanha publicitária para atrair mais turistas estrangeiros aos Jogos Rio 2016. A partir de 2017, o foco do discurso foi apenas a quantidade de projetos de infraestrutura que receberam investimentos e alteração na lei que trata da concessão

de vistos a estrangeiros. No discurso de 2018 não são citadas previsões do que seria realizado no turismo, apenas uma descrição das ações realizadas no ano anterior.

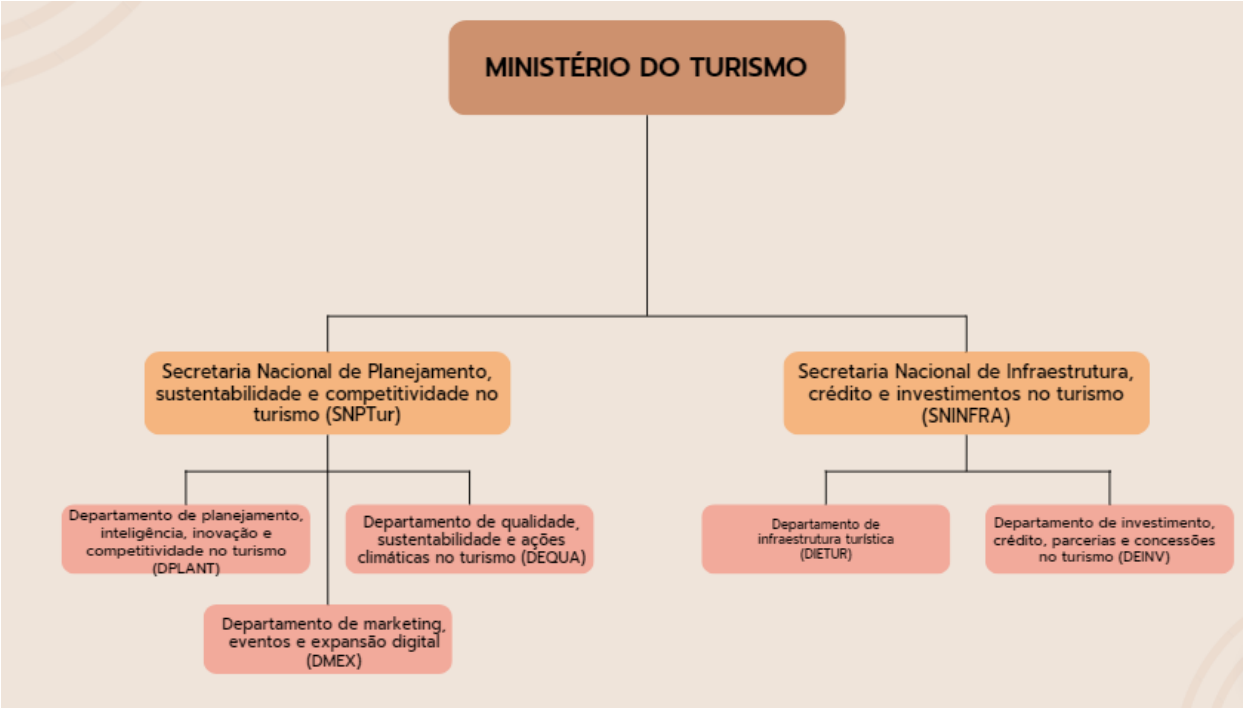
Com relação ao discurso de 2019, o Governo se propõe a fortalecer o turismo e tornar o setor um importante vetor de desenvolvimento econômico. Para tanto identifica os desafios a serem superados, quais sejam: a redução do Custo Brasil, a desburocratização do setor e a melhoria do ambiente de negócios, de modo a ampliar os investimentos e contribuir com o aumento do número de viagens no País e a consequente geração de emprego e renda, mas não apresenta elementos capazes de atingir tais objetivos. O foco no discurso de 2020 é a melhoria na política de infraestrutura turística do país como fomento ao turismo no Brasil.

Conforme Paula e Pires (2017), o país enfrentou uma série de desafios econômicos e políticos que podem ter contribuído, como fatores internos e externos, para uma queda na atenção dada ao turismo, como por exemplo: 1-Crise econômica com alta inflação, desemprego crescente e queda na renda da população; 2-Instabilidade Política: incluindo o impeachment da presidente Dilma em 2016 e escândalos de corrupção. Essa instabilidade política pode ter desviado a atenção do governo e dos legisladores de questões relacionadas ao turismo; 3-Desvalorização da Moeda: A desvalorização da moeda brasileira, o Real, tornou as viagens internacionais mais caras para os brasileiros, o que pode ter reduzido o número de turistas brasileiros viajando para o exterior; 4- a instabilidade política e a incerteza econômica podem afetar a imagem do país no exterior, o que pode afastar os turistas estrangeiros; 5- em momentos de crise econômica, os governos muitas vezes reduzem os investimentos em infraestrutura turística e promoção do turismo, o que pode limitar o crescimento do setor.

5.2 Estrutura organizacional e planejamento orçamentário

Conforme o organograma do MTur de 2023, o Ministério conta com duas secretarias e cinco departamentos. A Secretaria Nacional de Planejamento, Sustentabilidade e Competitividade no Turismo (SNPTur) é composta por três departamentos: Departamento de Planejamento, Inteligência, Inovação e Competitividade no Turismo, Departamento de Qualidade, Sustentabilidade e Ações Climáticas no Turismo, e Departamento de Marketing, Eventos e Expansão Digital. Já a Secretaria Nacional de Infraestrutura, Crédito e Investimentos no Turismo (SNINFRA) conta com dois departamentos: Departamento de Infraestrutura Turística e Departamento de Investimentos, Crédito, Parcerias e Concessões no Turismo.

Figura 7 – **Secretarias e Departamentos do Ministério do Turismo.**



Fonte: Decreto nº. 11.416, de 16 de fevereiro de 2023 (2023).

De acordo com o art. 1º do Decretoº 11.416, de 16 de fevereiro de 2023, as áreas de competência do MTur são:

I - política nacional de desenvolvimento do turismo sustentável;

II - promoção e divulgação do turismo nacional, no País e no exterior;

III - estímulo à inovação, ao empreendedorismo e às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas;

IV - planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e dos programas de incentivo ao turismo;

V - criação de diretrizes para a integração das ações e dos programas para o desenvolvimento do turismo nacional entre os Governos federal, estaduais, distrital e municipais;

VI - formulação, em coordenação com os demais Ministérios, de políticas e de ações destinadas à melhoria da infraestrutura, à geração de emprego e renda, ao enfrentamento de crises, resiliência e ações climáticas nos destinos turísticos;

VII - incentivo a programas de financiamento e acesso ao crédito e gestão do Fundo Geral de Turismo - Novo Fungetur; e

VIII - regulação, fiscalização e estímulo à formalização, à certificação e à classificação

das atividades, dos empreendimentos e dos equipamentos dos prestadores de serviços turísticos.

As áreas de competência do Ministério do Turismo, conforme listadas, representam as principais responsabilidades e funções do Ministério no que diz respeito ao desenvolvimento e à promoção do turismo no Brasil. Essas áreas devem estar refletidas no Planejamento e na Lei Orçamentária Anual (PLOA) do Ministério do Turismo para garantir a alocação adequada de recursos e o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos.

Assim, no que tange as atribuições do MTur, é necessário que as ações sejam planejadas e executadas considerando a conservação do meio ambiente, o respeito às culturas locais e o desenvolvimento econômico das comunidades envolvidas no turismo.

Com relação a "Promoção e Divulgação do Turismo Nacional, no País e no Exterior", isso inclui ações de campanhas de marketing, participação em feiras de turismo internacionais, produção de material promocional e outras atividades destinadas a atrair turistas para o Brasil. Para "Estímulo à Inovação, ao Empreendedorismo e às Iniciativas Públicas e Privadas de Incentivo às Atividades Turísticas", o Ministério promove a inovação e o empreendedorismo no setor de turismo, incentivando o desenvolvimento de novos produtos e serviços turísticos e apoiando iniciativas públicas e privadas que contribuam para o crescimento do setor.

Para "Planejamento, Coordenação, Supervisão e Avaliação dos Planos e dos Programas de Incentivo ao Turismo" e "Criação de Diretrizes para a Integração das Ações e dos Programas para o Desenvolvimento do Turismo Nacional entre os Governos Federal, Estaduais, Distrital e Municipais" requer por parte do MTur a criação de diretrizes para promover a integração das ações relacionadas ao turismo entre os diferentes níveis de governo no Brasil, buscando uma abordagem coordenada e eficaz para o desenvolvimento do setor, bem como a definição de metas, a alocação de recursos e a análise dos resultados alcançados.

O MTur busca ainda desenvolver, em parceria com outros ministérios, políticas e ações que melhorem a infraestrutura turística, promovam a geração de emprego e renda no setor, enfrentem crises e fortaleçam a resiliência dos destinos turísticos, incluindo questões relacionadas às mudanças climáticas. Assim como incentivar programas de financiamento e acesso ao crédito para apoiar empreendimentos turísticos, bem como a formalização e a qualidade dos serviços oferecidos por prestadores de serviços turísticos, como hotéis, restaurantes e agências de viagens.

Todas essas áreas de competência são essenciais para o desenvolvimento e a promoção do turismo no Brasil. Elas devem ser refletidas no planejamento orçamentário do Ministério do

Turismo para garantir a eficácia e o alcance das metas estabelecidas para o setor.

O orçamento anual do MTur é realizado com base no ano anterior (de forma incremental), conforme explica a servidora do MTur, entrevistada A3 (2022):

> Entrevistada A3: Na diretoria de eventos já se sabe que alguns eventos de participação institucional são tradicionais com base no calendário de eventos do setor. Por conseguinte, há uma estimativa de orçamento, de modo que se utiliza um valor semelhante ao utilizado no ano anterior. Outra situação é o fato de que algumas Diretorias, que apresentam um volume maior de recursos, tendem a continuar angariando uma parcela maior do orçamento, também pelo fato de elas trabalharem com investimentos. É o caso da Diretoria de Infraestrutura Turística, isto é, o fato de trabalhar com obras faz com a referida diretoria consiga um volume maior de recursos em comparação com as outras diretorias. A área de eventos e promoção também tem um alto volume de demandas e são mais caras e por isso também conseguem captar mais recursos dentro do orçamento do MTur. As diretorias de inteligência mercadológica, qualificação e parcerias ficam com parcelas menores do orçamento. A concepção do que é investimento na administração pública auxilia na compreensão das diferenças de prioridades entre as Diretorias.

No entanto, é necessário evidenciar que trabalhar a gestão do turismo pelo MTur não deveria significar investir majoritariamente em infraestrutura, eventos e promoção, posto que há outras necessidades como, por exemplo, qualificação que contribuiriam com a diminuição do desemprego. Como dito em Fazito (2020), o foco não deveria ser apenas o aspecto econômico, mas do turismo enquanto fenômeno capaz de "promover aprendizado, o autoconhecimento, a aproximação de diferentes culturas, a geração de valores, solidariedade e pertencimento, educação ambiental e patrimonial, afetos ativos e práticas humanas transformadoras entre os cidadãos: ócio em vez de negócio. Tratar o turismo dentro de um entendimento holístico, que pense nas regiões e municípios turísticos como um todo, não centrada apenas nos aspectos econômicos, sobretudo em torná-los competitivos pois o turismo é uma prática social, é um encontro entre pessoas, histórias, culturas, diálogo entre outros.

Entretanto, tem prevalecido o aspecto econômico com foco na competitividade representado, sobretudo, pela segmentação de mercado. Outros aspectos também influenciam no modo como o orçamento do MTur é direcionado, uma vez que também é influenciado por emendas parlamentares e pelas restrições orçamentárias.

Como alternativa ao orçamento enxuto as diversas diretorias têm trabalhado com Termo de Execução Descentralizada (TED) e assim realizado parcerias com várias Universidades e Institutos Federais, sendo a de Qualificação a que apresenta a maior quantidade de parcerias, de modo que assim usufruem do conhecimento técnico oferecido pelas instituições com um valor mais baixo. No período de 2019 a 2022 foram realizados 22 TED's, somando o montante de R$ 2.091.076,24[13].

A outra alternativa do MTur é recorrer a parceria da Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos (ASPAR) junto a Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados para que se possa ter um orçamento mais razoável para realizar mais ações planejadas. Silva (2020), inclusive, fez uma análise do poder influenciador das emendas parlamentares no orçamento do turismo. Na pesquisa do autor, a ingerência das emendas parlamentares é realçada como uma das causas do MTur não conseguir resultados satisfatórios no propósito de desenvolvimento do turismo, já que há um descolamento entre o que se estabelece nas políticas de turismo e o destino dos recursos investidos. Pertinentemente, o autor sinaliza a necessidade de primeiro observar a composição do orçamento para então, compreender o desempenho da política de turismo no Brasil.

5.3 O Orçamento Planejado - Dotação Inicial

A origem dos recursos investidos em turismo, conforme relatório da OCDE (2018), em seus 38 países membros, são provenientes, na maior parte, do orçamento dos governos. No Brasil, o Orçamento Geral da União (OGU) é a principal fonte de recursos financeiros do governo federal utilizada para financiar programas e projetos em diversas áreas, incluindo o turismo. O Ministério do Turismo recebe uma parcela do Orçamento Geral da União, que é destinado para a implementação de políticas públicas e projetos de desenvolvimento turístico. Acerenza (2002, p. 311), por sua vez, assevera que o "financiamento é um dos maiores problemas da gestão administrativa do organismo nacional de turismo e, em muitos casos, é a principal causa do fracasso dos planos e programas de fomento ao turismo preparados por esse organismo". Essa situação ocorre, principalmente, por ser um dos ministérios com pouco

[13] Os valores dos TEDs variaram de 215 mil reais na parceria entre a Secretaria Nacional de Atração de Investimentos, Parcerias e Concessões (SNAIC) e a Força de Comandos Submarino para transporte marítimo e afundamento controlado de Carro de Combate cedido pelo Exército Brasileiro e, também, de um helicóptero SH-3 doado pela Marinha do Brasil para criação de recifes artificiais e desenvolvimento de atividades de mergulho contemplativo a R$ 3.818.868,00 para oferta de vagas em cursos de idioma inglês e Espanhol na modalidade "Educação a distância – semipresencial, uma parceria da Secretaria Nacional de Desenvolvimento e Competitividade do Turismo (SNDCT) com o IFTO. Dessa forma há uma relação ganha-ganha, em que o MTur, por meio dos departamentos, pode reduzir seus custos e as Instituições de Ensino têm sua produção de conhecimento valorizada (ver Anexo A).

protagonismo mediante o governo, sendo por isso um dos que apresentam o menor orçamento em relação às outras pastas.

O Ministério do Turismo, além do Orçamento Geral da União, conta com outras fontes, como empréstimos e convênios com organismos nacionais e internacionais. De acordo com Acerenza (2002), funções como gastos com gestão administrativa e promoção turística podem ser saciadas com recursos que provêm do orçamento geral. Já o desenvolvimento turístico promovido pelo órgão são necessárias fontes internas e externas como convênios com organismos nacionais e internacionais. Entre as internacionais é possível citar empréstimos de entidades financeiras do exterior como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial.

Conforme apontado pela Enap (2017), a partir da Constituição de 1988, o orçamento e o gasto público no Brasil passaram a ser organizados, principalmente por três instrumentos de planejamento e orçamentário no âmbito federal, são eles: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçarmentária Anual (LOA). Também houve um protagonismo no papel dos parlamentares no incremento do orçamento da União por meio da inserção de emendas parlamentares. O orçamento do Ministério do Turismo é definido por meio do processo de elaboração do Orçamento Geral da União (OGU), que é estabelecido anualmente pelo governo federal. Esse processo envolve diferentes etapas e atores, desde a elaboração da proposta orçamentária até a aprovação pelo Congresso Nacional. O processo de elaboração do orçamento segue algumas etapas importantes, tais como:

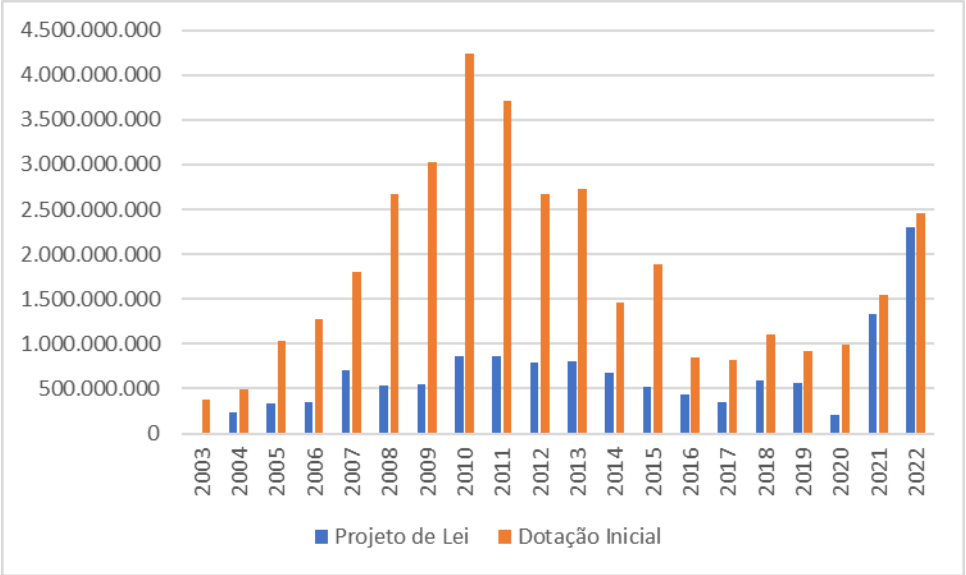
1. Elaboração da proposta orçamentária: O Ministério da Economia é o responsável por elaborar a proposta orçamentária do governo federal, por meio da PLOA, que inclui a previsão de receitas e despesas para o ano seguinte. Nesse momento, o Ministério do Turismo pode enviar sugestões de programas e projetos a serem incluídos na proposta. De acordo com o entrevistado A1 (servidor do MTur), o orçamento, que deve estar alinhado com o PNT, o PPA e a LOA, é produzido em duas etapas, na primeira são levantadas as demandas, isto é, são estruturadas as ações que pretendem ser realizadas em cada diretoria, e posteriormente o setor responsável define o limite referencial para cada Ministério. Este, por sua vez, através da Secretaria Executiva faz a distribuição internamente baseada no que foi a execução orçamentária do ano anterior. Nesse primeiro momento, faz-se a solicitação orçamentária, através do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) e não há a garantia de que todo o recurso solicitado será atendido. As secretarias solicitam aquilo que seria necessário para trabalharem

durante o ano, mas normalmente esses valores diminuem quando o PLOA vira LOA .

2. Envio da PLOA para o Congresso Nacional: após a análise e ajuste da proposta orçamentária, ela é enviada ao Congresso Nacional para aprovação. O Congresso pode fazer alterações na proposta, antes de aprová-la. Inclusive fazendo inserção de emendas parlamentares e aumentando assim o orçamento de diversos Ministérios, na dotação inicial.
3. Aprovação da LOA: Após a aprovação do orçamento pelo Congresso Nacional, o Ministério do Turismo pode iniciar a execução dos programas e projetos previstos, de acordo com as diretrizes estabelecidas no orçamento.

O gráfico 2 apresenta o orçamento anual do Ministério do Turismo, de 2003 a 2022, em sua fase de planejamento, que corresponde a dotação dada pelo Projeto de Lei Orçamentária, elaborada pelo poder executivo, e pela dotação inicial dada pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, em que se inclui as emendas parlamentares.

Gráfico 2 – **Evolução do planejamento orçamentário do MTur (Projeto de Lei e Dotação Inicial), de 2003 a 2022.**



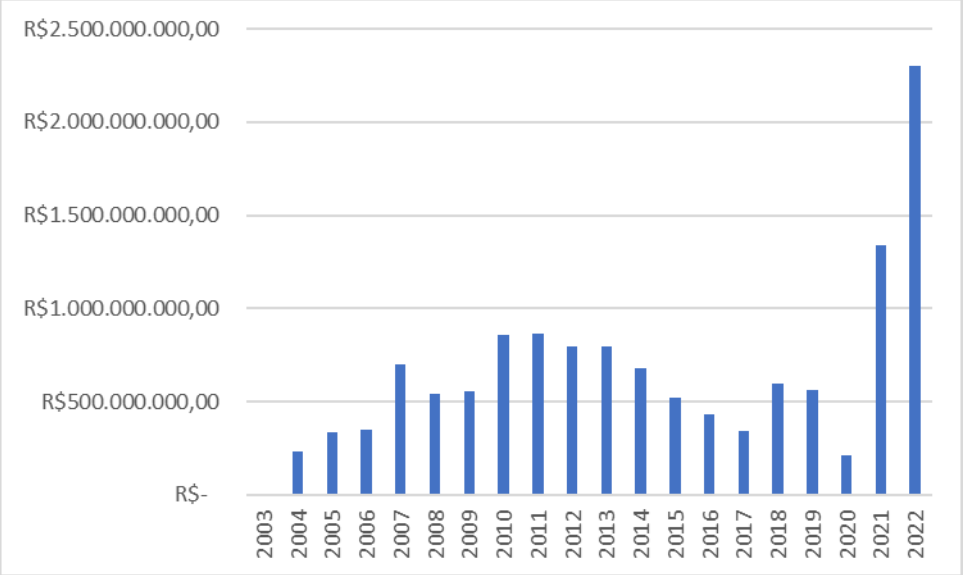
Fonte: elaborado pela autora com base em SIOP (2023).

Como é possível perceber no Gráfico 2, há uma discrepância entre o projeto de lei do orçamento do MTur, que reflete a expectativa do recurso discricionário do Ministério e a dotação inicial, que representa o montante de recursos disponíveis para o funcionamento e implementação das atividades do Ministério ao longo do ano fiscal. Isso implica dizer que a autonomia do MTur fica comprometida para realizar suas atividades e planejamento para o desenvolvimento do turismo, sobretudo porque a maior parte do orçamento é proveniente de

emendas parlamentares e sobre essas o Ministério não tem poder de decisão.

O Gráfico 3 apresenta a dotação orçamentária do MTur prevista no PLOA, considerando apenas os recursos do orçamento próprio, isto é, sem considerar o acréscimo das emendas parlamentares.

Gráfico 3 – **Orçamento planejado do MTur, de 2003 a 2022 (Projeto de Lei Orçamentário).**



Fonte: elaborado pela autora com base em SIOP (2023).

Por meio do gráfico, percebe-se que não há uma regularidade na dotação orçamentária do Ministério do Turismo (MTur) durante sua fase de planejamento. Nos primeiros mandatos de Lula (2003 a 2010), observa-se um aumento constante no orçamento do MTur, com o segundo mandato apresentando um aumento considerável em relação ao primeiro. Na primeira gestão de Dilma (2010 a 2014), por outro lado, há uma estabilidade no planejamento orçamentário do MTur, com os valores se mantendo constantes, sendo este o segundo período em que foi previsto o maior montante de recursos para o Ministério. Isso se deve, em grande parte, à influência de programas como o Prodetur e o PAC Turismo, que direcionaram recursos para obras de infraestrutura, visando à preparação para a Copa do Mundo.

A partir de 2015 até 2017, ocorreu uma redução orçamentária contínua, com uma pequena melhoria apenas em 2018. Durante a gestão Bolsonaro (2019 a 2022), observa-se a maior discrepância, sendo que 2020 registrou o menor orçamento desde a criação do Ministério, enquanto 2021 e 2022 apresentaram os maiores valores. É importante destacar que a anexação da Secretaria Especial da Cultura ao Ministério do Turismo afetou a previsão de alta recursos da pasta, assim como a pandemia em 2020, que provocou uma redução drástica no orçamento do MTur."

5.4 O Orçamento Executado - Valor Empenhado, Liquidado e Pago

O orçamento do Ministério do Turismo pode sofrer variações ao longo do ano, por meio de remanejamentos e ajustes, que são necessários para adequar os recursos disponíveis às demandas e necessidades do setor turístico.

O fundamento da execução orçamentária pressupõe que todos os recursos previstos e "distribuídos" foram efetivamente utilizados para atender às necessidades do MTur com vista a promover o desenvolvimento do turismo no país. Quando uma parte significativa do orçamento não é executada, os recursos ficam parados, não gerando os benefícios que deveriam, o que pode prejudicar os valores do orçamento nos anos posteriores.

A necessidade de cumprir aquilo que foi previsto no orçamento, ou seja, executar 100% do que foi planejado, é para que não haja diminuição da previsão de recursos nos anos posteriores (Verificar Tabela 3).

Tabela 3 – **Execução orçamentária do MTur no período de 2003 a 2022.**

Ano	Execução orçamentária (%)
2003	94,14
2004	99,33
2005	99,82
2006	99,94
2007	98,41
2008	99,64
2009	97,84
2010	92,7
2011	96,9
2012	98,2.
2013	98,0
2014	99
2015	Dado não encontrado
2016	80,8
2017	90,3
2018	98
2019	95
2020	93
2021	62
2022	92,4

Fonte: TCU (2008 a 2022).

A baixa execução em 2021 se deve principalmente aos efeitos das restrições impostas pelo combate à pandemia de covid-19. Uma dificuldade para executar 100% o orçamento, é que muitas vezes, o recurso é liberado em outubro, restando apenas dois meses para o final do ano fiscal, o que nem sempre permite a realização das operações e licitações necessárias. Por isso se inscrevem em restos a pagar. Há vários aspectos negativos de não executar o orçamento público de um ministério por completo, entre eles:

- Ao não utilizar todo o orçamento destinado a um ministério, pode haver remanejamento de recursos públicos, direcionados para outras áreas.
- Se o orçamento não for executado completamente, pode haver atrasos e burocracia para a liberação de recursos, o que pode impactar negativamente a gestão pública e o atendimento às demandas relacionadas ao turismo.

Conforme alerta o servidor do MTur, entrevistado A4 (2022):

> Entrevistado A4: o orçamento do ano anterior é a ideia de custo, é importante no sentido de ter uma ideia de custo, de eficiência de recurso ou insuficiência, e sobretudo a importância maior dele é que você tem que executar, você não pode deixar sobrar e devolver, por que toda sobra e devolução vem acompanhada de um questionamento: porque você pediu 80 se você só gastou 30? Os 50 não utilizados poderiam estar distribuídos em outro ministério que faltou recurso ou que necessitaria para comprar algo importante. Então, planejamento tem que andar muito perto da execução, sempre.

Na gestão pública a execução da despesa passa por etapas, sendo a primeira aquela prevista no orçamento da União, é o planejamento, quando se estipula os valores que serão disponibilizados para atender aos setores específicos. Em seguida há três estágios a serem seguidos, conforme Lei nº4320/64. Assim, a reserva desse recurso para garantir que o pagamento será feito (valor empenhado). Após o empenho, é verificado se a obra ou serviço foi realizado com êxito (valor liquidado), em caso positivo é realizado o pagamento (valor pago), conforme a figura 8.

Figura 8 – **Etapas da despesa pública.**

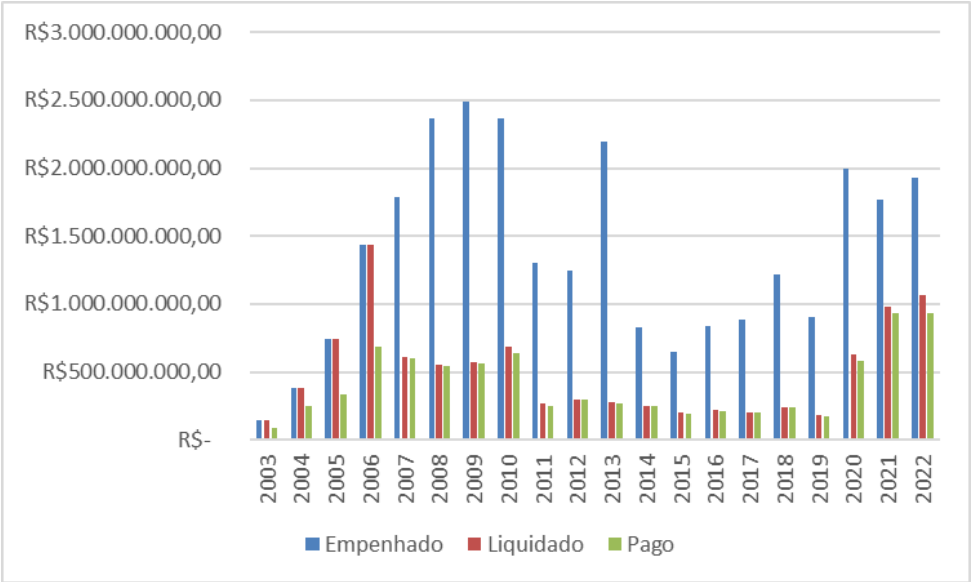
Fonte: elaborado pela autora com base na Lei nº4320/64 (2023).

É importante destacar que todas as etapas da despesa pública devem ser realizadas dentro dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e outras leis que regem a Administração Pública. Além disso, a despesa deve estar em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 101/2000), que estabelece limites para o endividamento público e para os gastos com pessoal.

O gráfico 4 identifica a evolução orçamentária com categorias da despesa pública, quais sejam: autorizado, empenhado e pago.

Gráfico 4 – **Execução orçamentária do MTur (Empenhado, Liquidado e Pago) de 2003 a**

2022.



Fonte: elaborado pela autora com base em SIOP (2023).

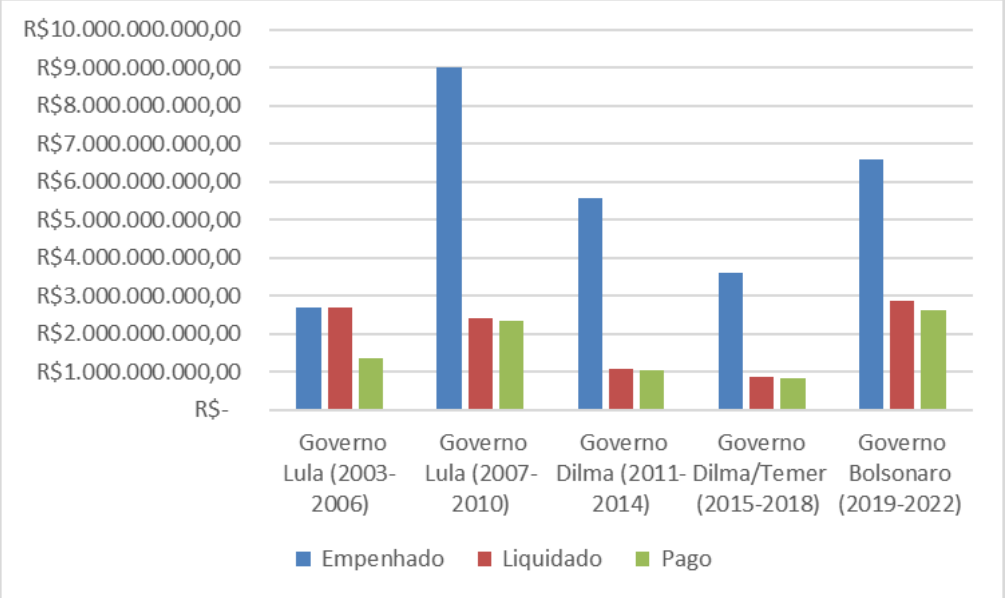
O gráfico 4 evidencia a diferença existente no orçamento do Ministério do Turismo entre os recursos empenhados e pagos. A diferença se dá, principalmente, por existir problemas diversos com a fase de documentação, licenças ambientais, licitações, problemas de ordem de engenharia, entre outros que impedem que a obra seja concluída e em função disso não haja o pagamento esperado, bem como inscrições dos valores em "restos a pagar". Por outro lado, há que se considerar que os dados demonstram que os valores liquidados estão próximos dos valores pagos. Todesco e Silva (2021) apontam que a maior parte dos recursos do MTur vão para infraestrutura e essa demanda dificilmente é finalizada em um ano. Com relação a esta problemática da demora na conclusão de obras, o entrevistado A1 (2022) alerta que é recorrente haver uma capacidade técnica restrita nas prefeituras com poucos profissionais, necessitando de um maior auxílio do MTur, inclusive com a perspectiva de haver uma ajuda com projetos padrões de infraestrutura para diminuir o tempo de execução das obras de infraestrutura e com isso potencializar o recurso destinado pelo Ministério do Turismo. A estimativa é que com o fornecimento do modelo de projeto ao invés de gastar 12 meses para levantar a cláusula suspensiva, leve-se dois meses.

> Entrevistado A1 (2022): [...] um contrato de repasse hoje [..] é permitido você contratar ele com apenas uma proposta e um plano de trabalho aprovado. Necessariamente ele não precisa ter o projeto no momento da celebração do contrato de repasse [...] Quando você contrata dessa forma [...] contrata com uma cláusula suspensiva [...] [...] Essa é a estrutura vigente, já acontece há mais de 15 anos aqui no governo Federal, [...] Então

> hoje, pela portaria 424, se ele contratou a proposta no ano de 2022, ele tem até novembro de 2023 para levantar essa cláusula suspensiva. [...] Hoje em média um contrato ele tem gastado ali 12 meses para levantar uma cláusula suspensiva. Então é um recurso que foi destinado e que fica parado ali, aguardando o município vencer toda essa etapa de projeto e engenharia de titularidade de área, de licenciamento ambiental para daí ele conseguir utilizar aquele recurso. [...].

O gráfico 5 mostra a execução orçamentária do MTur, por mandato governamental, considerando os valores empenhados e pagos.

Gráfico 5 – **Execução orçamentária do MTur (Empenhado, Liquidado e Pago), por mandato governamental, de 2003 a 2022.**



Fonte: elaborado pela autora com base em SIOP (2023).

A discrepância entre os valores empenhados e os valores efetivamente pagos no orçamento do Ministério do Turismo, assim como em outros órgãos governamentais, decorre do sistema de execução orçamentária do governo e dos diferentes estágios pelos quais os recursos passam durante o processo de gasto público. O compromisso de despesa é registrado no momento do empenho, mas a efetiva saída de recursos financeiros ocorre posteriormente, quando os pagamentos são processados. É fundamental ressaltar que nem todos os valores empenhados se convertem em pagamentos, uma vez que podem ocorrer cancelamentos de empenhos ou revisões ao longo do tempo.

Os dados demonstram que na primeira gestão do governo Lula há uma maior quantidade de recursos liquidados em turismo em relação aos outros governos (consideradno que no Gov.

Bolsonaro, a Cultura estava na pasta do MTur). No segundo mandato do Presidente Lula percebe-se que houve um maior montante de recursos empenhados e que todos os que foram liquidados também foram pagos. Na gestão de Dilma e Temer há uma redução da dotação orçamentária destinadas ao MTur, sendo o Governo Temer o que apresenta um declínio maior.

Nota-se uma retomada dos investimentos nos anos de 2019 a 2022. Contudo, esses investimentos também estão relacionados aos recursos direcionados à Cultura, uma vez que em 2019 o Ministério da Cultura foi agregado ao MTur. Já a partir de 2020 caracteriza o período da pandemia, quando o Ministério da Saúde centralizou recursos para os investimentos no Sistema Único de Saúde.

Vale destacar que a maior parte dos recursos do Ministério do Turismo é direcionada para obras de infraestrutura, e essas demandam, em média, de 3 a 4 anos para serem executadas. Como resultado, parte desses recursos é contabilizada como "restos a pagar".

A primeira gestão do Governo Lula continua sendo a que mais investiu na área do turismo. Com valores cada vez menores nas gestões seguintes, é necessário pensar em alternativas para atender as atividades e ações do MTur, contudo, nem todos os departamentos recebem a mesma atenção, a divisão dos recursos é realizada de acordo com o volume de demanda e de custo que cada área tem.

5.5 As Emendas Parlamentares no Orçamento do MTur

As emendas parlamentares são uma forma de os parlamentares destinarem recursos do Orçamento Geral da União para projetos específicos em suas regiões de atuação. No caso do Ministério do Turismo, os parlamentares podem destinar emendas para projetos de infraestrutura turística, promoção de destinos, qualificação profissional, entre outros.

Para apresentar uma emenda parlamentar ao orçamento do Ministério do Turismo, o parlamentar precisa seguir algumas etapas, tais como:

- Identificar uma demanda por investimentos em turismo em sua região de atuação, seja por meio de reivindicações de lideranças locais, seja por meio de estudos e análises realizados por sua equipe.
- Elaborar uma emenda ao orçamento do Ministério do Turismo, indicando o valor a ser destinado para o projeto específico, bem como os objetivos, metas e indicadores a serem alcançados. Para tanto, o MTur elaborou uma cartilha com orientações dasáreas que os parlamentares podem investir no turismo.

- A emenda é apresentada pelo parlamentar na Comissão Mista de Orçamento (CMO), órgão do Congresso Nacional responsável pela análise do Orçamento Geral da União.
- A emenda é analisada pela CMO e, se aprovada, é incluída no relatório final do orçamento geral da União (OGU).

É importante ressaltar que as emendas parlamentares estão sujeitas a limites de valores e percentuais do orçamento, definidos pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, a execução das emendas depende da disponibilidade de recursos financeiros e da capacidade operacional do Ministério do Turismo para implementar os projetos previstos.

As emendas parlamentares são sugestões de alterações no Projeto de Lei Orçamentária apresentadas pelos parlamentares, com o objetivo de destinar recursos para a realização de obras, programas e projetos em suas bases eleitorais. Essas emendas podem ser de duas naturezas: individuais, quando propostas por um único parlamentar, ou de bancada, quando propostas por um grupo de parlamentares.

A importância das emendas parlamentares no orçamento dos ministérios está relacionada ao fato de que elas podem direcionar recursos para a realização de ações e investimentos que não estavam previstos inicialmente no Projeto de Lei Orçamentária. Isso significa que as emendas parlamentares podem ajudar a corrigir eventuais lacunas ou omissões no orçamento, garantindo a execução de políticas públicas importantes para a população.

Além disso, as emendas parlamentares também têm um papel importante na distribuição dos recursos públicos de forma mais equitativa, uma vez que permitem que os parlamentares, possam propor investimentos e obras em suas regiões de atuação. Outro aspecto positivo das emendas é evidenciado pelo servidor do MTur, entrevistado A4 (2022), ao comentar que:

> Entrevistado A4: O Ministério do Turismo não tem muita discricionariedade pra distribuir ou pra colocar o alcance do recurso orçamentário, então por meio da Plataforma + Brasil o autor da emenda já regionaliza, enquanto o localizador do MTur é o localizador nacional 0001, então pra ter o alcance em todo território nacional, se coloca o recurso todo sem a regionalização no PPA, na LOA. Isto é, o recurso discricionário do MTur vem no localizador nacional, então a ação do Ministério não trabalha a regionalização dentro do localizador na Lei Orçamentária Anual.

Por fim, as emendas parlamentares individuais (RP6[14]) também podem ter um impacto positivo na relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, uma vez que permitem aos parlamentares participarem mais ativamente do processo orçamentário e exercer sua função de representação dos interesses da população.

Por outro lado, é necessário destacar o aspecto negativo das emendas parlamentares no orçamento do MTur. Primeiro, com a criação das emendas especiais (transferências especiais), o MTur perdeu recursos, pois estas passaram a ser concorrentes das RP6, uma vez que não precisam do intermédio do ministério e o recurso é repassado diretamente aos municípios. No final de 2019, foi aprovada a Emenda Constitucional, que deu um caráter mais prático a essas emendas, então denominadas como transferências especiais, atendendo aos beneficiários diretamente, sem intermediários, sem finalidade pré-definida e que tem sua fiscalização a cargo dos órgãos estaduais ou municipais. Com a aprovação da Emenda Constitucional 105/2019, as emendas impositivas (emendas com garantias de execução orçamentária) originaram as transferências especiais, isto é, a transferência sem finalidade definida. Outro aspecto é a influência na discricionariedade do MTur, já que os parlamentares têm autonomia para definir a alocação dos recursos sem considerar a decisão técnica de servidores do ministério.

Emendas parlamentares podem ser usadas para atender a interesses políticos e partidários, em vez de prioridades reais de políticas públicas. Isso pode resultar em gastos ineficientes ou em projetos que não são necessariamente os mais urgentes ou benéficos para atender uma política do Ministério do Turismo, tornando mais difícil a criação de políticas públicas coerentes e abrangentes. Além disso, faz-se imperativo considerar que frequentemente os parlamentares direcionam emendas para suas próprias regiões eleitorais, o que pode resultar em desigualdades geográficas na distribuição de recursos públicos, favorecendo áreas politicamente relevantes em detrimento de outras. Principalmente considerando o número de parlamentares que representam cada estado da federação. São Paulo é o estado com maior número de parlamentares. Para favorecer e/ou ganhar apoio político local, em vez de com base em critérios objetivos de necessidade ou mérito. Encontrar um equilíbrio entre a representação democrática e a eficácia na alocação de recursos é um desafio contínuo na gestão pública.

A Tabela 4 identifica o peso que as emendas possuem no orçamento e por consequência a falta de autonomia do MTur para definir a alocação dos recursos públicos. Essa afirmação se deve ao fato do que foi identificado e relatado em Silva (2020) de que embora as instâncias de

[14] Emenda parlamentar individual impositiva, isto é, de execução obrigatória e cujo Grupo de Natureza de Despesa (GND) é o 4 - Investimentos. De acordo com Enap (2021, p.8) uma vez que a RP6 foi "indicada e priorizada pelo parlamentar, só dependerá de o município fazer sua parte, mandar a proposta no prazo, assinar o instrumento e executar.

governança turística tentem definir suas prioridades, os recursos financeiros, em sua maioria, são definidos por deputados e senadores.

Tabela 4 – **Orçamento próprio do MTur (Projeto de Lei Orçamentária) e Emendas Parlamentares (dotação inicial) de 2003 a 2022.**

Ano	Dotação Projeto de Lei - recurso próprio MTur	% recurso próprio do MTur	Dotação inicial referente a Emenda Parlamentar	% Emenda parlamentar	TOTAL
2003	0	0	R$ 374.099.375,00	0	R$ 374.099.375,00
2004	R$ 233.183.861,00	47%	R$ 261.719.124,00	53%	R$ 494.902.985,00
2005	R$ 334.177.601,00	32%	R$ 706.120.017,00	68%	R$ 1.040.297.618,00
2006	R$ 346.944.884,00	27%	R$ 925.615.575,00	73%	R$ 1.272.560.459,00
2007	R$ 703.051.605,00	39%	R$ 1.098.593.250,00	61%	R$ 1.801.644.855,00
2008	R$ 538.929.484,00	20%	R$ 2.128.985.900,00	80%	R$ 2.667.915.384,00
2009	R$ 553.751.170,00	18%	R$ 2.474.401.880,00	82%	R$ 3.028.153.050,00
2010	R$ 857.158.667,00	20%	R$ 3.381.643.001,00	80%	R$ 4.238.801.668,00
2011	R$ 862.923.193,00	23%	R$ 2.852.438.006,00	77%	R$ 3.715.361.199,00
2012	R$ 795.886.070,00	30%	R$ 1.878.628.177,00	70%	R$ 2.674.514.247,00
2013	R$ 799.606.852,00	29%	R$ 1.927.543.555,00	71%	R$ 2.727.150.407,00
2014	R$ 676.630.492,00	46%	R$ 787.549.730,00	54%	R$ 1.464.180.222,00
2015	R$ 523.600.009,00	28%	R$ 1.371.172.750,00	72%	R$ 1.894.772.759,00
2016	R$ 430.982.962,00	51%	R$ 420.372.183,00	49%	R$ 851.355.145,00
2017	R$ 342.908.046,00	42%	R$ 472.259.218,00	58%	R$ 815.167.264,00
2018	R$ 597.240.501,00	54%	R$ 504.357.833,00	46%	R$ 1.101.598.334,00
2019	R$ 559.211.874,00	61%	R$ 358.048.364,00	39%	R$ 917.260.238,00
2020	R$ 209.234.442,00	21%	R$ 778.835.676,00	79%	R$ 988.070.118,00
2021	R$ 1.336.878.811,00	86%	R$ 214.329.756,00	14%	R$ 1.551.208.567,00
2022	R$ 2.301.547.598,00	94%	R$ 158.362.825,00	6%	R$ 2.459.910.423,00

Fonte: elaborado pela autora e calculado com base em SIOP (agosto, 2023).

Como o MTur foi criado no ano de 2003 e a LOA é definida no anterior, o órgão não

obteve orçamento no referido ano, utilizou-se o que era destinado a Embratur. A afirmativa de que as emendas não dão autonomia ao MTur se deve ao fato de que os parlamentares não consultam o órgão para destinar recursos para os municípios. Considerando que a maior parte do orçamento total é de emendas parlamentares e não do próprio órgão, o que se tem é uma perda de poder de decisão técnica do MTur transferida para o Congresso Nacional. Nesse sentido, o MTur passa a exercer o papel de intermediário entre o parlamentar e o município, pois uma vez que é destinado o recurso, o município apresenta a proposta para o MTur, na respectiva diretoria através da Plataforma Mais Brasil, e a partir de então, se define se a proposta será apoiada ou não. Por exemplo, no Caso da Diretoria de Infraestrutura, esta tem o papel de analisar as propostas com base na Portaria MTur n. 39, de 10 de março de 2017 que estabelece diretrizes e critérios para determinar se ela se enquadra na política pública de turismo do MTur.

As decisões do Ministério do Turismo estão sujeitas à fiscalização dos órgãos de controle interno e externo, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), que avaliam a legalidade, eficiência e eficácia da gestão dos recursos públicos. Portanto, embora o Ministério do Turismo tenha autonomia para tomar decisões sobre a alocação de recursos, essa autonomia está limitada pelas diretrizes e normas estabelecidas pela legislação orçamentária e pelos órgãos de controle.

5.6 Áreas de Investimento

O turismo requer um conjunto de recursos físicos, humanos e tecnológicos que são necessários para o desenvolvimento das destinações. Entre os recursos físicos estão as estradas, pontes, aeroportos, portos, rodoviárias, hotéis, restaurantes, atrações turísticas, centros de convenções, parques e outros locais. Os recursos humanos do turismo incluem profissionais que trabalham diretamente com os turistas, como guias de turismo, recepcionistas, garçons, cozinheiros, motoristas, entre outros. É importante que esses profissionais sejam capacitados e treinados para oferecer um serviço de qualidade e atender às necessidades dos turistas. Já os recursos tecnológicos englobam a internet, sistemas de reservas, aplicativos de transporte, tecnologias de informação e comunicação, entre outros. Esses recursos são fundamentais para facilitar o acesso à informação, melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços oferecidos e garantir a satisfação dos turistas.

Os investimentos em turismo podem ser públicos e/ou privados. Segundo Muhammad e Sallahuddin (2016), “mesmo que a atividade turística seja principalmente sustentada pela

iniciativa privada, os governos desempenham um papel fundamental no desenvolvimento do turismo" (Muhammad & Sallahuddin, 2016, p. 581). A partir de um levantamento bibliográfico, os autores apontam que os governos dos países em desenvolvimento são forçados a agir de maneira mais ativa no desenvolvimento do turismo, não apenas estabelecendo políticas e legislações, mas também na gestão e em investimentos. Até mesmo porque, a iniciativa privada tende a não assumir riscos e investir em infraestrutura básica, a não ser que haja confiança de retorno financeiro. Portanto, em muitos países é o governo que investe em infraestrutura para o fomento do turismo.

Nesse contexto, os investimentos em infraestrutura turística no Brasil são realizados em maior parte pelo MTur, por meio de programas e iniciativas que visam fomentar o setor e promover o desenvolvimento turístico do país. Entre os principais programas de investimento em turismo desenvolvidos pelo Ministério do Turismo, destacam-se:

- Fundo Geral de Turismo (Fungetur): criado em 1971, o Fungetur é um fundo de financiamento destinado a apoiar projetos relacionados ao turismo no Brasil. É composto por recursos do Orçamento Geral da União (OGU), empréstimos e outras fontes. É um fundo de financiamento para o setor turístico, que disponibiliza recursos para empresas e empreendimentos turísticos que desejam investir em infraestrutura. Os recursos do fundo são utilizados para financiar projetos de construção, reforma e modernização de empreendimentos turísticos, como hotéis, pousadas, resorts, parques temáticos, entre outros.
- Prodetur+Turismo: é um programa do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que financia projetos de infraestrutura turística em diversos estados do Brasil. Tem como objetivo apoiar o desenvolvimento do turismo em diferentes estados brasileiros, com foco em infraestrutura, qualificação profissional e promoção de destinos. É um programa de desenvolvimento do turismo regional que tem como objetivo fomentar o turismo em regiões turísticas brasileiras, por meio de financiamento de projetos de infraestrutura turística e de apoio à gestão e promoção do turismo. Prodetur + Turismo é uma marca de 2018 que identifica as ações indutoras do desenvolvimento do turismo nacional. (Prodetur+Turismo, 2018).
- Emendas parlamentares: Os parlamentares podem destinar recursos do orçamento para projetos específicos em suas regiões de atuação (zona eleitoral), incluindo projetos relacionados à infraestrutura turística.
- Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Lançado em 2007, é um programa

do governo federal que tem como objetivo acelerar o desenvolvimento do país por meio de investimentos em infraestrutura, como rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, entre outros.

- Parcerias público-privadas (PPPs): O Ministério do Turismo pode firmar parcerias com empresas privadas para investir em infraestrutura básica.
- Convênios com estados e municípios: O Ministério do Turismo pode firmar convênios com estados e municípios para investimentos em infraestrutura turística local, como a construção de centros de convenções, museus, a revitalização de áreas históricas, entre outros.

Além desses programas, o Ministério do Turismo também tem papel importante na articulação com outras instituições financeiras, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para oferecer linhas de crédito e financiamento para projetos turísticos. O Ministério do Turismo também pode contar com a parceria de organismos internacionais, como a Organização Mundial do Turismo (OMT), a fim de buscar recursos e parcerias para o desenvolvimento do setor no país, bem como para realizar investimentos públicos no turismo.

Com relação a alocação do orçamento do MTur por área de investimento, com base em Todesco e Silva (2021), foi possível identificar que no primeiro mandato do governo Lula, quando o MTur é criado, 64,5% dos recursos foram destinados à Infraestrutura e 21% à Promoção e Apoio à Comercialização. Vieira, Hoffmann e Alberton (2018) justificam que destinos em fases iniciais de desenvolvimento turístico costumam receber investimentos mais voltados para infraestrutura e qualificação já que esses constituem premissas para estabelecer as bases de um turismo mais sustentável.

Esse foco de investimentos em infraestrutura, por parte dos parlamentares, pode ser verificado em diversas pesquisas, na área do turismo e em áreas correlatas (Silva, 2020; Lima, 2017; Castro *et al.,* 2019; Castro, 2016; Fernandes, 2012; Fonseca *et al.*, 2015;).

De acordo com Hall (2001), grande parte da intervenção no turismo em outras arenas da política pública (educação, saúde, bem-estar,) está relacionada ao fracasso e à imperfeição do mercado e à necessidade social. O fornecimento de infraestrutura é outra arena que resulta do fracasso ou da imperfeição do mercado ou da necessidade social. Isso fica patente na maneira pela qual os governos de muitas partes do mundo geralmente acabam sendo os principais fornecedores e administradores de estradas, aeroportos, ferrovias, energia elétrica, água e esgotos. Apesar dessa infraestrutura estar cada vez mais sendo oferecida por parcerias com o

setor privado ou por organizações legalmente constituídas das quais o governo é acionista ou sócio principal, os governos em todo o mundo ainda são os maiores provedores de infraestrutura.

Ainda com base em Todesco e Silva (2021), verifica-se na segunda gestão do Governo Lula e primeira gestão de Dilma, a concentração dos investimentos do MTur ainda em Infraestrutura, representando 64,5% do volume total, em 2007-2010 e 75% do volume total em 2011-2014. No período 2015-2018, na gestão Dilma e depois Temer, os recursos públicos se concentraram em Promoção Turística (34%), Infraestrutura ficou com apenas 5,8%.

De acordo com o servidor do MTur, entrevistado A5 (2023):

> Entrevistado A5: Quando o Ministério do Turismo foi criado, ele tinha um orçamento limitado, herdado da Embratur. O então ministro Walfrido, o primeiro ministro do turismo, buscou apoio dos parlamentares para alocar emendas no orçamento do ministério. Foi assim que o departamento de infraestrutura foi criado, algo que a Embratur não tinha devido à falta de recursos para obras de infraestrutura. Embora essas emendas parlamentares fossem inicialmente destinadas ao marketing, elas foram categorizadas como investimentos, o que permitiu a realização de obras que impulsionaram bastante o setor de turismo naquela época. Walfrido focou em duas áreas principais para a execução orçamentária do Ministério do Turismo naquela época: o incentivo à realização de eventos e o investimento em infraestrutura. O volume de recursos alocados para o orçamento, especialmente na infraestrutura turística, era comparável ao Ministério das Cidades e ao Ministério da Integração Nacional em termos de emendas parlamentares.

Ao longo dos anos, durante os dois mandatos do governo Lula, houve um grande investimento no Prodetur, com destaque para o ano de 2010, quando o orçamento atingiu a marca de 400 milhões de reais exclusivamente para obras de infraestrutura turística. No entanto, no governo de Dilma, a partir de 2011, começaram a surgir problemas orçamentários que afetaram não apenas o turismo, mas todo o governo, resultando em uma redução significativa dos recursos disponíveis. Ou seja, o investimento em promoção e infraestrutura no MTur foi influenciado também pela macropolítica.

Para uma análise da alocação dos recursos próprios do MTur, utilizando as categorias de investimento definidas pela Portaria MTur nº 39, de 10 de março de 2017 (Tabela 19), foram gerados os gráficos 6, 7, 8, 9 e 10, referentes aos mandatos governamentais de 2003 a 2022,

conforme os valores previstos nos Projetos de Lei Orçamentária anual.

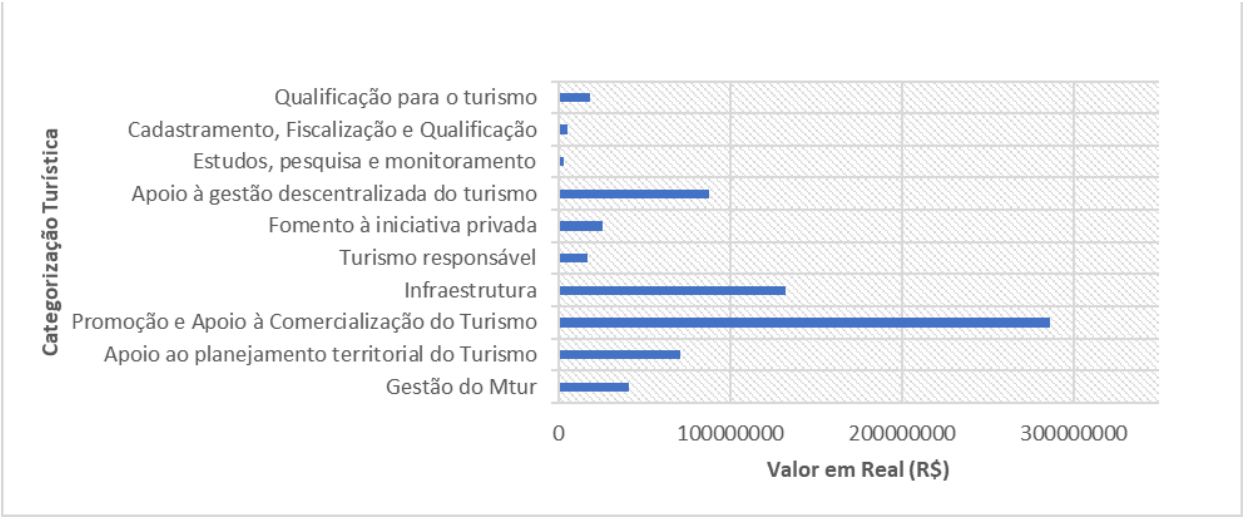
Quadro 18 – **Categorização Turística.**

Áreas de Investimento	**Subcategorias**	**Categorias**
Infraestrutura		A, B, C, D, E
Apoio à Gestão Descentralizada do Turismo	Políticas públicas do turismo	A, B, C, D, E
Apoio ao Planejamento Territorial do Turismo	PRODETUR	A, B, C, D, E
	Planos e Estudos de Desenvolvimento do Turismo	A, B, C, D
Promoção e Apoio à Comercialização do Turismo	Promoção e marketing	A, B, C
	Eventos	A, B, C, D
Fomento à Iniciativa Privada		A, B, C, D, E
Cadastramento, Fiscalização e Qualificação dos Serviços e do Profissional do Turismo		A, B, C
Qualificação para o Turismo		A, B, C, D, E
Estudos, Pesquisas e Monitoramento	Estudos e pesquisas	A, B, C
	O fortalecimento da articulação entre estados e municípios de forma a ampliar a comparabilidade em nível subnacional.	A, B, C, D, E
Apoio ao Turismo Responsável	Incentivo à Sustentabilidade no Turismo	A, B, C, D
	Prevenção da Exploração Sexual e Infantil no Turismo	A, B, C
	Produção Associada ao Turismo	A, B, C, D, E

Fonte: Portaria MTur nº 39, de 10 de março de 2017 (2017).

O Quadro 18 apresenta as categorias utilizadas para classificar a alocação dos recursos do MTur com os recursos próprios. A subcategoria “Prodetur” pode apresentar ações ligadas ao desenvolvimento de infraestrutura, uma vez que o Prodetur Nacional teve como prioridade investir no fomento do turismo a partir de obras de infraestrutura como estradas.

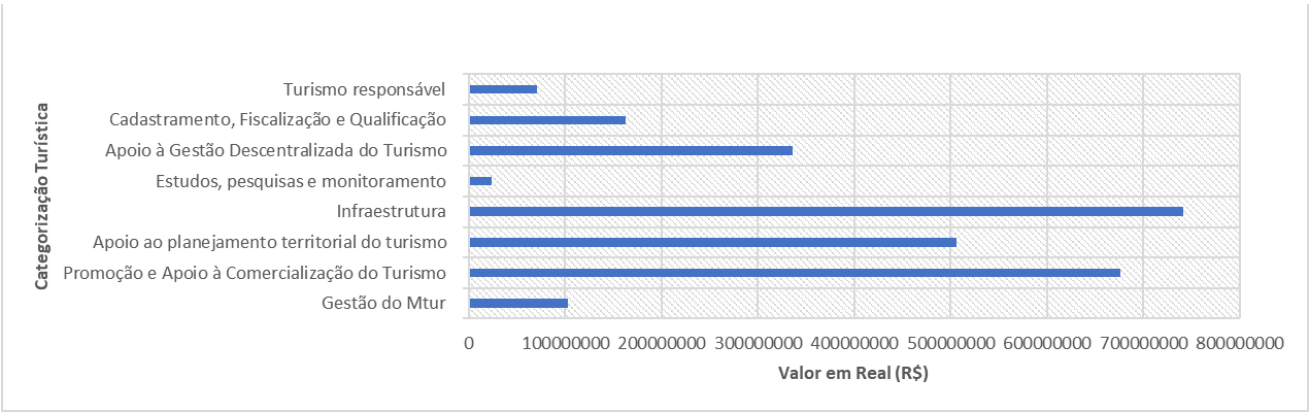
Gráfico 6 – **Orçamento próprio do MTur (PLOA), por categoria de investimento, na gestão 2003-2006.**



Fonte: elaborado pela autora com base em SIOP (2023).

Na primeira gestão do Governo Lula, de acordo com o Gráfico 6, a maior alocação de recursos foi direcionada à promoção e comercialização do turismo, seguido de infraestrutura. Apoio à gestão descentralizada do turismo aparece em terceiro lugar, nessa categoria estão incluídas as políticas públicas de turismo. É um resultado que não difere do que foi encontrado nas pesquisas de Todesco e Silva (2021).

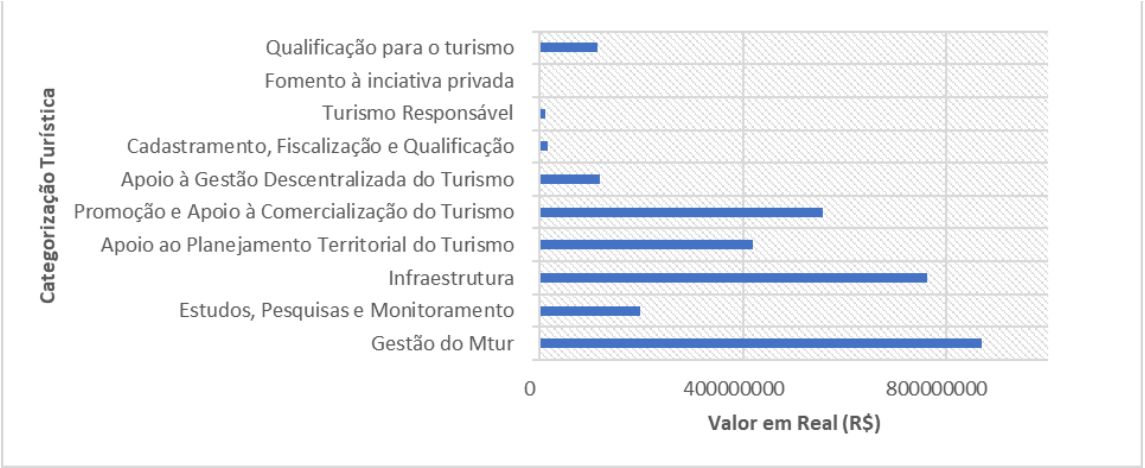
Gráfico 7 – **Orçamento próprio do MTur (PLOA), por categoria de investimento, na gestão 2007-2010.**



Fonte: elaborado pela autora com base em SIOP (2023).

Na segunda gestão do governo Lula, as duas maiores categorias beneficiadas com recursos do orçamento público continuam sendo infraestrutura e promoção e comercialização do turismo. A diferença é que no segundo mandato, a maior parte do recurso foi destinado à infraestrutura. Na categoria infraestrutura pode ser elencados investimentos em praças, asfalto, obras de aeroporto e, em promoção turística, participação em Salão do Turismo, funcionamento de escritórios no exterior, apoio à comercialização de eventos, entre outros.

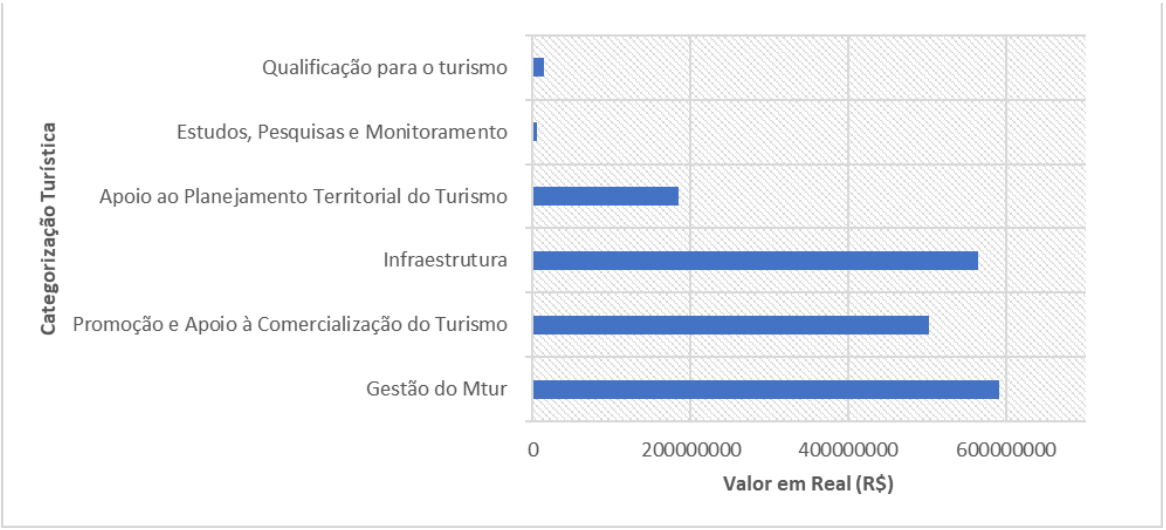
Gráfico 8 – **Orçamento próprio do MTur (PLOA), por categoria de investimento, na gestão 2011-2014.**



Fonte: elaborado pela autora com base em SIOP (2023).

Ao analisar a distribuição dos recursos para ações do Ministério do Turismo no governo Dilma, a infraestrutura aparece em primeiro lugar, isso porque na categoria "apoio ao planejamento territorial do turismo" também estão incluídos os recursos com o Prodetur, este que por sua vez, é majoritariamente destinado à infraestrutura. Em segundo lugar foi identificado o investimento na gestão do MTur, que inclui gastos com servidores e manutenção do próprio Ministério do turismo.

Gráfico 9 – **Orçamento próprio do MTur (PLOA), por categoria de investimento, na gestão 2015-2018.**

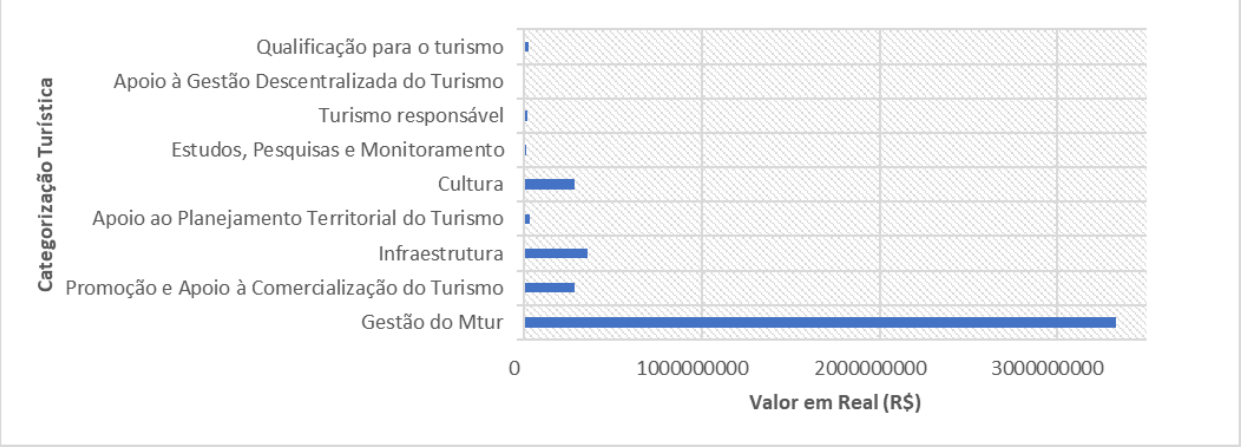


Fonte: elaborado pela autora com base em SIOP (2023).

Na gestão de Temer, de acordo com o gráfico 10, a situação é idêntica ao primeiro mandato do Governo Dilma, isto é, a infraestrutura aparece em primeiro lugar e a manutenção

do Ministério do Turismo em segundo.

Gráfico 10 – **Orçamento próprio do MTur (PLOA), por categoria de investimento, na gestão 2019-2022.**



Fonte: elaborado pela autora com base em SIOP (2023).

Como se pode ver, os gastos com a manutenção do próprio órgão se sobressaíram na Gestão do governo Bolsonaro, o que demonstra que as ações finalísticas do MTur não foram as maiores contempladas em seu governo.

5.7 Instrumentos para Alocação dos Recursos

Para identificar os instrumentos utilizados para alocação de recursos públicos do MTur pelos diferentes mandatos governamentais, recorremos aos quatro planos nacionais de turismo executados de 2003 a 2022, a saber: PNT 2007-2010, PNT 2011-201, PNT 2013-2016, e PNT 2018-2022.

No PNT 2003-2007, como instrumento de distribuição de recursos foi identificado o macro Programa 2 – Fomento, que trata de dois programas: 1) Programa de Atração de Investimentos e 2) Programa de Financiamento para o Turismo. De acordo com o PNT 2003-2007, para fortalecer o mercado interno e crescimento do turismo, "é necessário rever e ampliar a disponibilidade de linhas de crédito e financiamentos adequados à realidade de cada segmento, atendendo principalmente a pequena e média empresa [...]" (Brasil, 2003, p. 35); financiar o consumidor para facilitar as viagens no território brasileiro; e ampliar a infraestrutura turística. Contudo, não foi apresentada nenhuma ferramenta que pudesse concretizar o macroprograma. Por outro lado, para suprir parte das necessidades relacionadas à infraestrutura básica, o documento aponta a implementação do Prodetur Nordeste II, Sul, Centro, Proecotur Amazônia, Programa Pantanal; projetos financiados pelo Banco

Interamericano de Desenvolvimento. Para atingir a meta de gerar empregos, o documento prevê "a oferta de crédito aos empreendedores do turismo e ações de captação de investimentos, no Brasil e no Exterior, para novos empreendimentos turísticos" (Brasil, 2003, p. 24).

O PNT 2007-2010 surge com tema central voltado ao turismo como indutor de desenvolvimento e inclusão social, com o propósito de beneficiar o cidadão brasileiro, enquanto turista, empregado, prestador de serviço ou empresário. O documento destaca que "não se trata apenas de incentivar um negócio, mas de transformar em cidadania, o direito de conhecer o nosso país e a nossa identidade" (Brasil, 2007, p. 11). Os principais instrumentos identificados para expansão do turismo interno estão retratados no quadro 19.

Quadro 19 – **Instrumentos de financiamento do turismo no PNT 2007-2010.**

Instrumento de financiamento	**Beneficiado**	**Benefício**
PAC Turismo	Governos e iniciativa privada	Investimento em infraestrutura e incentivo aos investimentos privados
Acessos a viagens	Consumidores (Estudantes)	Viagens no país
Crédito consignado para aposentados	Consumidores (idosos)	Viagens no país
Estruturação de 65 destinos indutores	65 municípios	Estruturação de municípios turísticos

Fonte: elaborado pela autora com base no PNT 2007-2010 (2023).

Considerando as ações de financiamento presentes nos principais documentos elaborados pelo MTur, o PNT 2007-2010 é um incremento ao primeiro PNT. Ressalte-se, contudo, que:

> As metas e os macroprogramas e programas do Plano Nacional de Turismo devem ser entendidos, nesse sentido, como parte do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal, tanto no que se refere à apropriação dos benefícios decorrentes daquele programa para o desenvolvimento do turismo no País, quanto nos resultados que a atividade deve proporcionar para os próximos anos, alinhando a ação setorial com a proposta geral de gestão de governo. (Brasil, 2007, p. 13)

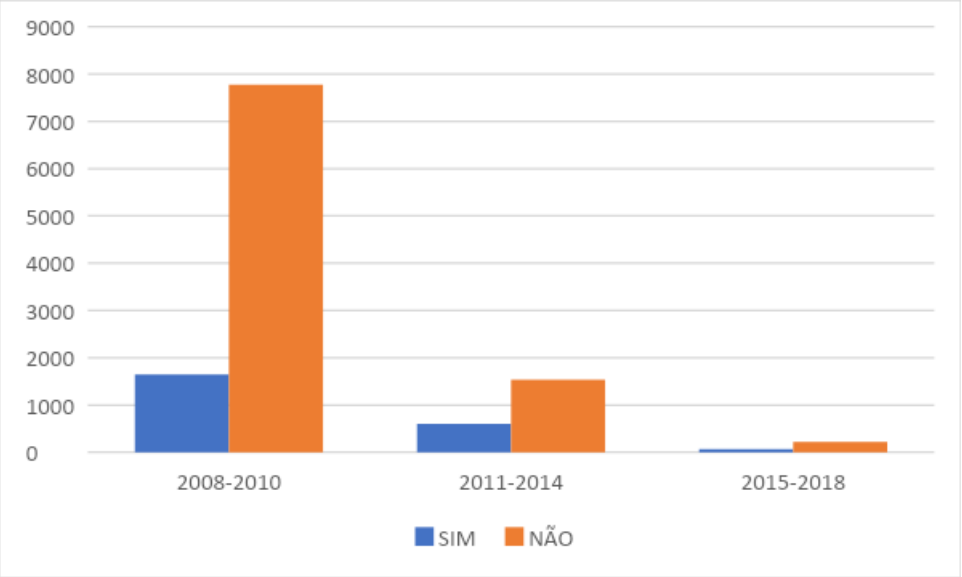
O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) propunha uma parceria entre o setor público e o investidor privado, num processo permanente de articulação entre os entes federativos e previa um total de R$503,9 bilhões em investimentos para o quadriênio 2007-2010 (Brasil, 2007, p. 14).

> No que se refere aos investimentos em infraestrutura, estes devem se concentrar em três eixos relacionados à infraestrutura logística (construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); à infraestrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica; produção, exploração e transporte de petróleo; gás natural e combustíveis renováveis); e à infraestrutura social urbana (saneamento, eletrificação, habitação, metrôs, trens urbanos e infraestrutura hídrica). (Brasil, 2007, p. 13)

No âmbito das ações relacionadas à infraestrutura de apoio ao turismo, há que se destacar os financiamentos concedidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, para os Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo – Prodetur, em curso no país no período de 2005 a 2012 (Prodetur NE, Prodetur Sul e Prodetur Norte). Além de intermediar e apoiar institucionalmente os financiamentos do Prodetur, o Ministério do Turismo tem uma ação direta na aplicação dos recursos do OGU na infraestrutura turística, propriamente dita.

O gráfico 11 apresenta informações sobre a alocação de recursos de emendas parlamentares para municípios que faziam parte dos 65 destinos indutores, critério de "investimento" estabelecido no PNT 2007-2010.

Gráfico 11 – **Destinos indutores beneficiados com emendas parlamentares.**



Fonte: elaborado pela autora (2023).

Nota-se que, apesar do PNT 2007-2010 definir que 65 destinos seriam prioritários na captação de investimentos em turismo, quando observado a destinação do orçamento do MTur,

oriundas das emendas parlamentares, percebe-se que esse critério não foi levado em consideração.

Os 65 destinos indutores foram descontinuados em 2016. A partir desse momento, o principal critério para alocação de recursos passa a ser o Mapa do Turismo Brasileiro, que por sua vez, é fruto do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). A categorização turística dos municípios do Mapa do Turismo Brasileiro foi estabelecida pela Portaria MTur nº 144, de 27 de agosto de 2015, com o objetivo de identificar o desempenho da economia do turismo nos municípios, que constam no referido mapa. O instrumento foi concebido como uma estratégia para implementar o Programa de Regionalização do Turismo e classificar os municípios em categorias de "A" a "E", pois visa a tomada de decisão de maneira mais assertiva, respeitando as peculiaridades dos municípios brasileiros. A categoria dos municípios é resultado de cinco variáveis, que compõem dados já existentes disponíveis em todo o país e que representam a economia do turismo (Brasil, 2019). O quadro 20 elenca as variáveis e suas respectivas fontes de coleta.

Quadro 20 – **Dados utilizados para definir as categorias dos municípios do Mapa do Turismo Brasileiro.**

Variável	Fonte de coleta
Quantidade de Estabelecimentos de Hospedagem	Relação Anual de Informações Sociais –RAIS 2017/Ministério de Economia
Quantidade de Empregos em Estabelecimentos de Hospedagem	Relação Anual de Informações Sociais –RAIS 2017/Ministério de Economia
Quantidade Estimada de Visitantes Domésticos	Pesquisa de Demanda Doméstica 2012 – MTur/FIPE
Quantidade Estimada de Visitantes Internacionais	Pesquisa de Demanda Internacional 2017 – MTur/FIPE
Arrecadação de Impostos Federais a partir dos Meios de Hospedagem	Secretaria de Receita Federal –Ministério da Economia

Fonte: Brasil (2019, p. 3).

Desse modo, a categoria A representa as capitais e os municípios com maior número de estabelecimentos, maior fluxo turístico, mais empregos, dentre outros, e a categoria E "representa os municípios, que zeraram as cinco variáveis" (MTur, 2019, p. 4). O Mapa do Turismo Brasileiro é atualizado a cada dois anos. A Portaria MTur nº 39, de 10 de março de 2017, define os mecanismos para formalizar a transferência voluntária de recursos do programa de turismo, obedecendo aos objetivos da Política Nacional de Turismo. O quadro 21 apresenta os critérios de alocação de recursos, conforme a portaria 39.

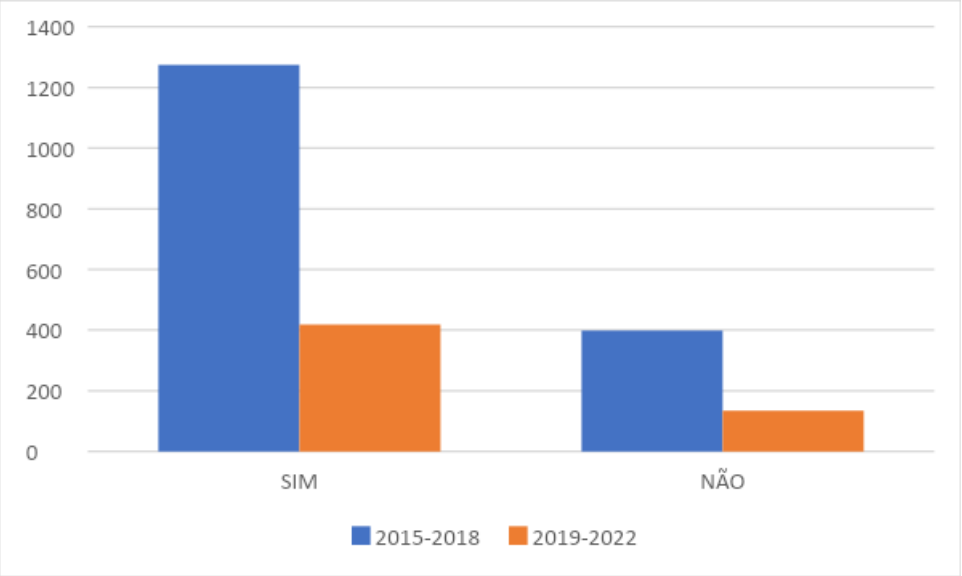
Quadro 21 – **Perfil da ação e categoria dos municípios elegíveis para acessar os recursos do MTur.**

Perfil da Ação	**Categorias Elegíveis**
Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	A, B, C, D, E
Apoio à Gestão Descentralizada do Turismo	A, B, C, D, E
Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo - Prodetur Nacional	A, B, C, D, E
Fomento à Iniciativa Privada	A, B, C, D, E
Qualificação para o Turismo	A, B, C, D, E
Produção Associada ao Turismo	A, B, C, D, E
Incentivo à Sustentabilidade no Turismo	A, B, C, D
Planos e Estudos de Desenvolvimento do Turismo	A, B, C, D
Promoção do Turismo no Mercado Nacional	A, B, C
Apoio à Comercialização de Destinos e Produtos Turísticos	A, B, C
Apoio ao Posicionamento de Destinos e Produtos Turísticos	A, B, C
Cadastramento, Fiscalização e Qualificação dos Serviços e do Profissional do Turismo	A, B, C
Estudos, Pesquisas e Monitoramento	A, B, C
Prevenção da Exploração Sexual e Infantil no Turismo	A, B, C
Eventos Geradores de Fluxos Turísticos: I - até R$ 800.000,00 por ano **II - até R$ 500.000,00 por ano** **III - até R$ 400.000,00 por ano** **IV - até R$ 150.000,00 por ano**	A B C D

Fonte: Brasil, Ministério do Turismo, Portaria n. 39, de 10 de março de 2017 (2017).

O gráfico 12 demonstra a quantidade de municípios contemplada com recursos das emendas parlamentares, via MTur, e sua participação no Mapa do Turismo Brasileiro. Destaca-se que foram consideradas todas as edições do mapa para identificar quais municípios contemplados com recursos de emendas parlamentares faziam parte do mapa de turismo.

Gráfico 12 – **Participação no Mapa do Turismo Brasileiro dos municípios contemplados com emendas parlamentares.**

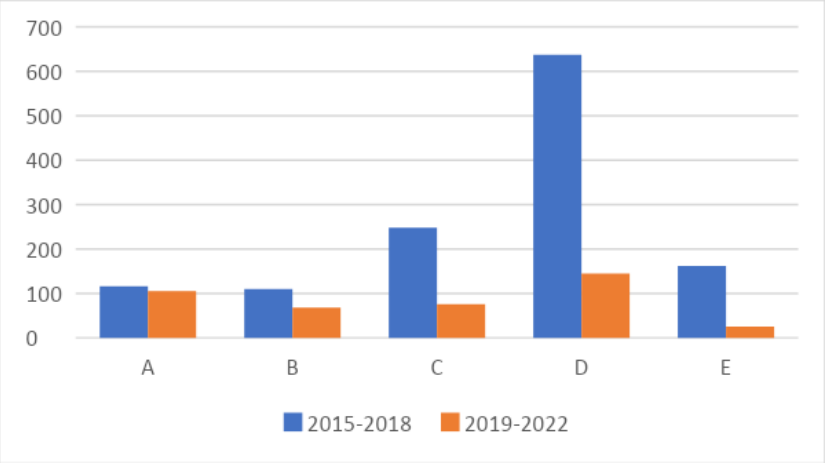


Fonte: elaborado pela autora (2023).

Com base no Gráfico 12, percebe-se que a maioria dos municípios contemplados com recursos de emendas parlamentares faziam parte do Mapa do Turismo Brasileiro, até porque fazem parte do mapa uma quantidade elevada de municípios brasileiros. No entanto, um número expressivo de municípios não fazia parte do MTB e mesmo assim captaram os parcos recursos na área do turismo.

Com relação à classificação turística, o Gráfico 13 identifica que os municípios que fazem parte da categoria "D" foram os mais beneficiados com recursos no período de 2015 a 2022. O que chama muito a atenção, já que são municípios com pouca expressividade turística.

Gráfico 13 – **Municípios beneficiados com emendas parlamentares por Categoria Turística.**



Fonte: Painel da Transparência (2022).

É preciso repensar criticamente acerca dos critérios adotados para os municípios receberem recursos. Mais precisamente, refletir se eles são (in)apropriados, o que caracteriza um município como turístico e os aspectos valorizados no financiamento do turismo. Refletir sobre esses pontos permitirá ter uma compreensão holística dos investimentos em turismo, a partir do gasto público, e pensar o município como um todo, e não centrado apenas no aspecto econômico-competitivo. Por exemplo, um município de categoria "A" no estado de São Paulo pode não ter a mesma representatividade que um "A" em estado da região Norte.

Para completar a identificação dos critérios adotados pelo MTur para alocação dos recursos, foi efetuada uma análise dos editais de chamada pública divulgados pelo referido ministério. Nesse sentido, foram encontrados sete editais no período de 2014 a 2017 (Quadro 22). Durante o período 2003-2007 não foi encontrado nenhum edital. O Siconv, atual Plataforma Brasil, passou a ser utilizado a partir de 2008.

Quadro 22 – **Critérios de Chamada Pública do MTur, de 2014 a 2017.**

Ano	Edital	Valores
2014	Chamada Pública para apresentação de projetos	disponibilizado até (seiscentos mil reais) para cada um dos projetos aprovados e habilitados pela área técnica para o custeio de despesas corrente
2014	Chamamento Público de Projetos de Eventos de Fortalecimento ao Desenvolvimento Turístico	O valor do convênio - é de R$ 100.000,00 (cem mil reais) a R$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais).
2015	Edital de chamada pública de propostas de valorização da gastronomia regional como fator diferencial de competitividade do destino turístico	até R$300 mil para cada um dos projetos aprovados mais o valor de contrapartida, conforme a LDO do exercício.
2016	Edital de processo seletivo Propostas para municípios receberem o "press trip- destinos do revezamento da Tocha Olímpica Rio 2016	Não havendo repasse de recursos financeiros aos selecionados neste processo.
2017	Edital de chamada pública Seleção pública de propostas relacionadas a festejos juninos para a Participação de municípios em ações de promoção, comunicação e Apoio à comercialização	Não haverá transferência de recursos para os municípios selecionados.
2017	Edital de Chamada Pública- Apoio ao ordenamento e estruturação das regiões turísticas.	

Fonte: elaborado pela autora com base nos editais (2023).

Um dos primeiros critérios para fazer parte do processo seletivo desses editais, é não

estar inadimplente com outros convênios celebrados com órgãos ou entidades da administração pública federal ou irregular em qualquer das exigências da Portaria Interministerial nº 507 de 2011 (Brasil, 2021, 2017, 2016, 2015, 2014).

Outro critério que aparece em quase todos os editais se refere à área de abrangência dos municípios contemplados, sempre há referência aos programas prioritários do turismo como os "65 destinos indutores" no edital de 2014 e o Mapa do Turismo Brasileiro nos editais de 2014 a 2017. Destaca-se ainda que estar contemplado no Pronatec Turismo também foi um critério no edital de 2015 e evento realizado em município pertencente a um dos 94 roteiros da Revista Roteiros do Brasil - 2011, priorizados pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.

Em 2017 foi realizado um chamamento público por parte da Diretoria de Infraestrutura do MTur voltado para os estados, no entanto, a adesão foi mínima, das 27 unidades da federação, 17 propostas foram cadastradas e desses, apenas dois contratos atenderam as diligências e entraram em execução. Os 15 restantes não foram aprovados por falta de complementação do proponente. Outras diretorias do MTur não trabalham com editais de chamada pública, mas podem realizar TEDs.

5.8 Contingenciamentos

Os contingenciamentos fazem parte da realidade do orçamento ministerial e são estipulados pelo Governo, o que dificulta a execução das mais diversas ações planejadas pela pasta. Em 2015, por exemplo, no auge da crise política e econômica, o contingenciamento do MTur chegou a 65% da dotação orçamentária autorizada.

O contingenciamento pode ocorrer por diferentes motivos, como a necessidade de ajuste fiscal por parte do governo, a queda na arrecadação de impostos ou a priorização de outros setores considerados mais importantes. De acordo com Negri e Koeller (2019, p.7), o Poder Executivo não é obrigado a executar, na sua totalidade, o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, há uma diferença entre o que foi previsto na lei e o que é efetivamente executado: essa diferença é o que se chama contingenciamento.

De acordo com dados do relatório do MTur apresentado ao TCU (Brasil, 2009, 2010, 2011, 2012, 2015, 2016), as necessidades de aquisição de equipamentos e materiais permanentes no exercício de 2010 restaram prejudicadas, em função do contingenciamento orçamentário, resultando na redução em quase 50% em relação ao exercício financeiro de 2009. No ano de 2011, tendo início um novo governo na esfera federal, o orçamento do órgão sofreu

contingenciamento em aproximadamente 66% do valor originalmente previsto na LOA. Em 2012, os limites estabelecidos no Decreto de Contingenciamento levaram o órgão a rever a sua forma de atuação frente às demandas do setor, inviabilizando a execução da totalidade do orçamento programado para algumas ações inseridas no Plano Nacional de Turismo como participações em eventos, por exemplo.

Em virtude da significativa redução do orçamento, por força do contingenciamento sofrido baseado no Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, o Ministério do Turismo teve um corte de aproximadamente 65% da sua dotação inicial, da LOA 2015. Em razão do contingenciamento de recursos sofrido, o MTur não aplicou a pesquisa de competitividade a partir do ano de 2016. Em 2017, das 15 feiras previstas, três foram canceladas devido ao contingenciamento orçamentário. O cenário de contingenciamento orçamentário, de 2017, ocasionou a revisão do planejamento inicialmente proposto, impactando diretamente na realização de *press trips*[15] (Ministério do Turismo, 2018B).

De acordo com o relatório do Ministério do Turismo (Brasil, 2019), apesar dos contingenciamentos contínuos e pela necessidade de rever a programação das ações que estavam previstas para acontecer ao longo do ano, com a aprovação das reformas, em especial a da previdência, o cenário econômico melhorou, o que possibilitou ao órgão chegar a cifra de 95,06% de execução orçamentária (Ministério do Turismo, 2019, p. 56). Discorda-se do relatório em relação ao cenário econômico ter melhorado. Outros motivos podem ter contribuído com o aumento da execução orçamentária, em especial o uso da pasta no presidencialismo de coalizão[16].

5.9 Variações no Orçamento

O orçamento do MTur apresenta variações, conforme constatado na subseção anterior, e por isso, recorreu-se à Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP) para confirmar essa informação. Nesse sentido, os valores do orçamento foram atualizados[17], e sua variação anual[18] é apresentada na Tabela 5. Isto é, os valores apresentados são as variações percentuais ano a ano, conforme Carvalho (2018), por exemplo a porcentagem do valor da execução orçamentária do ano 2004

[15] Trata-se de um arranjo inteiramente de negócios, em que uma localidade investe tempo e dinheiro para trazer jornalistas e/ou fotógrafos (imprensa) para visitar um atrativo ou destino. (Brasil, 2010, p.141).

[16] Ler Guimarães, Luís Gustavo Faria. O presidencialismo de coalizão no Brasil / Luís Gustavo Faria Guimarães. – 1. ed. – São Paulo : Blucher Open Access, 2020

[17] Atualizado de acordo com o IGP-M 31 de Outubro de 2022. (https://www.idinheiro.com.br/calculadoras/calculadora-correcao-de-valor-por-indice/).

[18] Fórmula utilizada (=Variação ano 1/Variação ano 0-1)

dividido pelo montante da execução orçamentária do ano 2003.

Tabela 5 – **Variação anual da execução orçamentária do MTur 2003 a 2022.**

Ano	Variação Orçamentária	Subfunção Turismo	Despesa- Investimento
2003	0%	0%	0%
2004	1140%	256%	1328%
2005	95%	682%	135%
2006	113%	13,8%	156%
2007	18%	7,6%	-81%
2008	29%	-11%	-65%
2009	1%	25%	-63%
2010	-11%	-5%	143%
2011	-52%	-87%	-88%
2012	-12%	-32%	38%
2013	78%	62%	-22%
2014	-67%	-9%	27%
2015	-31%	-54%	-91%
2016	25%	37%	135%
2017	0%	6%	271%
2018	43%	11%	8%
2019	-30%	-44%	-90%
2020	30%	71%	77%
2021	-51%	-26%	-23%
2022	-37%	50%	21%

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Para validar a aplicação da TEP, optou-se por analisar as variações através de um histograma com a variação da execução orçamentária, subfunção turismo e despesa com investimento do período de 2003 a 2022 do MTur (Gráficos 14, 15 e 16).

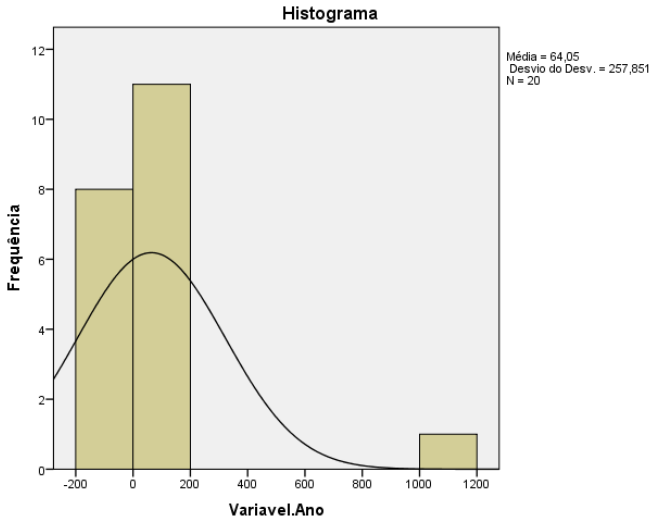
A categoria variação orçamentária considera o orçamento liquidado de um ano para o outro. A escolha pela subfunção orçamentário turismo se deu por esta ser a subfunção mais constante nos dados no período de 2003 a 2022, outras subfunções como “comunicação”, “tecnologia da informação”, “normatização e fiscalização”, entre outros, não aparecem todos os

anos no histórico das despesas do MTur, ademais são mais genéricas, sendo dado prioridade a subfunção típica da área, qual seja: o turismo. Por fim, a categoria investimento, também liquidado, considera os valores sem os gastos com a manutenção do MTur.

A partir disso, foi constatado que a frequência da variação não configura uma distribuição normal, ou seja, percebe-se um comportamento não normal com formato assimétrico e mais afilado que representa uma distribuição leptocúrtica (True, Jones & Baumgartner, 2007, p. 173). Os autores também acreditam na distribuição não normal em todos os níveis de agregação, uma vez que a dinâmica de tomada de decisão é a mesma. Para verificação dos testes de normalidade e curtose, isto é, para verificar se os dados são normais, foram realizados os testes de Kolmogorov-Sminorv e Shapiro-Wilk (Carvalho, 2018). Esses testes auxiliam na interpretação da distribuição dos dados caracterizando se há uma curva leptocúrtica ou outra.

Com relação à curtose, estatisticamente estabelece-se que acima de 3, tem uma curva leptocúrtica. Nesse sentido, se o resultado apresenta uma curva acima de 3 e distribuição da variação do orçamento normal, apresenta Teoria do Equilíbrio Pontuado em seu orçamento. Por outro lado, se há distribuição normal sem curva leptocúrtica, tem-se o modelo incremental de orçamento (Galdino & Andrade, 2020).

Gráfico 14 – **Histograma de frequência das variações de execução orçamentárias do MTur de 2003 e 2022.**

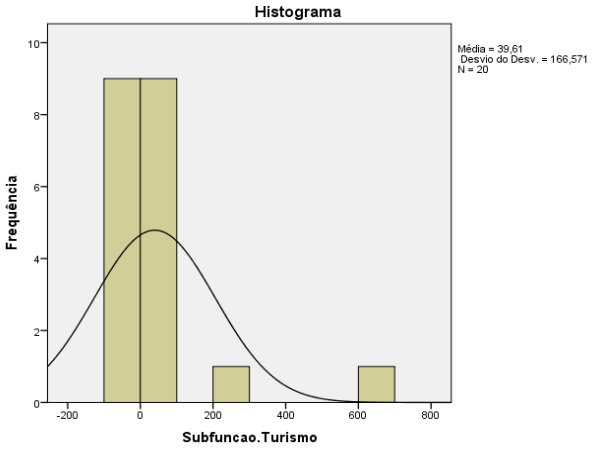


Fonte: elaborado pela autora (2023).

O gráfico 14 evidencia a categoria variação orçamentária. Nele é possível perceber uma curva leptocúrtica, isto é, curva utilizada para descrever a distribuição de dados entre os anos de 2003 e 2022, em que a maioria dos valores se concentra em torno da média, havendo uma concentração de valores extremos tanto na parte superior quanto na parte inferior da curva. Isso

significa que os pontos de dados se destacam significativamente e que estão fora do padrão esperado, sendo muito maiores ou menores do que a maioria dos outros valores. Significa ainda que não há uma regularidade na distribuição do orçamento entre os anos, tendo uma disparidade entre um ano e outro, por exemplo, enquanto o orçamento variou 1% no ano de 2010 para 2009, no período de 2007 para 2006 variou 113%. Esse resultado implica dizer que o orçamento do Ministério do Turismo de 2003 a 2022 tem aderência a Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Gráfico 15 – **Histograma de frequência das variações orçamentárias do MTur de 2003 e 2022 da subfunção turismo.**

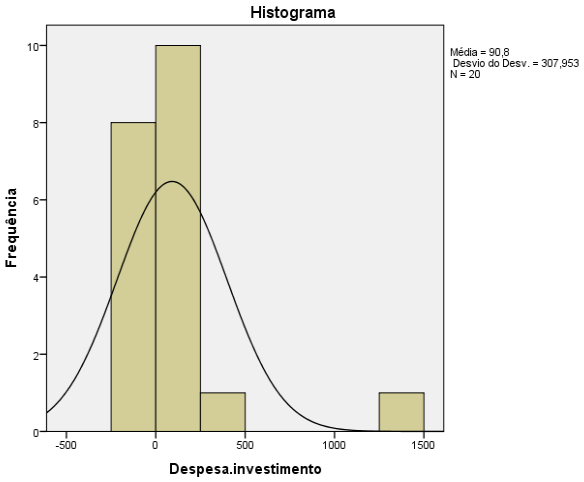


Fonte: elaborado pela autora (2023).

O gráfico 15 considerou a variável subfunção turismo. A partir da análise da distribuição dos dados percebe-se uma variação com dados indo de -87% a 682%. Apesar de uma variação menor em relação ao gráfico 14, também se percebe uma curva leptocúrtica.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado e a análise das curvas leptocúrticas são úteis para compreender que mudanças significativas no orçamento público podem ocorrer em momentos específicos, em vez de serem implementadas gradualmente ao longo do tempo (incremental). Isso implica que as políticas orçamentárias devem ser formuladas e implementadas com flexibilidade para se adaptarem às mudanças nas prioridades políticas e nas necessidades da sociedade. Ou seja, não é fácil planejar o desenvolvimento do turismo no Brasil se pensar apenas nos recursos destinados ao orçamento do MTur, com tamanha variação orçamentária.

Gráfico 16 – **Histograma de frequência das variações orçamentárias do MTur - despesa "investimento".**



Fonte: elaborado pela autora (2023)

A categoria "investimento" no gráfico 13 também evidencia caudas longas, isto é, variações extremas. Mendonça Sobrinho (2018) ressalta que "quanto maior o orçamento de investimentos, maior será a capacidade dos partidos executarem políticas com benefícios concentrados destinados aos seus redutos eleitorais" (Mendonça Sobrinho, 2018, p. 132). Mais de 60% dos recursos orçamentários do MTur no período supracitado, ficaram disponíveis para a execução de emendas parlamentares.

Tabela 6 – **Teste de normalidade.**

	Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig.
Variável.Ano	,403	20	,000
Subfunção.Turismo	,554	20	,000
Despesa.investimento	,525	20	,000

Fonte: elaborado pela autora (2023).

A tabela 5 foi elaborada para confirmar se as curvas são leptocúrticas e com isso analisar se o conjunto de dados estudados tem aderência ou não a Teoria do Equilíbrio Pontuado, pois para afirmar que o orçamento reflete a TEP é necessário que sejam acima de 3.

Os *outliers* podem representar "terremotos" ou mudanças bruscas na execução de políticas públicas e apontam para a possibilidade de investigações e estudos futuros sobre essas pontuações do equilíbrio. Dessa forma, o estudo apresenta uma tabela com o ano, a função orçamentária e variação orçamentária de possíveis terremotos para serem melhor investigados –

Tabela 5. De acordo com Silvestre e Araújo (2020), há alteração positiva se for 35% de um ano para outro, o que é o caso de 2004, 2005 e 2020. No contexto político e econômico, é possível apresentar elementos que contribuíram para o cenário orçamentário crescente nesses respectivos anos.

Destaca-se que em 2004 tem-se o primeiro orçamento do MTur, uma vez que em 2003 o recurso foi previsto no PPA do antigo Presidente, quando ainda não existia o MTur. Por isso não pode ser considerado como uma variação, uma vez que no ano anterior o recurso foi zero.

Em 2010, mudanças na legislação e a operação Voucher, realizada pela Polícia Federal,desencadearam alterações e mudanças nos gastos presentes no orçamento do MTur. Na legislação houve mudança no instrumento de repasse de recursos. Antes, todo o repasse realizado para eventos era feito através de convênio e entidades privadas poderiam receber recursos. Após a alteração, o convênio passou a ser utilizado apenas de ente público para ente público. Para as ONGs surgiu o termo de Fomento. A Operação Voucher contribuiu para redução no orçamento, e como consequência da Operação, identificaram-se convênios em tomada de contas especiais dessa época, pedidos de reconsideração, recurso administrativo e mandados de segurança. Em decorrência da ação, o Ministério do Turismo optou por não celebrar convênios com nenhuma entidade privada para realização de eventos. Atualmente, são celebrados apenas convênios com municípios, o que contribuiu para a diminuição de convênios da pasta. O surgimento das Transferências Especiais também contribuiu com essa redução, uma vez que são emendas que não precisam de intermediários.

Entre os elementos externos é possível citar a crise econômica de 2008 que chega ao Brasil em 2011. A crise econômica global de 2008, desencadeada pela crise financeira nos Estados Unidos, reverberou em todo o mundo, atingindo economias de diversas nações. O Brasil, embora inicialmente tenha parecido imune, não escapou dos impactos desse cataclismo financeiro.

A dependência do Brasil em relação às exportações de commodities tornou-se um ponto de vulnerabilidade. Países compradores, impactados diretamente pela crise, reduziram suas compras, afetando as receitas brasileiras e, consequentemente, a saúde econômica do país. Em 2011, a crise de 2008 finalmente alcançou o solo brasileiro.

A desaceleração econômica global afetou as receitas do governo provenientes de impostos sobre as exportações, impactando diretamente o orçamento público. A retração econômica em outros países contribuiu para a diminuição do fluxo de capital para o Brasil, afetando não apenas as receitas fiscais, mas também a capacidade do governo de realizar investimentos e manter programas sociais. Por consequência, houve uma redução no orçamento

do Ministério do Turismo.

Em 2013, novos fatores externos provocaram mudanças no orçamento do Ministério do Turismo, dessa vez com um impacto positivo. Houve um aumento no orçamento em relação ao ano anterior e isso devido aos investimentos para o país sediar dois grandes eventos esportivos como a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpiadas em 2016.

Ambos os eventos foram acompanhados por investimentos significativos em infraestrutura, estádios, mobilidade urbana e segurança. O orçamento para a realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas alcançou cifras substanciais, gerando despesas que, em alguns casos, ultrapassaram as estimativas iniciais.

Durante a fase de preparação e realização dos eventos, houve um impulso econômico temporário. Setores como construção civil, turismo e serviços experimentaram um aumento da atividade econômica. Contudo, essa injeção de recursos foi pontual.

Em seguida, em 2015, nota-se uma redução no orçamento, dessa vez impulsionado por um fator interno, ligado a uma crise política. O Governo Dilma se manteve no poder, mas enfrentava uma relação difícil com o legislativo, e uma redução na liberação de emendas parlamentares. Considerando que o modelo político do país é o presidencialismo de coalizão, e um presidente diminui a liberação de emendas parlamentares, há, por consequência, uma redução no orçamento do Ministério do Turismo.

A relação entre o Executivo e o Legislativo é fundamental para o funcionamento do sistema democrático. No contexto do governo Dilma Rousseff, observou-se um desgaste significativo nas relações entre o Palácio do Planalto e os parlamentares, o que se refletiu na redução das emendas parlamentares e na posterior aprovação de emendas impositivas, aumentando o poder do Legislativo sobre o orçamento público.

Fatores como escândalos de corrupção, impopularidade do governo e atritos políticos contribuíram para um ambiente hostil.

A redução das emendas parlamentares foi um ponto crítico nessa relação tensa. A diminuição na liberação de recursos por meio de emendas afetou a capacidade dos parlamentares de atenderem às demandas de suas bases eleitorais, gerando insatisfação e resistência no Legislativo.

Diante da pressão e em um esforço para mitigar o desgaste político, o Congresso Nacional avançou na aprovação de emendas impositivas. Esse novo formato garante aos parlamentares o direito de execução obrigatória de suas emendas, fortalecendo a autonomia do Legislativo e reequilibrando as relações com o Executivo. A Emenda Constitucional n° 086/2015 tornou impositivas as emendas individuais de parlamentares ao Orçamento.

A introdução de emendas impositivas teve implicações significativas nas dinâmicas orçamentárias. A rigidez orçamentária aumentou, e o governo perdeu parte do controle sobre a destinação de recursos. Isso gerou mudanças nas prioridades de investimento e na capacidade de implementação de políticas governamentais.

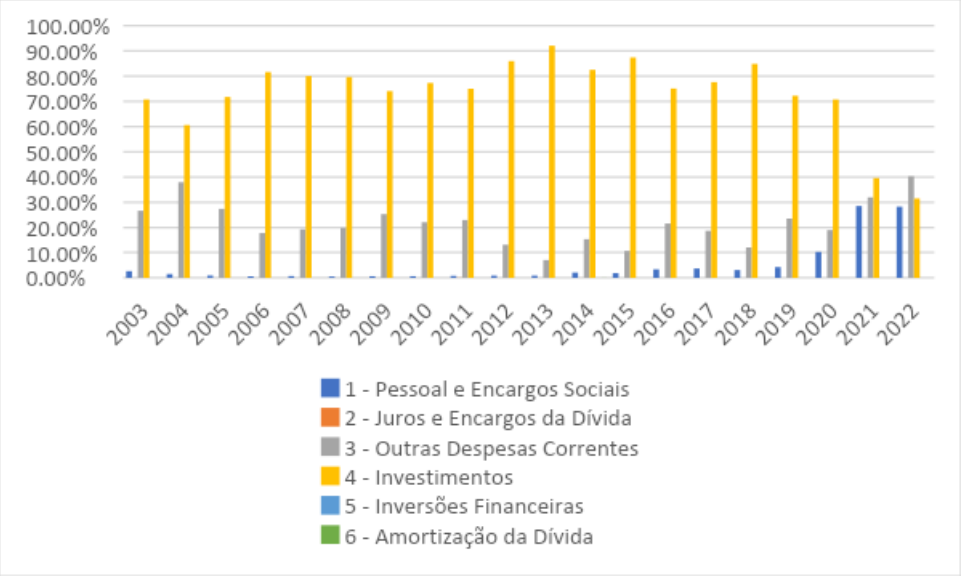
Nota-se que a redução ou aumento dos recursos para o MTur não se dá em função do aumento ou redução do PIB ligado ao turismo, mas sim de fatores externos e internos ligados a outras situações.

Em novembro de 2019, a Secretaria Especial de Cultura e demais subsidiárias (Agência Nacional do Cinema (ANCINE); o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM); a Fundação Biblioteca Nacional (FBN); a Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB); a Fundação Cultural Palmares (FCP); e a Fundação Nacional de Artes (FUNARTE)) foram incorporadas ao Ministério do Turismo, tendo a mudança da estruturação publicada no Diário Oficial da União em 21 de maio de 2020. Essa vinculação contribuiu para aumento do orçamento do MTur, provocando a pontuação identificada na Tabela 4. Além disso, com o avanço da pandemia provocada pela covid-19 e o consequente *lockdown* em todo o país, foi necessário tomar novas medidas.

Nesse período, foi lançado ainda em 2020, a Lei Aldir Blanc, através do Decreto federal nº 10.464/2020, com o objetivo de agir sobre as ações emergenciais destinadas ao setor cultural durante a pandemia. Para tanto, foi disponibilizado um total de 3 bilhões de reais. Valores que embora não façam parte do orçamento do turismo, estão vinculados ao MTur. Em 2023, a Cultura recuperou o status de ministério por meio do Decreto nº 11.336/2023.

Em 2020, o orçamento da Administração direta do Ministério do Turismo foi reduzido em função da pandemia. As despesas também evidenciam a variação do direcionamento dos recursos no Gráfico 17.

Gráfico 17 – **Grupo de despesa liquidado (MTur – Administração direta).**



Fonte: SIOP (2022).

No grupo Pessoal e Encargos sociais, aparecem despesas com servidores. Já no de outras despesas correntes, identificou-se o segundo maior volume de recursos e em investimentos, maior parte do orçamento. True, Jones e Baumgartner (2007) apontam alterações a partir de mobilizações internas, choques externos como a mudança de legislação, pandemia, mudança de gestão na secretaria Executiva.

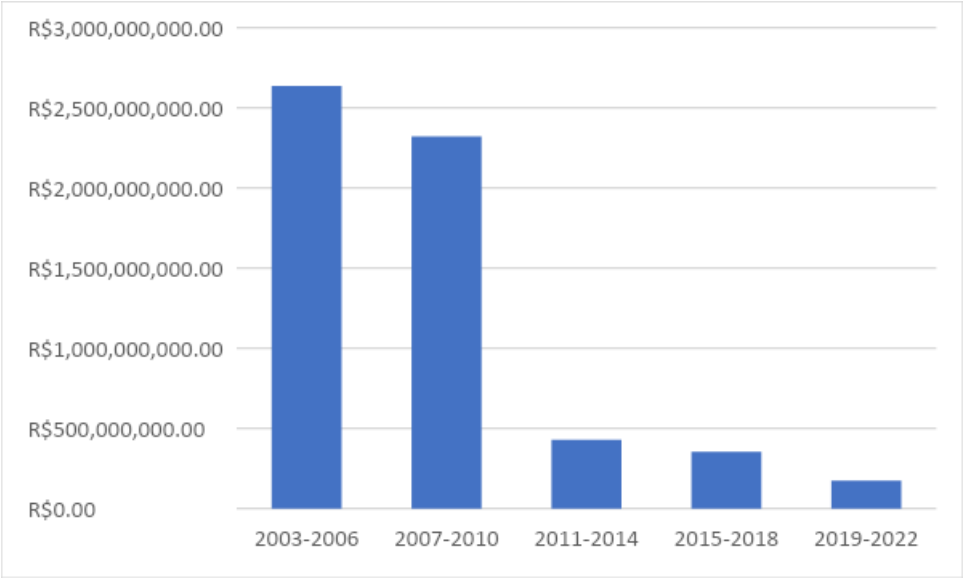
Os programas inclusos no planejamento orçamentário do MTur passaram por diferentes denominações ao longo das gestões, mas manteve sempre o mesmo propósito. De 2003 a 2006, os programas relacionados ao turismo inclusos no planejamento orçamentário eram intitulados "Turismo: a Indústria do Novo Milênio", "Municipalização do Turismo", "Desenvolvimento da Infraestrutura Aeroportuária", "Gestão da Política de Turismo", "Brasil: Destinos Turísticos Internacionais" e "Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos".

De 2007 a 2010, mantiveram-se os programas "Gestão da Política de Turismo", "Brasil: Destinos Turísticos Internacionais" e "Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos" e foi acrescentado o programa "Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão". De 2011 a 2014, os mesmos programas foram mantidos, com a adição do programa "Turismo".

No período de 2015 a 2018, somente o programa "Turismo" permaneceu, e em 2016 foi denominado de "Desenvolvimento e Promoção do Turismo". Na gestão de 2019 a 2022, o programa "Desenvolvimento e Promoção do Turismo" foi renomeado em 2020 para "A Hora do Turismo".

Ao considerar esses programas na área finalística do turismo, evidencia-se uma redução de recursos a cada quatro anos, como pode ser observado no Gráfico 18.

Gráfico 18 – **Recursos do Programa de Turismo, por mandato governamental, de 2003 a 2022 (Liquidado).**



Fonte: elaborado pela autora (2023).

O gráfico 18 apresenta dados dos Programas relacionados a Turismo no período de 2003 a 2022, pois é um programa finalístico, isto é, programa orçamentário que está diretamente relacionado às atividades-fim do Ministério. Os programas finalísticos são aqueles que têm como objetivo central a entrega de produtos ou serviços diretamente ligados à missão e às responsabilidades do Ministério. Após análise dos dados, percebe-se que o maior valor atribuído ao Programa Turismo ocorreu durante a primeira e segunda gestão do Presidente Lula. Nos anos seguintes, é notável uma redução significativa. Tendo o governo Bolsonaro a maior redução e o menor valor destinado à atividade fim do MTur. O que corrobora com o que foi evidenciado no Gráfico 10, ao constatar que na gestão Bolsonaro a alocação dos recursos foi principalmente para a gestão e manutenção do Ministério do Turismo.

Na aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado ao estudo do orçamento público, as curvas leptocúrticas podem ser úteis para identificar momentos de mudança significativa na distribuição dos gastos públicos, indicando um aumento na concentração de gastos em determinadas áreas ou programas específicos. Esses momentos podem ser utilizados como indicadores de pontos de ruptura na evolução do orçamento público, permitindo uma análise mais detalhada das mudanças ocorridas em momentos de mudança política ou econômica. Ao avaliar apenas o Programa ligado ao turismo se percebe uma mudança abrupta, porém constante, uma vez que há reduções desde que o MTur foi criado. Isso demonstra que o turismo, desde a criação do MTur, ao invés de estar em fase de fortalecimento dentro da máquina pública, vem na

verdade perdendo força e prioridade na agenda política a cada mandato governamental.

5.10 Limites e Dificuldades do Ministério do Turismo

Para construção da análise desse tópico foi utilizada a triangulação de dados com base em três atores que influenciam diretamente a execução do orçamento do Ministério do Turismo, são eles: o TCU, as emendas parlamentares e os documentos do MTur para evidenciar as contradições encontradas como limites e dificuldades na execução do orçamento.

Embora o órgão tenha entre as competências gerir o turismo no país, há limitações quanto a sua execução. Com relação à influência parlamentar, o Departamento de Infraestrutura, por exemplo, tem o papel de verificar se o destinatário do recurso realmente atende aos requisitos da Portaria MTur 39/2017. Por outro lado, as emendas especiais são concorrentes dos recursos destinados ao orçamento do MTur por meio das emendas individuais, uma vez que não precisa de um intermediário para repasse da emenda, o que pode diminuir ainda mais aquilo que é destinado ao fomento do turismo.

O TCU tem exercido um papel de fiscalização e de monitoramento sistêmico das ações do MTur. A "Operação Voucher" deflagrada pela Polícia Federal, em 2011, foi consequência da auditoria realizada pelo TCU nos convênios do MTur, resultando na prisão de 38 pessoas. De acordo com Acórdão 1.948/2017-TCU, recursos públicos estavam sendo desviados para entidades que funcionavam como “fachada”, “havia direcionamento de contratações a empresas envolvidas no esquema, ausência de preços de referência, não execução ou execução parcial de serviços, pagamentos antecipados, fraudes nos comprovantes de despesas e falhas na fiscalização dos convênios”.

A referida operação consistiu em uma mudança abrupta no direcionamento para os recursos que compõem o orçamento do MTur e no aperfeiçoamento da gestão do turismo. Foram quase dois mil trabalhos realizados pelo TCU com vistas a melhorias na gestão do órgão. Assim, foram apresentadas determinações e recomendações diversas. De acordo com o Acórdão 1.948/2017-TCU (2017, p. 2), "o objetivo principal do trabalho foi verificar o cumprimento e avaliar o impacto das principais deliberações do TCU na gestão do Ministério do Turismo imediatamente antes e após a deflagração da Operação Voucher".

Nesse sentido, o MTur desenvolveu internamente soluções para os mais variados problemas, de forma a adequar o órgão às orientações e determinações dirigidas pelo TCU. O quadro 23 sistematiza as ações adotadas pelo MTur.

Quadro 23 – **Soluções adotadas pelo Ministério do Turismo a partir das recomendações do TCU.**

Situação anterior	**Soluções adotadas a partir de 2017**
Falhas nas análises técnicas de propostas de convênios para eventos	Edição de portarias com novos critérios e exigências para a formalização de transferências. Grupo de Trabalho para elaboração de manuais, modelos, check-lists.
Ausência de priorização dos destinos turísticos para o repasse de recursos	Criação da Categorização Turística no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo, para delimitar as áreas e os critérios de investimento do MTur. Edição de portarias direcionando os recursos conforme tais instrumentos.

Fonte: elaborado pela autora com base no Acórdão 1.948/2017-TCU (2023).

Com relação às falhas nas análises técnicas de propostas de convênios para eventos, houve um impacto na execução de transferências de recursos para essa área. Era comum, os parlamentares destinarem recursos para os mais variados eventos em suas zonas eleitorais, por meio de emendas parlamentares no orçamento do MTur, mas a partir de 2017, com a atuação do TCU, essa área sofreu maior fiscalização e definição de critérios, resultando na redução de emendas parlamentares para eventos.

O TCU, à época, apontou 43 convênios para a realização de eventos conduzidos de forma indevida, isto é, por práticas administrativas irregulares. Entre as irregularidades estava a utilização de recursos públicos para eventos de natureza privada, comercial e lucrativa (TCU, 2018). Nesse caso, o TCU multou cinco servidores do Ministério do Turismo por práticas administrativas irregulares.

A outra falha identificada era a ausência de priorização dos destinos turísticos para o repasse de recursos. Essa situação culminou na criação da categorização turística do Mapa do Turismo Brasileiro, no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo. Inclusive, o próprio TCU considerou, posteriormente, a categorização como uma ação benéfica para definição de alocação de recursos públicos que deveria ser estendida a outros ministérios. Isto é, os outros órgãos deveriam se espelhar no MTur e criar critérios claros para alocação de recursos por meios de transferências voluntárias, evitando a falta de transparência nas decisões orçamentárias. Entre as oportunidades de melhoria, o TCU (Acórdão 1.948/2017-TCU, p. 3) aponta:

1. A fim de se evitar que os escassos recursos públicos sejam pulverizados para locais desalinhados com as políticas públicas desenvolvidas por cada pasta, incluir, nas futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, dispositivo a fim de que os recursos

destinados aos Ministérios, por meio de emendas parlamentares, sejam direcionados de acordo com as políticas públicas específicas e com as diretrizes estabelecidas pelos ministérios, a exemplo do Mapa do Turismo Brasileiro elaborado pelo Ministério do Turismo.

2. Priorizar os locais abrangidos pelo Mapa de Regionalização do Turismo quando da celebração de contratos de repasse, estabelecer rotinas de acompanhamento dos prazos para instauração de Tomada de Contas Especial pela Caixa, entre outros, tratados no Acórdão 1.657/2017-TCU-2ª Câmara, recentemente proferido na análise da Prestação de Contas da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo.

Diante do exposto, percebe-se que subsistemas técnicos exerceram uma influência significativa na forma de gerir o turismo e na composição orçamentária, pois verifica-se a criação de um instrumento de gestão dos recursos públicos (categorização turística) e a redução de emendas parlamentares destinadas a eventos, devido a fiscalização de um órgão externo ao MTur. O que conforme a Teoria do Equilíbrio Pontuado é comum ocorrer, tendo em vista que diversos eventos podem influenciar a evolução das políticas.

Outra recomendação do TCU diz respeito a criação de uma política nacional de gestão do patrimônio mundial da humanidade, que contemple entre seus objetivos a exploração turística adequada e a definição das responsabilidades das instituições em todas as instâncias federativas, da iniciativa privada e da sociedade, com vistas à estruturação do destino, de forma a torná-lo autosustentável. Para o TCU, a política deve ser elaborada pelo MTur em conjunto com Ministérios do Meio Ambiente e o Ministério da Cultura (TCU - Acórdão 311- 2017, p. 2).

Para os investimentos em infraestrutura há uma burocracia que dificulta a realização dos projetos, nesse sentido o próprio MTur tem tentado amenizar a situação com editais que contemplam o desenvolvimento de projetos de execução, uma vez que este é um dos principais motivos para os atrasos das obras de infraestrutura.

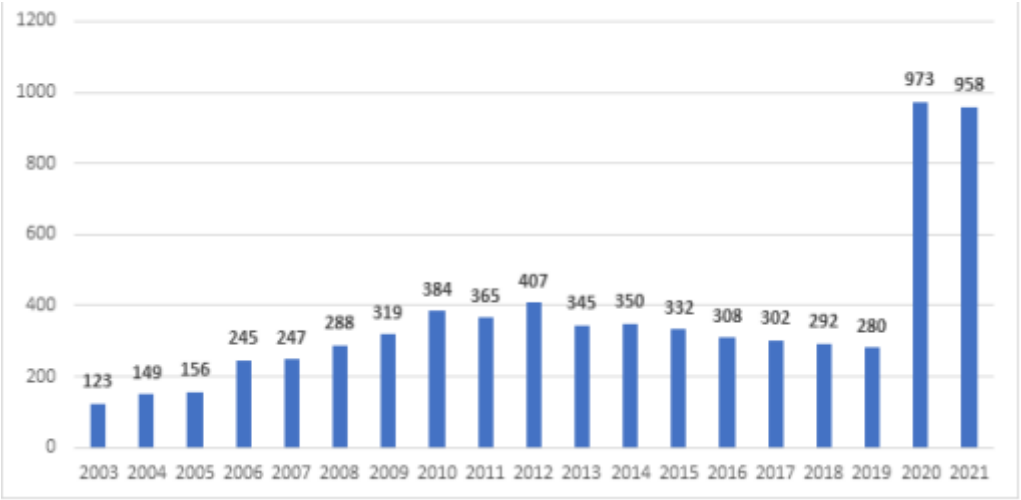
Também convém destacar que a burocracia excessiva pode dificultar a execução do orçamento do Ministério do Turismo. É importante que os processos sejam simplificados e que haja uma maior agilidade na liberação de recursos e na realização de projetos.

No Acórdão 1765/2023, o Tribunal de Contas da União realizou auditoria, entre outros motivos, para verificar se o Mapa do Turismo Brasileiro, criado pelo MTur, é efetivo para direcionar os investimentos para o fomento do turismo, de acordo com os objetivos do PNT. E concluiu que a efetividade do Mapa é limitada como critério de alocação de recursos para

investimentos no turismo e que não cumpriu as diretrizes da Política Nacional de Turismo relacionadas à redução das desigualdades regionais.

A falta de recursos humanos qualificados também pode limitar a capacidade do Ministério do Turismo de executar suas atividades de forma eficiente. É importante contar com profissionais capacitados e treinados para lidar com as demandas do setor turístico. A quantidade de servidores no órgão é insuficiente para a fiscalização e a análise dos convênios realizados por meio do MTur. O gráfico 19 apresenta o número de servidores do MTur de 2003 a 2021.

Gráfico 19 – **Número de servidores do MTur, de 2003 a 2021.**



Fonte: Relatório TCU (2021, p. 95).

Observa-se, por meio do Gráfico 19, que a quantidade de servidores no Ministério oscila parecido com a dotação orçamentária do órgão, ou seja, quando o MTur estava em um período de crescimento orçamentário durante os dois mandatos do governo Lula, também ocorreu um crescimento no número de servidores. Posteriormente, a partir do governo Dilma, com a queda no orçamento do MTur, o órgão também foi perdendo recursos humanos. A perda de servidores também pode ser justificada pelos salários mais baixos, falta de reconhecimento e valorização e por alguns terem cargos com valores mais baixos em relação a outros órgãos. O que faz com que o MTur possa ser considerado uma porta de entrada para aqueles que têm interesse em cargos públicos. Assim, quando são aprovados em concursos com salários maiores, as vagas do MTur ficam ociosas. No período de 2020 a 2021, percebe-se um aumento significativo de servidores no Ministério, isso deve à junção do Ministério da Cultura com o do Turismo.

Tabela 7 – **Distribuição da força de trabalho no MTur, em 2021 (quantidade).**

DISTRIBUIÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO							
unidade	**ativos permanentes**	**anistiado**	**contrato temporário**	**requisitado**	**descentralizado**	**sem vínculo**	**total**
GM	34	-	-	4	14	24	**76**
SE	206	5	1	12	11	17	**252**
SNINFRA	10	-		3	-	7	**20**
SNAIC	13	-	-	2	2	14	**31**
SNDTUR	42	-	-	3	1	18	**64**
SECULT	18	1	-	-	1	6	**26**
SNAV	42	13	2	6	1	6	**70**
SECDEC	51	3	-	4	-	10	**68**
SEFIC	53	-	3	2	-	5	**63**
SEDEC	3	-	-	2	2	2	**9**
SNDAPI	21	-	-	2	3	3	**29**
TOTAL	**493**	**22**	**6**	**40**	**3**	**112**	**708**

* Não estão inclusos nos quantitativo da força de trabalho os servidores licenciados, cedidos ou movimentados.
Fonte: Relatório Ministério do Turismo (2021, p. 96).

Em 2020, o quadro de pessoal da pasta foi profundamente modificado, em razão: 1. da Lei nº 14.002/2020, que extinguiu o Instituto Brasileiro de Turismo e redistribuiu seus servidores para o MTur; 2. do Decreto nº 10.107/2019, que transferiu a Secretaria Especial de Cultura do Ministério da Cidadania para o órgão; e 3. do Decreto nº 10.359/2020, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do MTur (Ministério do Turismo, 2020, p. 137).

De acordo com o Ministério do Turismo (2019), o quadro de servidores vem sendo reduzido a cada ano, principalmente pelo alto índice de evasão e pela redução de cargos em comissão e funções de confiança, com diminuição em 2019, de 147 para 133 e pelas últimas reformas administrativas com redução de cargos (Ministério do Turismo, 2018, p. 89).

Diversas áreas permanecem carentes de servidores, situação agravada com a restrição para a realização de novos concursos públicos. Em que pese a entrada de servidores, sendo a última em 2014 (referente ao concurso de 2013), das 308 vagas anteriormente criadas para o MTur (concursos de 2006, 2010 e 2013), encerrou-se o exercício de 2019 com um quadro composto por 190 servidores efetivos. Os concursos não foram suficientes para suprir a necessidade de pessoal do órgão, principalmente nas unidades que têm por responsabilidade: a análise e prestação de contas de convênios e instrumentos congêneres; a produção de pesquisa em turismo; a fiscalização de obras; as atividades de contabilidade; dentre outras áreas que desenvolvem atividades finalísticas do Ministério (Ministério do Turismo, 2019b, 2018b).

Também se faz imperativo destacar a variedade de ministros que ocuparam os cargos no MTur no período de 2003 a 2022, sendo 15 ministros oficiais que faziam parte da base de apoio

ao Presidente da República da época, conforme o quadro 24.

Quadro 24 – **Ministros do Turismo no período de 2003 a 2022.**

Ministro	**Período**	**Formação**	**Partido**	**Outras informações**
Walfrido dos Mares Guia	2003 a 2007	Engenheiro	PTB	Natural de Minas Gerais. Educador.
Marta Suplicy	2007 a 2008	Psicóloga e Sexóloga	PT	Natural de São Paulo.Gerou polêmica ao falar a frase "relaxa e goza" ao se referir ao caos aéreo que o país passava pelo momento em que estava sob a coordenação da pasta.
Luiz Barreto Filho	2008 a 2010	Sociólogo		Foi diretor presidente do Sebrae Nacional
Pedro Novais	jan a set de 2011	Direito	PMDB	Renunciou ao cargo diante o escândalo de desvio de recursos do orçamento da União
Gastão Vieira	2011 a 2014	Advogado	PMDB	Natural do Maranhão
Vinicius Lages	2014 a 2015	Engenheiro agrônomo		Natural de Alagoas. Comandou o Conselho Nacional de Turismo, entre 2003 e 2011. Ocupou cargos no Sebrae Nacional.
Alessandro Teixeira	abril a maio de 2016	Economista	PT	Fez um ensaio fotográfico com sua então esposa no gabinete do ministério e foi exonerado em seguida.
Henrique Eduardo Alves	2015 e 2016	Advogado	PMDB	Empresário Natural do RN. Envolvido em escândalos de corrupção.
Marx Beltrão	2016 a 2018	Advogado	PP	Natural de Alagoas
Vinicius Lummertz	Abril a dezembro de 2018	Cientista político	PSDB	Natural de Santa Catarina. Já tinha experiência em outros cargos públicos no turismo
Marcelo Álvaro Antônio	2019-2020		PSL	Empresário. Deputado mais bem votado em 2018 em MG
Gilson Machado	2020-2022	Veterinário	PL	Natural de Pernambuco. Sanfoneiro. Empresário

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Como se percebe no Quadro 24, nenhum dos ministros que assumiram o cargo tem formação em turismo, apenas dois tinham experiência em cargos na área. O responsável pela

pasta tem uma grande influência em como o turismo será gerido e quais as prioridades adotadas. Na coluna “outras informações” percebe-se que nem sempre a pasta foi tratada com a devida atenção e responsabilidade que merecia. Em todos os mandatos presidenciais, apenas Walfrido conseguiu concluir o mandato de quatro anos, nos outros houve instabilidade, inclusive com um ministro tendo ficado apenas um mês no cargo.

A instabilidade política e a falta de apoio político podem dificultar a execução do orçamento do Ministério do Turismo. É importante que haja um comprometimento por parte dos governos para garantir que as políticas e os programas de turismo, planejados, sejam executados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese objetivou analisar como o processo orçamentário afeta a capacidade institucional do Ministério do Turismo em cumprir com suas atribuições no que se refere ao seu papel no desenvolvimento do turismo do país no período de 2003 a 2022. O propósito foi alcançado a partir de uma revisão da literatura sobre papel do Estado no turismo e uma extensa coleta de dados quantitativos e qualitativos referentes ao orçamento do MTur, analisados sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado.

A execução orçamentária do Ministério do Turismo no período de 2003 a 2022 sofreu diversas influências internas e externas. Entre as influências internas, é possível citar a indicação e alteração dos próprios ministros, secretários e diretores, que podem estabelecer critérios personalísticos e baseados em interesses pessoais. Isso resulta na execução e no enquadramento de projetos e ações de acordo com os interesses do responsável pelo setor. Além disso, há um problema na quantidade de servidores que trabalham no MTur que impede que algumas atividades possam ser realizadas e causa instabilidade na execução de tarefas. Desta forma, é necessário ter um planejamento e uma metodologia científica e epistemológica para definir o que precisa ser feito para o ministério funcionar e desenvolver o turismo de forma a atender aos interesses coletivos, com a perspectiva de direcionar os benefícios do turismo a todos os envolvidos. O turismo pela sua complexidade precisa de um órgão com autonomia orçamentária, programas e projetos com critérios técnicos. Além de um papel de mediador entre várias linhas de atuação ministeriais. Um verdadeiro pacto pelo turismo

Entre as influências externas, destacam-se os contingenciamentos que impactam diretamente na execução orçamentária planejada, fazendo com que as ações planejadas não sejam totalmente executadas. A pandemia de covid-19 também foi um elemento externo que contribuiu com as variações no orçamento, especialmente por se tratar de uma questão de saúde pública que exigiu ações emergenciais.

Além disso, foi possível perceber que, embora os departamentos, com suas respectivas diretorias, tenham autonomia para definir as ações e os projetos a serem realizados, o regramento e a própria concepção de investimento público requerem atenção. Há uma dependência de emendas parlamentares, pois são poucos os recursos direcionados para investimentos. No uso dos recursos das emendas, o Ministério do Turismo serve apenas para verificar se obedece à Portaria MTur n. 39 de 2017, sem ter o poder de definir o direcionamento do recurso.

Entre os investimentos do MTur, destacam-se principalmente: investimento em

campanhas publicitárias para promover o turismo em diversas regiões do país, incentivando a realização de eventos e feiras de turismo; com o objetivo de atrair eventos corporativos e incentivar a realização de congressos e feiras. Entre os direcionamentos dos gastos, nota-se principalmente a ênfase na infraestrutura turística. É importante ressaltar que o MTur investiu ao longo dos quase 20 anos de existência em infraestrutura básica que deveria ser responsabilidade de outros ministérios. Caberia ao MTur pensar e executar ações específicas do turismo, como infraestrutura turística, planejamento e qualificação. É necessário considerar que o investimento em infraestrutura também se dá pela forma como se organiza a estrutura de investimentos públicos no país, sobretudo, porque os investimentos são direcionados para capital e custeio. Nesse sentido, as obras de infraestrutura acabam atraindo a maior parte dos recursos públicos. Contudo, é preciso pensar em outras possibilidades relacionadas ao fomento do turismo de forma sustentável.

O orçamento do MTur se comporta conforme o que prega a Teoria do Equilíbrio Pontuado, ou seja, segue um comportamento caracterizado por estabilidade (incrementalismo), especialmente o que ocorreu nos dois primeiros mandatos do governo Lula (2003-2010), mas apresenta mudanças bruscas, rápidas provocadas por choques internos e externos, que no caso podemos apontar principalmente a crise de política, institucional e econômica de 2015-2022, assim como a pandemia de covid-19, em 2020-2021.

Além disso, esses períodos de mudança rápida no turismo podem ser influenciados por diversos fatores, como avanços tecnológicos, mudanças culturais e socioeconômicas, crises econômicas e ambientais, entre outros. Essas pontuações podem levar a mudanças profundas e duradouras no turismo, como a criação de novas formas de turismo, a emergência de novos destinos turísticos, a alteração nos padrões de demanda dos turistas e a transformação dos modelos de negócios e gestão na área

Dessa forma, a Teoria do Equilíbrio Pontuado pode ser uma ferramenta útil para entender e antecipar as mudanças no turismo, permitindo que os gestores e empreendedores do setor se adaptem e se preparem para enfrentar os desafios e oportunidades que surgem ao longo do tempo. Além disso, o orçamento dedicado ao turismo por parte do MTur também passa por variações como foi percebido no decorrer da pesquisa com anos de 2006 e 2010 recebendo mais recursos, ao passo que outros receberam menos atenção.

Uma abordagem eficaz para a gestão do orçamento público em relação ao turismo envolve a elaboração de um plano estratégico que estabeleça objetivos claros e prioridades para o desenvolvimento do setor. Isso inclui a definição de políticas e programas específicos que visem atender às necessidades e demandas dos turistas, bem como das comunidades locais.

A transparência na gestão orçamentária é outro aspecto fundamental para o sucesso do turismo. É importante que o público em geral, bem como os atores do setor, saiba como os recursos estão sendo utilizados e como as decisões de alocação de recursos estão sendo tomadas. Isso ajuda a evitar a corrupção e a aumentar a confiança na gestão pública, o que pode ser essencial para a atração de investimentos privados no setor de turismo.

Além disso, a avaliação do impacto das políticas e programas de turismo é importante para garantir que os recursos estejam sendo utilizados de forma eficiente e eficaz. É fundamental que sejam realizadas análises regulares dos resultados e impactos dos investimentos em turismo, incluindo a avaliação dos efeitos econômicos, sociais e ambientais.

Outro aspecto importante da gestão do orçamento público em relação ao turismo é a coordenação entre os diversos órgãos governamentais envolvidos. A implementação bem-sucedida de políticas e programas de turismo geralmente envolve a colaboração de diferentes agências governamentais, como os ministérios do Turismo, da Economia, do Meio Ambiente, da Cultura e do Transporte. A coordenação efetiva entre esses órgãos é essencial para garantir que os recursos sejam alocados de forma estratégica e que as políticas sejam implementadas de forma integrada. Em resumo, a gestão adequada do orçamento público é fundamental para o desenvolvimento do turismo e a maximização de seus benefícios econômicos, sociais e ambientais.

No presente estudo, entretanto, com base na execução orçamentária do MTur, conclui-se que o orgão oficial de turismo brasileiro possui sérias limitações e precisa passar por uma reestruturação. Já se sabe que há uma influência parlamentar exacerbada no orçamento do órgão, a pesquisa de Silva (2020) chega a essa conclusão. O instrumento utilizado atualmente para a alocação de recursos como a categorização turística do Mapa do Turismo Brasileiro não foi criado por uma iniciativa de gestão eficiente do MTur, mas sim, por ter sido alvo de investigação por parte da polícia federal ("Operação Voucher") e do TCU. A iniciativa partiu sobretudo de uma observação do TCU, que indicou a necessidade de criar um instrumento para definir critérios de alocação dos recursos públicos gerenciados pelo MTur.

O Ministério do Turismo também tem dificuldade em realizar edital de chamamento público para realizar investimentos no país. O Departamento de Infraestrutura do MTur que apresenta o maior orçamento poderia fazer uso de editais para distribuir os recursos, mas no último que desenvolveu, em 2017, não obtiveram êxito, pois, das 27 Unidades da Federação, apenas 17 se inscreveram e só duas foram contempladas com o recurso. E isso aconteceu porque faltou documentação por parte dos estados que também não tem profissionais capacitados para atender as burocracias dos editais.

Outro item que influencia o orçamento são as chamadas emendas especiais (transferências especiais), criadas a partir da Emenda Constitucional 105/2019, para diminuir a burocracia no repasse de recursos dos parlamentares para suas zonas eleitorais. Esse recurso não passa mais pela mediação do MTur, ele vai direto para as prefeituras e não se sabe como é feita a fiscalização desses recursos. Ou seja, é um recurso que o MTur perde, pois há uma redução dos recursos direcionados a ele. Vale salientar que são recursos que vão basicamente para infraestrutura. E isso tem influência também pela forma como o investimento público é direcionado. Isto é, recurso que é destinado a capital e custeio. Percebe-se que o maior volume de recursos na sua série histórica do MTur são aqueles aplicados nessa categoria econômica (capital). Por isso, a infraestrutura concentra um recurso maior.

Além disso, ao analisar os relatórios do MTur enviados ao TCU anualmente, verifica-se que grande parte dos recursos fica alocado em "Restos a Pagar". Isso ocorre, porque a maior parte dos recursos é destinada à obras que não finalizam em um ano fiscal, sendo muitas vezes necessário pelo menos três ou quatro anos. A Diretoria de Infraestrutura do MTur, pensando nisso, fez um TED com uma instituição de ensino para estabelecer um modelo básico de projeto, para facilitar para as prefeituras municipais, diminuindo assim o tempo entre o planejamento e finalização da obra, que atualmente é um gargalo que o MTur enfrenta.

Os TEDs são importantes, pois permitem envolver pesquisadores e profissionais da área na elaboração de políticas, programas e projetos de turismo, estabelecendo uma relação mais profícua entre o MTur e as Universidades, valorizando o conhecimento produzido pela academia.

Outra influência que se percebe na execução orçamentária do MTur, com base na Teoria do Equilíbrio Pontuado, é o macrossistema representado pelos Presidentes, que tem forte influência na forma como o turismo é abordado na agenda política. As ações do MTur dependem da compreensão que os governos têm acerca do setor, como foi demonstrado na agenda simbólica dos Presidentes enviados à Câmara anualmente.

O turismo vem paulatinamente perdendo espaço na agenda política após o segundo mandato do governo Lula. O recurso orçamentário vem caindo ano após ano, em uma queda livre. O aumento orçamentário que houve no governo Bolsonaro está diretamente relacionado a vinculação da Cultura ao MTur, em 2020, e não em maior investimento em turismo.

Desta forma, ouso dizer que não é só uma reforma do Ministério do Turismo que precisa ser feita, mas sim uma reforma na gestão pública. Já passamos por várias reformas, como foi abordado no referencial teórico, desde a gestão patrimonial ao gerencial, em que o Estado passa a ser regulador. No Turismo, o Estado anteriormente era provedor de infraestrutura básica e

turística. Atualmente, o Estado investe em infraestrutura básica e promoção turística. Isso não é exclusividade do MTur no Brasil. Os relatórios da OCDE apontam que a maior parte dos países têm dado esse foco ao turismo. No Brasil, a política de turismo tem sido infraestrutura, isso aparece em todos os planos nacionais de turismo, com o PAC Turismo e o Prodetur.

Nesse sentido, também é necessário pensar em um novo tipo de arrecadação de recursos para o MTur como já acontece em outros países, pois o orçamento vem diminuindo, e as emendas parlamentares retiram a autonomia do MTur.

Por fim, entre as contribuições teóricas e metodológicas dessa pesquisa, tem-se o preenchimento de lacuna do orçamento do Ministério ao utilizar uma teoria pouco conhecida e difundida nos estudos do turismo como a Teoria do Equilíbrio Pontuado, utilizando métodos e técnicas para sustentação e interpretação qualitativa do orçamento nas pesquisas em turismo.

O acesso a informações confiáveis referentes ao orçamento do MTur foi a principal dificuldade da pesquisa, pois existem uma variedade de plataformas como fonte dos dados orçamentários do MTur, em que os dados apresentados são completamente diferentes para as mesmas categorias (dotação inicial, empenhado, liquidado, pago e emendas). Algumas plataformas não apresentam dados de todos os anos, a do Senado por exemplo diponibiliza até 2016. A plataforma da Câmara dos Deputados, oferecida em planilha do Access, os valores referentes ao orçamento liquidado de emendas parlamentares por meio do MTur são maiores que o orçamento liquidado pelo MTur, e não foi possível encontrar explicações plausíveis para compreender isso. No SIOP, os dados disponibilizados eram apenas de 2018 a 2022, o que também dificultou a coleta de dados. Na plataforma +Brasil, os dados estão separados por convênios, o que dificulta a realização de análises mais abrangentes sobre o orçamento total do MTur.

Em relação às entrevistas, também houve dificuldades, pois algumas não foram autorizadas pelo MTur, inviabilizando análises específicas da pesquisa, pois para além das entrevistas com diretores, precisávamos entrevistar servidores de carreira que estão há mais tempo no MTur, pois eles que acompanham a execução do orçamento ao longo do tempo, sobretudo, dos programas e projetos. Para pesquisas futuras, sugere-se entrevistar membros da coordenação e finanças do MTur para esclarecer dúvidas sobre o processo, bem como fazer uma análise detalhada dos investimentos em infraestrutura no país.

REFERÊNCIAS

Acerenza, M. A. (2003). *Administração do turismo: planejamento e direção*. Bauru, SP: Edusc.

Afonso, J. R. (2016). Orçamento público no brasil: história e premência de reforma. *Joaçaba*, 17(1), 9-28. doi: http://dx.doi.org/10.18593/ejjl.v17i1.9555.

Almeida, L. A.; Gomes, R. C. (2018). Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. *Cadernos Ebape.br*, 16(3), 444-455.

Almeida, M. V. (2006). *Matriz de avaliação do potencial turístico de localidades receptoras*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciências da Comunicação. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Amaral Filho, J. (2014). Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: Guimarães, P. F. et al. (Orgs.). *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Andrade, M. P.; Brasil, F. G.; Capella, A. C. N. (2021). Agenda governamental brasileira: discursos presidenciais e Mensagens ao Congresso (1995-2014). *Revista dos Discentes de Ciência Política*, 280-306.

Anjos, F. A. dos. (2004). *Processo de planejamento e gestão de territórios turísticos*: uma proposta sistêmica. Universidade Federal de Santa Catarina.

Azevedo et. al. (2022). O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público. *Rev. Cont. Org*, 16. doi: doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2022.19314.

Baumgartner, F. R.; Breunig, C.; Grossman, E. (2019). *The comparative agendas project. Intellectual roots and current developments*. Oxford: Oxford University Press.

Baumgartner, F. R.; Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Baumgartner, F. R.; Jones, B. D.; True, J. L. (2007). *Punctuated Equilibrium Theory. Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press.

Beni, M. C. (1998). *Análise estrutural do turismo*. São Paulo: Senac.

Beni, M. C. (2006). *Política e Planejamento do turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.

Beni, M. C. (2017). *Entendendo o novo turismo na economia colaborativa e compartilhada*. A evolução tecnológica e os impactos na gestão estratégica e no marketing de Turismo: e-Tourism. São Paulo: ANPTUR.

Beni, M. C., Moesch, M. M. (2017). A teoria da complexidade e o ecossistema do turismo. *Turismo – Visão e Ação*, 19(3).

Beyer, D. et al. (2022). Punctuated Equilibrium and the Comparative Study of Policy Agendas Tracing Digitalization Policy in Germany. *Polit Vierteljahresschr*, 63, 275–294. doi: doi.org/10.1007/s11615-022-00400-y

Bezerra, M. M. d. O. (2002) *Turismo e financiamento:* o caso brasileiro à luz das experiências internacionais. (Tese de Doutorado). Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, Brasil.

Bijos, D. (2019*). Federalismo e accountability no Brasil: os efeitos da responsabilização e da avaliação de políticas públicas sobre o desempenho governamental*. (Tese de Doutorado).

Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil.

Bobbio, N. (2004). *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

Boisier, Sergio. (2000) Desarrollo (Local): de qué estás hablando? In: Becker, D. F. & Bandeira, P. S. (Orgs). *Desenvolvimento Local e Regional: Determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul, EDUNISC.

Boora, S. S.; Dhankar, S. (2017). Foreign Direct Investment and its impact upon the Indian Hospitality Industry. *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 6 (1).

Bordini, C. V. (2007). *O processo de descentralização da gestão pública do turismo no estado de Santa Catarina*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciências da Comunicação. Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil.

Braga, D. C. (2007). *Planejamento turístico: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Bramwell, B.; Lane, B. (1993): Sustainable tourism: an evolving global approach. *Journal of Sustainable Tourism*, 1(1), 1-5. doi: doi.org/10.1080/09669589309450696

Brandão, P. R. B. (2013). *Territórios do turismo, territórios de todos? Um estudo comparado sobre urbanização e formação de territórios em balneários turísticos do Nordeste do Brasil.* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Geografia. Recife, PE, Brasil.

Brasil, F. G. (2013). Políticas participativas e a nova literatura de análise de políticas públicas: Novos horizontes para agenda de pesquisa. *RG&PP*, 3(1): 44-61.

Brasil, F. G; Capella, A. C. N. (2019). Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 24(78), 1-22. doi: doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.76950

Brasil. (1964). *Lei nº4320/64*. Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Brasil. (2018) *Cartilha parlamentar* 2018-2019. Brasília.

Brasil. Câmara dos Deputados. (s/d). *LOA - Lei orçamentária anual*. Brasília.

Brasil. *Decreto nº 11.416, DE 16 de fevereiro de 2023*. Brasília, DF.

Brasil. Enap. (2013). *Orçamento público: visão geral*. Brasília: Enap.

Brasil. Enap. (2014a). *Gestão do orçamento público*. Brasília: Enap.

Brasil. Enap. (2014b). *Módulo 4: classificações orçamentárias*. Brasília: Enap.

Brasil. Enap. (2017a). *Introdução ao orçamento público – módulo I: Entendendo o orçamento público*. Brasília: Enap.

Brasil. Enap. (2017b). *Introdução ao orçamento público: Módulo II receita e despesa pública*. Brasília: Enap.

Brasil. Ministério do Turismo. (2003). *Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas 2003/2007*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2005). 7 º - *Relatório de Atividades do Ministério do Turismo*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2007). *Plano Nacional de Turismo: Uma viagem de inclusão2007/2010*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2009). *Relatório de gestão*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2010). *Relatório de gestão*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2010). *Segmentação do turismo e o mercado*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2011). *Relatório de gestão*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2012). *Relatório de gestão*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2013a*) Plano Nacional de Turismo 2013-2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2013b). *Relatório de gestão*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2014). *Relatório de gestão*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2015). *Relatório de gestão*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2016). *Relatório de gestão*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2017). *Portaria MTur nº 39, de 10 de março de 2017*. Regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2017). *Relatório de gestão*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2018). *Plano Nacional de Turismo 2018-2022*. Brasília - DF.

Brasil. Ministério do Turismo. (2018). *Portaria MTur nº192, de 27 de dezembro de 2018*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2018). *Prodetur +Turismo*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2018b). *Relatório de gestão*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2019). *Relatório de gestão*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2020). *Relatório de gestão*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2021). *Relatório de gestão*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2022). *Relatório de gestão*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2023). *Relatório de gestão*. Brasília: MTur.

Brasil. Palácio do Planalto. (2008). *Lei Geral do Turismo*. Brasília: Planalto.

Bresser Pereira, L. C. (2015). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista Do Serviço Público*, 47(1), 07-40. doi: doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702.

Bresser Pereira. L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. 120(1).

Brusadin, L. B. (2005). Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. *Revista Hospitalidade*, *2*(2), 87–112.

Buta, B. O.; Teixeira, M. A.C. & Schurgelies, V. (2018). Accountability nos atos da administração pública federal brasileira. *Pretexto*, 19(4), 46-62. doi: doi.org/10.21714/pretexto.v19i4.5715

Butler, R. W. (1980). The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources. *Canadian Geographer*, 24(5), 1-2.

Capella, A.C.N; Brasil. F. G. (2015). Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e

interesses na formulação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público Brasília*, 66 (3) 449-474.

Capella, A.C.N; Brasil. F. G. (2022). Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. *Rev. Sociol. Polit*., 30(17).

Carneiro, F. H. S. (2018). *O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Educação Física. Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil.

Carrillo, I. H.; Fernández, J. I. P. (2018). Measuring the inclusiveness of international financing to tourism in Latin America and the Caribbean. *Investment Management and Financial Innovations*, 15(3), 15-34. doi: 10.21511/imfi.15(3).2018.02.

Carvalho, D. I. (2018). Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. *Rev. Serv. Público Brasília*, 69(1), 85-110.

Carvalho, D. I. de. (2017). *Análise da execução orçamentária do Distrito Federal entre 2000 e 2015, sob a perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado*. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil.

Castro S.B.E. (2016). *Políticas públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004-2011):* prioridades e distribuição de recursos durante os processos de elaboração e execução orçamentária. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná.

Castro, S. B. E. d.; Miliani, F. G.; Santos, T. O. D.; Starepravo, F. A.; Mezzadri, F. M. (2019). Parlamentares paranaenses e a alocação de emendas orçamentárias no esporte. *J. Phys. Educ*. 30. doi:10.4025/jphyseduc.v30i1.3072.

Confederação Nacional de Municípios. (s/d). *Perguntas e respostas: transferências voluntárias - emendas especiais*. Recuperado de https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/20052020_Perguntas_Respostas.pdf.

Cooper, C. et al. (2001). *Turismo: princípios e práticas*. Porto Alegre, Bookman.

Costa, C., & Buhalis, D. (2011). *Tourism management dynamics: trends, management, and tools*. Routledge.

Costa, D. C. (2020). *Análise crítica sobre a nova Emenda Constitucional n. 105/2019*. Jus.com.br, Art. Recuperado de https://jus.com.br/artigos/79664/analise-critica-sobre-a-nova-emenda-constitucional-n-105-2019.

Costa, J. M.; Vital, T. W. (2018). Programa de aquisição de alimentos: uma análise incremental no período de 2003 a 2016. *Revista Interface*, 15(2).

Costa, P. V. (2022). *Três ensaios sobre mudança institucional no Tribunal de Contas da União*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil.

Costa, W. P. (2017) Orçamento público: a importância do orçamento participativo na gestão pública. *Rev. Controle*, Fortaleza, 15(2), 210-234.

Coutinho, A. C.; Nóbrega, W. R.M. (2019). Governança em destinos turísticos: desafios na sociedade contemporânea. *RBTur*, 13(3), 55-70.

Cruz, M. S. (2020). El ciclo de vida de los instrumentos de planificación turística: el caso de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*. 52(205), 507-528.

Cruz, R. C. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2002.

Cruz, R. E. D. (2009). *Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil.

Cunha, L. (2008). Avaliação do potencial turístico. *Jornal of tourism studies*, 1(1), 21-40.

Dantas, A. V. S. (2016). *L'Influence des acteurs internationaux sur la politique du tourisme au Brésil*. Institut d'études politiques de Paris. Programme doctoral Science politique, mention Relations internationales.

Demo, P. (1995). *Metodologia científica em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas.

Dias, R. (2003). *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.

Domingos, F. D. O. (2018). *A política de regionalização do turismo no Vale do Ivaí: uma análise a partir do conceito de desenvolvimento regional*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual de Londrina, PR, Brasil.

Duda, J. I. M.; Araujo, L. M. (2014). Polos de turismo no Nordeste do Brasil: crescimento, desenvolvimento e escassez de conhecimento. *Caderno Virtual de Turismo*, 14(3), 204-218.

Durán-Román, J.L.; Cárdenas-García, P.J.; Pulido-Fernández, J.I. (2021). Tourist tax to improve sustainability and the experience in mass tourism destinations: the case of Andalusia (Spain). *Sustainability*, 13(42). doi: doi.org/10.3390/su13010042.

Ensslin, L. et al. (2010). *ProKnow-C, Knowledge Development Process-Constructivist*. Processo técnico com patente de registro pendente junto ao INPI. Brasil: Instituto Nacional de Propriedade Industrial.

Espinosa, S.; Martínez, J.; Martell, C. (2018). ¿Por qué algunos municipios en México son mejores recaudadores de impuesto predial que otros? *Gestión y política pública*, 27(2), 375-395.

Fayos-Solá, E. (1996). Tourism policy: a midsummer night's dream? *Tourism management*, 17(6), 405-412.

Fazito, M. (2012). Turismo Crítico. *IX Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*. ANPTUR.

Fazito, M. (2013). *Competing rationalities of tourism development in the Espinhaço Range Biosphere Reserve, Brazil*. (Tese de Doutorado). School of Geography, Planning and Environmental Policy. University College Dublin. Dublin, Ireland.

Fazito, M. (2020). O futuro do turismo. *Cenário,* 8(14), 6-16). doi:10.26512/revistacenario.v8i14.31957.

Fittipaldi, I.; Costa, S. F.; Araújo, C. M. C. (2017). O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista? *Rev. Serv. Público Brasília*, 68(3), 611-630.

Flink, C. M. (2017). Ordering chaos: the performance consequences of budgetary changes. *The American Review of Public Administration*, 48(4), 291–300. doi:10.1177/0275074016687072.

Fonseca, M. A. P. (2005). *Espaço, políticas de turismo e competitividade*. Natal, RN: EDUFRN-Editora da UFRN.

Forte, M. O.; Vieira, L. M. E. d R. (2021). A eficiência no planejamento orçamentário influencia a condição financeira dos estados brasileiros? *Research, Society and Development*, 10(11).

doi: http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i11.19947.

Fratucci, A. C.; Moraes, C. C. de A. (2020). Inventário da oferta turística: reflexões teóricas para o planejamento e ordenamento do espaço turístico. *Caderno Virtual de Turismo*, 20(1).

Freya, H. (2008) Justice tourism and alternative globalisation. *Journal of Sustainable Tourism*, 16(3), 345-364. doi: 10.1080/09669580802154132.

Fundtur. (2017). *Relatório final programa classificação dos municípios*. Brasil.

Fuster, F. (1971). *Teoria y Técnica del Turismo*. Madrid: Nacional.

Galdino, M. C; Andrade, M.E.M.C. (2020). Aderência dos orçamentos dos estados brasileiros à luz da teoria do equilíbrio pontuado. *Revista do Serviço Público (RSP),* 71(4).

Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, 35(2), 57-63.

Goeldner, C.; Ritchie, B; Mcintosh, R. W. (2002). *Turismo: princípios, práticas e filosofias*. Porto Alegre: Bookman, 2002.

Gomes, B. M. A. (2015). *Políticas públicas de turismo: interação empresários-setor público em Curitiba sob a ótica institucional*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, PR, Brasil.

Gomes, C. S. C. D. (2019). *Potencial turístico de destinos: proposição de um modelo de avaliação com base nos recursos endógenos*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Turismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN, Brasil.

González, R. C. L. (2018) Planificación Y Gestión Territorial Del Turismo. *Polígonos. Revista de Geografía,* 30, 13–26.

González, R. C. L. (2018). Planificación y gestión territorial del turismo. *Polígonos Revista de Geografía,* 30,13–26.

Hall, C. M. (2001). *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto.

Harvey, D. (2008). *O neoliberalismo: histórias e implicações*. São Paulo: Edições Loyola.

Harvey, D. (2018). *A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.

Hidalgo, I. C.; Fernàndez, J. I. P. (2020). El papel de España en la cooperación para el desarrollo en materia de turismo en América Latina y el Caribe. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 29(4), 1057-1075.

Higgins-Desbiolles, F. R. R.; Ruhanen, L. (2021). COVID-19 and a justice framework to guide tourism recovery. *Annals of Tourism Research*, 91.

Hintze, H. C. (2013). *Espetáculos e invisibilidades do discurso legitimador do turismo*. (Tese de Doutorado). Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Universidade de São Paulo. Piracicaba, SP, Brasil.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. *Coeficiente de Gini*. Fortaleza, CE.

Jamal, B.T.; Getz, D. (1995). Collaboration theory and community tourism planing. *Annals of Tourism Research,* 22(1), 186-204.

Jamal, T; Dredge, D. (2015). Tourism and Community Development Issue. In *Tourism and Development: Concepts and Issues*. Sharpley, R. & Telfer, D. J. (Eds). Aspects of Tourism:

63.

Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). A model of choice for public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 325–351.

Kaplaner, C.; Steinebach, Y. (2022). Why we should use the Gini Coefficient to assess punctuated equilibrium theory. *Political Analysis*, 30, 450-455. doi: 10.1017/pan.2021.25.

Koski, C. and Workman, S. (2018). Drawing practical lessons from punctuated equilibrium theory. *Policy & Politics*, 46(2), 293-308. doi: 10.1332/030557318X15230061413778.

Kovari, J. (2016). Applying punctuated equilibrium theory to municipal and county operating and capital budgets. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 28(4), 405-435. doi: 10.1108/ JPBAFM-28-04-2016-B001.

Kovari, John (2016). Applying punctuated equilibrium theory to municipal and county operating and capital budgets. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 28(4), 405-435. doi:10.1108/JPBAFM-28-04-2016-B001.

Krippendorf, J. (2001) *Sociologia do turismo:* por uma nova compreensão do lazer e das viagens. São Paulo: Aleph.

Kuhlmann, J.; Van der Heidjen, J. (2018). What is known about punctuated equilibrium theory? And what does that tell us about the construction, validation, and replication of knowledge in the policy sciences?. *Review of Policy Research*.

Lemos, C. C. (2013). Planejamento do turismo em âmbito federal: uma análise dos instrumentos utilizados e dos investimentos no setor. *Rev. Adm. Pública,* 47(6),1401- 1427.

Lickorish, L. J.; Jenkins, C. L. (2000). *Introdução ao turismo*. Rio de Janeiro: Campus.

Lima, R. M. M de. (2017) *Turismo, políticas públicas e desenvolvimento: uma avaliação do programa de regionalização do turismo nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014)*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN, Brasil.

Lima, R. M. M. de, Costa, J. B. A. da. (2020). Análise dos investimentos públicos para o fomento do turismo no Rio Grande do Norte (2004-2014). *RITUR: Revista Iberoamericana de Turismo*, 10(1), 145-152. doi: 10.2436/20.8070.01.170.

Lundgren, M. Squatrito, T. Tallberg, J. (2018). Stability and change in international policy-making: A punctuated equilibrium approach. *Rev Int Organ*, 13, 547-572. doi: 10.1007/s11558-017-9288-x.

Macêdo, M. B. (2018). *Quando planos públicos são elaborados por consultorias privadas: o PRODETUR/NE e a terceirização na política pública de turismo*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Geografia Humana. Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil.

Maracajá, K. F. B.; Pinheiro, I. de F. S. (2020). Gestão Pública e governança local do município turístico de Bodoquena-MS [Brasil]. *Rosa dos Ventos*, 12(3).

Martoni, R. M.; Perdigão, P. M. M. (2019): Teorias do turismo: os espelhos dos métodos. *Revista Turydes: Turismo y Desarrollo*, 26.

Matias-Pereira, J. (2014). *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas.

McIntosh, R. W.; GOELDNER, C. R.; RITCHIE, J. R. B. (1999). *Turismo: planeación, administración y perspectivas*. México: Limusa.

Melgarejo, A. M.; López, I. S.; Bercial, R. A. (2018). La planificación y la gestión como herramientas de desarrollo de los destinos turísticos. *Revista Turydes: Turismo y Desarrollo*, 25.

Mendonça Sobrinho, M. D. S. (2018). Perdas e ganhos de office e policy payoffs em três ministérios brasileiros. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil.

Meng, Q.; Ziteng F; (2021). Punctuations and diversity: exploring dynamics of attention allocation in China's E-government agenda. *Policy Studies*, doi:10.1080/01442872.2021.1961719.

Moesch, M. M. (2002). *A produção do saber turístico*. 2 ed. São Paulo: Contexto.

Molina, S. (2005). *Turismo: metodologia e planejamento*. Bauru, SP: Edusc.

Molina, S.; Rodriguez, S. (2001). *Planejamento integral do turismo: um enfoque para a América Latina*. Bauru, SP: Edusc.

Moreira, T.J. R. V; Santos, M. R.; Moreira, A. L. (2021). *Estatística básica*. Teresina: EdUESPI.

Mota, L. F. (2021). Ciência das políticas públicas: reflexões sobre sua diversidade analítica. *Revista Sociedade e Estado*, 36(1).

Muhammad A. N.; Sallahuddin H. (2016). Investment and Tourism: Insights from the Literature. International. *Journal of Economic Perspectives*, 10(4), 581-590.

Nagathisen, K.; Wee, V. (2020). Contextualizing the issue of touristification in Asia. *International Journal of Tourism Cities*. 6(4), 999 – 1013.

Nascimento, V. L. Q. (2015). Políticas públicas de turismo na Amazônia Brasileira: sua ascensão às agendas do Amazonas e do Pará. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Universidade Federal do Pará. Belém, PA, Brasil.

Oliveira, F. M. de. (2008). As Políticas de Turismo no Brasil nos Anos Noventa. *Turismo em Análise*, 19(2).

Oliveira, J. L. S. et al. (2022). Análises da governança turística com base nas visões de ex-ministros do turismo do Brasil. *RBTUR*, 16. doi: https://doi.org/10.7784/rbtur.v16.2426.

Oliveira, L. S. Q. F. (2019). *Orçamento público na história do constitucionalismo brasileiro: a lei 4.320/64 e a permanência do projeto políticoinstitucional militar na constituição de 1988*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-raduação em Direito. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, CE, Brasil.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2018). *OECD Tourism Trends and Policies 2018*. OECD Publishing: Paris.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2018). *OECD Tourism Trends and Policies 2018*. OECD Publishing: Paris.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2020). *OECD Tourism Trends and Policies 2020*. OECD Publishing: Paris.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2020). *OECD Tourism Trends and Policies 2020*. OECD Publishing: Paris.

Paiva, R. A. (2011). A metrópole híbrida: O papel do turismo no processo de urbanização da Região Metropolitana de Fortaleza. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil.

Paiva, R. A.; Comin, H. Sobre a relação turismo e urbanização. *Revista Pós*. 20(33).

Panosso Netto, A.; Trigo, L. G. G. (2009). *Cenários do turismo brasileiro*. Aleph: São Paulo.

Pares, A.; Valle, B. (2006). A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In *Planejamento e orçamento governamental*. Giacomoni, J. & Pagnussat, J. L. (Orgs). – Brasília: Enap.

Paula, L. F.; Pires, M. (2017). Crises e perspectivas para a economia brasileira. *Estudos Avançados*, 31(89). doi: 10.1590/s0103-40142017.31890013.

Pimentel, M.; Pimentel, T. D. (2011). A trajetória das políticas públicas de turismo brasileiras 1930-2010. *XXV Encontro da ANPAD*.

Pimentel, T. D. (2016). El método ODIT (Observación, Desarrollo e Ingeniería Turística) y su uso para la planificación estratégica y el desarrollo de los destinos turísticos. *Revista Espiga*, 15(31), 45-57.

Pires, J. S. D. B; Motta, W. F. (2006). A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 25(2),16-25

Quintanilla, T. L. G. y Vargas, M. R. (2019). Análisis jurídico de la inversión turística en el estado de Tlaxcala, México. *Revista Turydes: Turismo y Desarrollo*, 27.

Rahmafitria, F., Pearce, P. L., Oktadiana, H., & Putro, H. P. H. (2020). Tourism planning and planning theory: Historical roots and contemporary alignment. *Tourism Management Perspectives, 35*. doi:10.1016/j.tmp.2020.100703.

Rebollo, J. F. V. et al. (2001). *Planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible*. Instituto Universitario de Geografía: Alicante.

Richards, G., & Hall, D. (2000). *Tourism and sustainable community development*. Routledge: London.

Rodrigues, M. F. L. (2020). *Turismo: um novo olhar - planejamento, oportunidades e estratégias.* Confederação Nacional de Municípios: Brasília, DF.

Rodrigues, S. B. (1985). Processo decisório em Universidades: teoria III. *Rev. Adm. Pública*. 19 (4), 60-75.

Rostow, W. W. (1960). *The stages of record copy economic growth: a non-communist manifesto*. Manifesto. University Press: Cambridge.

Sá, G. J. G.; Silvestre, H. C. (2019). A Teoria de Equilíbrio Pontuado na Distribuição Orçamentária Brasileira: Uma Análise dos Governos Estaduais e Distrito Federal. *VI Encontro Brasileiro de Administração Pública*.

Sampaio, A. C. M. (2019). *As contradições da "Geografia do Turismo" como um subcampo de conhecimento da Geografia*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil.

Santos, A. J. (2001). Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração municipal. *REAd: revista eletrônica de administração*, 7(4).

Santos, F. R. et al (2017). O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. *Rev. Serv. Público Brasília*. 68(1), 191-212.

Santos, G. E. de O., & Kadota, D. K. (2012). *Economia do turismo*. São Paulo: Aleph.

Seabra, R. (2018). *Orçamento para 2019 prevê R$ 13,7 bilhões para emendas parlamentares*. Agência Câmara Notícias. Recuperado de https://www.camara.leg.br/noticias/544564-orcamento-para-2019-preve-r-137-bilhoes-para-

emendas-parlamentares/.

Sebók, M.; Baázs, A. M. Molnár, C. (2022). Punctuated equilibrium and progressive friction in socialist autocracy, democracy and hybrid regimes. *Journal of Public Policy*, 42, 247-269. doi:10.1017/S0143814X21000143

SEN, A. (2001). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

Sessa, A. (1976). The Tourism Policy. *Annals of Tourism Research*, 3(5) 234-247.

Sharpley, R. (2015). *Tourism: a vehicle for development? In: tourism and development: concepts and issues*. Channel View Publications: Bristol.

Silva et al. (2020). Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Estado do Rio de Janeiro (2002-2018). *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 28(1), 27-46. doi: https://doi.org/10.18359/rfce.4106.

Silva, F. B. Ziviani, P. (2020). *O incrementalismo pós-constitucional e o enigma da desconstrução: uma análise das políticas culturais*. IPEA.

Silva, G. A. B.; Passador, J. L. (2016). Redistribuição fiscal para o desenvolvimento turístico local e regional. *Revista de Administração Pública*. 50(4), 587-610.

Silva, Iata Oliver Fernandes. (2007). O avanço da rede hoteleira em Salvador e na Costa dos Coqueiros — 1996 a 2006. *Observatório de Inovação do Turismo – Revista Acadêmica*, 2(3).

Silva, M. C.; Nascimento, J. C. H. B.; Silva, J. D.G. (2020). Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Estado do Rio de Janeiro (2002-2018). *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, 28(1). doi: doi.org/10.18359/rfce.4106.

Silva, R. C. (2020). *A interferência parlamentar no orçamento do Ministério do Turismo: discurso e realidade das políticas públicas de turismo no Brasil*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Turismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN, Brasil.

Silva, R. C. da; Fonseca, M. A. P. da. (2017). Os investimentos do Ministério do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo: desencontros da política governamental no interior potiguar. *Caderno Virtual de Turismo*. 17(3), 148-165.

Silvestre, H. C.; Araújo, J. F. F. E. (2015). Teoria do equilíbrio pontuado nas políticas públicas brasileiras: o caso do Ceará. *RAC*, 19(6), 696-711.

Solha et al. (2010). Estâncias Turísticas do Estado de São Paulo: Apontamentos Históricos sobre suas Origens, Situação Atual e Perspectivas de Desenvolvimento. *VII Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*.

Solha, K. T. (2004). *Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil.* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciências da Comunicação. Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil.

Tasso, J. P. F.; Moesch, M. M.; Nóbrega, W. R. M. (2021) Reincorporação da Ética às Políticas Públicas de Turismo: uma necessária reflexão no combate às consequências do Covid-19. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 15(1), 21-41. doi: http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v15i1.2141.

Telfer, J. D.; Sharpley, R. (2002) *Aspects of tourism. Tourism and development: concepts and issues.* England: Multilingual Matters.

Todaro, M. P. Smith, S. (2014). *Economic development*. The George Washington University: New York.

Todesco, C. (2013). *Estado e produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal: uma análise fundada nas dimensões da vida política*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil.

Todesco, C., & Adelino, I. S. S. (2021). A distribuição geográfica dos investimentos públicos em turismo no Brasil de 2003 a 2018. *Cenário: Revista Interdisciplinar Em Turismo E Território*, *9*(2), 171–187. doi: doi.org/10.26512/revistacenario.v9i2.35012.

Todesco, C., & Silva, R. C. (2021). Planejamento setorial e execução orçamentária em turismo no Brasil (2003-2018). *Revista Brasileira De Pesquisa Em Turismo*, 15(2). doi: https://doi.org/10.7784/rbtur.v15i2.1986.

Todesco, C.; Silva, R. C. d. (2021). Planejamento setorial e execução orçamentária em turismo no Brasil (2003-2018). *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo* , 15 19-86.

Torres, F. R., Martínez, E.E.V., & Beserril, J.B. (2017). Potencial Turístico en micro destinos con intervención pública: criterios de valoración. *Cultur*, 11(1), 89-113.

Torres, M. D. F. (2004). *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Trentin, F. Fonseca Filho, A. S. (2020). Gestão pública em turismo: coordenação e comunicação no processo de inventário da oferta turística. *Caderno Virtual de Turismo*, 20(1). doi: https://doi.org/10.18472/cvt.20n1.2020.1768.

Tribunal de Contas da União. (2017). *Acórdão 1948/2017*. Brasília: DF.

Tribunal de Contas da União. (2018). *TCU – 2018*. Brasília: DF.

Trindad, B.da S. César, P. A. B.; Vianna, S. L. G. (2019). Governança do Turismo: planejamento e gestão local e regional em Gramado – RS, Brasil. *Rosa dos Ventos - Turismo e hospitalidade,* (11) (3), p. 653-663. doi:10.18226/21789061.v11i3p653

True, J. L. Jones, B. D; Baumgartner, F. R. (2006). *Punctuated-equilibrium theory explaining stability and change in public policymaking. Theories of the policy process*. University of North Carolina: North Carolina.

Valenzuela, A. A. (2017). Patrimonio, turismo y mercado inmobiliario en Tepoztlán, México. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 15(1) 181- 193.

Van der Heidjen, J.; J.Kuhlmann, J. (2018). Assessing policy process knowledge: a systematic review of three theoretical approaches that are applied to cases of policy change. *European Policy Analysis*, 4(1).

Vargas, L. S.; Monroy, H. C. (2020) Financiación del turismo sostenible en méxico mediante el impuesto sobre hospedaje. *Gran Tour: Revista de Investigaciones Turísticas*, 21, 102-122.

Velasco, M. (2016). Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. *Pasos*. 4(3), 577-594.

Vellas, F.; Bécherel, L. (1995) *International Tourism: An Economic Perspective*. Basingstoke: Macmillan.

Vieira, D. P; Hoffmann, V. E.; Alberton, A. (2018). Investimentos públicos, competitividade e desenvolvimento: um estudo em destinos turísticos brasileiros. *Revista De Administração* Pública, 52(5), 899-917.

Vieira, M. M. F. & Zouaiin, D. M. (2006). *Pesquisa qualitativa em administração***.** 2 ed. FGV Editora: Rio de Janeiro.

Vieira, M. M. F. (2006). Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In *Pesquisa qualitativa em administração*. Vieira, M. M. F. & Zouaiin, D. M. (Orgs). FGV Editora: Rio de Janeiro.

Weaver, D. (2006). *Sustainable Tourism: Theory and Practice*. Elsevier.

Wordliczek, L. (2021). Between incrementalism and punctuated equilibrium: the case of budget in Poland, 1995-201. Cent. Eur. J. *Public Policy*,15(2), 14-30. doi: 10.2478/cejpp-2021-0007.

WTTC. (2018). *Domestic tourism*. Recuperado de https://www.wttc.org/publications/2018/domestic-tourism/.

WTTC. (2019). *Economic impact research*. Recuperado de https://www.wttc.org/economic-impact/country-analysis/country-data/.

Yamamoto, J. A. (2022*)*. Alocação dos recursos públicos federais em Infraestrutura turística no brasil realizada pelo Ministério do Turismo - MTur: relações entre os critérios institucionais e a influência política. *Turismo Visão e Ação*, 24(2), 360-390.

Yildirim, T. M. (2022). Stability and change in the public's policy agenda: a punctuated equilibrium approach. *Policy Sciences*, 55, 337-350. doi: doi.org/10.1007/s11077-022-09458-2.

Zappellini, M. B., & Feuerschütte, S. G. (2015). O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. *Administração: Ensino E Pesquisa*, 16(2), 241-273. doi: 10.13058/raep.2015.v16n2.238.

Zucker, L. G. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology*, 13, 443-464.

ANEXOS

Anexo A – Tabela TEDS

Tabela 8 – **TEDS.**

	ANO		Objeto	Valor
SNDCT	2019 e 2020	FUB UnB	Desenvolvimento de referenciais metodológicos para implantação do Plano nacional de Qualificação em Turismo [...]	2.967.800,00.
SNDCT	2019	IFTO	Oferta de vagas em cursos de idioma inglês e Espanhol na modalidade “Educação a distância – semipresencial.	3.818.868,00
SNDCT	2020	IFSul	Curso de Formação continuada ou qualificação profissional (FIC)	1.111.080,00
SNDCT	2020	IFSULDEMINAS	Curso de Formação continuada ou qualificação profissional (FIC)	1.007.100,00
SNDCT	2020	IFPR	Ofertar CURSOS de especialização em Atrativos culturais e naturais para guias de turismo habilitados no Cadastur como “Guia Regional” dos estados da macrorregião sul.	910.800,00
SNDCT	2020	IFPB	Ofertar Cursos de Especialização em Atravos Turíscos Culturais e Naturais para Guias de Turismo habilitados no Cadastur como "Guia Regional" dos estados da macrorregião Nordeste	1.316.040,00
SNDCT	2020	UNIRIO	Ofertar Cursos de Especialização em Atravos Turíscos Culturais e Naturais para Guias de Turismo habilitados no Cadastur como "Guia Regional" dos estados da macrorregião Sudeste.	1.871.456,40
SNDCT		UFT	Ofertar Cursos de Especialização em Atravos Turíscos Culturais e Naturais para Guias de Turismo habilitados no Cadastur como "Guia Regional" dos estados das macrorregiões Norte e Centro-Oeste.	967.680,00
(SNDTur)	2020	UFF	"Qualificar Gestores Públicos e Privados do Turismo nos municípios do estado do Rio de Janeiro, prioritariamente aqueles que integram o Mapa do Turismo no estado do Rio de Janeiro".	440.454,00
(SNDTur)	2021	UFMA	Desenvolvimento e oferta de cursos de capacitação/qualificação e conteúdos informativos, para pessoas que atuam na linha de frente do turismo com vistas a exceleência no atendimento ao turista.	2.791.470,00
(SNDTur)	2022	MCOM	??????????????	350.118,80
(SNDTur)	2022	UFF	Qualificar Guias de Turismo habilitados no Cadastur como "Guia Regional" dos estados da macrorregião Sudeste, com a oferta de cursos de	966.720,00

			Especialização em Atrativos Culturais e NaturaiS.	
SNAIC	2020	UFSC	Realização de estudos e pesquisas relacionados ao planejamento do transporte turístico de passageiros no Brasil.	1.399.555,00
SNAIC	2020	UnB	Elaboração de cartilha do Plano Diretor orientado ao Turismo	460.200,00
SNAIC	2020	UFPR	Alinhamento estratégico do PRT.	507.936,28
SNAIC	2020	UFJF	Realização de pesquisas, análises, composição e planejamento de um acervo digital, composto basicamente por informações, imagens, áudios, vídeos e outros de domínio público ou de uso Cedido	399.726,00
SNAIC	2021	UFF	Desenvolvimento de curso de capacitação básica com conteúdo didático-pedagógico, em modelo EAD assíncrono e autoinstrucional, para o programa básico de capacitação de Condutores de Turismo NáuTco	299.144,00
SNAIC	2021	COMANDO DA FORÇA DE SUBMARINOS	Transporte marítimo e afundamento controlado de Carro de Combate cedido pelo Exército Brasileiro e, também, de um helicóptero SH-3 doado pela Marinha do Brasil para criação de recifes artificiais e desenvolvimento de atividades de mergulho contemplativo.	215.737,56
SNAIC	2021	UFSC	Estudos e projetos voltados à melhoria da infraestrutura do turismo náutico no Brasil.	$ 2.780.300,00
SNAIC	2022	FURG	Disponibilizar no Portal Brasileiro de Dados Geoespaciais da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) uma base de dados geoespaciais costeiros e marinhos da Região Sudeste do Brasil, correspondente à categoria 1 (Usos e Atividades Humanas) do Planejamento Espacial Marinho, com descritores específicos para Turismo	900.276,00
SNAIC	2022	FURG	Disponibilizar, no Portal Brasileiro de Dados Geoespaciais da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), uma base de dados geoespaciais costeiros e marinhos da Região Sul do Brasil, correspondente à categoria 1 (Usos e Atividades Humanas) do Planejamento Espacial Marinho, com descritores específicos para Turismo	440.069,20
SE	2021	UFPA	o Mapeamento de Competências das 274 unidades organizacionais do MTur	348.400,00

Fonte: Organizado a partir de Ministério do Turismo, 2023

*(SNDCT)- Secretaria Nacional de Desenvolvimento e Competitividade do Turismo; (SNDTur)-SECRETARIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO E COMPETITIVIDADE DO TURISMO; SNAIC- Secretaria Nacional de Atração e Investimentos, Parcerias e Concessões; SE- SECRETARIA EXECUTIVA

**TEDS da Secretaria Especial da Cultura não foram consideradas na análise.

APÊNDICEs

Apêndice A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Tcle (Res. 466/2012-Cns)

Este é um convite para você participar da pesquisa: **Execução orçamentária do Ministério do Turismo no período de 2003 a 2022: uma análise a partir da Teoria do Equilíbrio Pontuado**, que tem como pesquisadora responsável a **Profa. Me. Edilene Adelino Pequeno,** a ser desenvolvida sob a orientação da Profa. Dra. Kerlei Eniele Sonaglio e co-orientação da Profa. Dra. Carolina Todesco.

Esta pesquisa pretende compreender a autonomia do Ministério do Turismo na execução orçamentária do Órgão a partir da Teoria do Equilíbrio Pontuado no período de 2003 a 2022. A relevância deste estudo se justifica por se vislumbrar como oportunidade e ferramenta que direciona pesquisadores e profissionais para discutir e compreender a alocação dos recursos públicos federais para o turismo, identificando quais as políticas, mecanismos e paradigmas influenciam as formas de gerir e estruturar o planejamento orçamentário público no setor. Bem como ser capaz de preencher lacunas tanto no campo teórico como no prático, tendo em vista a carência de estudos com esta temática na área.

Sua participação é voluntária, o que significa que você poderá desistir a qualquer momento, retirando seu consentimento, sem que isso lhe traga nenhum prejuízo ou penalidade, inclusive quando não se sentir à vontade na resposta de perguntas de caráter obrigatório. Estima-se a duração de, no mínimo, 60 minutos. Sua participação no referido estudo será no sentido de ofertar uma entrevista que será realizada presencialmente, através de roteiro semiestruturado.

Todas as informações coletadas serão utilizadas somente pela pesquisadora a fim de atender aos objetivos da pesquisa e mantidas em absoluto sigilo, assegurando assim sua confidencialidade e privacidade dos que tomarem parte na pesquisa. Os dados poderão ser utilizados durante encontros e debates científicos e publicados, preservando o anonimato dos participantes.

Durante a realização da pesquisa poderão ocorrer eventuais desconfortos emocionais em decorrência da aplicação da entrevista. Os riscos envolvidos na participação desta pesquisa decorrem do eventual desconforto que os participantes poderão sentir ao responder as perguntas mediadas pelo entrevistador com informações pessoais e profissionais. São exemplos de desconfortos possíveis: (I) cansaço ou aborrecimento ao responder o questionário; (II) constrangimento ao responder algum questionamento; (III) alterações de comportamento durante gravação de áudio ou vídeo; (IV) receio de ser identificado por outrem; dentre outros.

No entanto, esses riscos serão minimizados mediante esclarecimentos de que o entrevistado poderá se retirar da pesquisa a qualquer momento. Todo o procedimento garantirá sua identidade preservada, bem como a garantia de sigilo de todas as informações prestadas. O respondente poderá omitir-se de respostas quanto a algum questionamento feito pela pesquisadora durante a entrevista.

Os riscos passam a ser ainda potencialmente mitigados e minimizados ao passo que todos os participantes são detentores dos direitos e garantias aqui relatados, quanto aos riscos, danos e ressarcimento, bem como após o período de guarda de 5 (cinco) anos, todos os documentos serão deletados. Além disso, apenas os envolvidos aplicarão o questionário e farão o seu devido arquivamento. Ainda há riscos do contexto da pandemia atual do SARS-CoV2 (COVID-19), por ser realizada de forma presencial. Esses riscos poderão ser minimizados seguindo os protocolos de segurança direcionados pelas autoridades governamentais, tais como: uso de máscaras, álcool em gel e distanciamento social.

Durante o período da pesquisa você poderá tirar dúvidas com Edilene Adelino Pequeno, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) por meio dos contatos: 063

981292228, ou edilenepequeno@gmail.com.

Você ainda tem o direito de se recusar a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem nenhum prejuízo para você. Os dados por você fornecidos serão confidenciais e serão divulgados **apenas em congressos ou publicações científicas, sempre de forma anônima**.

(assinatura do Participante/Responsável legal)	**(assinatura da pesquisadora)**

Caso haja algum custo, em virtude de sua participação na pesquisa, é garantido a indenização (Res. 466/12 II.7) – cobertura de material para reparar danos – e/ou ressarcimento (Res. 466/12 II. 21) – compensação material, sob a responsabilidade da instituição responsável. Não será, portanto, efetuada nenhuma forma de gratificação por sua participação.

Qualquer dúvida sobre a ética dessa pesquisa você poderá entrar em contato com a secretaria do Programa de Pós-Graduação em Turismo (PPGTUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), presencialmente na Av. Sen. Salgado Filho, S/N – Campus Universitário, Lagoa Nova. Cep: 59078-970, Natal/RN, nos seguintes horários: Segunda – 08h às 12h e 13h30 às 17h30; terça a Sexta – 08h às 12h. Você ainda pode entrar em contato através do telefone (84) 3215-3617 ou WhatsApp (84) 99193-6458, ou ainda pelos e-mails secretariappgtur@gmail.com / ppgtur@ccsa.ufrn.br. Maiores informações sobre o programa podem ser encontradas na Home Page: https://posgraduacao.ufrn.br/ppgtur.

Este documento foi impresso em duas vias. Uma ficará com você e a outra com a pesquisadora responsável **Edilene Adelino Pequeno**.

Consentimento Livre e Esclarecido

Após ter sido esclarecido sobre os objetivos, importância e modo como os dados serão coletados nessa pesquisa, além de conhecer os riscos, desconfortos e benefícios que ela trará para mim e ter ficado ciente de todos os meus direitos, concordo em participar da pesquisa **Execução orçamentária do Ministério do Turismo no período de 2003 a 2022: uma análise a partir da Teoria do Equilíbrio Pontuado**, e autorizo a divulgação das informações por mim fornecidas em congressos e/ou publicações científicas desde que nenhum dados possa me identificar. E declaro que compreendi os objetivos desta pesquisa, como ela será realizada, os riscos e benefícios envolvidos e concordo em participar voluntariamente da pesquisa.

(assinatura do Participante/Responsável legal)

Declaração do pesquisador responsável

Como pesquisador responsável pelo estudo **Execução orçamentária do Ministério do Turismo no período de 2003 a 2022: uma análise a partir da Teoria do Equilíbrio Pontuado**, declaro que assumo a inteira responsabilidade de cumprir fielmente os procedimentos metodologicamente e direitos que foram esclarecidos e assegurados ao participante desse estudo, assim como manter sigilo e confidencialidade sobre a identidade do mesmo, salvo nos casos por ele autorizados.

Declaro ainda estar ciente que na inobservância do compromisso ora assumido infringirei as normas e diretrizes propostas pela Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde – CNS, que regulamenta as pesquisas envolvendo o ser humano e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei n° 13.709 de 14 de agosto de 2018).

_____, ____/____/ _____

Assinatura da pesquisadora responsável

Apêndice B - Roteiro Semiestruturado de Entrevista

Caro entrevistado(a), esse roteiro semiestruturado de questões foi criado para coletar dados no âmbito da tese de doutorado intitulada: "**Execução orçamentária do Ministério do Turismo no período de 2003 a 2022: uma análise a partir da Teoria do Equilíbrio Pontuado**". A pesquisa tem como objetivo compreender a autonomia do Ministério do Turismo na execução orçamentária do Órgão no período de 2003 a 2022 a partir da Teoria do Equilíbrio Pontuado. Seguindo os protocolos que tratam sobre a ética em estudos científicos, os dados recolhidos são exclusivamente para uso científico e estritamente confidenciais e anônimos. Sua colaboração será muito importante e como responsável pela pesquisa estou à disposição para futuramente compartilhar os seus resultados. Agradeço por sua inestimável colaboração!

Dados da entrevista
Data: _____ Hora: _____
Gravada: ( ) Sim ( ) Não
Nome do Entrevistado: _____
Cargo no MTur: _____
Formação (área): _____

PARTE I – Atuação do entrevistado no MTur
Tempo de permanência no cargo: _____
Tempo de permanência no MTur: _____
1 – Conte um pouco sobre sua trajetória profissional no MTur? (quando ingressou no MTur, os cargos ocupados e as funções desempenhadas)

PARTE II – Orçamento do Ministério do Turismo
2- Como é o processo de elaboração do orçamento do Ministério do Turismo? Quais os mecanismos e procedimentos utilizados para definir os recursos que serão necessários para a execução das ações do MTur no PPA (4 anos) e na LOA (no ano subsequente)?
3- Como é definido o percentual de cada Diretoria/Departamento/Coordenadoria? E como sua unidade participa da elaboração do orçamento do MTur?
4- Quais são os atores que participam da **elaboração** do orçamento do MTur? Há atores informais ou grupos de pressão no processo de elaboração do orçamento?
5 - Quais são os atores que participam da **execução** do orçamento do MTur? Como é a relação entre o MTur, o Ministério da Economia e o Congresso na execução do orçamento do MTur?
6- Os mecanismos e procedimentos utilizados para definir o orçamento do MTur se alteram conforme a mudança de gestão?
7- Como funciona a participação das emendas parlamentares no orçamento do MTur? O Ministério é consultado sobre o direcionamento desses recursos públicos?
8- Considerando os recursos próprios do MTur e os recursos via emendas parlamentares, qual é o nível de autonomia do MTur na alocação dos seus recursos orçamentários?
9- Como avalia a participação dessas emendas na efetividade das políticas de turismo e no andamento das atividades do MTur?
10- Como avalia a participação dos recursos próprios do MTur na efetividade das políticas de turismo?
11- Como são definidos os editais para selecionar beneficiários dos recursos do MTur?
12- Como funcionam as TEDs dentro do orçamento do MTur?
13- Estudos constataram que a maior parte do orçamento tem sido destinado à infraestrutura. O mesmo não se pode dizer com relação aos eventos. Nos primeiros anos do MTur, por exemplo, havia maiores investimentos de recursos financeiros para eventos, ao passo que nos últimos, uma redução significativa foi observada. Quais os motivos para essa mudança no perfil dos

gastos públicos do MTur?
14- Pelos Relatórios de Execução Orçamentária nota-se que orçamento do MTur costuma sofrer variações ao longo dos anos. Quais os fatores que explicam essa variação orçamentária do MTur?
15- Como os contingenciamentos impactam nas atividades do MTur?
16- É possível ter acesso aos dados orçamentários sobre os "restos a pagar" no orçamento anual do MTur? Como?

Objetivo: Averiguar estabilidade, pontuações, avanços e entraves do sistema de financiamento do turismo a partir do MTur para a organização estrutural do turismo.

17– Quais as influências exógenas e internas na definição do orçamento?
18 – Quais os maiores entraves e dificuldades orçamentárias para a realização das atividades/planos/projeto do MTur?
19- Na sua visão, o que poderia ser melhorado no processo decisório tanto na elaboração quanto na execução do orçamento do MTur?
20- Qual a expectativa para alocação dos recursos do MTur diante das emendas do relator? Como fica a autonomia do MTur nesse contexto?
21- Qual a importância do orçamento do ano anterior para a agenda futura?
22- Existe relação do orçamento com o desempenho do MTur? Justifique.
23- O senhor/ a senhora gostaria de comentar sobre alguma coisa que não lhe tenha sido perguntado?
24- Quais os servidores/Diretores do MTur também poderiam colaborar com este estudo? Quais os contatos?