



SESSÃO TEMÁTICA Nº 20 - IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As (in)capacidades estatais financeiras do ministério do turismo e seus efeitos na implementação das políticas de turismo

Rubens da Trindade / DCP-UFMG

Márcia Miranda Soares / DCP-UFMG

Rômulo Damasceno Ribeiro Lemos / DCP-UFMG

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar os efeitos das capacidades estatais financeiras do Ministério do Turismo (MTur) sobre a eficácia das ações dos programas de turismo desse órgão, tal como definidos nos Planos Plurianuais (PPAs) no período de 2004 a 2019. As questões que norteiam o artigo são: como o volume e a forma de alocar recursos financeiros do Mtur para executar suas políticas afetam a eficácia da implementação das ações de seus programas? Por que algumas ações apresentam maior ou menor eficácia em sua execução? O estudo utiliza metodologia quantitativa para correlacionar a variável dependente, a eficácia na execução das meta de ações programáticas do MTur, com características financeiras das ações (variáveis independentes): 1) A participação média da ação nos gastos totais orçamentários do Mtur durante a vigência do PPA; 2) A média da variação dos recursos destinados às ações ao longo do quadriênio do PPA; 3) A média de contingenciamento ou aportes adicionais à ação durante sua execução orçamentária no quadriênio; 4) O percentual de participação das emendas parlamentares nos gastos autorizados para a ação, e 5) O percentual de gastos da ação executado diretamente pelo governo federal (Mtur). O pressuposto geral é que o Ministério do Turismo, estrutura recente do governo federal, apresenta baixa capacidade financeira e, em decorrência, baixa eficácia na implementação das ações previstas no PPA. Porém, há variações importantes na eficácia das ações que merecem ser apresentadas e explicadas. Os resultados, ainda preliminares, apontam que ações executadas diretamente pelo Mtur, não sendo descentralizadas para outros entes ou organizações, tendem a ser mais eficazes. Outro modelo testado encontra significância para duas variáveis independentes, indicando que ações que tiveram aumento nos aportes de recursos orçamentários ao longo da execução do PPA são mais eficazes, assim como as ações que recebem menos recursos de emendas parlamentares. Outro achado mostra que as metas estabelecidas para as ações no PPA são pouco precisas, com valores subestimados ou superestimados que levam a resultados muito superiores ou nulos em relação ao planejado, indicando problemas no planejamento orçamentário.

Palavras-chave: Capacidade Estatal Financeira. Implementação de Políticas Públicas. Eficácia. Política de Turismo.

INTRODUÇÃO

O objetivo do artigo é apresentar as capacidades estatais financeiras do Ministério do Turismo (MTur) e examinar seus efeitos sobre a eficácia das ações dos programas de turismo desse órgão, tal como definidos nos Planos Plurianuais (PPAs) no período de 2004 a 2019. O estudo pretende contribuir para uma agenda de pesquisa que envolve dois subcampos da Análise de Políticas Públicas, o de capacidades estatais na implementação de políticas públicas e o de avaliação de políticas públicas para verificação de seus resultados.

As pesquisas envolvendo capacidades estatais e seus efeitos para as políticas públicas são relevantes para evidenciar o que as organizações são capazes (ou não) de promover para o alcance dos resultados pretendidos com seus programas. Apesar do aumento das pesquisas sobre capacidades estatais, estudos envolvendo os efeitos da dimensão financeira nos resultados de políticas têm avançado pouco (SANTIAGO, 2017), sendo essa uma dimensão fundamental para implementação das políticas.

As questões que norteiam o artigo são: como o volume e a forma de alocar recursos financeiros do Mtur para executar suas políticas afetam a eficácia da implementação das ações de seus programas? Por que algumas ações apresentam maior ou menor eficácia em sua execução?

A eficácia das ações foi determinada a partir da comparação entre as metas físicas previstas e as metas alcançadas durante a execução das ações dos programas. A ação foi considerada eficaz na medida em que suas metas previstas no PPA foram alcançadas durante o período proposto. Dessa forma, a variável dependente, eficácia das ações de programas do Ministério do Turismo no PPA, foi calculada a partir da razão entre o valor alcançado por cada meta de 51 ações, no quadriênio de vigência do PPA, e o que foi estabelecido para a meta na versão inicial desse Plano. Como variáveis independentes tem-se aspectos relacionados ao financiamento das ações: 1) A participação média da ação no total de gastos orçamentários autorizado ao Mtur durante o PPA; 2) A média da variação dos recursos destinados às ações, ou seja, se houve incremento e declínio nos valores para ação ao longo dos anos da vigência do PPA; 3) A média de contingenciamento ou aportes adicionais durante a execução orçamentária anual da ação no quadriênio; 4) Percentual de participação das emendas parlamentares nos recursos da ação, e 5) Percentual de participação de recursos executados diretamente pelo governo federal na ação.

A técnica estatística utilizada busca identificar as variáveis independentes que melhor se associam à variável dependente através de testes de correlação, prosseguindo para a elaboração de modelos de regressão linear múltiplo que faz uso do método dos mínimos quadrados ordinais para verificar o percentual da variância da variável dependente, bem como verificar se estas últimas são estatisticamente significantes.

Os resultados de um dos modelos apontam que ações com maior percentual de execução direta pelo Mtur tendem a ser mais eficazes. Outro modelo aponta que ações que tiveram aumento nos aportes de recursos orçamentários ao longo de sua execução foram mais eficazes, assim como mais eficazes

foram as ações cujos recursos têm menor participação de emendas parlamentares. A descrição das variáveis apontou, ainda, um número expressivo de ações com eficácias muito elevadas – valores acima de 200% - ou muito baixas – valores próximos a zero, o que indica problemas de planejamento das metas orçamentárias e prejudicou a análise mais apurada dos fatores explicativas dos resultados almejados.

O artigo está organizado em três seções, além dessa Introdução e das Conclusões. A primeira apresenta uma breve exposição teórica sobre capacidades estatais, com especial atenção para sua dimensão financeira. A segunda seção apresenta características gerais do planejamento orçamentário e aspectos das ações programáticas do Mtur nos quatro PPAs analisados: 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015 e 2016-2019, destacando a evolução das ações e metas ao longo do período analisado, e seus desdobramentos em despesas autorizadas nas 16 edições da Lei Orçamentária Anual (LOA). A terceira e última seção apresenta a estratégia metodológica para correlação das variáveis do estudo e os resultados alcançados. Por fim, as conclusões destacam os achados do trabalho e perspectivas para continuidade da pesquisa.

1. CAPACIDADES ESTATAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O tema das capacidades estatais apresenta duas gerações de análise e ampla variedade de enfoques e abordagens, que serão aqui sintetizadas para situar o presente trabalho na segunda geração de pesquisas e explicar alguns aspectos da dimensão financeira.

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

Gomide e Pires (2016) defendem que podem ser identificados nos trabalhos sobre capacidades estatais ao menos dois níveis ou duas gerações de análise. Em um nível mais geral, na primeira geração, o conceito refere-se à criação e à manutenção da ordem em um determinado território, relacionada a um conjunto de medidas para a proteção da soberania de uma nação. Essa abordagem guiou estudos sobre o tema que foram, em grande parte, dedicados à análise dos processos históricos de construção do Estado, o que trouxe avanços na compreensão sobre a formação e construção dos aparatos governamentais, embasando estudos sobre autonomia.

Na segunda geração, os estudos estão ancorados no conceito de que, superados os estágios

iniciais de estruturação do Estado, as capacidades se voltam para a provisão de bens e serviços públicos, em um nível mais concreto e específico se comparado ao nível anterior. Assim, as capacidades do Estado se direcionam para o agir de forma efetiva na identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. (MANN, 1984; SKOCPOL e FINEGOLD, 1982; SKOCPOL 1985). Segundo Skocpol (1985), a capacidade estatal diz respeito à habilidade do Estado em implementar metas oficiais, especialmente sobre a oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos ou em face de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes. Assim, a ação estatal é vista como essencial para produzir políticas estratégicas para o desenvolvimento de territórios ou de uma nação, promovendo a industrialização, a modernização de diversos setores e fornecendo a infraestrutura necessária para a produção de bens e serviços (MANN, 1984; SKOCPOL, 1985).

Gomide e Pires (2016) apontam que os grandes aparatos estatais, que se constituíram em meados do século XX, apresentavam estruturas verticalizadas e se fragmentaram a partir de processos de descentralização, privatização e desregulação. Assim, novos atores econômicos, políticos e sociais, passaram a ser inseridos nos processos de tomada de decisão e implementação de políticas públicas. Nessa perspectiva, a produção dessas políticas passa a exigir arranjos e estruturas mais complexas – reflexos das modificações das relações entre Estado, sociedade e mercado. Esses autores enfatizam que “as transformações do Estado exigem novas interpretações sobre as implicações para a sua capacidade de produzir políticas públicas” (GOMIDE e PIRES, 2016, p. 125).

Sob a perspectiva mais ampla da segunda geração, e baseado em Cingolani (2013) e Pires e Gomide (2014), é possível dividir as capacidades estatais em sete dimensões de poder do Estado: a) coercitivo/militar – capacidade de monopolizar a gestão do poder de coerção; b) fiscal – capacidade de obter recursos orçamentários necessários para execução das despesas necessárias à provisão de bens públicos e implementação de políticas; c) administrativa/implementação – baseada em preceitos weberianos, diz respeito à capacidade de dotar o Estado de uma burocracia especializada, para implementação de políticas públicas; d) transformadora ou industrializante – capacidade de intervenção do Estado no sistema produtivo; e) cobertura relacional – interação do Estado com a sociedade; f) legal – capacidade de formular normas e diretrizes para as políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para geração de resultado; g) política - negociação e condução de processos decisórios compartilhados, com processamento de conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos.

Para Cingolani (2013), a descrição que dá subsídios para definição e avaliação das capacidades varia de acordo com cada política a ser analisada. A autoria também aponta que a literatura tem associado diferentes resultados à capacidade: crescimento e desempenho econômico; industrialização; inovação; níveis de violência; prevenção de guerras civis e conflitos, contágio de guerra; implementação de acordos de paz, entre outros. Disso resulta a importância de se ter conhecimento do objeto de pesquisa para a escolha das melhores dimensões analíticas da capacidade.

Além da escolha das dimensões, os avanços na discussão sobre capacidade estatal têm buscado maior clareza nas definições e operacionalização dessa variável explicativa. A literatura aponta que essa tarefa apresenta dois problemas: o primeiro é seu aspecto multidimensional, uma vez que não existe consenso a respeito das dimensões que compõem as capacidades do Estado, sendo que as dimensões são explicadas por diversos fatores. Em segundo lugar, além da sua definição, as capacidades não podem se dissociar da pergunta: capacidades para quê? Entende-se, a partir disso, que não é possível fazer uso das mesmas capacidades para intervir em distintos tipos de problemas públicos. Portanto, em relação ao primeiro problema mencionado, multidimensionalidade, existe uma tensão entre a tendência de se usar mais ou menos dimensões nas pesquisas. O segundo problema está relacionado à importância de ajustar a definição e as dimensões de capacidade estatal ao contexto setorial que se pretende abordar (CINGOLANI, 2013). A conclusão é que os estudos envolvendo as capacidades estatais para a implementação de políticas públicas são complexos devido ao seu caráter multidimensional e à importância de se considerar as especificidades da política pública a ser analisada. Por isso, a delimitação da análise a partir da escolha de dimensões de poder do Estado, de acordo com o objeto de pesquisa, tende a fornecer mais acuidade, balizando e fornecendo subsídios para coleta e análise de dados (CINGOLANI, 2013; PIRES e GOMIDE, 2014).

Este artigo tem como foco a dimensão financeira da capacidade estatal de um órgão de governo. Observe que se utiliza o termo capacidade financeira ao invés de fiscal, como é mais comum nas classificações das dimensões, o que tem respaldo na literatura que admite certa flexibilidade quanto aos conceitos e definições envolvendo as capacidades com o objetivo de dar mais acuidade às pesquisas. O conceito mais clássico de capacidade estatal relacionada à dimensão fiscal está em consonância com a origem do Estado moderno, pois a arrecadação de tributos para provimentos de bens públicos voltados para o desenvolvimento está alinhada com o entendimento de que o Estado é um ator fundamental para o crescimento econômico (TILLY, 1990). Já para Cárdenas et al. (2015), a dimensão fiscal diz respeito à capacidade do Estado de arrecadar recursos, por meio de impostos, para prover políticas públicas, o que inclui o poder de legislar sobre as políticas. Tal definição possibilita a divisão da dimensão fiscal em dois procedimentos (ou grupos) distintos, um relacionado à receita, voltado para a arrecadação de tributos, e outro relacionado ao gasto público, ligado ao financiamento de bens públicos e redistribuição de recursos entre os diferentes grupos da sociedade. Essa divisão possibilita definir capacidade financeira como a capacidade do Estado de financiar e prover bens públicos à sociedade por meio de realização de despesas que compõem o planejamento orçamentário de um determinado período.

Considerando que a capacidade financeira é fundamental para as políticas públicas, tem-se que as despesas podem revelar muito sobre prioridades e habilidades de uma estrutura governamental para implementar suas políticas. Segundo Rodrigues (2016), “o perfil fiscal permite revelar, em cada

momento e de forma clara, quais são as áreas prioritárias de atuação política. Daí sua importância para entender a formação do Estado em suas diversas facetas, assim como suas debilidades e fortalezas que persistem até a atualidade”. Hilton e Joyce (2010) mostram que a análise de como a capacidade financeira afeta os resultados da implementação pode ser complexa, pois envolve aspectos do monitoramento e avaliação de políticas públicas. Para esses autores, monitorar e avaliar o desempenho governamental requer especificar e quantificar as relações envolvendo os recursos utilizados na implementação de programas e os resultados sociais mais amplos, considerando a eficiência, a eficácia e efetividade de cada programa. Segundo Hilton e Joyce (2010, p. 379):

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

Entende-se, portanto, que medir o desempenho do governo requer especificar e quantificar um conjunto complexo de relações que envolvem a análise dos recursos utilizados e os resultados dessa implementação. Essa avaliação envolve a análise das mudanças que podem afetar a capacidade de financiamento e trazer implicações para a implementação das políticas públicas. Nesse sentido, análises sobre a dimensão do financiamento, envolvendo a relação entre o gasto público e autonomia do Estado na implementação de políticas podem fornecer informações e questionamentos valiosos sobre o sucesso ou o fracasso de determinada política (ARRETCHE, VAZQUEZ e GOMES, 2012).

O Ministério de Turismo (MTur) é um órgão relativamente novo na estrutura do governo nacional brasileiro, tendo sido criado em 2003 como instituição exclusiva para a gestão da política de turismo. A partir de sua criação, tem desenvolvido sua capacidade financeira e implementado políticas que podem ser consideradas mais ou menos bem-sucedidas em termos de resultados. Passados quase 20 anos de seu surgimento, pesquisar a capacidade financeira do Mtur e os resultados de políticas planejadas pelo órgão é relevante para a discussão das melhorias propiciadas à política nacional de turismo a partir de uma estrutura, em tese, mais autônoma e forte.

Na presente pesquisa, os resultados dizem respeito à eficácia das ações dos programas de turismo estabelecidos no Plano Plurianual da União (PPA), que será medida a partir das próprias definições de metas feitas pelo MTur para as ações. Para explicar o nível de alcance das metas (eficácia) importa as capacidades financeiras do órgão, que serão estabelecidas conforme as definições e gestão de despesas no orçamento anual (LOA). Características mais gerais da dinâmica de planejamento e execução orçamentária da União serão apresentadas na próxima seção, o que possibilitará a apresentação na mesma seção de aspectos importantes das ações e capacidades financeiras identificados nos PPAs e LOAs, que serão objetos de correlação na seção seguinte.

2. O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE TURISMO

O objetivo dessa seção é apresentar o planejamento orçamentário da União a partir de três leis – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – e descrever e discutir aspectos do planejamento e da execução orçamentária do Ministério do Turismo a partir de quatro PPAs e 16 LOAs vigentes no período compreendido entre 2004 e 2019. Buscou-se analisar a evolução dos programas, suas ações e as metas dessas ações ao longo do período analisado.

2.1 O Planejamento Orçamentário da União

Conforme a Constituição Federal de 1988 (art. 165), o planejamento orçamentário envolve a elaboração de três leis que expressam os programas de um governo – Plano Plurianual (PPA), as diretrizes para elaboração do orçamento – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e o orçamento propriamente dito, ou seja, a estrutura de receitas e gastos do governo – Lei Orçamentária Anual (LOA). As três leis são de iniciativa do Poder Executivo, mas devem seguir para o Congresso Nacional, onde tramitarão e sofrerão alterações (emendamento). O PPA apresenta os programas planejados pelos diversos órgãos e entidades para o período de quatro anos, com suas ações, diretrizes, objetivos e metas. A LDO é a lei que define as diretrizes e prioridades para elaboração da LOA, apontando, por exemplo, quais programas e ações devem ser priorizados anualmente. Por fim, a LOA estima as receitas e autoriza os gastos que propiciarão a execução anual da programação do governo (PPA), considerando as diretrizes vindas da LDO.

Na tramitação no Congresso Nacional, os projetos relacionados às três leis podem ser alterados por meio de emendas, que podem modificar programas, diretrizes e gastos apresentados pelo Poder Executivo. No caso da LOA, as principais emendas parlamentares são as individuais e coletivas (ou de bancada estadual), que possibilitam aos deputados e senadores alocarem recursos em políticas públicas de seus interesses. Com isso, os órgãos e entidades do governo podem incorporar novas despesas, aumentando a participação de seus programas e ações no conjunto de recursos previstos para o Orçamento Geral da União (OGU). O Ministério Público, portanto, terá seus programas do PPA e os gastos para financiar esses programas na LOA, inicialmente, previstos no âmbito do Executivo e, posteriormente, alterados com as incorporações das emendas parlamentares. As emendas de gastos, por um lado, são vantajosas porque possibilitam aos órgãos aumentar sua participação no total de recursos orçamentários; por outro lado, elas envolvem interesses políticos que precisam ser gerenciados, o que tende a diminuir a autonomia dos órgãos na implementação das ações de seus programas, o que pode impactar nos resultados.

No processo de especificação da LOA, são definidas várias características para uma despesa autorizada: qual órgão realizará a despesa (classificação institucional), para qual função de governo (classificação funcional), a qual programa a despesa está associada (classificação programática). Em relação à classificação programática, deve-se especificar a ação que irá prover bens e serviços que contribuem para execução do programa. Conforme o Manual Técnico Orçamentário da União - MTO (BRASIL, 2021, p. 38):

Programa é a categoria que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) suficientes para enfrentar um problema. Seu desempenho deve ser passível de aferição.

Portanto, o produto de uma ação, como resultado, deve visar a concretização/realização dos objetivos pretendidos nos programas. O conjunto dos produtos de determinadas ações viabilizará a execução do objetivo e o cumprimento da meta geral estabelecida para um programa finalístico, mensurada por um indicador de resultado.

Na especificação de uma despesa na LOA também é definido se a execução de uma ação será direta ou indireta (modalidade de aplicação), o que identifica se o recurso terá aplicação pelo órgão que detêm a autorização para o gasto ou se este órgão irá transferir a execução para outros órgãos, entidades, esferas de governo (estados e municípios) ou entidades privadas – execução indireta. No caso de transferências para outros, a execução de uma ação, geralmente, envolve a celebração de um convênio entre as partes que deverá ser acompanhado e fiscalizado pelo governo nacional. Essas transferências são chamadas transferências voluntárias e apresentam alto componente de barganha política na definição do seu destino, em detrimento de aspectos mais técnicos e redistributivos (SOARES e MELO, 2016). Assim como as emendas parlamentares, a execução de uma ação por outros tende a diminuir a autonomia do órgão na implementação de um programa e impactar seus resultados.

Elaboradas e aprovadas as leis orçamentárias, elas são publicadas e começam a ser executadas. O PPA e a LDO são executados a partir da LOA e, dessa forma, a depender do que ocorre com as receitas estimadas e os gastos autorizados, pode haver maior ou menor divergência entre o planejado e o efetivamente realizado. Um aspecto importante que pode afetar as metas das ações dos programas é as alterações que podem sofrer as despesas autorizadas na LOA durante sua execução. O contingenciamento, por exemplo, é uma prática comum no Poder Executivo para congelar autorizações de gastos da LOA quando há arrecadação de receitas insuficientes para financiar tudo que foi previsto. Isso significa que os programas podem sofrer cortes orçamentários e financeiros de recursos em relação ao que foi planejado na LOA. Há também a possibilidade de aumentar os recursos para as ações orçamentárias durante sua execução, o que é feito através da autorização dos chamados créditos adicionais. Essas mudanças podem afetar, portanto, os valores disponíveis para financiamento das ações programáticas e o alcance das metas estabelecidas no PPA.

2.2 O Planejamento Orçamentário do Ministério do Turismo (2004- 2019)

O turismo é, por natureza, um fenômeno socioespacial que gera experiências para os envolvidos. Durante seus deslocamentos, o turista tem a oportunidade de vivenciar e experimentar momentos únicos que vão ser incorporados ao seu ser histórico (FRATUCCI, 2008; PANOSSO NETO, 2005). Para Fratucci (2008), o turismo, quando visto como atividade econômica inserida no sistema capitalista, revela-se prática recente e que é considerada fenômeno típico da sociedade contemporânea, fruto da Revolução Industrial e do processo crescente de urbanização mundial.

O Estado é apontado como mediador fundamental no turismo, sendo considerado o maior responsável por investimentos em infraestrutura turística e promoção do turismo, tanto no nível nacional como internacional. O setor público, portanto, é de suma importância para a elaboração de políticas de turismo, que devem ser direcionadas a um desenvolvimento sustentável da atividade, cabendo ao Estado, conforme Endres (2012, p. 29), “a coordenação, planejamento, legislação e regulamentação, empreendimentos, incentivos, atuação social e promoção do turismo”. Segundo a autora, o Estado também é responsável por ações de mediação entre a iniciativa privada, poder público e sociedade civil e a ausência do Estado no desenvolvimento da atividade turística pode gerar sua expansão desorganizada e gerar resultados negativos para a sociedade e o meio ambiente.

No caso brasileiro, a inclusão do turismo na agenda do Estado sofreu influência do contexto político e econômico das décadas de 1920 e 1960, sem se afirmar, todavia, na agenda governamental. Contudo, a dinâmica de crescimento do setor de turismo nas décadas seguintes e seu potencial de geração de empregos, divisas e renda, levou-o a conquistar relevância nos cenários econômico, político e social em todo Brasil, garantindo aos poucos sua presença na agenda política. Conforme Endres (2012), as ações de planejamento do governo brasileiro durante as décadas de 1960 e 1980 evidenciam o enfoque chamado de “tradição econômica” da política de turismo, com pouco debate sobre questões sociais e ambientais em nível local, algo que foi alterado após a Constituição de 1988.

De maneira geral, pode-se dizer que a trajetória da política pública de turismo no Brasil, antes da criação do Ministério do Turismo (MTur), não se deu de forma linear e a política se manteve institucionalmente frágil, mas obteve alguns avanços. Para Endres (2012, p. 280), quando se analisa os efeitos da mudança institucional sobre a *performance* da ação estatal, deve se desconsiderar o legado da Reforma Gerencial de 1995, sob o cunho da nova administração pública, e sua influência nos PPAs. PPAs que, por sua vez, influenciaram as políticas de turismo e, principalmente, a partir do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT. Este deixou marcas no planejamento do turismo por meio de seu caráter descentralizador, que delegava um rol de tarefas padronizadas no âmbito federal ao nível local, por meio da constituição de arranjos institucionais, como os utilizados até hoje no Programa

de Regionalização do Turismo (PRT), que agregam distintos atores sociais para trabalhar em parceria, “participativamente”.

A criação do MTur, por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2002, é uma demarcação importante no processo de institucionalização das políticas públicas de turismo, permitindo, conforme Egeberb (2010) melhorar processos de coordenação e resolução de conflitos. O MTur é responsável por planejar a política nacional de turismo por meio da elaboração dos Planos Nacionais de Turismo, que são planejamentos setoriais de médio prazo que deveriam subsidiar e definir programas e ações prioritárias do planejamento orçamentário da política, via PPA, LDO e LOA. Contudo, há uma variação grande nos planos vigentes entre 2003 e 2022 - PNTs 2003-2007; 2007-2010; 2013-2016 e 2018-2022 – e eles não seguem um padrão sistematizado de planejamento com base em dados mais precisos que possibilitem analisar a evolução de indicadores ao longo dos anos. No geral, os planos são bem amplos e definem metas globais que foram traduzidos como indicadores para mensuração da performance dos programas relacionados à política nos PPAs, mas não há uma relação clara entre os programas desses planos, os programas dos PPAs e as ações orçamentárias para o turismo. Assim, os PNTs não fornecem parâmetros claros para serem utilizados na definição das metas programáticas dos PPAs.

Segundo Carvalho (2014), o PNT 2003-2007 orientou o desenvolvimento da atividade turística no Brasil durante o primeiro governo do presidente Lula, mantendo algumas dimensões do projeto político anterior e aprofundando algumas de suas orientações, especialmente quanto à consolidação da descentralização (CAVALCANTI, 2006; ARAUJO, 2007). O PNT 2007-2010, implementado no segundo governo Lula, se destaca pela relativa estruturação institucional do MTur, que se beneficiou da conjuntura política e econômica para aumentar seus recursos, bem como sua estrutura técnico-administrativa. Após esses dois planos, houve problemas institucionais que inviabilizaram a elaboração continuada dos planos, gerando um vácuo até 2013, quando tem o PNT 2013-2016, e outro vácuo subsequente até 2018, quando é instituído o PNT 2018-2022. Esse fato aponta problemas no planejamento nacional da política de turismo, principalmente quando se observa que o planejamento orçamentário das ações do Mtur prosseguiu de forma contínua entre 2004 e 2019, provavelmente com pouca sintonia com os PNTs vigentes no mesmo período.

Em relação à evolução dos programas do Mtur nos Planos Plurianuais, tem-se que o planejamento dos programas, ações e suas metas físicas e financeiras parecem indicar algum aprendizado institucional desde a criação do órgão. O PPA 2004-2007 apresenta grande indefinição de índices e de mensuração dos quantitativos relacionados às metas estabelecidas, o que, ao final do PPA executado, demonstrou metas realizadas de forma muito discrepante ao que foi previsto, como pode ser observado no Quadro 2 adiante. Ainda, até o ano de 2007, as ações previstas no PPA não apresentavam planejamento físico-financeiro anual, mas somente um quantitativo global para os quatro anos de

execução. No PPA seguintes se observa metas mais realísticas e planejamento físico- financeiro anual em consonância com a LOA – essa era a estrutura utilizada até o PPA 2008-2011.

A partir de 2012, a estrutura do PPA foi alterada e foram introduzidos os *programas temáticos*, fazendo com que estes fossem mais explícitos em relação aos seus objetivos e metas (quantitativas e qualitativas). Assim, os PPAs 2012-2015 e 2016-2019, apesar de não apresentarem ações correspondentes às ações orçamentárias, tal como era realizado até 2011, mantém a ideia das ações finalísticas, uma vez que as metas previstas permitem avaliar a performance do órgão, em relação à execução físico-financeira de ações orçamentárias correspondentes à essas metas na LOA. Sob essa ótica permanece a associação direta entre a execução das ações a produtos, quantificados na forma de metas físicas o que nos permite manter o uso do termo ações finalísticas e suas correspondentes ações orçamentárias na LOA para os casos analisados neste estudo.

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

Para os sete programas do PPA do Ministério do Turismo no período, foram estabelecidos 20 indicadores de performance dos programas, que seriam alcançados por meio da execução de de 35 ações finalísticas no PPA 2004-2007; 29 no PPA 2008-2011; 8 no PPA 2012-2015; e, por fim, 6 no PPA 2016-2019, a partir de 16 LOAs publicadas. A diminuição das ações está diretamente relacionada à nova estrutura do PPA, a partir de 2012. De maneira geral, dos 20 indicadores de performance previstos nos PPAs executados entre 2004 e 2019, somente dois foram alcançados - aumento do percentual de projetos aprovados em municípios contemplados com Plano Local de Turismo em 0,03%; e, o aumento do Índice Internacional de Competitividade do Turismo em 2,75. Dentre esses indicadores de performance, que apresentam um baixo grau de eficácia, destacam-se os relacionados ao aumento de número de turistas estrangeiros e aumento de postos de trabalho em função do aumento da atividade turística, sempre presentes em todos os PPAs e importantes indicadores socioeconômicos – ambos nunca foram alcançados nesse período de existência do MTur.

Outro aspecto problemático no planejamento e execução orçamentários do Mtur, observado no período, é a instabilidade e perda de recursos disponíveis no Orçamento Geral da União, conforme inscritos na LOA. O Gráfico 1 mostra que a variação do orçamento aprovado para o MTur não acompanha a variação do Orçamento Geral da União, sendo muito mais instável. Depois do aumento significativo do orçamento de quase 100% entre 2004 e 2005, o órgão passou a enfrentar uma diminuição considerável de recursos, descolada da evolução dos recursos totais do OGU. Essa instabilidade e tendência de queda nos recursos indicam claros problemas orçamentários para o Mtur alcançar metas planejadas nos PPA e indicam que as políticas de turismo não são prioritárias na distribuição de recursos, principalmente em momentos de crise econômica.

Gráfico 1 - Variação do Orçamento Aprovado Total da União e do MTur (2004- 2019)



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

3. A CAPACIDADE FINANCEIRA DO MTUR E SEUS EFEITOS NA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS

A pesquisa busca descrever e correlacionar aspectos das capacidades financeiras do Mtur na implementação das ações dos PPAs e a eficácia dessas, a partir de métodos quantitativos de regressão estatística. Para isso, definiu-se uma amostra das ações, as variáveis a serem trabalhadas e as hipóteses para o desenvolvimento das análises em duas etapas. A primeira etapa traz a análise descritiva das variáveis relacionadas às ações que compõem os programas do MTur e a segunda apresenta o processo

de construção de um modelo explicativo da eficácia das ações programáticas a partir de variáveis independentes, testando as hipóteses de pesquisa.

3.1 Desenho de pesquisa: amostra, variáveis e hipóteses

As variáveis trabalhadas foram captadas a partir do levantamento de dados orçamentários do Mtur, no qual se identificou 194 ações finalísticas nos quatro PPAs estudados: 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015 e 2016-2019. Essas ações apresentam metas originais (aprovadas no processo de elaboração da lei que instituiu o PPA)¹ e metas cumpridas ao final do quadriênio do Plano. Em função de algumas metas de ações não contemplarem todos os anos do PPA e entendendo que o mais importante era seu cumprimento durante a vigência do PPA, optou por trabalhar com os resultados das metas das ações, previstas e realizadas, somadas para o quadriênio, o que levou a 73 ações que se tornaram 51 em função de ajustes que descreveremos mais abaixo.

As hipóteses que balizam a pesquisa são:

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

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

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

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

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

Variável dependente (VD): Eficácia global da ação.

A eficácia global da ação foi calculada pela razão entre o valor alcançado por cada meta, no somatório da vigência quadrienal do PPA, e sua previsão no PPA, conforme estabelecida na primeira versão aprovada pelo Congresso Nacional do PPA, devidamente publicada antes de sua entrada em vigência.

¹ A escolha pela meta original é importante porque o PPA pode sofrer modificações ao longo dos anos e isso, geralmente, é feito pelo governo para aproximar as metas do que está sendo de fato cumprido. Entendemos que a eficácia deve ser captada, portanto, na comparação entre o que foi planejado inicialmente e o que foi cumprido ao final da vigência do PPA.

Variáveis independentes (VIs):

Em congruência com a apuração da V.D, as variáveis explicativas foram computadas considerando toda a vigência da ação no quadriênio do PPA. Como a execução financeira das ações são anuais, por meio da Lei Orçamentária Anual, para cada aspecto financeiro será feito um cálculo distinto, conforme apontado na coluna “operacionalização” do quadro 2, abaixo.

Quadro 1: Definição e operacionalização das variáveis

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

Fonte: elaboração própria.

Cabe ressaltar que, na descrição das variáveis dependente e independentes foram encontrados valores outliers consideráveis. No caso da variável dependente, valores de metas executadas muito acima ou abaixo do que foi planejado apontam para problemas de planejamento (subestimação ou superestimação da meta). Essas discrepâncias entre o previsto e o alcançado, para além do que seria razoável, acabam por dificultar a visualização e interpretação da maior parte dos dados e, por isso, a opção foi trabalhar com os casos que têm valores da variável dependente abaixo do quartil 75% e ações que não possuem valores de eficácia iguais a zero. Desta forma, todas as análises cobrem 51 das 74 ações originais, que apresentaram eficácias maiores que zero e abaixo de 194%. O Quadro 2 apresenta os casos atípicos excluídos das análises e enfatiza a perspectiva de problemas no planejamento de metas programáticas do PPA, algo que teve maior ocorrência no primeiro Plano logo após a criação do Mtur.

Quadro 2 - Ações Retiradas das Análises (2004-2019)

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

Fonte: Elaboração própria.

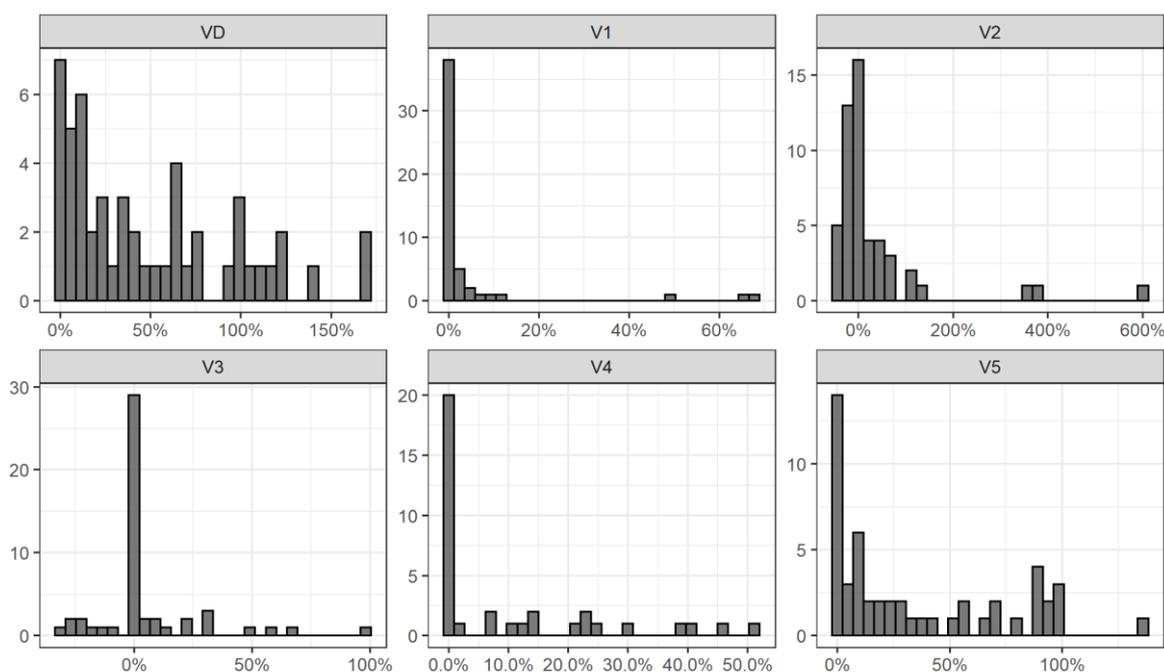
A pesquisa não negligencia a complexidade de se retirar esses outliers, mas defende que o pior cenário seria a manutenção desses dados imprecisos, derivados em grande parte de um planejamento orçamentário de um órgão recém-criado e sem referências para estabelecer metas realísticas para suas ações. Esse problema de planejamento inicial é ainda enfatizado pelo confronto entre as metas alcançadas e o volume de recursos para ações disponíveis no quadriênio do PPA 2004 - 2007, que sofreu

pouca alteração, ou seja, não houve aportes adicionais para as ações que pudessem justificar metas muito acima ou abaixo do planejado inicialmente. A retirada dos outliers possibilitou aumentar a acurácia das análises.

3.2 Descrição das variáveis

A Figura 1 apresenta a distribuição das variáveis dependente e explicativas (variáveis independentes) através de um conjunto de histogramas. É possível identificar, a concentração das observações em posições bastante específicas dos valores das variáveis.

Figura 1 - Histograma das variáveis dependente e independentes (N = 51)



Fonte: elaboração própria.

O Quadro 3 apresenta a distribuição dos quartis e as estatísticas descritivas básicas das variáveis dependente e independentes.

Quadro 3 - Distribuição de quartis das variáveis dependente e independentes (N = 51)

Variável	Média	Desvio padrão	Q0	Q25	Q50	Q75	Q100
VD	49.45%	46.97%	0%	10.50%	37.00%	76.00%	169%
V11	4.76%	14.62%	0%	0.00%	0.00%	1.00%	68%
V12	31.27%	114.29%	-50%	-19.00%	-1.00%	32.50%	596%
V13	5.71%	23.24%	-29%	0.00%	0.00%	3.50%	100%
V14	10.14%	14.94%	0%	0.00%	0.00%	16.50%	51%
V15	34.92%	38.55%	0%	2.00%	18.00%	66.50%	136%

Fonte: Elaboração própria.

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

Para a variável independente I (VI1), média da participação das ações no orçamento do Mtur, tem-se que a totalidade das ações do ministério consumiram valores inferiores a 1% de seu orçamento (Q75 = 1%). Entretanto, duas ações, distribuídas em dois PPAs distintos, representaram mais de 50% do orçamento do Ministério do Turismo, todas elas se referem a ações relacionadas à infraestrutura turística, conforme pode ser observado no Quadro 5.

Quadro 4 - Ações de destaque orçamentário no MTur

Ação	Programa	PPA	Ano	V1	VD
04ET - Concluir 2.300 + 3700 obras de infraestrutura turística	2076	2016-2019	2016	67.80%	169%
Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	1166	2004-2007	2004	50.10%	55%

Fonte: Elaboração própria.

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

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

Para a VI4 (V4), o percentual de recursos provenientes de emendas parlamentares, observa-se uma mediana 0, isto é, uma grande concentração de ações que não possuem nenhum recurso desta origem. Do quartil 3 em diante, as ações possuem valores que vão de 16,5 a 51% do recurso total provenientes de emendas parlamentares. Cabe ressaltar, que os dados levantados só apresentam informações de emendas a partir de 2008, resultando um N=36, valor inferior ao N=51 trabalhado para as outras variáveis.

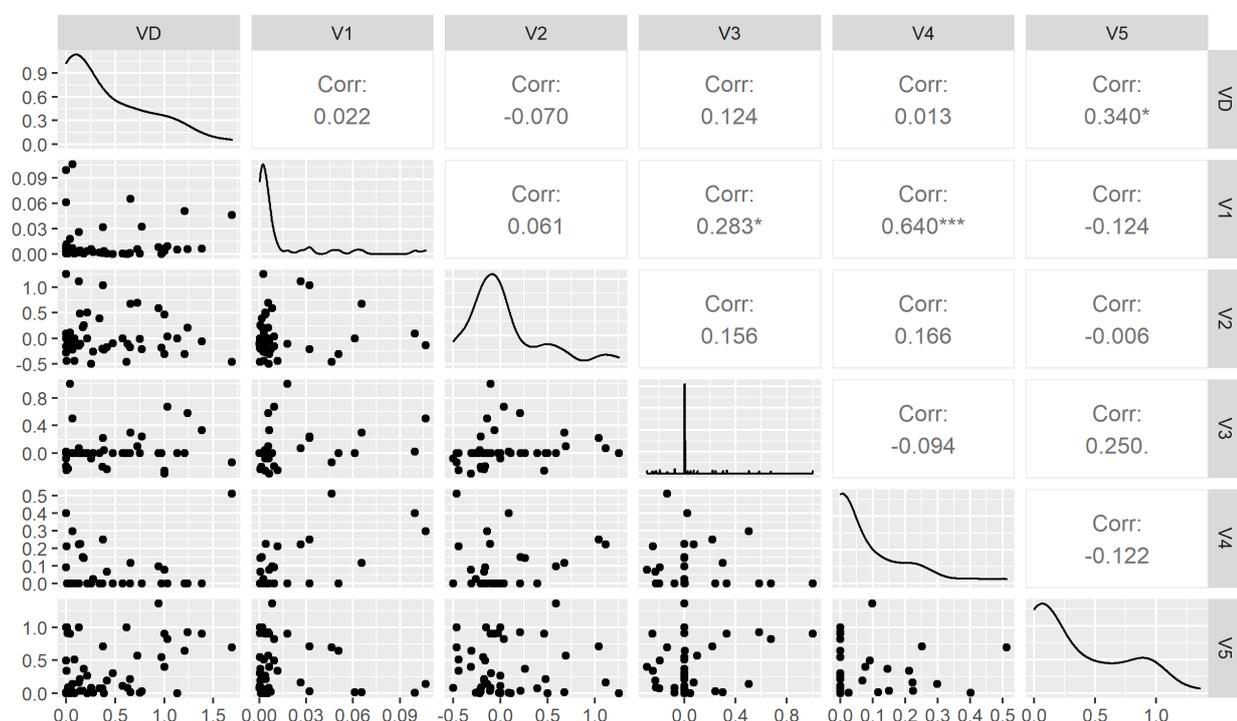
Por fim, a distribuição da variável independente 5 (VI5), percentual de recurso da ação executado diretamente pelo Mtur, indica que uma parte expressiva das ações tem pelo menos algum

recurso executado pelo Ministério, a partir dos valores da mediana observa-se que a uma maioria dos recursos tendem a ser executados pela instituição.

3.3 Análises Bivariadas e de Regressão Linear Múltipla

A Figura 2 explora as associações entre as variáveis dependente e independentes a partir de um correlograma, diferente da análise individualizada, feita na subseção anterior.

Figura 2 - Correlograma das variáveis dependente e independentes



Fonte: Elaboração dos autores a partir do software R.

Nota: Retirados outliers das variáveis V1 e V2 para efeitos de visualização das distribuições

No correlograma é possível observar uma pequena e não significativa associação entre as variáveis dependente e independentes, com exceção da VI5, na qual se tem um $R = 0,34$ e significância a 95%, indicando que ações mais eficazes podem estar correlacionadas com maior percentual de execução direta por parte do Mtur, aspecto que exploraremos adiante no modelo multivariado de regressão. Observa-se também alta correlação entre a VI4 e a VI1, algo esperado porque os recursos de emendas parlamentares compõem os gastos autorizados nas LOAs.

Progrediremos com a análise de regressão linear múltipla para verificar se, ao controlar a variável dependente pelas cinco independentes, encontramos algum tipo de associação relevante. Esse

método se justifica por sua adequação às análises que envolvem a associação entre variáveis contínuas (GELMAN e HILL, 2007), permitindo controlar o efeito conjunto das variáveis independentes, em busca de um maior potencial explicativo da variável dependente. Também foi utilizado o método da “distância de Cook”, que no uso de regressão linear múltipla de mínimos quadrados, é capaz de retirar observações que possuem influência negativa no ajustamento do modelo, ou seja, aqueles casos que apresentam valores para as variáveis muito destoantes do restante das observações (COOK, 1977).

Para definir os modelos de regressão, adotou-se o método *stepwise*, que permite testar a relação entre a variável dependente e diferentes combinações das variáveis explicativas para se chegar aos modelos com maiores possibilidade explicativas de forma estatisticamente significativa. A partir dessas definições, foram adotados três modelos, demonstrados no Quadro 5 abaixo. O primeiro considerou todas as observações (N = 47 após a aplicação do método de Cook), excluindo a variável independente IV, em função da presença de muitos casos faltantes; o segundo modelo, com N= 32 observações, utiliza todas as variáveis independente para explicar a VD. O terceiro e último modelo, com N= 33 observações, exclui a VII em função de sua alta correlação com a VI4, o que pode acarretar em problemas de multicolinearidade entre as variáveis explicativas.

Quadro 5: Tabela resumo dos coeficientes dos modelos de regressão (Distância de Cook)

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

Fonte: elaboração própria a partir do software R

No primeiro modelo, observamos significância estatística para a variável V5, corroborando a hipótese de que a execução direta dos programas pelo Mtur aumenta a eficácia da ação. A redução no número de observações, decorrente da inclusão da variável V4, prejudicou consideravelmente o modelo II, no qual não há nenhuma variável estatisticamente significativa. No caso do modelo III, ao excluir a variável explicativa I tem-se a corroboração da hipótese relacionado à V3 e à V4, ou seja, quanto menor o corte orçamentário (contingenciamento) ou quanto maior o aporte de recursos (créditos adicionais) ao que foi previsto na LOA, durante a execução da ação nos quatro anos de PPA, maior a eficácia, e quanto

maior a quantidade de recursos de emendas parlamentares, menor a eficácia observada nas ações. Além disso, o Modelo III apresentou um R^2 ajustado de 0.317, valor relativamente elevado que pode ter relação, para além das duas variáveis estatisticamente significantes, com a redução do número de observações entre um modelo e outro.

5. CONCLUSÕES

O artigo apresentou e analisou os resultados do planejamento orçamentário do Ministério do Turismo no período de 2004 até 2019, o que abrange desde o momento logo após a sua criação até o encerramento do último Plano Plurianual. O objetivo era verificar em que medidas as metas propostas para os programas do Mtur foram alcançadas (eficácia) e quais fatores poderiam explicar maior ou menor eficácia das ações, considerando características de financiamento dessas ações na LOA.

As proposições do trabalho são que o Ministério do Turismo é um órgão relativamente recente na estrutura do governo nacional e que apresenta baixa capacidade financeira. Essa incapacidade poderia ser aferida pelas variações nos recursos para suas ações ao longo dos anos; por essas ações estarem sujeitas a contingenciamento durante a execução do seu orçamento; pela dependência de recursos de emendas parlamentares para aumentar a disponibilidade de recursos para o financiamento de suas ações; e pela transferência a outros níveis de governo ou mesmo entidades privadas da execução de ações dos seus programas. Essa incapacidade do Mtur deveria ser observada nos resultados alcançados por suas metas programáticas propostas nos PPAs.

No desenvolvimento da pesquisa, observou-se que o orçamento do Mtur sofreu grande variação negativa desde sua criação. Também foi observado que as metas estabelecidas para os programas eram muito imprecisas nos primeiros Planos, o que levava a resultados de eficácia muito positivos ou negativos em função do mal planejamento inicial, algo que exigiu ajustes nas observações para termos modelos analítico mais propícios para o que se buscava relacionar: capacidades financeiras e resultados dos programas.

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

Os modelos de regressão linear múltiplo corroboram com a comprovação de três das hipóteses de pesquisa: a H3: Quanto maior o aporte de recursos orçamentários adicionais em relação ao previstos na LOA durante a execução da ação nos quatro anos de PPA, maior a eficácia; a H4: Quanto maior o

percentual de emendas parlamentares no montante total de recursos destinados a uma ação, menor sua eficácia; e a H5: Quanto maior o volume de recursos da ação executados diretamente pelo Mtur, maior a eficácia da ação. Já para as Variáveis V1 e V2, esperávamos que houvesse significância por partirmos da premissa de que a participação direta das ações no recurso do ministério, bem como a baixa variação ano-a-ano seriam condicionantes para que ações previstas no PPA possam ser executadas. Contudo, a complexidade de planejamento para políticas do setor, demonstraram de se traduzir os objetivos gerais da política para os PPAs e conseqüentemente par a LOAs.

Por fim, cabe ressaltar que, como é comum em fenômenos sociais complexos, os determinantes da eficácia das ações do Ministério, variável dependente adotada, são múltiplos e envolvem aspectos de outros tipos de capacidades estatais, destacadamente a burocrática, a legal e a política. Dessa forma, a análise desse artigo compreende uma explicação limitada na eficácia, de natureza mais exploratória que conclusiva. A continuidade do estudo propiciará um aprofundamento do fenômeno, incorporando métodos qualitativos na pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, C. (2007). **A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1991 a 2006.** 426 f. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo.
- ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra (2012). As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, cap. 4.
- BRASIL (2020). Ministério da Economia. **Plano Plurianual.** Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-eacute-o-ppa> Acesso em: 08 de fevereiro de 2020.
- BRASIL (2021). Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento- MTO.** Edição 2022 (7ª versão), Brasília, 21 de junho de 2021. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2022>. Acesso: 12 jun. 2021.
- CÁRDENAS, M. et al (2015). Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. Série: **Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina.**
- CARVALHO, F. (2014). **Agenda Pública do Turismo no Brasil: mudanças e implicações para o desenvolvimento do turismo nacional.** Dissertação de mestrado, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.
- CAVALCANTI, P. (2006). **Um Olhar Crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo: Articulação do Setor, Legitimidade e Auto-Interesse na Construção das Políticas Públicas.** 143 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: SP.
- CINGOLANI, L. (2013). The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Working paper series on institutions and economic growth: IPD WP12.** UNU-MERIT.

- CENTENO, M. A. (2002). **Blood and debt: war and the nation-state in Latin America**. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- COOK, R. (1977). Detection of Influential Observations in Linear Regression. *Technometrics*. **American Statistical Association**. 19 (1):, p. 5–18.
- EGEBERG, M. (2010). Implicações da estrutura burocrática: uma perspectiva organizacional. In: **Administração pública: coletânea**. B. Guy Peters e John Pierre (orgs.). São Paulo: editora UNESP; Brasília, DF: ENAP.
- ENDRES, A. V. (2012). **As políticas de turismo e os novos arranjos institucionais na Paraíba/Brasil**. 330 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis: SC.
- FRATUCCI, A. C. (2008). **A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo**. 2008. 308 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- GELMAN, A.; HILL, J. (2006). **Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models**. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**. v. 24, n. 58, p. 121-143, jun.
- HILTON R.; JOYCE P. (2010) Informações sobre desempenho orçamentário em perspectiva histórica e comparativa. In: **Administração pública: coletânea**. B. Guy Peters e John Pierre (orgs.). São Paulo: editora UNESP; Brasília, DF: ENAP.
- MANN, M. (1984). The Autonomous Power Of The State: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology/Arquivos europeenes de sociologie**, v. 25, nº 2, p. 185-213.
- MARANHÃO, C. (2017). A trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil. **Revista de Turismo Contemporâneo**. Natal, v. 5, n. 2, p. 238-259, jul./dez.
- PANOSSO NETTO, A. (2005). **Filosofia do turismo: teoria e epistemologia**. São Paulo : Aleph, 2005.
- PIRES, R.; GOMIDE, A. (2014). **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Brasília, IPEA. Texto para Discussão nº 1940.
- RODRIGUES, R. (2016). A Formação do Estado Brasileiro a partir da Ótica do Gasto Público: uma análise do gasto por ministério entre 1822 e 2015. **XXI Prêmio Tesouro Nacional**.
- SKOCPOL, T. (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: Evans, P.; Rueschemeyer, D. e Skocpol, T. (org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, pg. 3 a 37.
- SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. (1982). State capacity and economic intervention in the early new deal. **Political Science Quartely**, 97 (2).
- SANTIAGO, A. (2017). **Capacidades Burocráticas na Prática: um olhar através das lentes dos analistas do licenciamento ambiental federal**. Dissertação (mestrado), Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil.
- SANTOS, E.; VENTURA O.; NETO, R. (2018). PPA, LDO E LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. In: **PPA 2012 - 2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. CARDOSO, J.; SANTOS, E. (Orgs.). Brasília, IPEA.
- SOARES, Márcia M.; MELO, Bruno G. de. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Administração Pública - RAP** , v.50, p.539 – 562.

TILLY, C. (1990). **Coercion, capital and European states**. AD 990-1990. Cambridge: Blackwell.