

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

Rubens da Trindade¹

Márcia Miranda Soares¹

Rômulo Damasceno Ribeiro Lemos¹

¹Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte – MG, Brasil

O Ministério do Turismo (MTur) completou 20 anos em 2023. Esse artigo contribui com o debate sobre sua trajetória ao apresentar as capacidades financeiras do Ministério do Turismo e analisar seus efeitos sobre a eficácia das ações de turismo, tal como definidas nos Planos Plurianuais (PPAs) de 2004 a 2019. O trabalho tem por objetivo responder como o volume e a forma de alocar recursos financeiros do MTur afetaram a eficácia da implementação das ações programáticas do seu orçamento. O estudo utiliza modelos de regressão para correlacionar a variável dependente (eficácia na execução da meta da ação programática do MTur) com cinco características de financiamento da ação. Os resultados apontam para uma baixa eficácia média na execução das ações. As ações mais eficazes foram aquelas com maior percentual de execução direta pelo MTur, as que tiveram aumento nos aportes de recursos orçamentários ao longo de sua execução, e as que tiveram menor participação de emendas parlamentares.

Palavras-chave: Ministério do Turismo; capacidades financeiras; implementação; eficácia das políticas de turismo.



LAS (IN)CAPACIDADES FINANCIERAS DEL MINISTERIO DE TURISMO Y SUS EFECTOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE TURISMO

El Ministerio de Turismo (MTur) completó 20 años en 2023. Este artículo contribuye al debate sobre su trayectoria presentando las capacidades financieras del Ministerio de Turismo y analizando sus efectos sobre la eficacia de las acciones turísticas, tal cómo se define en los Planes Plurianuales (PPA) de 2004 a 2019. Este trabajo tiene por objetivo responder cómo el volumen y la forma de asignar los recursos financieros del MTur afectaron la eficacia de la implementación de las acciones programáticas de su presupuesto. El estudio utiliza modelos de regresión para correlacionar la variable dependiente (efectividad en la ejecución del objetivo de la acción programática del MTur) con cinco características de financiación de la acción. Los resultados apuntan a una baja eficacia promedio en la ejecución de las acciones. Fueron más efectivas las acciones con un mayor porcentaje de ejecución directa por parte del MTur, aquellas que tuvieron un aumento en las aportaciones de recursos presupuestarios a lo largo de su ejecución, y las acciones cuyos recursos tuvieron una menor participación de enmiendas parlamentarias.

Palabras clave: Ministerio de Turismo; capacidades financieras; implementación; eficacia de las políticas turísticas.

THE FINANCIAL (IN) CAPACITIES OF THE MINISTRY OF TOURISM AND THEIR EFFECTS ON THE IMPLEMENTATION OF TOURISM POLICIES

The Ministry of Tourism (MTur) completed 20 years in 2023. This article contributes to the debate about its trajectory by presenting the financial capabilities of the Ministry of Tourism and analyzing its effects on the effectiveness of tourism actions, as defined in the Planos Plurianuais (PPAs) from 2004 to 2019. This paper aims to answer how the volume and way of allocating MTur financial resources affected the effectiveness of the implementation of its budget's programmatic actions. The study uses regression models to correlate the dependent variable (effectiveness in executing the goal of the MTur programmatic action) with five financing characteristics of the action. The results point to a low effectiveness in the execution of the actions and that the actions with a higher percentage of direct execution by the MTur were more effective, which had an increase in the allocation of budgetary resources throughout their execution and whose resources had a lower participation in parliamentary amendments.

Keyword: Ministry of Tourism; financial capabilities; implementation; effectiveness of tourism policies.

1. INTRODUÇÃO

O Ministério do Turismo (MTur) foi criado em 2003 e completou 20 anos ininterruptos de existência na estrutura do governo federal. São poucos os estudos dedicados a compreender essa trajetória, destacadamente sob a perspectiva das capacidades governamentais desenvolvidas pelo órgão gestor da política nacional de turismo. O presente artigo oferece uma contribuição à análise da trajetória do MTur, ao apresentar suas capacidades estatais financeiras e examinar seus efeitos sobre a eficácia das ações dos programas de turismo definidos nos Planos Plurianuais (PPAs), no período de 2004 a 2019.

As pesquisas envolvendo capacidades estatais e seus efeitos para as políticas públicas são relevantes e podem evidenciar o que as organizações são capazes de promover para o alcance dos resultados pretendidos com seus programas. No caso dos órgãos de um governo, essas capacidades constituem os parâmetros e as regras que informam a implementação de cada política pública de maneira específica, definindo sua trajetória, seu sucesso ou suas falhas (Skocpol; Finegold, 1982; North, 1990; Pierson, 1993; Pires; Gomide, 2014;). Apesar do aumento de estudos sobre os efeitos das capacidades estatais nas políticas públicas, estudos como o de Rodrigues (2016) e Ragsdale e Theis (1997), que analisam os efeitos da dimensão financeira nos resultados, têm avançado pouco, a despeito de sua importância para a implementação de políticas públicas. Mais escassos são os estudos que relacionam as capacidades financeiras com os resultados da política nacional de turismo. Rodrigues (2016) e Ragsdale e Theis (1997) analisam a importância da autonomia financeira para a consolidação de instituições públicas e o sucesso de suas ações.

O trabalho é uma contribuição aos estudos de capacidades estatais ao responder como o volume e a forma de alocar recursos financeiros do MTur afetaram a eficácia da implementação das ações programáticas. A eficácia das ações foi definida a partir da comparação entre o que foi estabelecido em lei orçamentária e o que foi alcançado para as metas físicas das ações dos programas definidos para o MTur no Plano Plurianual (PPA). O PPA é preceito constitucional que estabelece as diretrizes, objetivos e metas para os gastos públicos (art. 165, parágrafo 1º da Constituição Federal), o que justifica a adoção de suas metas como proxy para os resultados da política nacional de turismo. A variável dependente, eficácia das ações de programas do Ministério do Turismo no PPA, foi calculada a partir da razão entre o valor inicial estabelecido e o valor alcançado por cada meta de 51 ações analisadas, no quadriênio de vigência do PPA.

Observou-se um número expressivo de ações com eficácias muito elevadas (valores acima de 200%) ou muito baixas (valores próximos a zero). Essas informações indicam problemas de planejamento, com subestimação ou superestimação das metas físicas de desempenho dos programas, algo que foi mais expressivo nos primeiros anos de funcionamento do Ministério do Turismo, sugerindo que houve um aprendizado institucional. Para contornar essa situação, foram analisadas somente as ações que apresentavam eficácia abaixo do quartil 75% e aquelas

que não possuíam valores de eficácia iguais a zero. Desta forma, a análise cobriu 51 ações, de um total de 75 ações, com eficácias maiores que zero e abaixo de 194%.

Como variáveis independentes, foram adotadas cinco características do financiamento das ações:

1) a participação média da ação no total de gastos orçamentários autorizados ao MTur durante o PPA;

2) a média da variação dos recursos destinados à ação, ou seja, se houve incremento ou declínio nos valores para a ação entre os anos de vigência do PPA;

3) a média de contingenciamento ou aportes adicionais à ação durante a execução orçamentária anual, considerando o quadriênio do PPA.

Essas três variáveis apontam priorização da ação na alocação de recursos orçamentários do MTur, o que significa maior capacidade financeira para as ações alcançarem as metas propostas no PPA.

4) o percentual de participação das emendas parlamentares nos recursos destinados à ação.

5) o percentual de participação de recursos executados diretamente pelo governo federal na ação.

A técnica estatística utilizada buscou identificar as variáveis independentes que melhor se associavam à variável dependente por meio de testes de correlação, prosseguindo para a elaboração de modelos de regressão linear múltiplo, com uso do método dos mínimos quadrados ordinários para verificar o percentual da variância da variável dependente e verificar significâncias estatísticas.

Os resultados apontam que o MTur teve baixa eficácia média em suas ações e os modelos estatísticos de regressão mostram que os seguintes fatores afetaram positivamente a eficácia das ações: a) não sofrer cortes (contingenciamento) ou ter aportes (créditos adicionais) nos recursos orçamentários durante a execução anual; b) ter maior percentual de execução direta pelo MTur; e c) ter menor participação de emendas parlamentares. Não houve confirmação para duas hipóteses sobre aporte de recursos: a) que quanto maior a participação de uma determinada ação no volume de recursos orçamentários autorizados ao MTur, durante a vigência do PPA, maior seria a sua eficácia; e b) que maior variação positiva de recursos aportados para uma ação, considerado a diferença entre o primeiro ano e os três anos seguintes de sua execução do PPA, aumentaria sua eficácia.

O artigo está organizado em cinco seções. Na sequência dessa introdução, a segunda seção apresenta algumas teorias sobre capacidades estatais, destacando a dimensão financeira. A seção seguinte descreve as ações programáticas do MTur nos quatro PPAs analisados: 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015 e 2016-2019, apontando a evolução das ações e metas ao longo do período analisado e seus desdobramentos em despesas autorizadas nas 16 edições correspondentes da Lei Orçamentária Anual (LOA). A quarta seção apresenta a estratégia metodológica para correlação das variáveis e os resultados alcançados, que são discutidos nas considerações finais.

2. CAPACIDADES FINANCEIRAS, IMPLEMENTAÇÃO E RESULTADOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo das capacidades estatais apresenta ampla variedade de enfoques e abordagens. As definições de capacidades estatais dependem da filiação teórica dos autores e de suas perspectivas normativas sobre o papel do Estado. Cingolani (2013) aponta 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 perspectivas centradas na questão fiscal, como a 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) apontam dois níveis ou duas gerações de estudos das capacidades estatais. 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 nacional. Essa abordagem guiou estudos dedicados à análise dos processos históricos de construção do Estado, o que trouxe avanços na compreensão da formação e da construção dos aparatos governamentais, destacando a autonomia de uma estrutura territorial de poder no âmbito externo e interno.

Na segunda geração, superados os estágios iniciais de estruturação do Estado, ganha destaque na análise das capacidades estatais a provisão de bens e serviços públicos. Ter capacidade envolve atuar de forma efetiva na identificação de problemas, na formulação de soluções e na execução de ações que entreguem resultados almejados pela sociedade. Segundo Skocpol (1985), a capacidade estatal diz respeito à habilidade do Estado em implementar metas programadas, especialmente quando o contexto é de oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos ou em face de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes. A ação estatal é vista como essencial para produzir políticas estratégicas para o desenvolvimento socioeconômico de uma nação, promovendo a industrialização, a modernização de diversos setores e fornecendo a infraestrutura e recursos necessários para a produção de bens e serviços (Mann, 1984; Skocpol, 1985).

Gomide e Pires (2016) apontam que os grandes aparatos estatais, que se constituíram até meados do século 20 e apresentavam estruturas verticalizadas, se fragmentaram a partir de processos de descentralização, privatização e desregulação. Com isso, novos atores econômicos, políticos e sociais passaram a ser inseridos nas tomadas 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; Pires, 2016, p. 125).

Gomide, Pires e Machado (2018, p. 37), ao analisarem a atuação estatal na área de infraestrutura no Brasil, apontam a complexidade e riscos no processo de implementação das

políticas públicas que envolvem diversos atores. Situação que exige uma boa governança, mas que geralmente é desconsiderada no processo de planejamento da política:

Em geral, a sua governança envolve um número elevado e variado de atores e consegue despertar interesses distintos, com isso, os riscos e a complexidade do processo decisório e de implementação são, muitas vezes, mal representados e acentuados por um viés de otimismo na etapa de planejamento e orçamento.

Baseado na segunda geração de estudo, conforme Cingolani (2013), e Pires e Gomide (2014), é possível dividir as capacidades estatais em sete dimensões: a) a coercitivo/militar - capacidade de monopolizar o poder de coerção física; b) a fiscal - capacidade de obter recursos financeiros para sustentar a máquina estatal e suas políticas; c) a burocrática ou administrativa - ter burocracia especializada e capaz de implementar políticas públicas, conforme processos definidos para o alcance dos resultados (perspectiva weberiana); d) a transformadora ou industrializante - capacidade de intervenção do Estado no sistema produtivo; e) a cobertura relacional - capacidade de articulação/ interação com a sociedade; f) a legal - capacidade de produzir regras para orientar ou constranger o comportamento dos indivíduos; g) a política - capacidade de negociação e condução de processos decisórios das políticas públicas, com processamento de conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos.

O presente artigo tem como foco a dimensão financeira da capacidade estatal de um órgão de governo. O termo capacidade financeira, ao invés de fiscal, como é mais comum nas classificações das dimensões, tem respaldo na literatura, que admite certa flexibilidade nas definições com o objetivo de dar mais acuidade às pesquisas. O conceito mais clássico de capacidade estatal relacionada à dimensão fiscal está centrado no entendimento da origem e desenvolvimento do Estado moderno, sendo a arrecadação de tributos para provimentos de bens públicos voltados para o desenvolvimento uma condição para afirmar o Estado como um ator fundamental na promoção do 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. Tal definição possibilita a divisão da dimensão fiscal em duas frentes distintas, uma relacionada à receita e que destaca a arrecadação de tributos; outra relacionada ao gasto público, ao financiamento de bens e serviços públicos que promovem a redistribuição de recursos entre os diferentes grupos da sociedade. Essa divisão abre espaço para o conceito de capacidade financeira adotada nesse trabalho: capacidade do Estado de financiar o provimento de bens e serviços à sociedade por meio da execução de despesas autorizadas no planejamento orçamentário em um determinado período.

A capacidade financeira é fundamental para as políticas públicas e o orçamento, conforme Oliveira (2009, p. 87), pode ser visto como o “espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou menor ônus da tributação, e as que mais se beneficiam com os seus gastos”.

Portanto, as despesas orçamentárias podem revelar muito sobre as prioridades e as habilidades de uma estrutura governamental para implementar suas políticas. Segundo Rodrigues (2016, p. 6), “o perfil fiscal permite revelar, em cada momento e de forma clara, quais são as áreas prioritárias de atuação política”. 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, o que envolve 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 resultados diretos 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 se relacionar à gestão dos gastos em busca de resultados eficientes.

Entende-se, portanto, que a dimensão financeira é fundamental para analisar os resultados de políticas públicas de órgãos governamentais como o Ministério do Turismo. Na relação entre insumos financeiros e resultados, mudanças na alocação dos recursos orçamentários para as ações programáticas afetam a capacidade de financiamento e a implementação e resultados das políticas públicas. Esse pressuposto informou três variáveis independentes da pesquisa que buscam explicar a eficácia da política de turismo: a participação média da ação no total de gastos orçamentários autorizados ao MTur durante o PPA; a média de variação dos recursos destinados à ação, ou seja, se houve incremento ou declínio nos valores para a ação entre os anos de vigência do PPA; e a média de contingenciamento ou aportes adicionais durante a execução orçamentária anual da ação no quadriênio.

O outro aspecto destacado na pesquisa, que informou duas variáveis explicativas, são os atores externos que participam da alocação de recursos financeiros, desenho e implementação das políticas do MTur. As emendas parlamentares e a execução indireta das ações programáticas, por meio de transferências de recursos e da execução a outros governos e entidades privadas, trazem desafios adicionais de coordenação e governança que podem comprometer o alcance de resultados planejados, conforme apontado por Pires, Gomide e Machado (2018).

Para Leite (2010), ações descentralizadas podem ter execução inadequada porque tendem a priorizar a conquista de apoio político em detrimento da capacidade técnica do proponente, aumentando o risco de falhas de execução e de desperdício de recursos. Para o autor, dentre as principais impropriedades na execução de recursos descentralizados, estão falhas na execução de projetos, falta de infraestrutura, ausência ou qualificação de pessoal, fiscalização ou acompanhamento ineficientes.

3. O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE TURISMO

O turismo é um fenômeno socioespacial que gera experiências para o indivíduo. Essas experiências ou vivências se caracterizam como uma prática na qual os indivíduos, por motivações diversas, decidem afastar-se do seu local de residência habitual e, temporariamente, percorrer outros espaços territoriais, voltando adiante ao seu local de origem. Esses deslocamentos podem possibilitar momentos únicos e prazerosos, além de intercâmbios culturais, que vão ser incorporados ao histórico de vida (Fratucci, 2008; Panosso Neto, 2005).

O turismo se caracteriza ainda como atividade econômica inserida no sistema capitalista e, nessa perspectiva, revela-se prática recente e fenômeno típico da sociedade contemporânea, fruto da Revolução Industrial e do processo crescente de urbanização mundial (Fratucci, 2008; Panosso Neto, 2005). Como tal, tem se expandido e possui grande potencial de geração de emprego e renda para diversas localidades no mundo. Por sua capacidade de rápida geração de riquezas, pode gerar externalidades negativas, como a degradação de patrimônios históricos, naturais e culturais; a ocupação desordenada e sazonal de espaços territoriais com efeitos perversos para os moradores em termos de custos econômicos e relações sociais.

O Estado tem papel fundamental no desenvolvimento do turismo. Ele deve coordenar os atores, regulamentar e fiscalizar comportamentos, e incentivar as atividades que promovam crescimento econômico de forma sustentável. Nesse sentido, a política pública de turismo pode ser entendida como o conjunto de ações do Estado voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável da atividade turística. A construção de infraestrutura, a divulgação dos destinos turísticos, as regulamentações da atividade para preservação dos destinos turísticos, a fiscalização, a capacitação de gestores e agentes sociais figuram entre as ações de promoção pública do turismo.

O turismo como política pública tem uma trajetória errática no Estado brasileiro, com dificuldades para se afirmar na agenda governamental. 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 no nível local, algo que foi alterado após a Constituição de 1988.

Após 15 anos da instauração da nova ordem constitucional, foi criado em 2003, no início do primeiro governo Lula, o Ministério de Turismo (MTur). Passados 20 anos de seu surgimento, pesquisar a capacidade financeira do MTur e os resultados de suas políticas pode contribuir para a discussão dos desafios da atuação do poder público na atividade turística. O MTur é responsável por planejar a política nacional de turismo por meio de dois instrumentos principais, o Plano Nacional de Turismo (PNT) e o Plano Plurianual (PPA), que deveriam estar diretamente conectados. Esses instrumentos são de médio prazo e deveriam subsidiar a definição

de programas e ações prioritárias do planejamento orçamentário da política, que envolve a produção da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Contudo, o que se observa é uma grande variação nos quatro PNTs vigentes entre 2003 e 2022 (2003-2007; 2007-2010; 2013-2016 e 2018-2022) e a falta de um padrão sistematizado de planejamento com dados precisos que possibilitem analisar a evolução de indicadores ao longo dos anos. Confrontando esses planos com os quatro PPAs analisados nesse trabalho (2004-2007; 2008-2011; 2012-2015 e 2016-2019), observa-se grande deslocamento entre os dois instrumentos de planejamento da política nacional de turismo. Indicativo desse aspecto são as descontinuidades do PNT em alguns anos, que deixou descoberto o PPA em 2011, 2012 e 2017.

De maneira geral, os instrumentos mostram-se incongruentes em relação a quase todas as metas e indicadores observados. Os PNTs 2003-2007; 2007-2010; 2013-2016 e 2018-2022 não seguem um padrão de elaboração, o que dificulta uma análise comparativa precisa sobre a sua congruência com os PPAs. A definição de indicadores quantitativamente mensuráveis no PNT é imprecisa; o que se observa são metas globais nos PNTs e metas setoriais nos PPAs, sendo essas últimas consideradas melhores indicadores de performance da política nacional de turismo por sua exigência legal de cumprimento, apesar de poucos efeitos práticos relacionados a não observância das metas propostas.

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. 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 se tem o PNT 2013-2016, e outro vácuo subsequente até 2018, quando é instituído o PNT 2018-2022. A baixa institucionalização do MTur e de suas políticas, que pode ser ilustrado pela sua estruturação recente, pela troca constante de ministros e pela instabilidade no financiamento, é a principal hipótese para a descontinuidade dos Planos Nacionais de Turismo¹.

Em relação à evolução dos programas do MTur nos planos plurianuais, as análises de eficácia a partir das metas físicas, que serão detalhadas na próxima seção, apontam para um aprendizado institucional desde a criação do órgão. O PPA 2004-2007 apresentou metas executadas de forma muito discrepante - muito acima ou muito abaixo ao que foi previsto originalmente em 2003 - ocasião de elaboração do PPA. Isso sugere problemas de planejamento relacionados à estruturação recente do MTur.

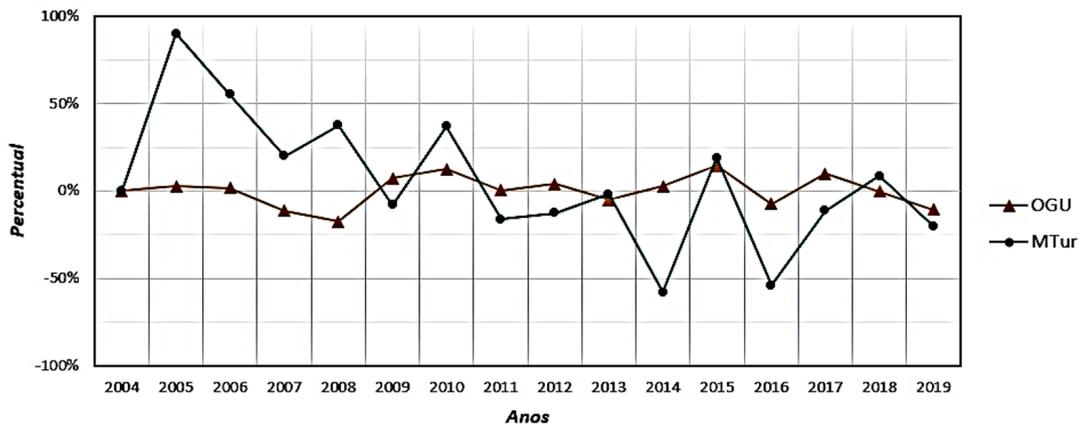
¹Entre os anos de 2010 e 2020, observou-se doze trocas de ministros, segundo dados do MTur.

Com base em Oliveira (2009), Rodrigues (2016) e publicações governamentais (Brasil, 2024), a alocação dos recursos públicos em gastos orçamentários espelham preferências sociais e prioridades de políticas públicas, sendo fundamentais para o cumprimento do plano de governo. Contudo, considerando a atuação de diversos atores políticos e a capacidade do MTur de formular e implementar as suas ações orçamentárias, fatores como a alocação de emendas parlamentares no orçamento do MTur, por exemplo, aumentam não só sua disponibilidade financeira, mas também a influência de atores externos ao órgão. Essa influência de atores externos amplia os interesses distintos na definição do desenho e na implementação de políticas, o que pode prejudicar a eficácia da ação. Segundo Leite (2010, p. 80), as transferências voluntárias, nas quais os recursos de emendas parlamentares são repassados, “apresentam um viés político-partidário em vez de redistributivo”, atendendo prioritariamente a interesses político-eleitorais particularistas, o que pode afetar o desempenho das políticas públicas.

As emendas parlamentares e os convênios com estados e entidades privadas para execução das políticas do MTur ampliam o número de atores, parte deles externos à organização, e exigem maior coordenação e governança para o alcance de resultados propostos pelo MTur, o que pode comprometer os resultados da política pública, conforme apontam Gomide, Pires e Machado (2018). O órgão poderia mitigar os riscos de atores externos e não alinhados ao planejamento previsto, e aumentar a eficácia de suas ações, planejando e executando mais diretamente as ações orçamentárias e adotando uma prática contínua de monitoramento dos seus programas.

Outro aspecto problemático no planejamento e execução orçamentários do MTur foi 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 acompanhou 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. Esses dados indicam o turismo como uma política marginal, ou seja, não reconhecida como prioritária no contexto brasileiro. Apesar do seu potencial socioeconômico, a política é pouco institucionalizada, diferente da saúde e da educação, que contam com mínimos constitucionais da receita assegurados, e da assistência social, que avançou na consolidação de benefícios e programas socioassistenciais. A instabilidade e tendência de queda nos recursos significam 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, como os que atingiram o país a partir de 2014.

Gráfico 1 - Variação anual do orçamento aprovado da União e do MTur (2004- 2019)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir de dados das LOAs 2004 a 2019 disponíveis no SIGA Brasil.

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

A pesquisa adotou técnicas estatísticas para descrever e correlacionar aspectos das capacidades financeiras do MTur na implementação das ações dos PPAs e a eficácia alcançada por essas ações. 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.

4.1 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)² 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-se por trabalhar com os resultados das metas das ações, previstas e realizadas, somadas para o quadriênio, o que levou a 75 ações que se tornaram 51 em função de ajustes que serão descritos abaixo.

As hipóteses que balizaram a pesquisa, construídas a partir de referencial teórico apresentado na seção 2 deste artigo, são:

²A 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.

- 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 menor corte ou maior o aporte de crédito adicionais orçamentários à ação, durante a execução da LOA, maior a eficácia³;
- 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.

4.2 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 do PPA aprovada pelo Congresso Nacional, devidamente publicada antes de sua entrada em vigência.

4.3 Variáveis independentes (VIs)

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

- VI1:** Média do percentual de recursos previstos para a ação em relação ao volume total de recursos orçamentários do MTur, no quadriênio;
- VI2:** Percentual do volume de recursos disponíveis para execução da ação do PPA, ao longo do quadriênio, considerando o volume de recursos autorizados no primeiro ano de execução da LOA;
- VI3:** Média percentual do contingenciamento ou créditos adicionais no valor da ação no quadriênio, considerando as diferenças entre os valores aprovados inicialmente para as ações nas Lei Orçamentária Anual (LOA) e os valores autorizados para a ação na LOA ao final de cada ano fiscal;
- VI4:** Percentual de recursos de emendas parlamentares no total de recursos previstos, para execução de cada ação no quadriênio; e,

³Durante a execução da LOA, o governo pode ter que ajustar os gastos autorizados em função de maior ou menor receita disponível no caixa. Se a receita frustra as estimativas, é necessário contingenciar gastos, mas se a receita tem comportamento superior ao previsto, ações podem receber aportes adicionais. Em qualquer situação, sofrer menos cortes ou ter aporte adicional pode ser lido como maior capacidade financeira para execução da ação.

VI5: Percentual do montante de recursos da ação executado diretamente pelo governo federal no quadriênio.

Na descrição das variáveis dependente e independentes foram encontrados valores *outliers* consideráveis, que foram excluídos para obtenção de maior acurácia. No caso da variável dependente, valores de metas executadas muito acima ou abaixo do que foi planejado apontam para problemas de planejamento (subestimação ou superestimação da meta). Essas discrepâncias entre o previsto e o alcançado, para além do que seria razoável, acabam por dificultar a visualização e interpretação da maior parte dos dados e, por isso, a opção foi trabalhar com os casos que têm valores da variável dependente abaixo do quartil 75% e ações que não possuem valores de eficácia iguais a zero. Desta forma, todas as análises cobrem 51 das 75 ações originais, que apresentaram eficácias maiores que zero e abaixo de 194%. A Tabela 1 apresenta os casos atípicos excluídos das análises, observa-se que eles prevaleceram no primeiro PPA, logo após a criação do MTur.

Tabela 1 - 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%

Nome da ação	PPA	Meta proposta	Meta executada	Nível de eficácia
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%
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%
Aumentar de 36,2 para 38,1 a nota da dimensão Monitoramento no Índice de Competitividade do Turismo Nacional	2016-2019	12	0	0%
Concessão de Prêmio de Qualidade para o Turismo e Hospitalidade	2004-2007	40	0	0%
Estudo para Estruturação do Prodetur JK	2004-2007	2	0	0%
Participação da União em Projetos de Infraestrutura Turística no âmbito do Prodetur NE II	2004-2007	500	0	0%
Participação da União em Projetos de Infraestrutura Turística no âmbito do Prodetur Sul	2004-2007	100	0	0%
Promoção e Divulgação do Turismo no Mercado Nacional e Internacional	2004-2007	1	0	0%

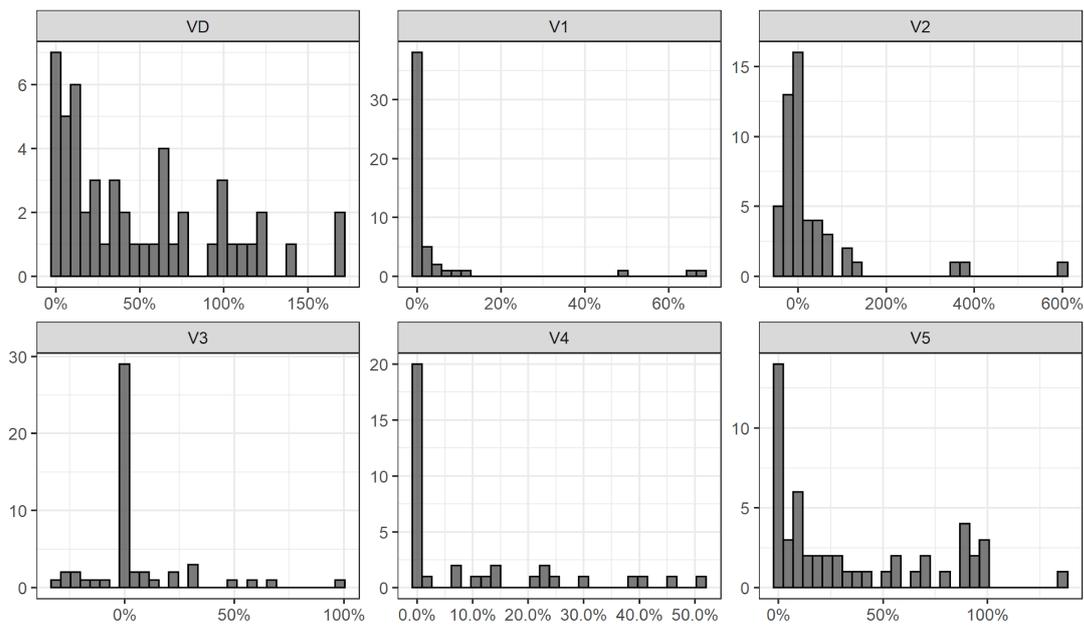
Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2020, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e).

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 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.

4.4 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: elaborado pelos autores a partir de Brasil (2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e) e software R.

A Tabela 2 apresenta a distribuição dos quartis e as estatísticas descritivas básicas das variáveis dependente e independentes.

Tabela 2 - 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%
VI1	4.76%	14.62%	0%	0.00%	0.00%	1.00%	68%
VI2	31.27%	114.29%	-50%	-19.00%	-1.00%	32.50%	596%
VI3	5.71%	23.24%	-29%	0.00%	0.00%	3.50%	100%
VI4	10.14%	14.94%	0%	0.00%	0.00%	16.50%	51%
VI5	34.92%	38.55%	0%	2.00%	18.00%	66.50%	136%

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados de Brasil (2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e) e software R.

Para a variável dependente (VD), eficácia global das ações do Ministério do Turismo, observou-se uma média de 49,4%, baixa, e um desvio padrão de 46,9%, alto, apesar da 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 consumiu valores inferiores a 1% de seu orçamento (Q75 = 1%). Entretanto, duas ações, distribuídas em dois PPAs distintos,

representaram mais de 50% do orçamento do Ministério do Turismo, todas elas se referem a ações relacionadas à infraestrutura turística, conforme pode ser observado na Tabela 3.

Tabela 3 - Ações de destaque orçamentário no MTur

Ação	Programa	PPA	Ano	VI	VD
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: elaborado pelos autores a partir de dados de Brasil (2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e) e *software R*.

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 foi “Adequação da Infraestrutura do Patrimônio Histórico e Cultural para Utilização Turística, que teve uma redução de 50%, quando se considera os anos final e inicial do PPA 2004-2007. A ação que recebeu a maior quantidade de recursos foi “Promoção de Eventos para a Divulgação do Turismo Interno”, que incrementou em 596% seu valor original 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 autorizado no quadriênio. Houve também ações com aportes adicionais de recursos (créditos adicionais), sendo que a mais beneficiada recebeu 100% a mais do orçamento previsto. Alterações no valor autorizado para uma ação durante sua execução anual podem trazer prejuízos ou impulsos para o alcance das metas.

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. A Tabela 4 destaca algumas ações que tiveram grande aporte de recursos de emendas parlamentares, sendo que o valor total se refere aos recursos de emenda acumulados durante os quatro anos de execução.

Tabela 4 - Ações com maiores volumes de emendas parlamentar no MTur

Ação	Total R\$
Qualificar 186.750 gestores e profissionais da cadeia produtiva do turismo	25.750.000,00
Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico	170.550.739,00
Consolidar 154 instâncias de governança estaduais, regionais e municipais	5.009.350,00
Concluir 3.700 obras de infraestrutura turística	977.876.860,00
Aumentar de 58,1 para 70,0 a nota da dimensão Políticas Públicas no Índice de Competitividade do Turismo Nacional.	3.100.000,00
Aumentar de 48,4 para 53 a nota de dimensão Marketing e Promoção do Destino no índice de Competitividade do Turismo Nacional	120.165.952,00
Qualificar 24.000 profissionais da cadeia produtiva do turismo.	1.490.000,00

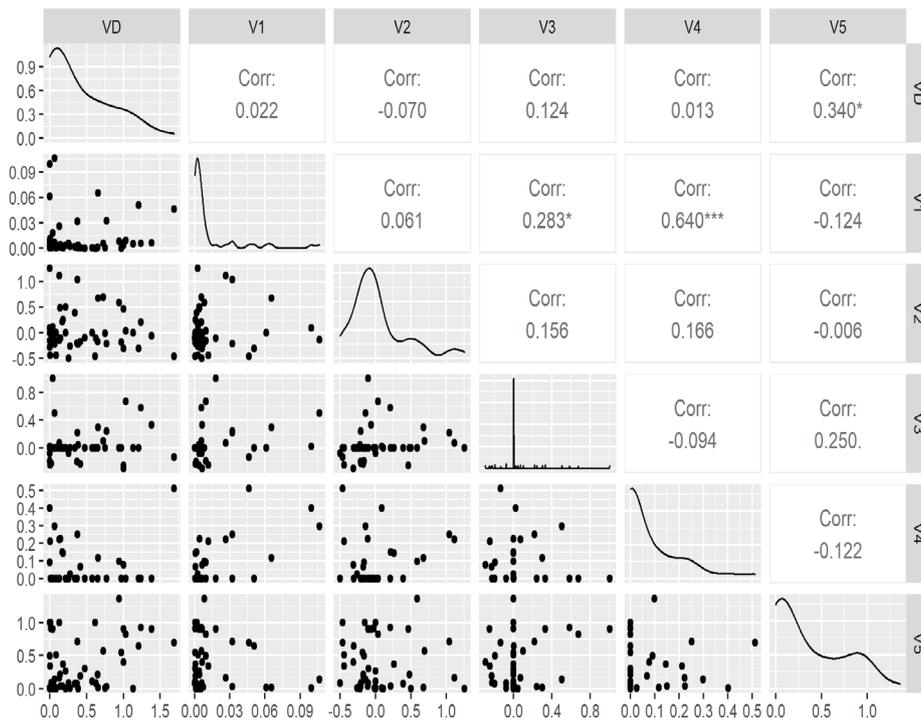
Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil (2020a).

Por fim, a distribuição da variável independente 5 (VI5), percentual de recurso da ação executado diretamente pelo MTur, indica que uma parte das ações tem pelo menos algum recurso executado pelo ministério. A partir dos valores da mediana observa-se que parte dos recursos tendem a ser executados pela instituição. O MTur executou diretamente 12,4% do total de recursos orçamentários no período de 2004 a 2019.

4.5 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: Elaborado pelos autores a partir do software R.

Nota 1: Retirados outliers das variáveis V1 e V2 para efeitos de visualização das distribuições.

Nota 2: Os níveis de significância adotados seguem os padrões do software R, onde observamos que um asterisco (*) indica nível de significância de $p < 0,05$; dois asteriscos (**) indicam $p < 0,01$; e três asteriscos (***) indicam $p < 0,001$.

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 alta correlação entre a VI4 e a VI1, algo esperado porque os recursos de emendas parlamentares compõem os gastos autorizados nas LOAs.

Outra etapa de análise foi a adoção de regressão linear múltipla para verificar se, ao controlar a variável dependente pelas cinco independentes, encontramos algum tipo de associação relevante. Esse método se justifica por sua adequação às análises que envolvem a associação entre variáveis contínuas (Gelman; Hill, 2007), permitindo controlar o efeito conjunto das variáveis independentes, em busca de um maior potencial explicativo da variável dependente. Foi utilizado também o método da “distância de Cook”, que na regressão linear múltipla de mínimos quadrados possibilita 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 possibilidades explicativas de forma estatisticamente significativa. A partir dessas definições, foram adotados três modelos, demonstrados na Tabela 5. 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 independentes para explicar a VD. O terceiro e último modelo, com N= 33 observações, exclui a VI1 em função de sua alta correlação com a VI4, o que pode acarretar problemas de multicolinearidade entre as variáveis explicativas.

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

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

Fonte: elaborado pelos autores 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 relacionada à V3 e à V4. Isso significa que quanto menor o corte orçamentário (contingenciamento) ou maior o aporte de recursos (créditos adicionais) no valor inicial da ação, durante a execução da LOA (V3), maior a eficácia. Os dados descritivos e da correlação apontam que alterações positivas no valor de algumas ações impulsionaram o melhor alcance das metas. Diversamente, quanto maior a quantidade de recursos de emendas parlamentares (V4), menor a eficácia observada nas ações. Além disso, o Modelo III apresentou um R² 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. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 primeiro PPA após a sua criação. O objetivo foi verificar se o desempenho das metas propostas para os programas do MTur foi alcançado (análise de eficácia) e como o volume e a forma de alocar recursos financeiros do MTur na LOA afetaram a eficácia da implementação das ações programáticas.

As questões que conduziram a investigação empírica foram: como o volume e forma de alocar recursos financeiros do MTur, para executar suas políticas, afeta a eficácia das ações de seus programas? Por que algumas ações apresentam maior ou menor eficácia em sua execução?

Para respondê-las, a pesquisa adotou regressão linear múltipla que envolveu a análise das capacidades financeiras e eficácias de 194 ações de PPAs: 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015 e 2016-2019 que, somadas para o quadriênio do PPA, tornaram-se 75 ações. Dessa amostra, optou-se por excluir os outliers, ao trabalhar com valores da variável dependente abaixo do quartil 75%. A exclusão dos outliers levou o número da amostra para 51 ações analisadas. A eficácia das ações foi determinada com base nas metas físicas previstas e alcançadas durante a execução das ações dos programas dos PPAs. A ação era considerada eficaz na medida em que suas metas previstas nos PPAs eram alcançadas durante o período proposto.

Os resultados obtidos mostram que o ministério teve baixa eficácia em suas ações, além de uma alta concentração de recursos em ações específicas, relacionadas à infraestrutura. Para a variável dependente (VD), eficácia global das ações do Ministério do Turismo, observamos uma média de 49,4%, baixa, e um desvio padrão de 46,9%, bastante alto, mesmo com a eliminação de casos desviantes - outliers. A distribuição dos quartis aponta que 25% das ações têm eficácia entre 0,01 e 10,5%, a mediana é de 37%.

Os dados analisados confirmaram as hipóteses de que foram mais eficazes as ações que tiveram aumento nos aportes de recursos orçamentários ao longo da execução anual da LOA, que tiveram menor participação de recursos oriundos de emendas parlamentares, e que tiveram maior execução direta pelo MTur. Não houve confirmação para a hipótese de que quanto maior a participação de uma determinada ação no volume de recursos orçamentários autorizados ao MTur, durante a vigência do PPA, maior é a sua eficácia. Também não se confirmou a hipótese de que a variação percentual negativa de recursos aportados na ação, considerando a diferente entre o primeiro e os demais anos dos quatro anos de execução de PPA, diminuiria sua eficácia.

As fragilidades do MTur na implementação da política de turismo, evidenciada pelo baixo nível de cumprimento das metas do PPA, tem entre suas (possíveis) causas as limitadas capacidades financeiras na execução do orçamento, como evidenciou esse artigo. Ademais, respondem a problemas no planejamento orçamentário, conforme evidenciado pelo alcance nulo ou extraordinário de muitas metas. Ações com muito baixa ou muito alta eficácia, em alguns casos, foram consequências não de problemas de implementação, mas de metas sub ou

superestimadas. Outro problema de planejamento é a falta de consonância entre o PPA e o planejamento mais amplo da política nacional de turismo expresso no PNT.

Os achados indicam que aportes adicionais de recursos para uma ação governamental nem sempre produzem melhores resultados, e que os atores externos ao MTur são importantes para explicar a eficácia das políticas nacionais de turismo. Isso corrobora estudiosos como Gomide, Pires e Machado (2018), que destacam a necessidade de governança adequada para políticas públicas que mobilizam diversos atores para o alcance dos resultados pretendidos. Aspecto que deve ser considerado nos planejamentos governamentais. Especificamente sobre os recursos de emendas parlamentares, autores como Leite (2010) apontam que atores com interesses político-eleitorais particularistas podem direcionar os recursos e sua execução para atores com baixa capacidade técnica, comprometendo seu desempenho.

Por fim, como é comum em fenômenos sociais complexos, os resultados apontam a limitação do modelo teórico na explicação da eficácia das ações do ministério, variável dependente adotada, o que corrobora a proposta de uma perspectiva multidimensional das capacidades estatais (Cingolani, 2013). Dessa forma, a análise desse artigo compreende uma explicação válida, mas limitada da eficácia, de natureza mais exploratória que conclusiva. A recomendação é para que novos estudos possam aprofundar o objeto de pesquisa a partir da incorporação de outros tipos de capacidades estatais, destacadamente a burocrática, a legal e a política.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Economia. **Plano Plurianual**. 2020. 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. Senado. **Orçamento**. 2020a. Disponível em: < Siga Brasil: Portal do Orçamento (senado.leg.br)> Acesso em: 10 de fevereiro de 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *PPA 2004-2007 – AVALIAÇÃO – Relatório Anual de Avaliação*. 2020b. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/avaliacao>> Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *PPA 2008-2011 – AVALIAÇÃO – Relatório Anual de Avaliação*. 2020c. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2008-2011/avaliacao>> Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *PPA 2012-2015 – AVALIAÇÃO – Relatório Anual de Avaliação*. 2020d. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2012-2015/avaliacao>> Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *PPA 2016-2019 – AVALIAÇÃO – Relatório Anual de Avaliação*. 2020e. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2016-2019/avaliacao>> Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão**: Projeto de Lei Orçamentária Anual 2024 (PLOA 2024). Brasília/DF, 30p.,2024.Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2024/ploa/ploa-2024>. Acesso em: 16/06/2024.

CÁRDENAS, M. *et al.* Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. **Série: Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina**, 2015.

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

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

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

COOK, R. Detection of Influential Observations in Linear Regression. *Technometrics*. **American Statistical Association**. v. 19, n. 1, p. 5–18, 1977.

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

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

GELMAN, A.; HILL. J. **Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models**. V.1, 2006. Cambridge: Cambridge University Press. DOI:10.1017/CBO9780511790942.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**. v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>.

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

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

LEITE, A. **Descentralização, Responsabilização e (des) Controle**: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil, 2010.

MANN, M. The Autonomous Power Of The State: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984. <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239>

NORTH, D. **Institutions, Institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>

OLIVEIRA, Fabrício de. **Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2009.

PANOSSO NETTO, A. **Filosofia do turismo: teoria e epistemologia**. São Paulo: Aleph, 2005.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. **Texto para discussão nº 1940**. Brasília, IPEA, 2014.

PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Politics**, v. 45, p. 595-628, 1993. doi:10.2307/2950710.

RAGSDALE, L.; THEIS, J. The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92. **American Journal of Political Science**, v. 41, n. 4, p.1280-1318, 1997.

RODRIGUES, R. A Formação do Estado Brasileiro a partir da Ótica do Gasto Público: uma análise do gasto por ministério entre 1822 e 2015. **XXI Prêmio Tesouro Nacional**, 2016.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283.002>

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982. <https://doi.org/10.2307/2149478>

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

Rubens da Trindade

<https://orcid.org/0000-0002-7677-1421>

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

rubensdatrindade@gmail.com

Márcia Miranda Soares

<https://orcid.org/0000-0001-7569-7066>

Doutora em Ciência Política com pós-doutorado em federalismo fiscal. Professora associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

marciamsoares@uol.com.br

Rômulo Damasceno Ribeiro Lemos

<https://orcid.org/0009-0002-1517-5316>

Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais.

romulo.damasceno@hotmail.com