

## Artigos

# Planejamento setorial e execução orçamentária em turismo no Brasil (2003-2018)

Sectorial planning and budget execution in tourism in Brazil (2003-2018)

Planificación sectorial y ejecución presupuestaria en turismo en Brasil (2003-2018)

Carolina Todesco<sup>1</sup>, Rodrigo Cardoso da Silva<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil.

<sup>2</sup> Instituto Federal de Brasília (IFB), Brasília, DF, Brasil.

---

### Palavras-chave:

Gestão Pública do Turismo;  
Ministério do Turismo;  
Orçamento Público;  
Planos Nacionais de Turismo.

### Resumo

O Ministério do Turismo (MTur), instituído em 2003, completou 16 anos de atuação como o principal órgão oficial de turismo do Brasil, nesse período implementou três planos nacionais de turismo e executou R\$ 18,1 bilhões. Desta forma, o presente artigo tem como objetivo geral analisar o desempenho do governo federal brasileiro na área do turismo, tendo como foco a relação entre planejamento setorial e execução orçamentária do Ministério do Turismo, no período de 2003 a 2018. A pesquisa também tem como objetivos: identificar a posição que o turismo ocupou na agenda governamental; revelar o perfil dos investimentos públicos em turismo no Brasil; e verificar se os Planos Nacionais de Turismo foram devidamente incorporados no orçamento público. Essa é uma pesquisa exploratória e descritiva, com uma abordagem quantitativa, na medida em que se fundamenta principalmente no levantamento e análise de dados sobre o orçamento público em turismo do governo federal brasileiro. Ao focar a dotação e a execução orçamentária do MTur verifica-se que de 2003 a 2006 a pasta passou por um período de fortalecimento e ocupou uma posição de relativo destaque na agenda política governamental no período de 2007 a 2010, quando apresentou um contínuo crescimento tanto na dotação, quanto na execução de recursos, concentrados sobretudo na área de infraestrutura. De 2011 a 2018, o turismo ocupou uma posição periférica na agenda governamental, período em que o MTur apresenta uma alta instabilidade orçamentária, com contingenciamento expressivo, cenário que sugere problemas na composição do seu orçamento como também na capacidade de gestão do MTur em implementar programas e projetos.

### Keywords:

Public Management of Tourism;  
Ministry of Tourism;  
Public Budget;  
National Tourism Plans.

### Abstract

The Ministry of Tourism (MTur, established in 2003) has completed 16 years of operation acting as the main official tourism body in Brazil. Having produced three national tourism plans in that period and executed R\$ 18.1 billion. The purpose of this article is to analyze the performance of the Brazilian government in the field of tourism, focusing on the relationship between sector planning and budget execution carried out by the Ministry of Tourism, from 2003 to 2018. The research also aims to: identify the position that tourism occupied in the

Brazilian governmental agenda; reveal the profile of public investments in tourism in Brazil; and verify that the National Tourism Plans have been properly incorporated into the public budget. This is an exploratory and descriptive research, with a quantitative approach, based mainly on the survey and analysis of data on public budget in tourism of the Brazilian federal government. When focusing on the allocation and budgetary execution of the MTur, it appears that from 2003 to 2006 the body underwent a period of strengthening and occupied a position of relative prominence in the political agenda in the period from 2007 to 2010, when it presented a continuous growth in both the allocation and in the execution of resources, mainly concentrated in the infrastructure area. From 2011 to 2018, tourism occupied a peripheral position on the governmental agenda, a period in which MTur presents a high budgetary instability, with significant contingency, a scenario that suggests problems in the composition of its budget as well as in the management capacity of MTur in implementing programs and projects.

### Resumen

El Ministerio de Turismo (MTur), establecido en 2003, completó 16 años de operación como el principal organismo oficial de turismo en Brasil, después de haber producido tres planes nacionales de turismo y ejecutado R\$ 18,1 mil millones durante este período. Por lo tanto, el presente artículo tiene el objetivo general de analizar el desempeño del gobierno brasileño en el campo del turismo, centrándose en la relación entre la planificación sectorial y la ejecución del presupuesto del Ministerio de Turismo, de 2003 a 2018. La investigación también tiene como objetivo: identificar la posición que el turismo ocupa en la agenda gubernamental brasileña; revelar el perfil de las inversiones públicas en turismo en Brasil; y verificar que los Planes Nacionales de Turismo se hayan incorporado adecuadamente al presupuesto público. Esta es una investigación exploratoria y descriptiva, con un enfoque cuantitativo, ya que se basa principalmente en la encuesta y el análisis de datos sobre el presupuesto público para el turismo del gobierno federal brasileño. Al analizar la asignación y la ejecución del presupuesto del MTur, se puede observar que, de 2003 a 2006, el Ministerio experimentó un período de fortalecimiento y ocupó un lugar de relativa importancia en la agenda política gubernamental en el período de 2007 a 2010, cuando presentó un crecimiento continuo tanto en la asignación como en la ejecución de recursos, concentrado especialmente en el área de infraestructura. De 2011 a 2018, el turismo ocupó una posición periférica en la agenda gubernamental, un período en el que MTur tiene una alta inestabilidad presupuestaria, con una contingencia significativa, un escenario que sugiere problemas en la composición de su presupuesto, así como en la capacidad de gestión de MTur en la implementación de programas y proyectos.

### Palabras clave:

Gestión pública del turismo;  
Ministerio de Turismo;  
Presupuesto Público;  
Planes Nacionales de Turismo.

Revisão em pares.

Recebido em: 02/04/2020.

Aprovado em: 26/05/2020.

Editor:

Glauber Eduardo de Oliveira Santos.



**Como Citar:** Todesco, C.; Silva, R.C.; (2020). Planejamento setorial e execução orçamentária em turismo no Brasil (2003-2018). Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, São Paulo, 15 (2), e-1986, maio/ago. <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v15i2.1986>

## 1 INTRODUÇÃO

Apesar dos documentos oficiais de turismo do governo brasileiro (Brasil, 1985, 1992, 1994, 1996, 2002, 2003, 2007, 2010, 2013, 2018) há décadas alardearem a alta potencialidade turística do Brasil, enfatizando a sua diversidade natural e cultural, o país ainda não se encontra bem posicionado no mercado turístico internacional. Conforme dados do WTTC, em 2003, o país recebeu 4,1 milhões de turistas estrangeiros, ou seja, captou 0,59% do fluxo mundial de turistas (689 milhões). Após uma década e meia, em 2018, o número de turistas estrangeiros atingiu 6,6 milhões, representando apenas 0,47% do total de 1,401 bilhão de turistas no mundo (Brasil, 2019).

Por outro lado, o turismo doméstico, desde os anos 2000, vinha apresentando significativo avanço com a retomada do crescimento econômico do país. O consumo turístico por parte da população brasileira é posto com um dos objetivos gerais do Plano Nacional de Turismo 2007-2010. E convém destacar que, a principal força motora do turismo no Brasil é dada pelo mercado interno, cujo consumo turístico representa 9,9 vezes mais do que o consumo turístico de estrangeiros no país (Rabahy, 2019).

O setor de turismo, em 2018, chegou a representar 8,1% do Produto Interno Bruto e foi responsável por 7,5% do total de empregos (WTTC, 2019), dados econômicos que induzem o setor a receber certa atenção por parte do governo federal, como também por diversos governos estaduais.

Historicamente, o governo federal começou a produzir de forma sistemática políticas públicas de turismo a partir da criação da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), em 1966, a qual desempenhou o papel de órgão oficial de turismo brasileiro até o final do ano de 2002, quando suas atribuições foram transferidas para o recém-criado Ministério do Turismo.

De 2003 a 2018, o Ministério do Turismo implementou três Planos Nacionais de Turismo, os quais já foram abordados em inúmeros trabalhos (Sansolo & Cruz, 2003; Nascimento, 2012; Araújo & Dredge, 2012; Trentin & Fratucci, 2013; Candiotto & Bonetti, 2015; Carvalho, 2016; Maranhão, 2017). Entretanto, a atuação do Ministério do Turismo, a posição do turismo na agenda governamental e os investimentos públicos efetuados nos últimos 16 anos ainda suscitam uma série de questionamentos.

Diferentemente dos demais estudos, o presente trabalho pretende jogar luz na relação entre planejamento setorial e execução orçamentária, como caminho metodológico para compreender o desempenho do governo brasileiro na área do turismo.

Como a imensa maioria das políticas públicas para saírem do papel, ou seja, para serem implementadas requerem a alocação de recursos financeiros, o orçamento público torna-se um espaço de conflitos e disputas (Schick, 2000, Viana, 2014; Oliveira & Ferreira, 2017). Desta forma, é um importante instrumento para a análise das ações governamentais, pois possibilita revelar pistas sobre as prioridades da agenda política, o sucesso e o fracasso das políticas públicas, os programas que concentram recursos e os programas negligenciados, as relações entre o poder executivo e o poder legislativo, os atores beneficiados e os excluídos, dentre outros aspectos (Abreu & Câmara, 2015; Menezes & Pederiva, 2015).

Sendo assim, pretende-se a partir da análise do planejamento setorial e da execução orçamentária realizada pelo Ministério do Turismo, órgão responsável pela orientação do desenvolvimento da atividade turística no território nacional brasileiro, responder as seguintes indagações:

- Q. 1. Qual a posição do turismo na agenda política dos diferentes mandatos governamentais?
- Q. 2. Qual o perfil dos investimentos públicos em turismo no Brasil efetuados nos últimos 16 anos?
- Q. 3. O planejamento setorial realizado pelo Ministério do Turismo, materializado nos Planos Nacionais de Turismo, é devidamente incorporado no planejamento e na execução do orçamento público?

Alguns trabalhos já abordaram a relação entre investimentos públicos e políticas públicas de turismo no Brasil (Cruz, 2001; Lemos, 2013; Todesco, 2013; Silva, 2015; Silva & Fonseca, 2017), mas o objeto da presente pesquisa nunca antes fora explorado. Portanto, focaremos os planos nacionais de turismo e sua relação com a execução orçamentária do MTur, para compreender o papel que o governo brasileiro desempenhou na aplicação de investimentos públicos em turismo ao longo de 16 anos.

Ao responder estas questões, espera-se ampliar as informações acerca da atuação do governo brasileiro na área do turismo e contribuir para fomentar as discussões sobre o desenvolvimento da atividade turística e a gestão pública do turismo no Brasil, como também demonstrar a pertinência dos estudos orçamentários para a análise de políticas públicas de turismo.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

O expansivo deslocamento de turistas pelas mais variadas partes do mundo impulsiona a produção e o consumo de serviços, bens e infraestruturas e conseqüentemente atrai o interesse do mercado e do poder público, em suas diversas escalas (nacional, estadual e local), induzindo a turistificação dos lugares (Todesco, 2013).

Esse processo envolve dinâmicas sociais, culturais, econômicas e ambientais que produzem uma série de efeitos positivos e negativos nos destinos (Butler, 1974; Dredge, 2010; Milano, 2017; Garau-Vadell et al., 2018; Jordan et al., 2019; Lv, 2019). O que faz com que o turismo seja visto ora como importante alternativa de desenvolvimento econômico e social, ora visto como gerador de graves problemas socioambientais (Knafou, 2001).

Nesse contexto, o papel dos governos é fundamental para orientar e promover a atividade, a fim de potencializar os efeitos benéficos e reverter, minimizar ou sanar seus efeitos negativos (Baum, 1994; Tosun & Jenkins, 1996; Hall, 2000; Baum & Szivas, 2008; Velásco, 2016).

Os governos têm um papel de destaque no planejamento do turismo, segundo Velásco (2016), por diversas razões, dentre elas por terem os governos a responsabilidade e a capacidade, dado pela legitimidade democrática, de: 1. Decidir as demandas prioritárias que serão atendidas frente a um conjunto de problemas a serem enfrentados; 2. Decidir como serão utilizados os recursos, pois diante dos inúmeros problemas e múltiplas soluções os recursos são limitados; 3. Coordenar ações para evitar resultados dissonantes aos objetivos almejados; 4. Impor limites ou perdas para determinados grupos; 5. Representar e dar voz aos diversos grupos de interesses.

A elaboração e implementação de uma política pública de turismo ocorre, portanto, a partir da decisão de incorporar o turismo na agenda política governamental, considerando-o uma demanda a ser atendida. Por fim, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos (Souza, 2006), que guiarão a fase de implementação.

O desenho da política pública, ou melhor, o seu conteúdo revela as metas e os objetivos a serem atingidos e os problemas a serem enfrentados. Entretanto, uma análise que leve em consideração somente o desenho da política pode não revelar necessariamente as prioridades do governo. Como bem salienta Velásco (2016, p. 579):

la decisión sobre qué recursos se invertirán en cada prioridad del gobierno es un elemento básico para comprender cuáles son los objetivos que realmente se persiguen. No basta con incorporar principios o defender ideas, es necesario dotar de recursos a cada uno de las acciones y programas, lo que también supone minorar los recursos dedicados a otras cuestiones.

Tendo em vista que o orçamento público é um instrumento capaz de tornar factível, ou não, as ações governamentais, se faz pertinente investigar a execução orçamentária para compreender a atuação do governo brasileiro na área do turismo.

A tarefa de alocar os recursos do Estado é tema de inúmeros estudos (Key Jr., 1940; Wildavsky, 1961, 1975; Caiden & Wildavsky, 1980; Padgett, 1980; Schick 2000; Rubin, 2016), no Brasil podemos destacar os trabalhos de Brasil (1993), Pires e Motta (2006), Abreu et al. (2012), Rocha et al. (2013), Viana (2014), Abreu e Câmara (2015), Fortis e Gasparini (2017). Na área de conhecimento do turismo, no entanto, ainda não há pesquisas sob essa perspectiva, por isso esse se constitui num ensaio para instigar a produção de pesquisas que considerem o orçamento público um importante instrumento para a análise de políticas públicas de turismo.

O orçamento é um dos instrumentos de controle mais antigos da administração pública, e tema de debate desde a concepção do Estado moderno, em grande medida, por personificar o direcionamento, os usos e as prioridades da aplicação dos recursos públicos (Pires & Motta, 2006). Com o aumento da complexidade do papel e da ação do Estado e de sua relação com a sociedade, o orçamento público foi se sofisticando e incorporando novas técnicas para o controle político, gerencial, administrativo, contábil e financeiro das ações do governo (Rubin, 2016).

De forma geral, o orçamento público pode ser compreendido como: 1 - Instrumento de fixação das despesas a serem pagas num determinado período, as quais serão contrabalançadas com a previsão da receita necessária; 2- Instrumento de controle sobre as finanças das entidades governamentais; 3- Instrumento de administração para a materialização das ações do governo; 4 - Instrumento de controle social e de fiscalização sobre o dinheiro público (Pires & Motta, 2006).

No Brasil, o poder executivo tem o protagonismo na elaboração da proposta orçamentária, concebido como instrumento do planejamento governamental, representada por três leis, definidas em momentos interdependentes: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, com a função de estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas a serem executadas pela administração pública pelo período de 4 anos. A LDO deve conter e respeitar as diretrizes do PPA, sua função é definir as regras, limites e prioridades de ação do governo, orientando os investimentos para o período de 1 ano. E por último, a LOA deve conter a estimativa do total da receita e a fixação das despesas para o exercício fiscal de 1 ano, sendo o último instrumento do planejamento a ser elaborado. O intuito desses mecanismos é melhorar o desempenho da administração pública, incorporando elementos de controle gerencial e de avaliação na busca por efetividade, eficiência e eficácia (Almeida, 2009).

Após a elaboração dos projetos de lei (PPA, LDO e LOA), exclusivamente pelo poder executivo, eles devem necessariamente ser encaminhados para o poder legislativo apreciar e deliberar, passando pela Câmara dos Deputados e pelo Senado (Congresso Nacional). Nessa fase é comum haver aumento, corte e remanejamento na proposta efetuados pelos deputados e senadores, denominados de emendas parlamentares. O caráter político do orçamento se intensifica, e o jogo de forças entre partidos políticos e entre o poder executivo e o poder legislativo imprimem seus interesses no rateio e direcionamento dos recursos públicos (Batista, 2015). Nesse sentido, para Viana (2014), o orçamento público é um tatame onde os interesses privados ao se digladiarem no campo da política se transmutam em interesses públicos.

Porém, conforme Villela (2006), desde a Constituição de 1988 o orçamento público brasileiro vem sofrendo um processo de engessamento, pois as receitas tributárias estão vinculadas a outros níveis de governo e a alguns setores, e com isso as despesas carregam um traço de obrigatoriedade. Muitas medidas orçamentárias são previstas e fixadas pela Constituição, e nela se condiciona os percentuais de investimento e de manutenção de serviços essenciais, como por exemplo na área da saúde e educação.

A área do turismo, diferentemente das áreas da saúde e educação, como era de se esperar, não possui uma porcentagem mínima do orçamento fixada por lei para a implementação de políticas públicas no setor, o que significa que a dotação orçamentária para a área depende em grande medida de sua posição nas prioridades da agenda política dos governos.

Sendo assim, o Ministério do Turismo, como órgão do poder executivo, é responsável pelo planejamento setorial, materializado pelos Planos Nacionais de Turismo, e pela alocação dos recursos necessários para sua execução anualmente. O planejamento setorial, em teoria, deve constar no Plano Plurianual (PPA), vigente por 4 anos, e a definição dos recursos para os programas deve ser aprovada anualmente pela Lei Orçamentária Anual (LOA), momento em que fica sujeito às demandas dos representantes políticos que compõem o Congresso Nacional.

Geralmente o setor público é responsável pela promoção do turismo no exterior, provisão da infraestrutura básica, capacitação e desenvolvimento dos recursos humanos e proteção do meio ambiente, medidas que usualmente o setor privado não desempenha (Nawaz & Hassan, 2017).

Entretanto, ainda não há estudos que revelem as áreas de destino dos investimentos públicos efetuados pelo governo federal brasileiro num recorte temporal que abrange desde a criação do Ministério do Turismo até os dias atuais. Assim, a presente pesquisa se propõe a identificar essas áreas, permitindo observar o perfil dos investimentos público em turismo no Brasil, ao mesmo tempo em que identifica a prioridade dada à área do turismo nos diversos mandatos governamentais.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia deste estudo se caracteriza como uma pesquisa exploratória e descritiva, com uma abordagem quantitativa, na medida em que se fundamenta principalmente no levantamento e análise de dados secundários sobre orçamento público em turismo do governo federal brasileiro. Especificamente, foi explorado o orçamento do Ministério do Turismo, órgão da administração direta do poder executivo, responsável pela condução da política nacional de turismo e elaboração e execução dos planos nacionais de turismo no Brasil.

O recorte temporal da pesquisa abarca desde o ano de criação do Ministério do Turismo, em 2003, a 2018. O período em estudo, compreende, portanto, 4 mandatos governamentais compostos de 4 anos cada, sendo que no último mandato presidencial, em maio de 2016, a presidente Dilma Rousseff é afastada por conta da abertura do processo de *impeachment*, momento em que o vice-presidente, Michel Temer, assume como presidente interino, o qual toma posse em 31 de agosto de 2016 ao final do processo e se mantém até 31 de dezembro de 2018.

Cabe destacar que os anos de 2015 a 2018 não foram divididos em dois mandatos diferentes, pois apesar das possíveis diferenças de agenda governamental entre a gestão de Dilma Rousseff e de Michel Temer, os anos de 2015 a 2018 tiveram como principal marca a alta instabilidade política e a crise econômica, o que fez com que esses anos tivessem mais semelhanças do que diferenças no que se refere a execução

orçamentária em turismo. Além disso, manter o recorte de 4 em 4 anos facilita para uma análise comparativa.

Desta forma, foi possível apresentar os recursos públicos executados pelo MTur por mandato governamental, contribuindo para uma reflexão sobre o tratamento dado ao turismo nos 16 últimos anos pelos diferentes governos. Também foi possível evidenciar o distanciamento entre as despesas planejadas e as despesas executadas, reflexo dos contingenciamentos e cortes orçamentários que o órgão sofreu ao longo dos anos.

A principal base de dados utilizada foram os Relatórios de Execução Orçamentária da União de 2003 a 2018, disponibilizados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Nacional, os quais têm o dever constitucional de fiscalizar os atos do poder executivo federal.

Os Relatórios de Execução Orçamentária da União disponibilizados em banco de dados access permitem filtrar as informações por órgão executor. Assim, foi possível identificar todos os projetos e ações vinculados a cada despesa planejada e executada anualmente pelo MTur (incluindo os gastos efetuados pela Embratur, órgão vinculado ao MTur responsável pelas ações de promoção do Brasil no exterior).

Posteriormente, foram identificados e agrupados os projetos executados que constam nos Relatórios de Execução Orçamentária de acordo com o perfil de cada programa dos Planos Nacionais de Turismo (gerando as tabelas 2, 3 e 4), para estabelecer uma relação entre as despesas orçamentárias e a execução dos Planos Nacionais de Turismo, revelando como o orçamento foi empregado, evidenciando as áreas dos planos que foram privilegiadas e as que foram desfavorecidas. Isso se fez necessário, pois não há informações disponíveis sobre a execução orçamentária em cada programa dos Planos Nacionais de Turismo.

Os Planos Nacionais de Turismo considerados nessa pesquisa foram:

- Plano Nacional de Turismo 2003-2007;
- Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão;
- Plano Nacional de Turismo 2013-2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil.

Como se pode perceber, os Planos deixaram uma lacuna nos anos de 2011, 2012 e 2017. Em 2010, o MTur publicou o documento referencial "Turismo no Brasil 2011-2014", ele não foi incluso nesse estudo, pois não se configura num plano nacional de turismo, mas sim num diagnóstico sobre a situação do turismo brasileiro e apresentação de cenários e propostas para a gestão que assumiria a pasta a partir de 2011. Em 2018, o MTur publicou o "Plano Nacional de Turismo 2018-2022: mais emprego e renda para o Brasil", o qual não foi incluso nesta pesquisa, por não ter finalizado seu período de implementação previsto para 2022.

Outro procedimento realizado foi o levantamento dos Planos Plurianuais (PPAs), importante peça do planejamento orçamentário brasileiro, que estabelecem as diretrizes, os objetivos, as metas e os programas planejados pelo governo federal para serem implementados pelo período de 4 anos. Assim foram considerados os PPAs 2000-2003 / 2004-2007 / 2008-2011 / 2012-2015 / 2016-2019.

A partir dos anos de elaboração dos PPAs e de seu conteúdo foi possível verificar se os programas dos Planos Nacionais de Turismo foram assegurados na principal peça do planejamento orçamentário brasileiro.

Por fim, vale ressaltar que os valores expostos nas tabelas e gráficos deste trabalho estão em reais (R\$), não estão atualizados pelos índices de inflação do período e incluem despesas obrigatórias (tais como, salário de servidores e previdência de inativos) e despesas discricionárias (investimentos públicos) realizados pelo MTur.

#### **4 A INSTABILIDADE ORÇAMENTÁRIA DO MTUR E APOSIÇÃO PERIFÉRICA DO TURISMO NA AGENDA POLÍTICA GOVERNAMENTAL**

A gestão pública do turismo no Brasil, analisada por diversos autores (Cruz, 2001; Todesco, 2013; Trentin & Fratucci, 2013; Carvalho, 2016; Maranhão, 2017), pode ser periodizada em 4 fases: a primeira fase tem início na década de 1930 com a deliberação de um conjunto de leis e normas que tratam de aspectos específicos da atividade do turismo e, especialmente, com a criação em 1939 do primeiro órgão oficial de turismo na administração pública federal: a Divisão de Turismo do Departamento de Imprensa e Propaganda,

vinculado à Presidência da República, com a competência de gerenciar, organizar e fiscalizar os serviços de turismo.

A segunda fase da história da gestão pública do turismo no Brasil tem como principal referência a criação, em 1966, do Conselho Nacional de Turismo e da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), empresa pública vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, com a competência de fomentar e financiar diretamente as iniciativas, planos, programas e projetos que visassem o desenvolvimento do turismo no país.

A terceira fase se inicia com a reestruturação da EMBRATUR, pela Lei nº. 8.181 de 1991, que deixa de ser uma empresa pública e passa a ser uma autarquia<sup>1</sup> denominada de Instituto Brasileiro de Turismo, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, legitimando sua responsabilidade de formular, coordenar, executar a Política Nacional de Turismo. Por fim, a quarta e última fase corresponde a criação, em 2003, do Ministério do Turismo (MTur) no primeiro mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, estrutura que se mantém até atualidade.

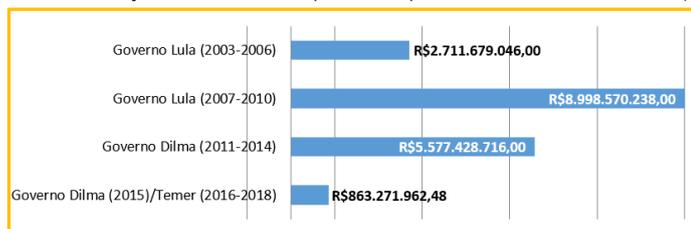
O Ministério do Turismo é, portanto, o órgão mais importante do Brasil desde 2003 no que se refere à produção e execução de políticas públicas na área do turismo, completando no final de 2018, 16 anos de atuação, período em que implementou três planos nacionais de turismo e executou um orçamento total de R\$ 18,1 bilhões.

Criado como órgão autônomo (técnico, financeiro e administrativo) da Administração Pública Direta para executar ações na sua área de competência, o Ministério do Turismo<sup>2</sup> viu sua posição oscilar na estrutura de prioridades do governo federal brasileiro, marcado por uma instabilidade orçamentária, com pico registrado de 2007 a 2010 (gráficos 1 e 2) e uma alta rotatividade do seu cargo máximo (de janeiro de 2003 a dezembro de 2018, 13 diferentes ministros assumiram a pasta, uma média de 1 ministro a cada 1 ano e 2 meses).

O Ministério do Turismo, no entanto, manteve-se na estrutura governamental nos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e, posteriormente, manteve-se mesmo com a reorganização administrativa nos governos de Dilma Rousseff (2011-2016), de Michel Temer (2016-2018) e no atual governo de Jair Messias Bolsonaro.

Numa análise por mandato governamental, pode-se destacar que nos primeiros quatro anos, no governo Lula, o MTur não apresentou um desempenho tão expressivo referente ao montante do recurso público executado (R\$ 2,7 bilhões, gráfico 1). Porém, foi o único período que teve crescimento orçamentário constante e menor discrepância entre despesa planejada e executada (gráfico 2)<sup>3</sup>.

**Gráfico 1** - Orçamento Executado pelo MTur por Governo de 2003 a 2018 (R\$)

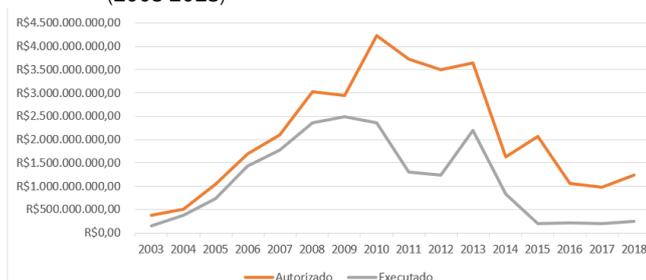


**Fonte:** Senado Federal (2019). Elaborado pelos autores.

<sup>1</sup> A organização administrativa no Brasil é dividida em dois grupos: a Administração Direta, que consiste nos serviços integrados à estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. E a Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades: autarquia; empresa pública; sociedade de economia mista e fundação pública. Autarquia é o serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para realizar atividades típicas da Administração Pública, que exigem, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

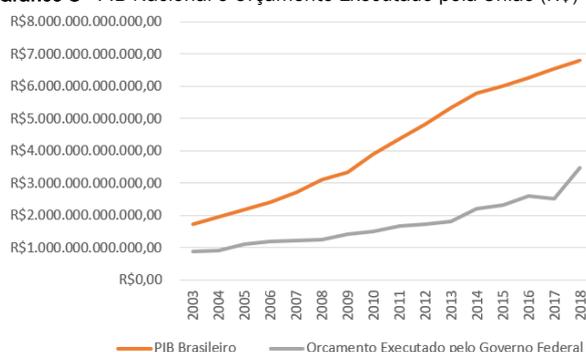
<sup>2</sup> O Ministério do Turismo foi criado por meio da Medida Provisória n. 103, de 1 de janeiro de 2003, posteriormente convertida na Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

<sup>3</sup> Nesse período, o MTur teve seu quadro de pessoal elevado de 364, em 2003, para 489 servidores, em 2004, aumento de 38%, o maior do governo no referido ano (TCU, 2005, p. 83), o que pode ter contribuído para a capacidade de execução do órgão.

**Gráfico 2 - Orçamento Autorizado e Orçamento Executado pelo MTur (2003-2018)**

Fonte: Senado Federal (2009). Elaborado pelos autores.

A significativa diferença entre orçamento autorizado e orçamento executado e a oscilação expressiva nas despesas efetuadas pelo Ministério do Turismo ao longo dos últimos 16 anos (gráfico 2), não são compatíveis com o cenário de despesa crescente do governo federal. Ao observarmos tanto o PIB nacional, como o orçamento executado pela União, no mesmo período, vemos uma linha contínua crescente (gráfico 3), com uma leve queda nas despesas apenas em 2017.

**Gráfico 3 - PIB Nacional e Orçamento Executado pela União (R\$)**

Fontes: IBGE, Contas Nacionais (2019). Senado Federal, Orçamento (2019). Elaborado pelos autores.

O orçamento público brasileiro se fundamenta em estimativas, já que todo o seu planejamento é feito em cima de possibilidades de arrecadação, levando em consideração alguns aspectos principais, tais como: inflação, crescimento da economia, nível dos salários, relação comercial do Brasil com os demais países, entre outros (CONOF, 2016). Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000), caso o poder executivo perceba que a receita poderá não comportar o cumprimento da meta de resultado primário fixada por lei, se faz necessário o contingenciamento, ou seja, limitar o empenho e a movimentação financeira. O contingenciamento deve recair sobre as despesas discricionárias, isto é, aquelas que o governo possui flexibilidade para gerenciar, os recursos em investimentos. Não podem ser alvo do contingenciamento as chamadas despesas obrigatórias, como pagamento de servidores públicos.

Desta forma, é comum o orçamento executado acabar sendo inferior ao orçamento autorizado. Todavia, a execução significativamente menor revela o grau de prioridade que as áreas afetadas ocupam na agenda governamental. Até porque é na alocação de recursos financeiros que se pode ou não viabilizar a implementação de políticas públicas, o que faz com que o orçamento autorizado e executado tenha correlação com a agenda política dos governos (Abreu & Câmara, 2015).

Rocha *et al.* (2013) alerta também para o descompasso existente entre o período de elaboração do orçamento e sua efetiva execução, o que pode ocorrer situações não previstas na elaboração da proposta orçamentária, e que devem ser absorvidas no orçamento do exercício. Nesse contexto, segundo Oliveira e Ferreira (2017), é comum o Poder Executivo promover inúmeras alterações na execução do orçamento, as quais se efetuam mediante remanejamento de dotações e cancelamentos de despesas ou pela mera inexecução das dotações. Essas alterações, segundo os autores, acabam por frustrar a expectativa inicial estabelecida na lei orçamentária, instaurando-se uma efetiva crise no âmbito das finanças públicas,

percebendo-se uma constante tensão entre os poderes executivo e legislativo na esfera da gestão orçamentária.

Para Villela (2006), o resultado da rotineira alteração no orçamento é a perda de sua utilidade como guia confiável da ação governamental: “a falta de aderência entre o que foi aprovado pelo Congresso e o que termina por ser efetivamente realizado reduz a transparência da ação pública e a efetividade de escolhas feitas democraticamente”.

Em 2003, quando foi criado, o Ministério do Turismo foi o ministério que executou o menor orçamento da União (tabela 1). Durante o primeiro mandato do presidente Lula, o Ministério do Turismo, o Ministério da Cultura e o Ministério do Esporte formaram o grupo dos ministérios com os menores orçamentos. Mas essa situação mudou consideravelmente no segundo mandato. Em 2007, o MTur passou a ocupar a 17ª posição no ranking orçamentário de um total de 24 ministérios, essa posição se manteve até o ano de 2010.

No governo de Dilma Rousseff, o Ministério do Turismo voltou a compor o grupo de ministérios com os menores orçamentos, junto com o Ministério da Pesca e Aquicultura e o Ministério do Esporte. Em 2017, já no governo Temer, o MTur passa a ocupar a última posição no ranking (tabela 1).

**Tabela 1** - Posição do Ministério do Turismo no ranking do orçamento executado pelos Ministérios do Poder Executivo (2003-20018)

Ano	Número Total de Ministérios	3 Ministérios com o menor orçamento executado	Posição do Ministério do Turismo
2003	24	Cultura / Esporte / Turismo	24°
2004	23	Cultura/ Turismo/ Esporte	22°
2005	24	Turismo/ Cultura/ Esporte	22°
2006	24	Indústria e Comércio Exterior/ Esporte/ Cultura	18°
2007	24	Indústria e Comércio Exterior/ Minas e Energia/ Cultura	17°
2008	24	Cultura/ Indústria e Comércio Exterior/ Esporte	17°
2009	25	Indústria e Comércio Exterior/ Esporte/ Pesca e Aquicultura	17°
2010	25	Indústria e Comércio Exterior/ Esporte/ Pesca e Aquicultura	17°
2011	25	Indústria e Comércio Exterior/ Esporte/ Pesca e Aquicultura	22°
2012	25	Esporte/ Turismo/ Pesca e Aquicultura	24°
2013	25	Esporte/ Turismo/ Pesca e Aquicultura	24°
2014	25	Esporte/ Turismo/ Pesca e Aquicultura	24°
2015	25	Esporte/ Turismo/ Pesca e Aquicultura	24°
2016	25	Esporte/ Turismo/ Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos	24°
2017	23	Transparência, Fiscalização e Controladoria/ Esporte / Turismo	23°
2018	23	Esporte/ Indústria, Comércio Exterior e Serviços/ Cultura	20°

Fonte: Senado Federal (2019). Elaborado pelos autores.

As informações reveladas nos gráficos 1, 2 e 3 e na tabela 1 indicam, portanto, que o turismo ocupou uma posição periférica na agenda dos governos brasileiros, em termos orçamentários, com exceção apenas do segundo mandato do Presidente Lula (2007-2010), período em que o MTur executou o seu maior montante de recursos e deixou de ser um dos três menores orçamentos da União.

## 5 O PERFIL DOS INVESTIMENTOS E O DESCOMPASSO ENTRE PLANEJAMENTO SETORIAL E PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM TURISMO NO BRASIL

Os Planos Nacionais de Turismo são geralmente lançados no início de cada mandato governamental. Desta forma, logo após ser instaurado no governo Lula, o MTur lançou em abril de 2003 o Plano Nacional de Turismo 2003-2007, tendo como objetivos gerais desenvolver produtos turísticos contemplando a diversidade regional, cultural e natural do país; e estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.

Para isso, o PNT 2003-2007 estabelece 7 macroprogramas, intitulados de: 1. Gestão das Relações Institucionais; 2. Fomento; 3. Infraestrutura; 4. Estruturação e Diversificação da Oferta; 5. Qualidade do Produto; 6. Promoção e Apoio à Comercialização; e 7. Informações Turísticas. Cabe ressaltar que em 2004, o MTur lançou o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), inserido no macroprograma Estruturação e Diversificação da Oferta, que passa a ser considerado, ao menos no discurso, o principal programa do MTur.

Em paralelo, o Plano Plurianual, a principal peça do planejamento orçamentário brasileiro, em que constam os programas e projetos que receberão recursos no prazo de 4 anos, foi elaborado para o período 2004-

2007. Cabe destacar que o PPA não se enquadra exatamente no início e término de cada mandato governamental. Cada governo elabora seu Plano Plurianual durante o primeiro ano de mandato e o executa pelos próximos três anos, o último ano do PPA é executado pelo governo seguinte, como forma, em teoria, de garantir a continuidade das ações.

Isso significa que em 2003, no primeiro ano do governo Lula, o Ministério do Turismo aplicou recursos em programas da gestão do governo anterior, tais como: Programa Nacional de Municipalização do Turismo (R\$ 53.638.871,00), Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste PRODETUR II (R\$ 5.038.656,00), Programa de Desenvolvimento da Infraestrutura Aeroportuária (R\$ 387.591.200,00) e Programa Turismo: a Indústria do Novo Milênio (R\$ 48.638.093,00) (tabela 2).

De 2004 a 2006, como o Plano Nacional de Turismo 2003-2007 pôde ser incorporado no PPA 2004-2007, os programas que se destacaram tanto em número de projetos quanto em valores aplicados foram: Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos (R\$ 1,8 bilhão distribuídos em 39 projetos), Brasil: Destino Turístico Internacional (R\$ 274,6 milhões distribuídos em 14 projetos) e Gestão da Política de Turismo (R\$ 42,3 milhões distribuídos em 10 projetos). Os demais programas foram para o funcionamento do MTur, tais como “valorização do servidor, operações jurídicas, previdência de inativos e pensionistas”, ou seja, despesas obrigatórias (tabela 2).

Ao classificar os projetos dos programas que constam no Plano Plurianual nas áreas dos macroprogramas do Plano Nacional de Turismo 2003-2007 (tabela 3), verifica-se que 64,5% dos recursos foram aplicados em infraestrutura, totalizando R\$ 1,7 bilhão, 21% foi para promoção e apoio à comercialização e 7,2% para gestão das relações institucionais. Os gastos com servidores públicos e operações jurídicas e especiais (R\$ 71,9 milhões) chegaram a ser maiores que a soma dos investimentos nos programas de qualidade do produto, fomento e informações turísticas (R\$ 69,5 milhões).

**Tabela 2** - Programas inseridos nos Planos Plurianuais executados pelo MTur nos Mandatos Governamentais de 2003 a 2018

Programas dos Planos Plurianuais (PPA 2000-2003 / 2004-2007 / 2008-2011 / 2012-2015 / 2016-2019)	Governo Lula 2003-2006		Governo Lula 2007- 2010			Governo Dilma 2011- 2014		Governo Dilma/Temer 2015-2018	
	Valor Executado (R\$)	N. de Projetos	Valor Executado (R\$)	N. de Projetos	Valor Executado (R\$)	N. de Projetos	Valor Executado (R\$)	N. de Projetos	
Municipalização do Turismo	53.638.871,00	5							
Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRO- DETUR II	5.038.656,00	1							
Desenvolvimento da Infraestrutura Aeroportuária	387.591.200,00	2							
Turismo: a Indústria do Novo Milênio	48.638.093,00	14							
Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos / Tu- rismo Social no Brasil uma Viagem de Inclusão	1.826.281.741,00	39	8.258.615.504,00	38	1.118.946.694,00	27			
Brasil: Destino Turístico Internacional	274.609.584,00	14	550.792.671,00	18	157.988.682,00	13			
Gestão da Política de Turismo	42.390.656,00	10	92.250.598,00	11	10.726.223,00	8			
Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Cri- anças e Adolescentes	3.301.492,00	3	21.099.586,00	1	796,00	1			
Gestão da Participação em Organismos Internaci- onais	2.463.008,00	2	1.018.553,00	2					
Apoio Administrativo	21.762.611,00	2							
Valorização do Servidor Público	953.697,00	5							
Operações Especiais: Outros Encargos	432.144,00	1							
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	7.109.159,00	1	10.179.631,00	1	6.969.913,00	2	3.237.004,05	4	
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	37.468.134,00	1	64.613.695,00	1	78.971.517,00	1	85.381.892,38	4	
Desenvolvimento e Promoção do Turismo							99.964.578,00	7	
Turismo					3.850.991.473,00	28	253.333.265,39	25	
Programa de Gestão e Manutenção do MTur					352.321.828,00	9	420.921.350,44	32	
Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Hum- anos de Crianças e Adolescentes					36.980,00	1	92.028,00	2	
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)					474.610,00	1	284.882,00	1	
Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacio- nais							56.962,22	4	
<b>TOTAL</b>	<b>2.711.679.046,00</b>	<b>100</b>	<b>8.998.570.238,00</b>	<b>72</b>	<b>5.577.428.716,00</b>	<b>91</b>	<b>863.271.962,48</b>	<b>79</b>	

Fonte: Senado Federal (2019). Elaborado pelos autores.

**Tabela 3** - Orçamento Executado pelo MTur de 2003 a 2006

<b>Plano Nacional do Turismo 2003-2007</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Infraestrutura	R\$ 1.749.996.292,00	64,5%
Promoção e Apoio à Comercialização	R\$ 570.354.224,00	21,0%
Gestão das Relações Institucionais	R\$ 195.725.870,00	7,2%
Estruturação e Diversificação da Oferta	R\$ 35.974.454,00	1,3%
Qualidade do Produto	R\$ 29.823.359,00	1,1%
Fomento	R\$ 22.207.553,00	0,8%
Informações Turísticas	R\$ 17.555.048,00	0,6%
Servidores (auxílios e previdência) e Operações Jurídicas e Especiais	R\$ 71.993.462,00	2,7%
Não informado	R\$ 18.048.784,00	0,7%
<b>Total</b>	<b>R\$ 2.711.679.046,00</b>	<b>100%</b>

Fonte: Senado Federal (2019). Elaborado pelos autores.

Apesar das áreas dos PNTs requererem volumes de recursos distintos para a sua execução, a concentração de recursos em infraestrutura revela em grande medida o descompasso entre o planejamento do turismo, encabeçado pelo Ministério do Turismo, e o planejamento e a execução orçamentária, que envolve sobretudo interesses dos atores do poder legislativo.

Durante o ritual da elaboração e aprovação do orçamento público anual, materializado pela Lei Orçamentária Anual (LOA), o Congresso Nacional recebe do poder executivo o Projeto da LOA (PLOA) e nesse momento em processos de conflitos e barganhas com o poder executivo, deputados e senadores remanejam recursos (por emenda parlamentar), em sua maioria para o atendimento de projetos de suas zonas eleitorais (Sanfelici, 2010). E “apesar da necessidade de estarem em consonância com os programas e metas setoriais do PPA, os parlamentares gozam de relativa liberdade no sentido de definirem a região contemplada e os projetos prioritários” (LEMOS, 2013, p. 1421). O que significa que o remanejamento de recursos efetuados pelos parlamentares pode ou não estar em conformidade com as diretrizes estabelecidas nos Planos Nacionais de Turismo elaborados pelo MTur.

A interferência do poder legislativo e o peso das emendas parlamentares no orçamento do MTur é um campo em aberto para futuras pesquisas. Nesse tema, Lemos (2013), ao estudar o orçamento dos anos de 2011 e 2012, desponta ao afirmar que a composição do orçamento do MTur é fortemente influenciada pelos recursos definidos pelas emendas parlamentares, que são destinados majoritariamente para a área de infraestrutura.

As obras de infraestrutura têm grande impacto na visibilidade política e os legisladores as utilizam como uma ação de manutenção de apoio político, de partidos e de grupos (Lemgruber, 2010; Moutinho, 2016).

No sistema político brasileiro, caracterizado como presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), o montante destinado às emendas é considerado “um pequeno preço” a ser pago pelo poder executivo para manter o Congresso Nacional alinhado com as diretrizes do governo vigente (Batista, 2016; Pereira & Mueller, 2002).

Desta forma, é possível indagar se a manutenção do Ministério do Turismo na estrutura governamental ocorre por possibilitar o encaminhamento de emendas parlamentares para projetos das mais diversas áreas, considerando a transversalidade do turismo, facilitando a formação da coalizção no Congresso Nacional.

No segundo mandato do governo Lula (2007-2010), o MTur executou o montante de R\$ 8,9 bilhões, valor 3 vezes maior que nos quatro primeiros anos, podendo ser considerado a fase áurea do MTur em termos orçamentários. À época, o MTur instituiu o Plano Nacional de Turismo 2007-2010, que ressalta a criação de novos produtos turísticos, bem como a interiorização e ampliação da oferta de turismo para as camadas mais populares. Seu diferencial está na adoção de indicadores de competitividade e na meta de estruturar 65 destinos com padrão de qualidade internacional.

Comparado ao PNT 2003-2007, o PNT 2007-2010 eleva o Programa de Regionalização do Turismo à categoria de macroprograma, como também adiciona um macroprograma específico para a área de Logística de Transportes, totalizando 8 macroprogramas: 1. Informação e Estudos Turísticos; 2. Planejamento e Gestão; 3. Logística de Transportes; 4. Regionalização do Turismo; 5. Fomento à Iniciativa Privada; 6.

Infraestrutura Pública; 7. Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos; e 8. Promoção e Apoio à Comercialização.

Como há uma continuidade no governo, o PPA 2008-2011 manteve os programas do PPA 2004-2007 (tabela 2). Assim, foram executados 5 programas abrangendo 70 projetos nas áreas finalísticas, dos quais destacam-se “Turismo Social no Brasil uma Viagem de Inclusão” (R\$ 8,2 bilhões) e “Brasil: Destino Turístico Internacional” (R\$ 550,7 milhões).

Ao classificar os projetos do PPA nos macroprogramas do Plano Nacional de Turismo 2007-2010 (tabela 4), novamente nota-se a concentração de recursos na área de infraestrutura (R\$ 5,8 bilhões), correspondendo a 64,5% do total do orçamento executado, e em segundo lugar na área de promoção e apoio à comercialização (R\$ 1,6 bilhão, equivalente a 18,5%). A área de planejamento e gestão, comparada ao período anterior, tem um salto significativo, totalizando R\$ 1,2 bilhão (14,1%). No entanto, somados os projetos nas áreas de qualificação, fomento, informações turísticas, logística de transporte e de regionalização do turismo abrangem menos de 1,9% do montante total.

É interessante notar que apesar do Programa de Regionalização do Turismo ganhar centralidade no Plano Nacional de Turismo 2007-2010, na execução dos recursos não ganha a mesma notoriedade, correspondendo apenas a 0,1% do orçamento executado pelo MTur.

**Tabela 4** - Orçamento Executado pelo MTur de 2007 a 2010

<b>Plano Nacional de Turismo 2007-2010</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
Infraestrutura Pública	R\$ 5.807.429.439,00	64,5%
Promoção e Apoio à Comercialização	R\$ 1.663.152.407,00	18,5%
Planejamento e Gestão	R\$ 1.267.254.445,00	14,1%
Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos	R\$ 60.460.495,00	0,7%
Fomento à Iniciativa Privada	R\$ 57.002.069,00	0,6%
Informações e Estudos Turísticos	R\$ 41.409.582,00	0,5%
Regionalização do Turismo	R\$ 9.361.732,00	0,1%
Logística de Transportes	R\$ 886.937,00	0,01%
Servidores (auxílios e previdência) e Operações Jurídicas e Especiais	R\$ 88.913.132,00	1,0%
Não Informado	R\$ 2.700.000,00	0,03%
<b>Total</b>	<b>R\$ 8.998.570.238,00</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Senado Federal (2019). Elaborado pelos autores.

Em 2011, inicia-se uma queda brusca tanto do valor autorizado para a pasta do turismo como de sua capacidade de execução (gráfico 2). No primeiro ano do governo de Dilma Rousseff, o Ministério do Turismo liquidou apenas 35,1% do orçamento total autorizado pela LOA e apresentou variação percentual negativa de -44,8% comparada à despesa executada no ano de 2010.

Além disso, o Plano Nacional de Turismo do respectivo governo só foi lançado em 2013, para o período 2013-2016, deixando um vácuo nos anos de 2011 e 2012 e abrangendo os dois primeiros anos do governo seguinte (2015-2016).

Desta forma, o PPA 2012-2015, elaborado em 2011, não dialogou com os programas do Plano Nacional de Turismo 2013-2016, tanto que a partir de 2012, no PPA só passa a constar um programa em área finalística intitulado somente de Turismo (tabela 2).

Em 2011, ainda ocorre a execução dos programas do governo anterior, como o programa Turismo Social no Brasil uma Viagem de Inclusão correspondendo a R\$ 1,1 bilhão alocados em 27 projetos (tabela 2). A partir de então, o programa Turismo passa a ser o mais importante com R\$ 3,8 bilhões em 28 projetos.

Com a proximidade da realização de grandes eventos no Brasil, tais como a Jornada Mundial da Juventude, em 2013, a Copa do Mundo, em 2014, e as Olimpíadas, em 2016, o PNT 2013-2016 apresenta como seu primeiro objetivo estratégico preparar o turismo brasileiro para os megaeventos, por meio de programas de estruturação dos destinos e qualificação profissional.

Ao classificar os recursos executados de 2011 a 2014 nas áreas do Plano Nacional de Turismo 2013-2016, verifica-se novamente a concentração na área de infraestrutura (75,1%) e em segundo lugar, mas bem mais distante, em promoção turística (13,7%) (tabela 5).

**Tabela 5** - Orçamento Executado pelo MTur de 2011-2014 e de 2015-2018.

Plano Nacional de Turismo 2013-2016	Período 2011-2014		Período 2015-2018	
	Total	%	Total	%
Estruturar os Destinos	R\$ 4.190.219.649,00	75,1%	R\$ 50.364.834,65	5,8%
Promover os produtos turísticos	R\$ 763.324.296,00	13,7%	R\$ 291.868.717,61	33,8%
Fortalecer a gestão descentralizada, as parcerias e a participação social	R\$ 92.038.857,00	1,7%	R\$ 3.667.257,73	0,4%
Fomentar, regular e qualificar os serviços turísticos	R\$ 75.191.324,00	1,3%	R\$ 6.077.870,92	0,7%
Conhecer o Turista, mercado e território	R\$ 10.703.606,00	0,2%	0	0
Estimular o desenvolvimento sustentável da atividade turística	R\$ 2.355.745,00	0,04%	R\$ 1.411.190,48	0,2%
Promover a melhoria de ambiente jurídico favorável	0	0	0	0
Servidores (auxílios e previdência) e Operações Jurídicas e Especiais	R\$ 443.595.239,00	8,0%	R\$ 509.882.091,09	59,1%
<b>Total</b>	<b>R\$ 5.577.428.716,00</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 863.271.962,48</b>	<b>100%</b>

Fonte: Senado Federal (2019). Elaborado pelos autores.

No segundo mandato do governo Dilma Rousseff, já em meio a uma conturbada crise política e econômica, em 2015, o MTur consegue executar apenas 9% (R\$ 201,1 milhões) do orçamento autorizado pela LOA (R\$ 2,06 bilhões, gráfico 2).

De 2016 a 2018, já sob o governo de Michel Temer, o MTur executa entre 19% a 20% do orçamento autorizado. Desta forma, os últimos quatro anos registram o menor montante liquidado na história do MTur, totalizando R\$ 863,2 milhões (gráfico 1).

O Plano Plurianual 2016-2019 traz o programa “Desenvolvimento e Promoção do Turismo” em substituição ao programa “Turismo”. Mas a principal mudança, no entanto, ocorre no foco dos investimentos, que historicamente esteve concentrado em infraestrutura. De 2015 a 2018, a área de promoção turística capitaneia 33,8% do recurso executado, enquanto infraestrutura abarca somente 5,8% (tabela 5).

Como a composição do orçamento do MTur é fortemente dependente dos recursos de emendas parlamentares, destinados em grande maioria para a área de infraestrutura, com a crise financeira e o acirramento da crise política (entre o governo Dilma Rousseff e o Congresso Nacional), os contingenciamentos nas despesas discricionárias impactaram significativamente nos cortes de recursos do órgão, diminuindo significativamente os investimentos em infraestrutura.

No período de 2015-2018, os gastos com servidores e operações jurídicas passaram a representar 59,1% de todo orçamento executado do Ministério do Turismo. Áreas como “Fortalecer a gestão descentralizada, as parcerias e a participação social”, “Fomentar, regular e qualificar os serviços turísticos” e “Estimular o desenvolvimento sustentável da atividade turística” não chegaram a abarcar nem 1,5% dos recursos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do Ministério do Turismo, em 2003, foi apontada em vários trabalhos como um reconhecimento da importância do setor para a economia nacional e como uma demonstração do governo de que o turismo havia de fato entrado para a agenda política. Entretanto, a análise dos dados orçamentários do MTur, apresentados nessa pesquisa, iluminou aspectos antes ignorados nas análises da gestão pública e das políticas públicas de turismo no Brasil.

Ao focar a dotação e execução orçamentária do MTur verifica-se que a pasta passou por um período de fortalecimento de 2003 a 2006 e ocupou uma posição de certo destaque na agenda política governamental no período de 2007 a 2010 (segundo mandato do governo Lula), quando apresentou um contínuo crescimento tanto na dotação, quanto na execução de recursos. Cabe destacar que, de 2007 a 2010, o MTur não compôs o grupo dos ministérios com os mais baixos orçamentos, tendo aplicado em quatro anos o maior volume de recursos de toda sua história (R\$ 8,9 bilhões).

O orçamento do MTur começa a entrar em declínio em 2011, tendo apresentado um pico apenas no ano de 2013, às vésperas da Copa do Mundo (2014). O acirramento da crise política e econômica, que o Brasil enfrenta a partir de 2015, afeta significativamente o orçamento do MTur, ao ponto de o valor destinado a investimentos ser menor que o valor das despesas obrigatórias com os funcionários do órgão. De 2011 a 2018, portanto, o turismo ocupou uma posição periférica na agenda governamental.

Esses dados reforçam a importância em considerar as condições institucionais, dentre elas as condições orçamentárias, nos estudos que tenham como alvo avaliar o desempenho do poder público na área do turismo, visto que a disponibilidade de recursos afeta consideravelmente a capacidade dos órgãos em implementar políticas públicas.

Outro ponto revelado nessa pesquisa é a alta instabilidade orçamentária do órgão oficial de turismo evidenciada pela diferença entre a dotação orçamentária (autorizada pela LOA) e a execução orçamentária anual (sempre menor), cenário que sugere problemas na elaboração e composição do seu orçamento como também na sua capacidade gestão em implementar programas e projetos (cabe lembrar a alta rotatividade dos ministros e de sua equipe no comando do órgão, que se altera praticamente a cada ano).

O alinhamento do planejamento setorial com o planejamento orçamentário também sofre com o desajuste entre o tempo de finalização dos planos de turismo e a elaboração dos PPAs para o período de quatro anos. O Plano Nacional de Turismo 2013-2016, por exemplo, foi lançado em 2013, enquanto o PPA para o período 2012-2015 já havia sido elaborado em 2011.

Em relação a composição do orçamento, a presente pesquisa dá pistas de que o poder legislativo, por meio das emendas parlamentares no momento da aprovação da Lei Orçamentária Anual, interfere significativamente na destinação dos recursos do MTur, concentrando os investimentos na área de infraestrutura em detrimento das demais áreas de atuação definidas pelos Planos Nacionais de Turismo.

Os investimentos do MTur nos três primeiros mandatos governamentais (2003 a 2014) foi majoritariamente em infraestrutura. Somente no período de 2015 a 2018, os investimentos em promoção turística ocuparam o primeiro lugar no percentual de recursos, entretanto, o montante investido na respectiva área foi o menor desde a criação do MTur. A área de gestão e planejamento só chegou a ter alguma notoriedade na divisão dos recursos no período de 2007 a 2010, quando atingiu 14%. As demais áreas de atuação dos Planos Nacionais de Turismo, tais como estudos e pesquisas em turismo, fomento à iniciativa privada, qualificação dos serviços turísticos e fiscalização são historicamente as menos favorecidas, não dispendo sequer de 2% dos investimentos em turismo no Brasil.

Apesar de compreendermos que as demandas de cada área de ação dos PNTs requerem volumes de investimentos diferentes, na presente pesquisa consideramos pertinente apontar que determinadas áreas dos PNTs, de 2003 a 2018, juntas não capitanearam 2% do orçamento do MTur. Esses dados, em termos de uma análise macro, são importantes e instigam novas pesquisas com abordagens qualitativas sobre o perfil desses gastos.

Esse fato revela que há um descompasso entre o planejamento setorial, representado pelos Planos Nacionais de Turismo, e o planejamento e a execução orçamentária do MTur, que sofre ingerência por parte dos deputados e senadores. Cabe destacar que a destinação dos recursos definida pelas emendas parlamentares não necessariamente precisa estar alinhada com os programas dos PNTs. Isso significa, por exemplo, que um município que não compõe uma região turística estabelecida pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT) pode vir a receber recursos do MTur, por emenda parlamentar.

Essa realidade corrobora a afirmação de Viana (2014, p. 47): “quando se analisa o orçamento público, conclui-se que os tecnicismos adotados para a sua materialização são vetados nos níveis superiores da política. O que importa são as demandas de cima para baixo”.

Assim, o peso das emendas parlamentares na definição dos investimentos em turismo no Brasil; as relações de poder, conflitos e interesses envolvidos na composição do orçamento; a distribuição geográfica dos investimentos públicos do MTur e o impacto no desenvolvimento do turismo; e o papel desempenhado pelo Ministério do Turismo no presidencialismo de coalizão são temas de pesquisa em aberto. Algumas dessas frentes de pesquisa já estão em andamento pelos autores desse trabalho.

## REFERÊNCIAS

Abranches, S. H. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, 31(1), p. 5-34.

- Abreu, C. R., & Câmara, L. M. (2015). O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 73-90. <https://doi.org/10.1590/0034-76121776>
- Abreu, W. M. de, Neiva, V. M., & Lima, N. (2012). Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. *Revista do Serviço Público*, 63(2), p. 135-155. <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i2.92>
- Almeida, H. M. S. (2009). A unidade de gestão estratégica e a execução do planejamento. In Repetto, F. (Ed.), *Reflexões para Ibero-América Planejamento Estratégico* (pp. 71-78). Brasília, DF: ENAP. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/712>.
- Araújo, L. M., & Dredge, D. (2012). Tourism development, policy and planning in Brazil. In Lohmann, G. and Dredge, D. (Orgs). *Tourism in Brazil Environment, management and segments* (pp. 17-28), London: Routledge.
- Baum, T. (1994). The development and implementation of national tourism policies, *Tourism Management*, 15(3), 185-192. [https://doi.org/10.1016/0261-5177\(94\)90103-1](https://doi.org/10.1016/0261-5177(94)90103-1)
- Baum, T & Szivas, E. (2008). HRD in tourism: A role for government?. *Tourism Management*, 29(4), p. 783-794. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2007.09.002>
- Batista, M. (2015). A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *RIEL - Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 4(1), p. 3-16. <http://dx.doi.org/10.12660/riελ.v4.n1.2015.49202>
- Batista, M. (2016). O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), p. 127-155. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245705>
- Brasil, H. G. (1993). Processo decisório e a questão orçamentária: uma analogia. *Revista Administração Pública*, 27(3), p. 115-146. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8661>
- Brasil, Embratur. (1985). *Projeto turismo ecológico*. Brasília, DF: Embratur.
- Brasil, Embratur. (1994). *Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo*. Brasília, DF: Embratur. Recuperado de [http://www.ecobrasil.provisorio.ws/images/BOCAINA/documentos/ecobrasil\\_diretrizes-politicanacionalecoturismo1994.pdf](http://www.ecobrasil.provisorio.ws/images/BOCAINA/documentos/ecobrasil_diretrizes-politicanacionalecoturismo1994.pdf)
- Brasil, Embratur. (1992). *Plantur: Plano Nacional de Turismo 1992-1994*. Brasília, DF: Embratur.
- Brasil, Embratur. (1996). *Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas 1996-1999*. Brasília, DF: Embratur.
- Brasil, Embratur. (2002). *Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos*. Brasília, DF: Embratur.
- Brasil, Ministério do Turismo. (2003). *Plano Nacional de Turismo 2003-2007*. Brasília, DF: MTur. Recuperado de [http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/plano\\_nacional\\_turismo\\_2003\\_2007.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf).
- Brasil, Ministério do Turismo (2007). *Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão*. Brasília, DF: MTur. Recuperado [http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/plano\\_nacional\\_turismo\\_2007\\_2010.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf).
- Brasil, Ministério do Turismo. (2010). *Turismo no Brasil 2011-2014*. Brasília, DF: MTur. Recuperado de [http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/Turismo\\_no\\_Brasil\\_2011\\_-\\_2014\\_sem\\_margem\\_corte.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Turismo_no_Brasil_2011_-_2014_sem_margem_corte.pdf)
- Brasil, Ministério do Turismo. (2013). *Plano Nacional de Turismo 2013-2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil*. Brasília, DF: MTur. Recuperado de [http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/plano\\_nacional\\_2013.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_2013.pdf)
- Brasil, Ministério do Turismo. (2018). *Plano Nacional de Turismo 2018-2022: mais emprego e renda para o Brasil*. Brasília, DF: MTur. Recuperado de <https://cultura.rs.gov.br/upload/arquivos/carga20180322/28162245-pnt-2018-2022.pdf>
- Brasil, Ministério do Turismo. (2019). *Estatísticas básicas de turismo Brasil: ano base 2018*. Brasília, DF: Recuperado de MTur. <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05/item/381>

[anuario-estatistico-de-turismo-2019-ano-base-2018/381-anuario-estatistico-de-turismo-2019-ano-base-2018.html](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa-anuario-estatistico-de-turismo-2019-ano-base-2018/381-anuario-estatistico-de-turismo-2019-ano-base-2018.html)

- Brasil. PPA. Planos Plurianuais (2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019). Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa>.
- Butler, R. W. (1974). The social implications of tourist developments. *Annals of Tourism Research*, 11(2), 100-111. [https://doi.org/10.1016/0160-7383\(74\)90025-5](https://doi.org/10.1016/0160-7383(74)90025-5)
- Caiden, N., & Wildavsky, A. (1980). *Planning and budgeting in developing countries*. New York: John Wiley.
- Candiotto, L. Z. P., & Bonetti, L. A. (2015). Trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil. *Turydes: Turismo y Desarrollo*, 8(19), 1-17.
- Carvalho, G. L. (2016). Historical and institutional perspective Brazil's national tourism policy. *Mercator*, 15(1), 87-99. <https://doi.org/10.4215/RM2016.1501.0007>
- CONOF. (2016). *Entendendo o Orçamento Público*. Brasília, DF: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.
- Cruz, R. C. A. (2001), *Política de turismo e território*. São Paulo, SP: Contexto.
- Dredge, D. (2010). Place change and tourism development conflict: Evaluating public interest. *Tourism Management*, 31, 104-112. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2009.01.004>
- Dredge, D., & Jenkins, J. (2007). *Tourism Planning and Policy*. Brisbane: John Wiley and Sons.
- Fortis, M. F., & Gasparini, C. E. (2017). *Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios*. Brasília: Enap. Recuperado de [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2913/1/Livro\\_Plurianualidade\\_APO1.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2913/1/Livro_Plurianualidade_APO1.pdf)
- Garau-Vadell, J. B., Gutierrez-Tano, D., & Diaz-Armas, R. (2018). Economic crisis and residents' perception of the impacts of tourism in mass tourism destinations. *Journal of Destination Marketing & Management*, 7, 68-75. <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2016.08.008>
- González, M. V. (2016). Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. *PASOS - Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14, 577-594. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2016.14.038>
- Hall, C.M. (2000). *Tourism planning: policies, processes and relationships*. Harlow: Prentice Hall.
- Jordan, E. J., Spencer, D. M., & Prayag, G. (2019). Tourism impacts, emoticons and stress. *Annals of Tourism Research*, 75, 213-226. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2019.01.011>
- Knafou, R (2001). Turismo e território: para um enfoque científico do turismo. In: Rodrigues, A. B. (Org). *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec, 62-74.
- Key Jr., V. O. (1940). The lack of a budgetary theory. *The American Political Science Review*, 34(6), 1137-1144. <https://doi.org/10.2307/1948194>
- Lemgruber, M. (2010). Participação dos Deputados na Comissão Mista de Orçamento e Reeleição. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, 9(1), 87-104. Recuperado de <http://anesp.org.br/respublica>
- Lemos, C. C. (2013). Planejamento do turismo em âmbito federal: uma análise dos instrumentos utilizados e dos investimentos no setor. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1401-1427. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600004>
- Lv, Z. (2019), Deepening or lessening? The effects of tourism on regional inequality. *Tourism Management*, 72, 23-26. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2018.11.009>
- Maranhão, C. H. S. (2017). A trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil. *Revista de Turismo Contemporâneo*, 5(2), 238-259. Recuperado de <https://periodicos.ufrn.br/turismocontemporaneo/article/view/9522>.
- Menezes, D. C., & Pederiva, J. H. (2015). Orçamento impositivo: elementos para discussão. *Administração Pública e Gestão Social*, 7(4), 178-186. <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v7i4.749>
- Milano, C. (2017). *Overtourism and tourismphobia: global trends and local contexts*. Barcelona: Ostelea School of Tourism & Hospitality. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.13463.88481>

- Moutinho, J. A. (2016). Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*, 50(1), 151-166. <https://doi.org/10.1590/0034-7612139003>
- Nascimento, V. L. Q. (2012). Plano Nacional do Turismo 2003-2007: afinal o que resultou?. *VI Encontro Nacional da ANPPAS*, Belém, 1-17.
- Nawaz, M. A., & Hassan, S. (2016). Investment and tourism: insights from the literature. *International Journal of Economic Perspectives*, 10(4), 581-590. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/319292111\\_Investment\\_and\\_tourism\\_Insights\\_from\\_the\\_literature/citations](https://www.researchgate.net/publication/319292111_Investment_and_tourism_Insights_from_the_literature/citations)
- Oliveira, C. L., & Ferreira, F. G. B. C. (2017). O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Sequência*, 76, 183-212. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n76p183>.
- Padgett, J. F. (1980). Bounded Rationality in Budgetary Research. *American Political Science Review*, 74(2), 354-372. <https://www.jstor.org/stable/1960632>.
- Pereira, C., & Mueller, B. (2002). Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados S - Revista de Ciências Sociais*, 45(2), 265-301. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>.
- Pires, J. S. D. B., & Motta, W. F. (2006). A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 2(25), 16-25. <https://doi.org/10.4025/enfoque.v25i2.3491>
- Rabahy, W. A. (2019). Análise e perspectivas do turismo no Brasil. *RBTUR*, 14(1), p. 1-13. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v14i1.1903>
- Rocha, D. G., Marcelino, G. F., & Santana, C. M. (2013). O orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. *Revista de Administração*, 48(4), 813-827. <https://doi.org/10.5700/rausp1123>.
- Rubin, I. S. (2016). *The politics of public budgeting: getting and spending, Borrowing and balancing*, Washington, DC: CQ Press.
- Sanfelice, V. (2010). *Determinantes do voto para deputado federal - relação entre emendas orçamentárias e desempenho eleitoral*. Dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Sansolo, D. G., & Cruz, R. A. (2003). Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. *Caderno Virtual de Turismo*, 3(4), p. 1-5. Recuperado de <http://www.ivt.coppe.ufri.br/caderno/index.php/caderno/article/view/39>
- Schick, A. (2000). *The federal budget: politics, policy, process*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Senado Federal. (2019). *Relatório de Execução do Orçamento da União de 2003 a 2018*. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.
- Silva, R. C., & Fonseca, M. P. (2017). Os investimentos do Ministério do Turismo e o programa de regionalização do turismo: desencontros da política governamental no interior potiguar. *Caderno Virtual de Turismo*, 17(3), p. 148-165. <http://dx.doi.org/10.18472/cvt.17n3.2017.1207>.
- Silva, R. C. (2015). *Política de regionalização de turismo no interior potiguar: articulação, entraves e efetividade*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil. Recuperado <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/19737>.
- Sokhanvar, A., Çiftçioğlur, S., & Javid, E. (2018). Another look at tourism- economic development nexus. *Tourism Management Perspectives*, 26, 97-106. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2018.03.002>
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), p. 20-45. Recuperado de [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517\\_45222006000200003&script=sciabstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517_45222006000200003&script=sciabstract&tlng=pt)
- TCU. Tribunal de Contas da União. (2005). *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República - exercício de 2004*. Brasília, DF: TCU.
- Todesco, C. (2013). *Estado e produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal: uma análise fundada nas dimensões da vida política*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. <https://doi.org/10.11606/T.8.2013.tde-11042013-09413>

- Tosun, C., & Jenkins, C. L. (1996). Regional planning approaches to tourism development. *Tourism Management*, 17(7), p. 519-531. [https://doi.org/10.1016/S0261-5177\(96\)00069-6](https://doi.org/10.1016/S0261-5177(96)00069-6)
- Trentin, F., & Fratucci, A. C. (2013). National policy of tourism in Brazil: from municipalisation to regionalisation. *China-USA Business Review*, 12(7), p. 718-727.
- Viana, N. C. (2014). Orçamento público: modelos, desafios e críticas. *Revista de Políticas Públicas*, 18(1), p. 45-57. <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v18n1p45-57>
- Villela, R. (2006). Democracia e Orçamento. *Desafios do Desenvolvimento*, 3(23). Recuperado de [https://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/PDFs/desafios023\\_completa.pdf](https://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/PDFs/desafios023_completa.pdf)
- Wildavsky, A. (1961). Political implications of budgetary reform. *Public Administration Review*, 21(4), p. 183-190. 10.2307 / 973628
- Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: a comparative theory of budgeting processes*. Boston: Little Brown.
- WTTTC. (2019). *Brazil 2019 annual research: key highlights*. Recuperado de <https://www.wttc.org/economic-impact/country-analysis/country-data/>

---

## Informações dos autores

### **Carolina Todesco**

Bacharel em Turismo pela Universidade de Sorocaba (UNISO), Mestre e Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do Curso de Turismo da Faculdade de Engenharia, Letras e Ciências Sociais do Seridó da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (FELCS/UFRN).

Contribuição da autora: concepção da pesquisa, revisão da literatura, coleta de dados, análise de dados e discussão.

**E-mail:** [caroltodesco@gmail.com](mailto:caroltodesco@gmail.com)

**Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-0781-0869>

### **Rodrigo Cardoso da Silva**

Bacharel em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN-Currais Novos), Mestre e Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGTUR-UFRN). Professor do Instituto Federal de Brasília (IFB) do Eixo de Turismo, Hospitalidade e Lazer.

Contribuição do autor: concepção da pesquisa, coleta de dados, análise de dados e discussão.

**E-mail:** [drigorcs@hotmail.com](mailto:drigorcs@hotmail.com)

**Orcid:** <http://orcid.org/0000-0001-8473-4244>