

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de Ciência Política  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Mariana Queiroz Castro

**O FEDERALISMO E A ADESÃO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS AO MAPA DO  
TURISMO BRASILEIRO**

Belo Horizonte  
2021

**Mariana Queiroz Castro**

**O FEDERALISMO E A ADESÃO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS AO MAPA DO  
TURISMO BRASILEIRO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Área de concentração: Ciência Política/Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. José Angelo Machado

Belo Horizonte

2021

320	Castro, Mariana Queiroz.
C355f	O federalismo e a adesão dos governos subnacionais ao
2021	mapa do turismo brasileiro [manuscrito] / Mariana Queiroz Castro. - 2021.
	149 f.
	Orientador: José Ângelo Machado.
	Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	Inclui bibliografia.
	1. Ciência política – Teses. 2. Federalismo – Teses. 3. Políticas públicas - Teses. 4. Turismo - Teses.
	I. Machado, José Ângelo. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	III. Título.



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

### ATA 11ª/2021 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA MARIANA QUEIROZ CASTRO

Realizou-se, no dia 08 de outubro de 2021, às 16:00 horas, por videoconferência, a defesa da dissertação, intitulada “*O FEDERALISMO E A ADESÃO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS AO MAPA DO TURISMO BRASILEIRO*”, elaborada e apresentada por MARIANA QUEIROZ CASTRO, número de registro 2019664130, graduada no curso de TURISMO. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra em CIÊNCIA POLÍTICA e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. José Angelo Machado - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Mauro Macedo Campos (UENF), Prof. Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves Knupp (UFOP). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 08 de outubro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Eduardo Carvalho Goncalves Knupp, Usuário Externo**, em 13/10/2021, às 14:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jose Angelo Machado, Professor do Magistério Superior**, em 09/10/2021, às 07:05, conforme horário oficial Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---

Referência: Processo nº 23072.252484/2021-65

SEI nº 1010701



Documento assinado eletronicamente por **Mauro Macedo Campos, Usuário Externo**, em 15/10/2021, às 09:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1010701** e o código CRC **32645A0D**.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus maiores amores. Papai, obrigada por sempre acreditar em mim, por ter me proporcionado tudo o que estava ao seu alcance, por me apoiar e sempre torcer por mim, não importa o que eu escolhesse fazer. Obrigada por me ensinar tanto. Juana, você sabe o tudo que é para mim, obrigada por sempre ter acreditado que eu podia fazer isso, por ter me incentivado e me aguentado ansiosa e surtando. Você me inspira muito e sempre, o meu maior orgulho é me parecer com você. Obrigada por ser minha melhor amizade e a maior sorte da minha vida. Jorge, obrigada por ser esse companheiro tão firme. Você me apoiou em todos os momentos e me incentiva sempre. Obrigada pela parceria de vida e por ter me proporcionado o teto (todo nosso) para que eu pudesse escrever. Eu amo muito vocês, nada disso teria sido possível sem vocês na minha vida. Vocês são a melhor família que eu poderia ter.

Agradeço a todas as minhas amigas e meus amigos, mas principalmente aos que foram essenciais nesse momento: Luisa, Olivia, Milca, Pedro e Luiz. Sem o apoio e as cervejas com vocês (longe e perto) essa dissertação não teria saído. Obrigada pela presença leve e pelo apoio consistente que vocês me dão. Aos companheiros da Casa Socialista pelo aprendizado, pelas oportunidades e pela luta que eu mais acredito. À gestão da APG que me deu tanta força e me ensinou ainda mais o que é a Universidade.

Aos colegas do PPGCP, obrigada pelos cafés, pelas conversas e por fazerem parte da minha formação. Obrigada também proporcionarem um tempo tão gostoso nos corredores da Fafich, é muito ruim não poder estar perto de vocês para comemorar esse momento. Agradeço aos professores do programa que, para mim foi um sonho muito grande e que hoje é realidade e realização. Esta dissertação representa o fim de uma etapa, mas só mais um passo nessa trajetória acadêmica que eu tanto amo. Um agradecimento especial à Geralda, à Magna, à Márcia e ao Juarez que mais contribuíram com o que esta dissertação se tornou.

Ao José Angelo um agradecimento especial. Ter você como orientador me estimula a ir além, a querer buscar e saber mais. Obrigada por me acompanhar em mais essa empreitada da minha trajetória, espero que nossa parceria possa ser longa, você é um professor, um orientador e uma pessoa muito admirável. Obrigada por acreditar em mim e pela presença tão robusta, obrigada pelo carinho com meu trabalho e por melhorar o que eu escrevo. Agradeço também aos professores Marcos Eduardo Knupp e

Mauro Campos por aceitarem estar em minha banca de defesa e contribuírem com este trabalho.

Meu obrigada também ao CNPq pela bolsa que financiou esta pesquisa. Estendo meu agradecimento a todos os órgãos de fomento à pesquisa e às pessoas neles que acreditam na ciência brasileira. Estamos vivendo tempos muito sombrios, mas acredito que a liberdade vai triunfar e que nós vamos ser felizes de novo. Ao povo brasileiro que resiste e acredita, obrigada pelo financiamento à educação pública, gratuita e de qualidade. Desejo que a Universidade seja um espaço cada vez mais diverso e plural. Espero que esta pesquisa possa fazer diferença no modo de pensar as políticas públicas e que possa contribuir para que a política de turismo possa acessar mais territórios, principalmente os que mais necessitam.

## RESUMO

O debate sobre formulação e implementação das políticas públicas no caso brasileiro é permeado pelo debate em torno da centralização e descentralização no federalismo, bem como dos arranjos institucionais e mecanismos de coordenação de políticas. O desenho do federalismo brasileiro, que envolve três níveis de governo, traz diversos problemas que demandam mecanismos que combinem autonomia e interdependência na implementação das políticas públicas. A atividade turística, enquanto promotora do desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda, foi recentemente incorporada enquanto política pública no Brasil. Buscamos compreender como se estabelecem os arranjos institucionais e os mecanismos de coordenação dessa política e, a partir de um estudo exploratório, descritivo e analítico, focalizamos a implementação do Mapa do Turismo Brasileiro e investigamos o que influencia a adesão dos estados e municípios. Utilizando estatística descritiva, investigamos a evolução do Mapa do Turismo nos estados e quais fatores podem influenciar na inserção dos municípios em sua conformação. O marco temporal parte de 2004, quando da implementação do primeiro Mapa do Turismo e vai até 2019, quando foi implementada a sua última versão. Consideramos que a política de turismo, conquanto vise desenvolver regionalmente o país, não logra seus objetivos, uma vez que termina por beneficiar estados socioeconomicamente mais desenvolvidos.

**Palavras-chave:** Federalismo. Mecanismos de coordenação de políticas. Políticas Públicas de Turismo. Mapa do Turismo Brasileiro.

## ABSTRACT

The debate around formulating and implementing public policies in Brazil is permeated by discussions concerning centralization and decentralization in federalism, institutional arrangements, and policy coordination mechanisms. The layout of Brazilian federalism, which involves three government levels, raises a variety of problems demanding mechanisms that combine autonomy and interdependency in the execution of public policies. Tourism as an activity that promotes economic development and generates jobs and income, has recently been incorporated as a public policy in Brazil. This research aims to understand how institutional arrangements and policy coordination mechanisms are established. Taking from an exploratory, descriptive, and analytical study, we focused on the implementation of the Map of Brazilian Tourism (Mapa do Turismo Brasileiro) and investigated what influences the adhesion of states and municipalities. Using descriptive analysis, we investigated the evolution of the Map of Brazilian Tourism as well as which factors could affect the insertion of municipalities. The time frame starts in 2004, when the Map was first implemented, and closes in 2019, which marks the implementation of its last version. Even though it tries to regionally develop the country, it is considered that this tourism policy does not achieve its object, as it ends up benefitting more social and economically developed states.

**Keywords:** Federalism. Policy coordination mechanisms. Public Policies of Tourism. Map of Brazilian Tourism.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Gestão descentralizada do turismo PNT 2007/2010 .....	56
Figura 2 - Gestão Compartilhada do Programa de Regionalização do Turismo .....	60
Figura 3 – Mapa do Turismo 2004. ....	73
Figura 4 – Mapa do Turismo 2006. ....	74
Figura 5 – Mapa do Turismo 2009. ....	75
Figura 6 – Mapa do Turismo 2013. ....	76
Figura 7 – Mapa do Turismo 2019. ....	80
Gráfico 1 - Proporção de municípios brasileiros nos Mapas do Turismo, despesa do Mtur e crescimento do PIB no ano anterior à publicação dos Mapas. ....	85

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Recursos tributários por níveis de governo no Brasil (1960 – 2010) .....	38
Tabela 2- Municípios e Regiões Turísticas por ano de atualização do Mapa do Turismo Brasileiro .....	61
Tabela 3 – Posições dos estados nos quartis por ano de elaboração do Mapa do Turismo .....	81
Tabela 4 – Despesas do Ministério do Turismo por ano .....	83
Tabela 5 - Proporção de municípios brasileiros nos Mapas do Turismo, despesa do Mtur e crescimento do PIB no ano anterior à publicação dos Mapas. ....	84
Tabela 6 – Coberturas e quartis dos estados por versão do Mapa do Turismo e por Macrorregião .....	88
Tabela 7 – Coberturas e quartis dos estados por versão do Mapa do Turismo e por PIB .....	96
Tabela 8 – Coberturas e quartis dos estados por versão do Mapa do Turismo e por PIB <i>per capita</i> .....	101
Tabela 9 – Coberturas e quartis dos estados por versão do Mapa do Turismo e por IDH .....	106
Tabela 10 - Coberturas e quartis dos estados por versão do Mapa do Turismo e por Coalizão (continua).....	110
Tabela 11 – Médias e Desvios Padrão das despesas dos quartis inferior e superior por versão do Mapa do Turismo .....	117
Tabela 12 – Médias e Desvios Padrão das despesas <i>per capita</i> dos quartis inferior e superior por versão do Mapa do Turismo.....	120
Tabela 13 – Categorização do PIB por Unidade da Federação .....	141
Tabela 14 - Categorização do PIB <i>per capita</i> por Unidade da Federação .....	142
Tabela 15 – Despesa estadual e despesa estadual per capita por ano de implementação do Mapa e por quartil.....	143

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACIR	Advisory Comission on Intergovernmental Relations
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADASTUR	Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos
CNTur	Conselho Nacional de Turismo
COMBRATUR	Comissão Brasileira de Turismo
DF	Distrito Federal
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FISSET	Fundo de Investimentos Setoriais
FORNATUR	Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNGETUR	Fundo Geral do Turismo
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MTur	Ministério do Turismo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
OMT	Organização Mundial de Turismo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PLANTUR	Plano Nacional de Turismo
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNT	Plano Nacional de Turismo
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
PT	Partido dos Trabalhadores
RINTUR	Relatório de Informações Turísticas
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal
SISPRT	Sistema de Informações do Programa de Regionalização do Turismo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TVU	Transferências Voluntárias da União

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	16
2	O FEDERALISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
2.1	Federalismo, descentralização e coordenação das políticas públicas.....	20
2.1.1	Descentralização e coordenação de políticas públicas .....	26
2.2	O federalismo brasileiro: coordenação intergovernamental nas políticas públicas .....	30
2.2.1	O desenho do federalismo brasileiro pós-Constituição de 1988 .....	30
2.2.2	Federalismo fiscal no Brasil e coordenação de políticas públicas.....	36
2.2.3	A política de turismo no âmbito do federalismo brasileiro .....	39
3	OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE TURISMO.....	42
3.1	Breve histórico da política de turismo no Brasil.....	44
3.2	Os arranjos institucionais e os mecanismos de coordenação das políticas nacionais .....	51
3.2.1	Planos Nacionais de Turismo (2003-2007; 2007-2010; 2013-2016; 2018-2022) .....	51
3.2.2	Programa de Regionalização do Turismo e o Mapa do Turismo Brasileiro .....	58
4	PANORAMA NACIONAL DA ADESÃO DOS ESTADOS E DA EXTENSÃO DOS MAPAS DO TURISMO.....	66
4.1	Análise das portarias e determinações do Ministério do Turismo .....	66
4.2	O Mapa do Turismo Brasileiro: uma análise histórica .....	72
5	ESTADOS E MUNICÍPIOS NO MAPA DO TURISMO .....	86
5.1	As macrorregiões brasileiras.....	87
5.2	PIB .....	95
5.3	O PIB per capita.....	99
5.4	IDH .....	104
5.5	O partido do governador .....	109
5.6	Gasto estadual em turismo .....	115
5.7	Despesas estaduais <i>per capita</i> .....	119
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	123

REFEERÊNCIAS.....	130
APÊNDICE A .....	141
APÊNDICE B.....	142
APÊNDICE C.....	143

# 1 INTRODUÇÃO

Nos estudos sobre federalismo e políticas públicas, um dos dilemas da literatura, tanto do ponto de vista classificatório quanto normativo, consiste no debate sobre centralização e descentralização. Dele derivam considerações sobre a formulação e a implementação de políticas e problemas que reclamam a construção de mecanismos de coordenação intergovernamental. Considerando o federalismo enquanto atributo institucional que determina a forma da distribuição da autoridade política, principalmente caracterizado pela autonomia de mais de um nível de governo atuando sobre um mesmo território, o tomaremos nesta dissertação como referência para analisar as regras institucionais que interferem na implementação de uma política pública setorial: a política nacional de turismo brasileira.

Considerada ferramenta de desenvolvimento econômico local, a política de turismo difere, por exemplo, das políticas eminentemente redistributivas, que têm como prioridade promover a realocação de bens e serviços; de políticas sociais de caráter universal, ou mesmo das políticas econômicas, embora possa incorporar simultaneamente características de todas elas. A política de turismo sempre foi considerada potencial geradora de emprego e renda – podendo se apresentar mais ou menos alinhada a objetivos redistributivos, sociais ou econômicos - mas o investimento público no setor era, até pouco tempo atrás, escasso. Somente a partir de 2003, o setor foi contemplado com pasta ministerial própria e passou a ter maiores recursos, então, sua política passou a ser mais concatenada e a progredir.

Buscando compreender como se estabeleceram os arranjos institucionais que organizam essa política, estudamos o Ministério do Turismo, seus Planos e Programas, focalizando aquelas iniciativas que apontaram para a descentralização da implementação, envolvendo os estados e municípios brasileiros. Em 2004, foi implementado o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), instrumento executor da política nacional e que buscava a descentralização da implementação da política por meio do Mapa do Turismo Brasileiro, instrumento de adesão à política nacional pelos entes subnacionais. Neste ponto vale notar que a política de turismo vai na contramão do desenho da maioria das políticas públicas nacionais descentralizadas, ao atribuir autonomia aos estados para que sejam os responsáveis pela seleção dos municípios que integrarão a política, por meio de sua inserção no Mapa do Turismo. Nosso objetivo foi compreender como se estabelecem os mecanismos que orientaram a descentralização da política nacional de turismo no Brasil e investigar como se deu a inserção dos municípios no Mapa do Turismo, bem como quais fatores estariam

relacionados ao nível de cobertura do Mapa nos estados. A investigação sobre a estruturação dos Mapas do Turismo permite compreender a direção dos processos decisórios que afetam a sua implementação, bem como a forma como são estruturados e que variáveis econômicas, políticas ou sociais poderiam interferir em sua constituição.

A política de turismo tem pouca inserção nos estudos das políticas públicas. Vinculadas a outras disciplinas - como a sociologia, a geografia e mesmo o turismo - existem contribuições significativas, mas é escassa a produção acadêmica sobre esta política setorial sob o viés da Ciência Política. A nosso juízo é necessária a compreensão de como se dá a cooperação entre níveis de governo para esta política, bem como de seus mecanismos de coordenação, uma vez que seus objetivos diferem daqueles próprios às políticas públicas mais estudadas como a saúde e a educação. Trata-se de uma política cujos arranjos institucionais não se destinam propriamente à oferta local de serviços segundo princípios ou diretrizes que permitam realizar garantias nacionais, mas induzir o desenvolvimento de uma atividade de forte impacto econômico e social, para o que envolvem arranjos descentralizados mas com propósitos bastante distintos. Assim, enquanto política pública nacional, com impactos regionais, estaduais e locais, que demanda e é recipiente de investimentos públicos, entendemos que o turismo deve ser estudado e tem contribuições importantes para a literatura da Ciência Política sobre políticas públicas.

Neste estudo, nos questionamos sobre como se comportam os arranjos institucionais da política pública de turismo, no caso do Mapa do Turismo, tomando como variável dependente o *percentual de municípios no Mapa do Turismo*, indicando o nível de adesão pelos governos subnacionais. Buscamos, a partir daí, relacioná-la a fatores diversos que poderiam influenciar em sua variação, que aqui tomamos algumas variáveis independentes para elaboração de nossas hipóteses de base:

- 1 – Estados das regiões Sul e Sudeste apresentaram maiores níveis de cobertura de municípios, ocupando quartis superiores em proporção superior às demais regiões;
- 2 – Estados com maior PIB apresentaram maiores níveis de cobertura de municípios, ocupando quartis superiores em proporção superior aos estados de menor PIB;
- 3 – Estados com maior PIB *per capita* apresentaram maiores níveis de cobertura de municípios, ocupando quartis superiores em proporção superior aos estados com menor PIB *per capita*;
- 4 – Estados com maior IDH apresentaram maiores níveis de cobertura de municípios, ocupando quartis superiores em proporção superior aos estados com menor IDH;

5 – Estados governados por partidos da coalizão do presidente, *vis a vis* os governados pela oposição, apresentaram maiores níveis de cobertura de municípios, ocupando quartis superiores em proporção superior;

6 – Estados ocupando quartil superior apresentaram maior despesa nominal com turismo que aqueles ocupando quartil inferior;

7 - Estados ocupando quartil superior apresentaram maior despesa *per capita* com turismo que aqueles ocupando quartil inferior.

Buscamos, a partir desta investigação, compreender não apenas como varia a adesão ao Mapa do Turismo entre os municípios inseridos nas diferentes unidades da federação, mas também objetivamos: (1) entender como os processos decisórios do Executivo nacional influenciam na implementação da política; (2) compreender como se deu a inserção de municípios no Mapa nas diferentes unidades da federação; e (3) esclarecer quais são os fatores que podem ter contribuído para a composição dos Mapas do Turismo nos estados, incluindo variáveis econômicas, sociais e políticas.

Para atender a estes objetivos, realizamos um estudo exploratório, descritivo e analítico. Partimos de um marco teórico que compreende o federalismo e as engrenagens que movem o federalismo brasileiro e que determinam seu desenho influenciando, portanto, na elaboração e implementação das políticas públicas setoriais, inclusive na de turismo. Seguimos a partir da compreensão e detalhamento da política nacional de turismo e estabelecemos uma descrição pormenorizada de como ela se comporta por meio do estudo das normas nacionais que a conceberam e as que a definem. Então, assumindo o caráter exploratório que marca este trabalho, nos valem de estatística descritiva para descrever a evolução e investigar os fatores que interferem na constituição do Mapa do Turismo em termos do nível de inserção dos municípios de cada estado.

A dissertação foi dividida em seis partes, considerando esta Introdução e as Considerações Finais. No Capítulo 2 apresentamos o enquadramento conceitual a partir do qual desenvolvemos o problema de pesquisa, o federalismo, o modelo do federalismo brasileiro e seus efeitos sobre as políticas públicas nacionais, particularmente a de turismo. Apresentamos, nesse capítulo, uma breve trajetória sobre a formação do federalismo moderno, a fim de, através da compreensão de suas bases, compreendermos a formação institucional do federalismo brasileiro. Vale lembrar, que foi estabelecido, na Constituição Federal de 1988, o terceiro nível de governo, os municípios. Tratamos também sobre os

efeitos dos arranjos institucionais que requerem a implantação de mecanismos de coordenação intergovernamental para a implementação de políticas.

O Capítulo 3 apresenta a política pública de turismo no Brasil partindo de como se conforma a sua norma geral, perpassando pelo histórico da política no país e compreendendo os instrumentos e os arranjos institucionais que a concebem. Seguimos, então, para a apresentação do Programa de Regionalização do Turismo e do Mapa do Turismo Brasileiro, os programas executores da política. Nos concentramos, principalmente, no Mapa do Turismo que consiste no instrumento através do qual os entes subnacionais aderem à política nacional, bem como na ferramenta através da qual a União aloca os recursos para o setor.

Analisamos, no Capítulo 4, as determinações do Ministério do Turismo e as despesas discricionárias alocadas pelo Executivo nacional e sua influência na conformação dos Mapas do Turismo ao longo dos anos. Através da leitura crítica das normas do Ministério do Turismo desde a sua criação, buscamos traçar a trajetória normativa da política compreendendo como suas portarias, bem como o contexto político do período, influenciaram a implementação da política a cada ano e versão do Mapa.

O Capítulo 5 traz a análise a que nos propusemos fazer a partir das hipóteses formuladas. Buscando compreender como se dá a adesão dos estados à política nacional de turismo, analisamos as sete versões do Mapa do Turismo Brasileiro – 2004, 2006, 2009, 2013, 2016, 2017, 2019 – relacionando a nossa variável dependente - *proporção de municípios no Mapa do Turismo* - com alguns elementos, tomados por variáveis independentes selecionadas: (1) as macrorregiões brasileiras; (2) o PIB; (3) o PIB *per capita*; (4) o IDH; (5) os partidos dos governadores; (6) a despesa estadual em turismo; e (7) a despesa estadual em turismo *per capita*.

Por fim, tecemos as Considerações Finais acerca da pesquisa e propomos algumas questões para investigações futuras que podem complementar este trabalho.

## 2 O FEDERALISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo temos por objetivo apresentar o enquadramento conceitual e analítico a partir do qual iremos desenvolver o problema de pesquisa aqui proposto. Para tanto está dividido em duas partes. Na primeira, focamos os conceitos de federalismo e o debate em torno da descentralização-centralização que conformam o seu desenho e afetam a formulação e implementação de políticas, em particular os problemas que demandam a construção de mecanismos de coordenação intergovernamental. Abordamos elementos institucionais relevantes para compreender os efeitos do federalismo sobre as políticas públicas nacionais. Na segunda parte, discorreremos acerca do caso brasileiro partindo de breve apanhado da formação histórica de seu federalismo e das influências do processo de redemocratização na elaboração da Constituição Federal de 1988, bem como de sua fase posterior para as políticas públicas, em especial a de turismo.

### 2.1 Federalismo, descentralização e coordenação das políticas públicas

O federalismo moderno surgiu nos Estados Unidos em 1787 e pode ser definido enquanto atributo institucional que organiza a distribuição vertical da autoridade política do Estado em um determinado território e se caracteriza pela dupla autonomia territorial, porém com níveis de governo atuando dentro de um campo de competências previamente pactuado (SOARES, 2013 *apud* SOARES; MACHADO, 2018). Estados federativos contêm, ao menos, dois níveis de governo atuando em um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, sendo que seus governos subnacionais devem possuir algum grau de autonomia política, legislativa, administrativa ou fiscal.

Caracterizando-o como um sistema complexo, Obinger, Leibfried e Castles (2005) descreveram o federalismo, a partir das características em comum da maioria dos Estados federados como

[...] (1) um conjunto de arranjos institucionais e regras decisórias no nível do governo central para incorporar os interesses territoriais; esses arranjos variam de acordo com o grau em que proveem poder de veto aos níveis subnacionais de governo; (2) conjuntos de atores localizados nos territórios cujas ideias e interesses variam muito em número e heterogeneidade; (3) um conjunto de arranjos jurisdicionais para responsabilidade alocativa de políticas entre diferentes níveis de governo; se refere a *policy-making* e a *policy implementation*; (4) um conjunto de arranjos de transferências

intergovernamentais; (5) um conjunto de arranjos informais entre governos, tanto vertical como horizontalmente<sup>1</sup> (p. 9, tradução nossa).

Os autores destacaram, no entanto, o amplo debate acerca da conceituação do federalismo e as diversas, e até mesmo divergentes, maneiras para defini-lo.

É possível compreender o federalismo como uma via intermediária, localizando-se entre os Estados unitários e as confederações. Os primeiros se caracterizam pela centralização política e pela vinculação hierárquica entre níveis de governo, o que retira a autonomia política dos governos subnacionais, enquanto as confederações encontram-se no polo oposto, uma vez que suas unidades territoriais possuem soberania diante do poder central e mantêm o direito de secessão (SOARES; MACHADO, 2018).

O federalismo moderno nasceu a partir da fragilidade institucional que decorria da combinação entre condições que impunham a necessidade de decisões vinculatórias no plano nacional sob o direito de secessão que as unidades territoriais conferiam à confederação. Na segunda metade do século XVIII, no contexto de fortalecimento político autônomo das Treze Colônias que originaram os Estados Unidos, após a Independência do país, iniciou-se, entre elas, uma disputa a respeito da conformação que o Estado nacional tomaria. Em meio ao conflito entre forças que competiam, de um lado, pela centralização do poder político no estado nacional e, de outro, pela autonomia territorial das ex-colônias, a saída encontrada na Convenção da Filadélfia - assembleia realizada em 1787 para revisar a organização política diante da fragilidade da confederação - foi deliberar por um formato intermediário que mantivesse a autonomia dos poderes locais e estabelecesse um poder efetivo à União: o federalismo (SOARES; MACHADO, 2018). Após a iniciativa estadunidense, outros países confederados, como Suíça, Venezuela e Argentina, adotaram o federalismo como solução para a instabilidade interna.

A criação do federalismo envolveu a elaboração de diversos dispositivos institucionais que dessem conta de preservar a dupla autonomia territorial, evitando que movimentos centrípetos ou centrífugos pudessem levar à formação de um estado unitário ou a formas confederativas ou politicamente fragmentadas, respectivamente. Para esse equilíbrio ser alcançado concorreram mecanismos de *checks and balances*, que buscavam limitar a extensão, tanto do poder central, quando subnacional, bem como garantir liberdades políticas e econômicas e fixar as atribuições de cada um deles (SOARES; MACHADO, 2018; OBINGER; LIEBFRIED; CASTLES, 2005). As principais características constitucionais do

---

<sup>1</sup> Original em inglês.

federalismo estadunidense – ainda referência para análise das instituições federativas em todo o mundo – foram elencadas por Riker:

(1) Constituição Federal como forma de estabelecer o pacto federativo entre os entes territoriais; (2) divisão do Estado nacional em várias subunidades territoriais que constituirão os entes federados ou as unidades-membro da Federação; (3) Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário autônomos nos âmbitos nacional e subnacionais; (4) Divisão de competências fiscais e administrativas entre os níveis de governo; (5) Legislativo nacional bicameral com representação das subunidades nacionais no governo central por meio de uma segunda casa legislativa (Senado); (6) Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos e garantia da ordem federal. (RIKER, 1964, p. 10 *apud* SOARES; MACHADO, 2018, p. 20).

A trajetória histórica de formação do federalismo em cada país também exprime distinções relevantes. O surgimento do federalismo nos Estados Unidos, por exemplo, se configurou em um processo de centralização de poder, de unir o que antes estava separado, denominado *come together*. Outros exemplos de federalismos, no entanto, surgem de maneira contrária, como são o brasileiro, o indiano, o belga e o espanhol. Esses federalismos nasceram em países originalmente unitários que, a partir de uma decisão constitucional, se conduziram ao modelo federativo a fim de manter a união, *hold together* (STEPAN, 1999). As trajetórias históricas de formação dos países, têm relação com os tipos ou “modelos de federalismo” sob os quais se moldarão as federações. Aquelas originadas a partir da agregação, em que estados soberanos se uniram no movimento *come together*, geralmente formaram países cujo federalismo é caracterizado pela debilidade do poder central e ampla autonomia subnacional. Ao contrário, o federalismo que se originou de Estados unitários que dividem o poder central, tende a ser mais cooperativo e divide o poder verticalmente entre os entes.

O mundo conta, atualmente, com cerca de duas dezenas e meia de países federalistas, dos quais, pelo menos cinco, são de alta projeção econômica internacional (SOARES; MACHADO, 2018). De fato, aproximadamente 40% da população mundial vive sob o sistema federalista (OBINGER; LIEBFRIED; CASTLES, 2005). Ser uma federação, sob a perspectiva formal, no entanto, não significa garantir um significativo compartilhamento de poder entre diferentes níveis de governo. “A divisão do território nacional em unidades constituintes [...] é condição necessária para o federalismo, mas está longe de ser condição suficiente para garantir autonomia política às unidades, tampouco é atributo exclusivo das federações” (SOARES; MACHADO, 2018, p. 25).

A necessidade de uma Constituição que determine como será realizada a divisão ou o compartilhamento de poder entre níveis de governo é um atributo institucional considerado comumente entre os pesquisadores do federalismo (RIKER, 1964 *apud* SOARES; MACHADO, 2018; ELAZAR, 1987). Elazar (1987) defendeu, inclusive, que a Constituição escrita é resultante do federalismo que precisava de um documento que regularizasse os processos da escolha constitucional nas bases federativas. Entretanto cabe registrar que Riker (1964 *apud* SOARES; MACHADO, 2018) identificou, não na Constituição, mas no caráter centralizado ou descentralizado do sistema partidário, os mecanismos institucionais capazes de produzir a manutenção da barganha federativa ao produzirem restrições no balanço de poder que evitasse que governos centrais invadissem a jurisdição das unidades constituintes e vice-versa.

Dentre os fatores institucionais analisados previamente por Riker (1964 *apud* SOARES; MACHADO, 2018), a divisão territorial de autoridade e poder em territórios foi considerada, por Elazar (1987), um dos elementos essenciais para o federalismo<sup>2</sup>. Para ele, a garantia de representação para grupos territorialmente distintos e de que as liberdades serão mantidas produziria a manutenção da *noncentralization*<sup>3</sup> e preservaria a representação dos interesses diversos em que o poder local, atuando de maneira integrada ao central, poderia atuar sobre o mesmo território.

Soares e Machado (2018) defenderam que, não apenas a divisão do território em unidades com algum grau de autonomia, mas, também a configuração dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive como se distribuem entre o nível central e nas subunidades nacionais, fixa as condições que asseguram a existência e a manutenção do federalismo. Com relação às competências fiscais, entende-se que a baixa autonomia dos governos subnacionais para tomar decisões que afetam a formação das suas receitas e para alocação de despesas possa acarretar dependência do governo central (que geralmente arrecada mais do que gasta). As competências administrativas descentralizadas, assim, não são condição suficiente para o federalismo descentralizado, uma vez que a indisponibilidade de recursos limita as capacidades para introduzir preferências locais na gestão dos serviços (SOARES; MACHADO, 2018).

---

<sup>2</sup> O autor defendeu que, dentre as diversas e possíveis características do federalismo, três são intrínsecas a ele: a existência de uma Constituição escrita, passível de ser alterada somente por meio de procedimentos extraordinários; *noncentralization*; e divisão territorial de poder.

<sup>3</sup> A *noncentralization* garante que a autoridade para exercer o poder seja mantida e que não possa ser transferida sem um acordo mútuo entre os centros de poder (União e entes subnacionais). É a garantia de que os entes subnacionais detenham sua autonomia.

Uma das características institucionais mais destacadas do federalismo, entretanto, é a existência de um Poder Legislativo nacional eleito por toda a população e que detenha competência soberana para legislar sob a forma bicameral (STEPAN, 1999). Instituição típica do federalismo, a segunda câmara, de representação territorial, foi necessária para sua implementação, não só nos Estados Unidos, mas também nos demais países federais, oferecendo, em tese, proteção e oportunidades de participação para os interesses das unidades constituintes. Vem da discussão da conformação da legislatura central no federalismo o argumento clássico de que este ampliaria o poder de veto das unidades subnacionais podendo ocasionar paralisia decisória (PETERSON, 1995). No entanto, há que se lembrar que diversos países unitários são bicamerais e que seis dos 25 países federativos são unicamerais. Além disso, diversos trabalhos (RIKER, 1964 *apud* SOARES; MACHADO, 2018; TSEBELIS, 2009; SOARES; MACHADO, 2018) apontaram que o Senado pode assumir papéis distintos dependendo dos poderes legislativos que reúne em uma federação, bem como características representativas muito mais diversas, quando as preferências dos legisladores se orientam mais pelos partidos políticos nacionais que por interesses meramente territoriais.

A Suprema Corte, instituição responsável pela solução de conflitos jurisdicionais entre os níveis de governo, bem como por deliberar a respeito da conformidade das normas à Constituição Federal, também pode exercer um papel relevante nos países federativos (SOARES; MACHADO, 2018), embora desde o princípio Riker (1964) tenha visto nesta arena um ator cujas decisões tendiam à homogeneização nacional e à centralização.

Das combinações entre seus atributos institucionais, as federações podem distribuir o poder entre o governo central e os governos subnacionais de diferentes formas. Daí, diferentes tipologias têm sido mobilizadas para classificar esses diferentes padrões de distribuição. Uma dessas distinções, tratada por Obinger, Leibfried e Castles (2005), se refere à contraposição entre federalismo interestado e intraestado. O federalismo interestado é caracterizado, segundo os autores, por uma separação de poder vertical bem definida, divisão de responsabilidades entre as áreas de governo baseada em responsabilidades políticas (ao invés de funções como elaboração e implementação) e congruência de competências legislativas e executivas nos diferentes níveis de governo. A forma de federalismo intra-estadual se caracteriza, em contraposição, pela distribuição de responsabilidades de governo por função dentro de uma mesma política pública, o que, de forma geral, determina que os entes subnacionais implementam a legislação elaborada pela União. No federalismo intraestado, a cooperação entre os níveis de governo contribui para o surgimento de um sistema de políticas

em que a formulação (*policy-decision-making*) e a implementação (*decision-making*) aparecem interligadas (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

Machado e Palotti (2015) explicaram a contraposição entre outra tipologia que contrapõe os federalismos dual, cooperativo e centralizado enquanto tipos ideais elencados pela Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), vinculada ao Congresso Americano e atualmente extinta. O federalismo dual se caracteriza pela rígida separação de competências entre os níveis de governo que, mesmo incidindo sobre um mesmo território, atuam de forma independente em suas respectivas jurisdições. Esse foi o formato que vigorou nos Estados Unidos quando da formação do federalismo no país até o *New Deal*. No modelo cooperativo, as atribuições são exercidas de forma compartilhada ou concorrente entre os entes federativos, sem responsabilidades exclusivas por políticas públicas para níveis de governo, de modo que as funções são divididas e as esferas de governo se unem a fim de mitigar as discrepâncias regionais. O federalismo centralizado é caracterizado por forte poder regulador e fiscal do governo central, comportando-se os entes subnacionais como meros agentes administrativos (MACHADO; PALOTTI, 2005, p. 62).

Já Scharpf (1998) considerou as matrizes do federalismo estadunidense e do alemão. Segundo o autor, a principal diferença entre eles se refere à forma de alocação de poder, que no federalismo dos Estados Unidos funcionaria como um jogo de soma zero enquanto no alemão prevaleceria o compartilhamento de funções. Para o autor, nos Estados Unidos cada um dos níveis de governo detém autoridade integral sobre áreas de políticas públicas demarcadas. No modelo alemão, o governo federal tem pouca autonomia executiva, tendo que contar com o apoio dos governos dos *Länder* para implementar a maior parte de sua legislação. Além disso, as legislações importantes precisam, em sua maioria, ser aprovadas por maioria tanto no *Bundestag* quanto no *Bundesrat* - ou Senado -, onde deve de fato contar com o consentimento dos *Länder* que, neste caso, coordena as preferências dos representantes nesta arena (SCHARPF, 1998, p. 242-243).

Embora utilizando termos próprios, as três tipologias se valem do critério jurisdicional exclusivo ou compartilhado para delimitar as classificações possíveis (MACHADO; PALOTTI, 2015). Este é, sem dúvida, um dos aspectos mais importantes a ser considerado na interseção entre o desenho institucional do federalismo e o desenvolvimento de uma política pública. Nas variantes do federalismo interestado, dual ou de matriz norte-americana, uma política pública é responsabilidade exclusiva de um nível de governo e pode-se dizer que seja centralizada quando atribuída ao governo central, ou descentralizada, se aos governos

subnacionais. Já nas variantes do federalismo intraestado, cooperativo ou de matriz alemã, o compartilhamento da responsabilidade sobre uma política pública pode se dar de diferentes formas: mais horizontal, envolvendo unidades constituintes na formulação ou atribuindo-lhes maior possibilidade de variação na implementação, ou mais vertical, quando menor a interferência das unidades constituintes na formulação ou maior a capacidade do governo central de induzi-los a comportamentos nacionalmente homogêneos em sua implementação.

Ao tomar como objeto o desenho vertical da política de turismo desenvolvida no Brasil após a Constituição Federal de 1988, não há como desconsiderar estes aspectos. Antes, porém, na próxima seção, avançamos mais na caracterização da descentralização e dos aspectos envolvidos na coordenação das políticas públicas.

### *2.1.1 Descentralização e coordenação de políticas públicas*

A descentralização das políticas públicas se tornou uma demanda mundial a partir dos anos 1980. Objetivando o aperfeiçoamento do desempenho do setor público ou simplesmente a redução das dimensões e capacidades de intervenção do Estado, diversos países iniciaram movimentos de reforma administrativa sob o apelo da prestação dos serviços públicos de forma descentralizada (OATES, 1999). Partido tanto do espectro político liberal, quanto do progressista, o ideário que se formou foi de que a descentralização seria positiva para a ampliação da eficiência na provisão dos serviços, tanto em suas dimensões técnicas quanto alocativas, assim como para o incremento da democracia. Inspirada no modelo político norte-americano e recomendado pelos organismos de financiamento internacional, a corrente política liberal entendia a descentralização mais incisivamente sob o viés econômico e da busca por eficiência. Partindo de debates acerca da ideia de democracia de base territorial e inspirando-se nas experiências positivas de participação popular municipal, a tendência progressista interpretava que a política de âmbito local poderia ser uma alternativa aos problemas enfrentados pela democracia representativa (ARRETCHE, 1996). Ao final da década de 1980, no contexto de redemocratização, as demandas por descentralização das políticas públicas atravessaram o processo constituinte no Brasil sob a égide da redução dos efeitos da burocracia, considerados negativos, assim como do combate à corrupção e ao clientelismo e visando o aumento da influência da participação social (ALMEIDA, 2005).

Uma das maiores expectativas da descentralização advém da possibilidade de que um governo local, por sua maior proximidade com os cidadãos eleitores, seja mais responsivo às

suas preferências, desenvolvendo-se, entre eles, relações propensas a maior *accountability*. Desta forma, a propensão anterior ao clientelismo e à ineficiência alocativa seria minorada. Porém, de acordo com Arretche (1996), estes pressupostos não se sustentaram nem teoricamente nem empiricamente, não havendo necessariamente uma relação direta entre o nível da prestação dos serviços públicos e atributos como maior democracia ou menor grau de clientelismo. A relação mais próxima que a autora estabeleceu foi a de uma burocracia forte, que detenha instrumentos efetivos que a dotem de autonomia para reagir às pressões particularistas, de um lado, e os recursos institucionais para que os governos possam ser punidos caso ajam de maneira a prejudicar ou negligenciar os cidadãos de outro (ARRETCHÉ, 1996). Nas palavras da autora, “É a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu carácter (*sic*), e não a escala ou o âmbito das decisões” (ARRETCHÉ, 1996, p. 47). Assim, ainda que instituições de nível local possam ser mais acolhedoras à participação social, mais que o âmbito ou a escala de governo, o que determina o nível de democracia é se as configurações das instituições (em seu funcionamento e natureza) são, ou não, compatíveis com os valores democráticos. O mero deslocamento de recursos ou poder decisório do centro para os entes descentralizados somente mitigaria a dominação pelo centro, não garantiria que as entidades que recebessem não usurpariam desses recursos.

Treisman (2006) foi na mesma direção que Arretche (1996) ao realizar um estudo empírico amplo para confrontar a relação entre descentralização e qualidade governativa, mensurada em termos de percepção de corrupção e efetividade dos serviços públicos. Valendo-se de diferentes indicadores de descentralização para comparação entre países, não apenas o autor não encontrou relação direta entre essas variáveis como, em alguns casos, aferiu maior percepção de corrupção em países com mais níveis de governo ou forças policiais alocadas em governos subnacionais.

Tomando a descentralização como um processo sequencial que mobiliza pelo menos três dimensões – política, fiscal e administrativa – Faletti (2006) analisou os casos latino-americanos após o processo de redemocratização. A dimensão política diz respeito às reformas realizadas no desenho do processo legislativo a fim de expandir a representação dos atores subnacionais. A essa descentralização compete a transferência de autoridade política ou eleitoral para os governos subnacionais. A dimensão fiscal se refere às políticas criadas a fim de ampliar as receitas ou a autonomia fiscal dos entes subnacionais, enquanto a dimensão administrativa cobre o grupo de políticas elaboradas a fim de transferir a administração e a

implementação de políticas sociais para os governos subnacionais. Caso seja acompanhada da transferência de recursos do governo central, a descentralização administrativa é financiada (FALLETI, 2006).

Embora o propósito da autora tenha sido analisar as implicações das diferentes trajetórias temporais da descentralização nos países, considerando a dimensão que configura o ponto de partida do processo de descentralização - se parte de uma descentralização política ou administrativa, por exemplo - há aspectos que interessam nessa análise da descentralização para compreender uma política pública como a do turismo. Considerando a ordem de preferência do governo central – partir da descentralização administrativa para a fiscal e, finalmente, política – e dos governos subnacionais – partir da descentralização política para a fiscal e, finalmente, administrativa – é possível pensar uma trajetória como a da política do turismo no Pós-88. Embora já sob a descentralização política estabelecida na nova Constituição, a descentralização administrativa se deu sob um momento de fortes constrangimentos fiscais para governos subnacionais, fixados desde o Plano Real e ajustes constitucionais e legais que consolidaram o novo regime de responsabilidade fiscal.

As preferências dos governos subnacionais vão, deste modo, na direção de maior autonomia fiscal e administrativa em complemento à autonomia política, ao passo que as preferências do governo nacional vão na direção de reforçar sua capacidade de indução das escolhas administrativas locais a partir da dependência fiscal das unidades federadas. Esta configura pelo menos uma das alternativas de indução e coordenação de políticas públicas que, como nas transferências condicionadas, vincula a recepção de recursos ao cumprimento de condições previamente estabelecidas como parte da formulação das políticas públicas (MACHADO; PALOTTI, 2015).

Em se tratando de políticas nacionais, entretanto, como tipicamente ocorre nas políticas sociais que oferecem garantias universais de direitos básicos ou plenos, a diversidade decisória esperada no federalismo deve ser contrabalançada com mecanismos que as façam convergir numa direção que favoreça o tratamento igualitário dos cidadãos.

Considerando-se a combinação entre autonomia e interdependência dos níveis de governo característica do federalismo, as relações intergovernamentais oriundas dessa forma de organização do Estado são, de forma geral, bastante complexas, uma vez que precisam conciliar a autonomia dos diversos níveis, com seus interesses comuns (ABRUCIO; SANO, 2013). De acordo com o grau de interdependência dos entes nas políticas públicas, é necessário que exista uma coordenação entre suas ações para que os resultados sejam

coerentes. A capacidade de coordenação federativa é determinada de maneiras diferentes que se referem à forma como são distribuídas as responsabilidades entre os níveis de governo nos tipos ou “modelos de federalismo” já explicitados na subseção anterior. Machado e Palotti (2015), no entanto, defenderam que há uma diferença entre a cooperação constitucionalmente definida e o que denominam “cooperação de fato”, que vigora no cotidiano das relações intergovernamentais. Soares e Machado (2018) concordam que existem, além das configurações institucionais próprias, padrões próprios de relações intergovernamentais nas diferentes áreas de políticas públicas. Segundo os autores, a cooperação consiste em um acordo entre níveis de governo (horizontal ou verticalmente) no que diz respeito aos seus interesses e algumas condições desfavoráveis à cooperação podem emergir fazendo com que seja necessário o estabelecimento de mecanismos que auxiliem na resolução desses conflitos de interesses.

Neste particular, alguns elementos institucionais são de grande relevância para pensar os efeitos do federalismo sobre o desenvolvimento de políticas públicas nacionais, como é o caso da política de descentralização e regionalização do turismo que será aqui analisada. Soares e Machado (2018), a partir de um apanhado da literatura pertinente, elencaram quatro elementos institucionais: o grau de centralização jurisdicional; o federalismo partidário; o poder de revisão e arbitramento dos conflitos da federação na Suprema Corte; e o federalismo fiscal. O grau de centralização jurisdicional da União se refere ao poder do governo central para legislar (SOARES; MACHADO, 2018, p. 60) ou formular normas obrigatórias para toda federação. O federalismo partidário se refere à maior ou menor centralização dos partidos em dimensão nacional, de modo que partidos nacionais desenvolvam a capacidade de atuar unitariamente na arena federal, bem como de influenciar o comportamento dos partidos nos governos subnacionais. O poder de revisão e arbitramento da Suprema Corte se refere às suas capacidades constitucionais para regular conflitos verticais e horizontais entre níveis de governo, podendo limitar a centralização jurisdicional ou, em outro sentido, a autonomia dos entes subnacionais. Por fim, o federalismo fiscal compreende a forma pela qual são distribuídas, entre a União e os entes subnacionais, as receitas e os gastos, afetando diretamente responsabilidades de despesa e receitas disponíveis para alocação em determinada política públicas.

Estas quatro dimensões institucionais se mostram especialmente relevantes para análise das capacidades para coordenar nacionalmente políticas públicas descentralizadas uma vez interferindo em pontos chave como: a produção legislativa nacional sobre aquela política;

a formação de projetos nacionais e constituição de agências nacionais por meio de partidos políticos; a disponibilidade de uma corte nacional para resguardar as regras constitucionais envolvidas e, por fim, a distribuição de prerrogativas fiscais no que se refere àquela política. A depender da política pública, algumas ou todas essas dimensões podem ser mobilizadas no processo de coordenação federativa. No caso da política nacional de regionalização do turismo, algumas delas serão retomadas no próximo capítulo, ao apresentarmos seu desenho.

## **2.2 O federalismo brasileiro: coordenação intergovernamental nas políticas públicas**

Nesta seção do capítulo nos dedicamos ao caso brasileiro, em especial destacando o desenho do federalismo que emergiu da Constituição Federal de 1988, assim como, de que forma o federalismo fiscal se conformou às necessidades de, simultaneamente, atender ao preceito constitucional da descentralização e às exigências de coordenar políticas públicas nacionais voltadas para assegurar direitos constitucionais, especialmente no campo social.

### *2.2.1 O desenho do federalismo brasileiro pós-Constituição de 1988*

Já foi atribuída ao federalismo brasileiro a característica de ser *demos constraining* ou mesmo excessivamente descentralizado, o que ampliaria muito o poder de veto dos atores subnacionais e ocasionaria paralisia decisória (STEPAN, 1999). Além disso, há interpretações de que o aumento brusco de receitas combinado à autonomia dos governos subnacionais, sem a devida coordenação intergovernamental, teria produzido incentivos perversos sobre a relação entre governantes locais, parlamentares e o governo central (ABRUCIO; SOARES, 2001; RIBEIRO, 2005; SAKURAI, 2009; PEREIRA; MUELLER, 2002) e de que seus resultados comprometeriam a integração territorial e social do Estado brasileiro (MARSHALL, 1967). Arretche (2012) acrescentou ainda os riscos advindos das desigualdades territoriais, justificando o desenho do federalismo brasileiro, em grande medida, pelo que ela denomina “clivagem entre unidades constituintes pobres e ricas” (ARRETCHÉ, 2012, p. 175).

A autora ressaltou, no entanto, que este não foi o padrão prevalente no caso brasileiro. A União detém extensas prerrogativas legislativas sobre quase todas as políticas públicas, ao passo que, nas arenas legislativas nacionais, os representantes têm se orientado pelas preferências nacionais de seus partidos, do que decorreu um conjunto de reformas e legislações que foram capazes de estruturar políticas nacionais (ARRETCHÉ, 2012). Neste

contexto, a autoridade tributária do país foi gerida por regras federais que determinaram a taxaço exercida pela União, mas também por estados e municípios. A homogeneizaço nacional das regras fiscais seria, segundo a autora, uma forma de reduzir as grandes desigualdades territoriais brasileiras, nas quais incluem-se desigualdades nas receitas estaduais e municipais per capita. A distribuço do excedente de receitas gerado pela taxaço do governo central foi feita por meio de transferências governamentais que reduzem, tanto as disparidades horizontais quanto as verticais e o desequilíbrio relativo à capacidade de gasto de estados e municípios (ARRETCHE, 2012; BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017).

O Brasil já havia experimentado padrões de administraço centralizada, como no período do Império, mas foi a partir da década de 1930 que essa centralizaço do poder no nível central de governo se acentuou. O desenvolvimentismo do Estado brasileiro, com a criaço e o fortalecimento de estruturas administrativas nacionais, e a ampliaço das capacidades financeiras da União, dotaram o nível federal de condições de inovaço institucional que perduraram até o final da década de 1970. Durante o período da Ditadura Militar, no entanto, observou-se um fenômeno curioso de fortalecimento fiscal municipal no país. Entre 1960 e 1988, os estados perderam grande parte de sua arrecadaço em favor dos municípios. É importante notar, contudo, que a ampliaço da arrecadaço municipal não foi acompanhada de ampliaço da autonomia de gasto, sendo o governo central o responsável pela sua vinculaço mediante regras nacionais (ARRETCHE, 1996, p. 51). O fortalecimento de agências e empresas públicas, por outro lado, favoreceu os estados brasileiros que passaram a contar com uma capacidade de gestão altamente qualificada que, apesar de subordinada às agências federais planejadoras e financiadoras, era independente da União. “Portanto, a partir de políticas implementadas quando da vigência do Estado centralizado, ocorreu um processo de fortalecimento das capacidades administrativas de estados e municípios” (ARRETCHE, 1996, p. 52).

A restauraço da democracia no Brasil em 1988 foi fortemente influenciada pelo ideário descentralizador da década. Além da pressão política envolvendo estados e da municipalizaço garantida pela Constituiço, a crise do Estado desenvolvimentista também compelia à construço de “um novo equilíbrio federativo” no país (ARRETCHE, 1996, p. 52). Data de então a grande particularidade que tem o modelo de federalismo brasileiro: os municípios brasileiros foram alçados a terceiros entes federados, chegando ao maior patamar histórico em termos de participaço na arrecadaço e gastos públicos. O status de ente federado concedido aos municípios que impulsionou o movimento de descentralizaço e

ampliou sua dinâmica fiscal gerou, no entanto, grande fragmentação e proporcionou a criação dos mais de cinco mil municípios que temos no país hoje. A mudança de status dos municípios não foi, como veremos a seguir, acompanhada de incentivos à coordenação nesse momento, fazendo com que o mero repasse de recursos e ampliação de autonomia não fosse suficiente para o acesso aos bens e serviços públicos de maneira a promover a redução das desigualdades. A municipalização consiste, portanto, em mais uma motivação para a criação de mecanismos de coordenação intergovernamental (CUNHA; MEDEIROS; AQUINO, 2010).

Partindo dos processos sequenciais de descentralização – política, fiscal e administrativa –, Falleti (2006) analisou as reformas que preconizaram a descentralização em cada uma das dimensões às vésperas da redemocratização. Com relação à dimensão política, a eleição direta para governadores estaduais e para senadores, aprovada em 1980 a partir de pressões subnacionais pode ser considerada um marco. Com as eleições diretas estaduais em 1982, os governadores passaram a ter cada vez maior controle sobre as burocracias estaduais. A legitimidade das eleições diretas dos governadores respaldou suas demandas pela descentralização fiscal pleiteadas na esteira da redemocratização. A ampliação da dimensão fiscal da descentralização se iniciou a partir de duas emendas constitucionais, a Emenda Constitucional (EC) nº 23 de 1983 que aumentou as transferências intergovernamentais para os estados (por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE) e para os municípios (Fundo de Participação dos Municípios - FPM) e a EC nº 27 de 1985 que ampliou a autoridade de arrecadação estadual e municipal, bem como as transferências automáticas da União para os entes subnacionais. A partir do fortalecimento político e fiscal, as bancadas subnacionais asseveraram seu posicionamento na Assembleia Constituinte favorecendo a autonomia subnacional e aprimorando a descentralização na Constituição. Com a nova Carta Magna o Governo Federal perdeu, para os estados, a arrecadação de alguns impostos, como sobre combustíveis, comunicações e eletricidade. As pressões dos constituintes foram, principalmente, a favor da descentralização política e fiscal; a descentralização administrativa que interessava menos aos entes subnacionais pouco avançou nesse momento. O Executivo Federal incentivou a transferência de responsabilidade sobre a previsão de alguns serviços para os entes subnacionais e a descentralização administrativa se iniciou no país pelas políticas públicas de saúde, a grande exceção nesse contexto.

O novo modelo federalista que nasceu no Brasil pós-1988 pode ser considerado fruto, principalmente, da união das forças descentralizadoras e grupos regionais que, valendo-se do

enfraquecimento do governo federal, fortaleceram os entes subnacionais e não se empenharam em resolver as possíveis fragilidades advindas da ausência de coordenação federativa naquele momento (ABRUCIO, 2005).

Quanto à distribuição de competências entre níveis de governo, cabe notar que diversas políticas foram estabelecidas como de prerrogativa exclusiva da União (SOUZA, 2013; SOARES; MACHADO, 2018), enquanto outras foram estabelecidas como de competência concorrente entre os três níveis de governo, respeitadas a regulamentação na arena legislativa nacional. Os municípios também tiveram, em menor monta, a definição de suas competências privativas enquanto coube aos estados um papel meramente residual. Note-se que a Constituição estabeleceu que, nas principais áreas de políticas sociais, as políticas de saúde, educação e assistência social fossem de competência compartilhada, mas deixou que os detalhes sobre atribuições e gastos fossem estabelecidos por meio de legislação complementar (SOARES; MACHADO, 2018). Soares e Altavilla (2019) argumentaram que as políticas sociais estabelecidas na Constituição, em um primeiro momento em que tal legislação não havia sido formulada, contavam ainda com baixa coordenação intergovernamental, gerando sobreposição e falhas de implementação que só vieram a ser revertidas posteriormente.

Segundo Arretche (2004), as instituições políticas nacionais dotaram o governo federal de capacidade de coordenação, não obstante as tendências centrífugas materializadas na Constituição de 1988. A autoridade da União para legislar ou regulamentar aspectos diversos das políticas de competência dos entes subnacionais promoveu regras homogêneas de implementação em todo o país:

Nas políticas setoriais em que a União estabelece as regras e controla as fontes de financiamento, ela conta com recursos institucionais para regular as políticas executadas pelos governos subnacionais. Preenchidas essas condições, aumenta exponencialmente a capacidade de coordenação federal das políticas executadas pelos governos subnacionais (ARRETCHE, 2012, p. 171).

De fato, ao longo da redemocratização não foi instituído um plano de coordenação intergovernamental que, em um quadro de indefinição acerca das competências dos entes subnacionais e das relações intergovernamentais, terminou por conformar um federalismo compartimentalizado em que não havia o estabelecimento de papéis específicos e incentivos para o compartilhamento de tarefas e políticas (ABRUCIO, 2005). Os problemas oriundos da compartimentalização e da falta de coordenação das políticas foram, em grande parte, enfrentados nos anos seguintes em que a mudança do contexto político e principalmente

econômico levaram a um fortalecimento da União e enfraquecimento dos estados, fazendo com que a dinâmica intergovernamental se alterasse substancialmente.

O fortalecimento do Governo Federal se deu, principalmente, a partir de alguns fatores ocorridos no que Fernando Abrucio (2005) denominou a “Era do Real”. Uma mudança no cenário internacional, somada à favorável renegociação da dívida externa favoreceu o país no que diz respeito ao capital financeiro internacional. A sucessão de êxitos na situação das contas públicas federais que vinha ocorrendo desde o governo de Itamar Franco que proporcionou aumento progressivo da arrecadação da União. A consolidação política, social e econômica do governo federal creditada a Fernando Henrique Cardoso – que se beneficiou de um “realinhamento do *establishment*” (ABRUCIO, 2005, p. 50) advindo do *impeachment* de Fernando Collor e das disputadas eleições entre ele e Lula – logrou o estabelecimento de uma consolidada aliança reforçada, ainda, pelo êxito do Real promovendo sucesso das coalizões estabelecidas por FHC, além da vitória eleitoral de governadores alinhados ao presidente em importantes estados. Por fim, Abrucio (2005) salientou o triunfo do Plano Real que teve grande impacto sobre a descentralização. A redução da inflação dotou as transferências intergovernamentais de estabilidade enquanto os estados atravessaram uma grave crise financeira agravada pela adoção de medidas tributárias centralizadoras pela União.

O período FHC teve um papel fundamental na mudança de padrões federativos alcançando uma negociação mais organizada e estável entre os níveis de governo, modernização administrativa, participação social como condicionante à transferência de recursos da União, coordenação das políticas mediante indução e punição financeira, institucionalização das mudanças por meio de Emendas Constitucionais e o estabelecimento de instrumentos avaliativos das políticas (ABRUCIO, 2005). Souza (2013) creditou a ao governo federal as alterações na forma da coordenação das políticas públicas da qual, segundo ela “não significa que outros atores da barganha federativa tenham sido eliminados, mas sim que o jogo e a posição relativa dos jogadores tornaram-se mais equilibrados” (SOUZA, 2013, p. 115).

Abrucio, Franzese e Sano (2010) defenderam que a coordenação federativa tem sido obtida por mecanismos institucionais como os sistemas federativos de políticas públicas, que regem os princípios de hierarquia e regionalização dos serviços, assim como o associativismo territorial, que promove a articulação federativa horizontal através do desenho institucional das políticas. Ambos os mecanismos buscam melhorar as relações intergovernamentais brasileiras.

A combinação entre a centralização da formulação ou *policy-decision-making* e descentralização da implementação ou *policy-making* foi, segundo Arretche (2012), o padrão sob o qual se viabilizou no caso brasileiro a combinação entre políticas nacionais e igualitárias, de um lado, e do preceito constitucional da descentralização, de outro. Segundo a autora, as instituições políticas nacionais deram ao governo federal as capacidades de formular, legislar e coordenar, não obstante as tendências de dispersão derivadas da descentralização. São, portanto, os mecanismos institucionais derivados da Constituição Federal de 1988 que permitem ao governo central obter a cooperação dos entes federativos para a realização das políticas públicas nacionais, inclusive daquelas destinadas a reduzir as desigualdades territoriais brasileiras. A autoridade da União para criar normas para políticas que são executadas pelos entes subnacionais se traduz em regras mais homogêneas de implementação no território nacional (ARRETCHE 2004).

Soares e Machado (2018) destacaram três mecanismos de coordenação vertical de políticas públicas que se disseminaram no caso brasileiro, em especial nas políticas sociais. Em primeiro lugar, os constrangimentos constitucionais e legais, que obrigam governos subnacionais a fazerem determinadas escolhas de interesse daquelas políticas. A obrigação dos municípios de alocar 15% em saúde e 25% em educação, ou as responsabilidades e obrigações assumidas sob o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) são exemplos de constrangimentos constitucionais, ao passo que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) é um exemplo de constrangimento legal para atuação dos municípios neste último setor. Em segundo lugar, os incentivos financeiros propiciam retorno econômico sob adesão a iniciativas do governo nacional, sendo disseminados sob a forma das transferências condicionadas para programas ou políticas públicas nacionais. As diversas modalidades de transferência do Sistema Único de Saúde (SUS) ou do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ou ainda as transferências do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ou do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) da área educacional, são exemplos de como estas transferências contribuíram para estruturar áreas de políticas públicas, garantindo receitas estáveis para estados e municípios. A política de turismo também faz uso de incentivos ao determinar que os municípios sejam inscritos no Mapa do Turismo Brasileiro a fim de receberem transferências da União (ainda que não regulares) para o desenvolvimento da atividade turística em seus territórios, conforme

veremos no capítulo quatro desta dissertação. Em terceiro e último lugar vem a pactuação de compromissos em arenas intergovernamentais, que geram normativas setoriais com maior ou menor grau de formalização em cada caso, mas também impõem obrigações morais entre as partes envolvidas. Trata-se tipicamente do caso das Comissões Intergestores Tripartite, criadas para as políticas de saúde e assistência social, e que têm por função pactuar responsabilidades e recursos entre os três níveis de governo na gestão dessas políticas (SOARES; MACHADO, 2018).

Ainda que outros mecanismos possam ser destacados, como transferências discricionárias via convênios, essa classificação oferece um ponto de partida para análise dos mecanismos de coordenação empregados em diferentes políticas públicas, como é o caso da política nacional de turismo. Entretanto vamos nos deter mais em detalhe no desenho do federalismo fiscal brasileiro, considerando seu peso para o entendimento das relações intergovernamentais nas diferentes políticas públicas.

### *2.2.2 Federalismo fiscal no Brasil e coordenação de políticas públicas*

Como já explicitamos neste capítulo, o federalismo fiscal diz respeito a como são distribuídas prerrogativas relativas à formação das receitas e despesas entre os níveis de governo, tendo efeitos importantes sobre as políticas públicas. A arrecadação e a redistribuição de recursos feita pela União determinam, em grande medida, a forma como serão implementadas as políticas públicas nacionais (TREISMAN, 2006). É o federalismo fiscal que define “como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federados de modo que todos disponham de uma capacidade de financiamento compatível com as respectivas responsabilidades” (REZENDE, 2010, p. 71). Segundo Afonso (2016), é parte da tradição brasileira definir na Carta Magna a que governo pertence a competência para cobrar cada tipo de imposto e como as receitas são compartilhadas entre os diferentes níveis de governo. Entretanto, a Constituição de 1988 gerou enorme descompasso entre a descentralização tributária, a ampliação das transferências intergovernamentais e as garantias sociais. Rezende (2010) entendeu que a ampliação das responsabilidades dos entes subnacionais quanto à prestação de serviços públicos essenciais, principalmente dos municípios, não foi acompanhada de aumento em seu poder de tributação, assim como o aumento considerável das transferências intergovernamentais não reverteu na esperada diminuição das

desigualdades nacionais, o que estimulou uma série de reformas de cunho centralizador nos anos posteriores à promulgação da Constituição.

Vale considerar que, após longo período de alta na inflação e endividamento dos entes subnacionais nos anos 1980 e primeira metade dos 1990, a União valeu-se da centralização jurisdicional para impor medidas reestruturando o setor financeiro e atribuindo maior responsabilidade fiscal aos entes governamentais subnacionais (SOARES; ALTAVILLA, 2019). Além disso, foram aprovadas medidas que limitaram a autonomia decisória dos entes na esfera administrativa e outras que disciplinaram sua execução de competências. Essas reformas melhoraram a capacidade financeira da União e restringiram a autonomia dos entes subnacionais para execução das despesas e para o endividamento (SOARES; MACHADO, 2018; SOARES; ALTAVILLA, 2019).

Por outro lado, as transferências intergovernamentais são as principais fontes de rendas dos municípios que têm, relativamente, baixa arrecadação própria (SOARES; ALTAVILLA, 2019), em especial daqueles de pequeno porte que perfazem a grande maioria dos municípios brasileiros. A disparidade econômica entre os municípios é tal que grande parte deles não conseguiria sobreviver tendo apenas a arrecadação própria, além de não serem dotados de capacidade burocrática. Segundo Abrucio (2005, p. 48), “[...] a maior parcela das municipalidades detém uma máquina administrativa precária.” De sua parte, desde a Constituição de 1988, os estados brasileiros vêm perdendo participação, principalmente no gasto público, enquanto vai se estabelecendo uma relação direta entre União e municípios. Conforme Soares e Altavilla (2019), embora arrecadem diretamente pouco mais que 6% dos tributos, os municípios participam de mais de 18% das receitas públicas disponíveis (ver Tabela 1). Isso ocorre devido ao fluxo de transferências intergovernamentais que partem da União e dos estados para os municípios. Os estados brasileiros, embora relevantes na arrecadação de tributos, têm baixa participação nos gastos e pouca autoridade tributária, tendo assumido, de forma geral, na maioria das políticas públicas, participação pouco decisiva.

Tabela 1 - Recursos tributários por níveis de governo no Brasil (1960 – 2010)

Ano	Carga Tributária Bruta (% do PIB)	Arrecadação direta (%)			Recursos disponíveis (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	17,4	64,0	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1970	26,0	66,7	30,6	2,7	60,8	29,2	10,0
1980	24,5	74,7	21,6	3,7	68,2	23,3	8,6
1990	28,8	67,0	29,6	3,4	58,9	27,6	13,5
2000	30,6	66,7	27,6	5,7	55,9	26,7	17,5
2010	33,2	67,3	26,5	6,2	56,5	25,1	18,4

FONTE: Afonso (2016 *apud* SOARES; ALTAVILLA, 2019, tradução nossa)

A distinção entre formulação e execução de políticas sociais permite compreender que, mesmo considerando a alta capacidade dos entes subnacionais no gasto e provisão de políticas, a União tem ampla autoridade para regular acerca da arrecadação, alocação e execução das políticas. Desta forma, é possível relacionar aumento da equidade ao desenho do federalismo fiscal no Brasil (ARRETCHE, 2012). Os custos com a provisão de serviços públicos também podem resultar em disparidades, razão pela qual Dafflon e Vaillancourt (2003) defenderam ser importante que a União leve em conta os gastos dos entes ao promover a redistribuição. A transferência de recursos dos níveis mais centrais aos mais locais visam a correção do desequilíbrio nos níveis de governo e diminuem as disparidades que, dada a extensão geográfica e a heterogeneidade territorial brasileira, são significativas (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017). Após a redistribuição tributária, os valores das receitas são calculados de forma a não haver desvios muito grandes com relação à média nacional. Desta forma garante-se que as unidades federadas tenham patamares de renda menos discrepantes entre si e que os entes mais pobres consigam garantir um padrão mínimo de prestação de bens e serviços públicos.

Considerando, como pode-se inferir pela Tabela 1, que as transferências representam a maior fonte de receita dos municípios, cabe a essa altura uma distinção entre as diferentes modalidades de transferência intergovernamental vigentes no federalismo fiscal brasileiro e seus efeitos do ponto de vista distributivo. Partindo da tipologia adotada por Mendes, Miranda e Cossio (2008), Baião, Cunha e Souza (2017) consideraram quatro formas de transferência intergovernamental: incondicionais redistributivas, incondicionais devolutivas, condicionais voluntárias e condicionais obrigatórias.

As transferências intergovernamentais redistributivas visam corrigir fundamentalmente as disparidades horizontais e incluem, em seus cálculos, indicadores

demográficos e econômicos, não apresentando restrições a respeito de sua alocação. O FPE e o FPM são as principais transferências redistributivas brasileiras. Soares e Altavilla (2019) argumentaram, no entanto que, por serem obrigatórios, mas não condicionados, o FPE e o FPM têm efeitos redistributivos concretos limitados. As transferências devolutivas, por sua vez, designam os recursos arrecadados aos entes que estabeleceram o recolhimento. Seu gasto não é condicionado e o principal exemplo é Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) estadual. As condicionais obrigatórias dizem respeito a recursos vinculados que objetivam garantir investimento em setores importantes de políticas sociais, como são o caso do SUS e o Fundeb. Contendo certo grau de discricionariedade do governo central, as transferências condicionais voluntárias são realizadas por meio de acordos e convênios estabelecidos pelo Governo Federal a fim de que os entes subnacionais executem determinadas atividades. As transferências direcionadas para o turismo fazem parte deste último tipo.

Do ponto de vista do desenvolvimento de políticas públicas essa distinção interessa de perto, dado que enquanto as duas primeiras modalidades contribuem para formar a receita própria dos estados e municípios, as duas últimas se vinculam a políticas públicas ou programas específicos, sendo que, via de regra, as condicionais voluntárias sustentam políticas não reguladas e de mais baixa institucionalização, enquanto as condicionais obrigatórias sustentam políticas nacionalmente reguladas e mais fortemente institucionalizadas.

A essa altura é pertinente retomar o objeto dessa dissertação, inserido na área das políticas públicas de turismo em contraste com outras políticas públicas já estabelecidas no âmbito do federalismo brasileiro, em especial as políticas reguladas nacionalmente a partir de mecanismos de coordenação institucionalizados a partir de base constitucional e legal que se desenvolveram especialmente no campo social. Na próxima e derradeira seção, tratamos deste ponto.

### *2.2.3 A política de turismo no âmbito do federalismo brasileiro*

O turismo há muito foi reconhecido pelo Estado brasileiro como de relevância econômica, especialmente para geração de renda e empregos, porém requerendo uma articulação com as áreas de infraestrutura, capazes de impactar atividades como transporte, hotelaria e infraestrutura urbana, assim como uma ação regulatória capaz de ampliar a oferta de força de trabalho qualificada para o setor e oferecer incentivos capazes de induzir

investimentos. Mas, mais que isso, com a redemocratização e a reestruturação dessa política, houve reconhecimento da necessidade de explorar as especificidades do turismo em cada localidade (BRASIL, 2007), explorando vantagens competitivas que poderiam ser desenvolvidas com apoio federal e estadual.

O reconhecimento de que o turismo é uma atividade intensiva em política e planejamento público incorporou a visão de que, mais que expor ao público um patrimônio existente, seria necessário o desenvolvimento de uma política de transporte e infraestrutura, acoplada a uma estratégia mercadológica que concorresse para a valorização simbólica daquele mesmo patrimônio. E, então, estados e municípios passaram a ser incorporados gradativamente às estratégias federais, como será demonstrado no próximo capítulo. Constitucionalmente, a política de turismo também é de competência comum aos três níveis de governo, mas é, no entanto, uma política não regulada pela União por meio de instrumentos legais como os utilizados para definir responsabilidades federativas como em outras políticas. Daí, baseia-se em estratégias infralegais como programas ou projetos que buscam adesão dos demais entes federados:

(...) para que uma estratégia de indução seja bem-sucedida, é necessário que os níveis de governo interessados nas reformas tenham disposição — isto é, tomem decisões favoráveis a programas de descentralização — e meios — isto é, contem com recursos financeiros, políticos e administrativos — para implementar políticas cujo desenho institucional obtenha a adesão dos demais níveis de governo (ARRETCHE, 1999, p. 136).

No entanto, diferente de outras políticas públicas como as sociais, não se trata de garantias nacionais igualitárias a serem asseguradas por meio da oferta de bens ou serviços públicos, a descentralização da política de turismo requer coordenação nacional, porém vinculada a propósitos de oferecer uma estrutura de incentivos que seja capaz de desenvolver regionalmente potenciais que são distintos e que, por isso, implicam estratégias de inclusão e, por conseguinte, exclusão de possíveis alternativas locais. Neste sentido, a política de regionalização baseada na estruturação do Mapa do Turismo oferece um campo de experimentação importante para que se possa analisar até que ponto variáveis econômicas, sociais ou políticas poderiam interferir nos processos decisórios que afetam as diferentes dimensões dos mapas elaborados nos estados e, dentro destes, nos processos de inclusão e exclusão de municípios.

Neste capítulo, a partir da conceituação do federalismo e da explanação acerca do debate referente à descentralização, particularizamos os efeitos do desenho institucional na

necessidade de construção de mecanismos de coordenação intergovernamental para a formulação e implementação das políticas públicas. No caso brasileiro vimos que a Constituição estabeleceu um federalismo trino, incluindo os municípios como entes federados, e que essa configuração institucional demandou ajustes para o funcionamento das políticas públicas nacionais. Abordamos os principais mecanismos de coordenação e, tendo em vista as particularidades da política investigada, refinamos o enquadramento sobre a dimensão fiscal do federalismo brasileiro.

No próximo capítulo detalharemos a política de turismo partindo de um breve apanhado de sua origem e desenvolvimento histórico no Estado brasileiro e então iremos pormenorizar os arranjos institucionais envolvendo seus entes federativos a partir do estabelecimento do Mapa do Turismo Brasileiro, ferramenta de regionalização da política. Iremos investigar suas dimensões política, administrativa e fiscal a fim de compreender seus arranjos e estabelecer um enquadramento que possibilite a análise das variáveis.

### 3 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE TURISMO

A política pública de turismo é matéria de competência legislativa concorrente, a União estabelece normas gerais, aos estados tange a competência suplementar e a competência legislativa da União suspende a eficácia da lei estadual em caso de contrariedades. Cabe, assim, compreender a norma geral estabelecida pela União, que consiste na Lei 11.771 de 2008 (BRASIL, 2008a) e no Decreto 7.381 de 2010 (BRASIL, 2010a) que a regulamenta. O decreto dispõe sobre o Plano Nacional de Turismo (PNT), estabelece sua elaboração pelo Ministério do Turismo (MTur) e considera o Plano como o conjunto de diretrizes, metas e programas que orientam a atuação do Ministério em parceria com outros setores da gestão pública no nível federal e subnacional. De fato, a política nacional vigente estabelece que o Ministério do Turismo pode delegar competência para órgãos e entidades das demais esferas federativas para o exercício de atividades e atribuições específicas estabelecidas na Lei 11.771.

Os Planos Nacionais de Turismo<sup>4</sup> determinam a criação de fóruns e conselhos estaduais de turismo e das câmaras temáticas, bem como incentivam a participação dos representantes dos estados no Núcleo Gestor Estratégico, coordenado pelo Ministério do Turismo, por meio do Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo – FORNATUR. De acordo com o Decreto nº 7.381 “o PNT será elaborado pelo Ministério do Turismo, ouvido o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo” (BRASIL, 2010). Por meio do envolvimento dos estados e municípios nos conselhos e fóruns estaduais, o Núcleo Gestor Estratégico promoveria a descentralização no âmbito administrativo e decisório. Por meio dos conselhos e fóruns estaduais e das câmaras temáticas se daria a participação dos atores públicos e privados de âmbito estadual e municipal que atuam na elaboração, implementação e monitoramento dos Planos Nacionais de Turismo (BRASIL, 2006b).

Com a criação do Ministério do Turismo em 2003, o setor granjeou, pela primeira vez, uma pasta própria e aderiu à descentralização por meio da definição, em 2004, do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, como instrumento executor do PNT. O programa, fundamentado sob a ótica da gestão compartilhada, visou orientar a execução da política de forma descentralizada e regionalizada tendo como foco o planejamento coordenado e participativo. A criação do Ministério objetivou a articulação direta com outros

---

<sup>4</sup> Já foram elaborados quatro Planos Nacionais de Turismo no país: PNT 2003-2007; PNT 2007-2010; PNT 2013-2016 e PNT 2018-2022.

ministérios, governos subnacionais e com o setor privado. A descentralização da atividade se dá por meio da instituição de instâncias de governança locais que se situam tanto no âmbito regional e estadual, como municipal. Essas instâncias, conformadas em Fóruns, Câmaras Temáticas e Conselhos (regionais, estaduais e municipais) de turismo, se comunicam e contribuem, em alguma medida, para a construção nacional da política e da atividade turística.

Ainda neste capítulo serão apresentadas todas essas instâncias de governança, mas vale informar que o Ministério do Turismo bebeu da fonte das políticas estaduais de algumas unidades federativas que já tinham alguma estrutura organizativa interna. Inspirado, principalmente nos modelos de governança de Minas Gerais e São Paulo, o turismo nacional se modelou em um formato de instâncias locais que, interligadas, poderiam alcançar o nível nacional por meio de uma cadeia vertical até que as demandas e necessidades locais chegassem ao nível nacional.

Toda essa proposta de integração das instâncias de governança locais são operacionalizadas pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT), executor e principal meio de descentralização da política nacional, que integra o Plano Nacional de Turismo, objetiva priorizar a regionalização da atividade e tem como uma de suas metas a interiorização. A regionalização está prevista na Lei 11.771, conhecida como a Lei Geral do Turismo, e busca identificar as demandas territoriais para, então, propor ações de fomento ao turismo nos territórios (BRASIL, 2013a). A interiorização da atividade apoia-se na recomendação da Organização Mundial de Turismo (OMT) e pretende dar maior protagonismo aos estados (BRASIL, 2013a). Fonseca (*et al.*, 2019), no entanto, encontraram que a atividade turística se desenvolve desigualmente tanto com relação ao litoral e interior, quanto no espaço interno das regiões turísticas. Segundo Silva e Fonseca (2017), o PRT avançou ao definir regiões e roteiros turísticos, mas a distribuição de recursos para os municípios tem sido realizada de maneira desarticulada e indiferente às prioridades definidas pelos conselhos gestores dos municípios.

Entretanto, diferente de outras políticas públicas em que a União passou a se relacionar diretamente com os municípios ou os incorporou pela via de um tratamento equivalente aos estados, na política do turismo os estados assumiram um papel intermediário com capacidade para tomar decisões com poder de afetar a entrada dos municípios nesta política. O financiamento da política de turismo se dá a partir da inserção dos municípios no Mapa do Turismo Brasileiro, que determina quais municípios receberão verbas para a estruturação dos destinos, bem como para a gestão e promoção da atividade. Os municípios

são categorizados e o Ministério conduz o financiamento por meio de transferências intergovernamentais, do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), do Fundo Geral do Turismo (Fungetur) e por meio de emendas parlamentares. O turismo também conta com financiamento próprio dos entes subnacionais.

Entretanto, a adesão dos municípios ao Mapa do Turismo Brasileiro é feita por meio da indicação dos estados. São eles quem determinam quais de seus municípios que, atendendo aos critérios de categorização turística fixados nacionalmente e podendo ser complementados no âmbito de cada unidade da federação, serão indicados para serem incluídos no Mapa. Desta forma a inserção dos municípios na política de turismo se dá, quase que exclusivamente, por meio da sua inclusão no Mapa do Turismo Brasileiro.

Entretanto, o espaço discricionário disponível para os governos estaduais lhes permitiria orientar suas decisões não apenas pelos critérios técnicos, podendo valer-se das suas prerrogativas nesta política para tomar decisões que possam beneficiar prefeitos alinhados ao partido ou à base de apoio do governador. O dilema distributivo entre a orientação por critérios técnicos ou políticos tem atravessado a discussão acerca das transferências voluntárias da União (TVU) e das emendas parlamentares na Ciência Política (CHIAVEGATI, 2006; BATISTA, 2015; SOARES; MELLO, 2016).

Ao longo da elaboração desta dissertação buscaremos estender a investigação em torno desse dilema para a política de turismo, no sentido de analisar se a seleção de municípios para composição do Mapa do Turismo se orientaria no sentido de atender a critérios ou aspectos de natureza técnica, se seria afetado pelo cálculo político dos governos estaduais e mesmo se, visando a descentralização, obedece a critérios em alguma medida redistributivos.

### **3.1 Breve histórico da política de turismo no Brasil**

O histórico das políticas relacionadas ao turismo no Brasil se inicia na década de 1930. Partindo das características normativas das políticas conforme apresentado por Cruz (1999) e Beni (2006), seguiremos aqui, a periodização definida por Cruz (2002), e usualmente utilizada na literatura (ARAÚJO; TASCHNER, 2012 *apud* LIMA, 2017; ARAÚJO; CÉSAR, 2012 *apud* LIMA, 2017; LIMA, 2017), que divide em três fases essa trajetória. Um período que pode ser compreendido como pré-político, em relação ao turismo, que se estende da década de 1930 até 1966, pois a atuação governamental era resumida a normatizações restritas a

aspectos parciais da atividade. O segundo período, marcado pelo início de uma preocupação federal acerca de uma política nacional para o turismo, compreende os anos de 1966 a 1991 e o terceiro período que, em um contexto de reforma do Estado e defesa da descentralização, se inicia em 1991 e segue até hoje.

As décadas de 1930 e 1940 contaram com pouca atuação governamental no turismo brasileiro, restringindo-se à proteção de bens históricos e fiscalização de agências de viagem, aspectos parciais da atividade. O turismo não era, nesse período, sequer subordinado a um ministério. Em 1939 surgiu o primeiro órgão nacional de turismo, a Divisão de Turismo, vinculada ao Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) da Presidência da República (LIMA, 2017). Obedecendo à lógica centralizadora da época, a entidade tinha como função fiscalizar a prestação de serviços turísticos no país e promovê-lo no exterior (ARAÚJO; CÉSAR, 2012 *apud* LIMA, 2017). Entre os anos de 1946 e 1974, após a extinção da Divisão de Turismo, o setor foi acolhido pelo Ministério da Justiça e Negócios (BENI, 2006), mas, nesse primeiro ano, os jogos de azar foram proibidos no Brasil e a incipiente atividade turística foi severamente impactada com o fechamento de seus principais cassinos (KNUPP, 2014).

Entre os anos de 1948 e 1958 o setor ficou subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, não havendo legislações relevantes até o final desse último ano, quando da criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR). Pode-se considerá-la o primeiro órgão específico voltado para o turismo no país e, após apresentar dificuldades financeiras e de gestão, suas atividades foram encerradas em 1962 (LIMA, 2017). Sob o governo de Juscelino Kubitschek, foi criada a Divisão de Turismo e Certames que, sob o comando do Ministério da Indústria e do Comércio, se responsabilizou pela fiscalização da atividade de empresas ligadas ao setor, promoção de feiras e alguma divulgação do país no exterior (LIMA, 2017; KNUPP, 2014).

O segundo período para as políticas públicas de turismo no Brasil se destaca a partir da promulgação, em 1966, do Decreto-Lei número 55 que criou a Política Nacional de Turismo, o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), promovendo maior relevância para o setor. Este é um marco para as políticas públicas de turismo pois, a partir desse momento a atividade começou a se tornar estratégica para o governo (LIMA, 2017; KNUPP, 2014; FREITAS, 2008). Ainda na década de 1960 foram realizadas as primeiras pesquisas sobre dados do turismo receptivo no Brasil que, iniciadas em 1967 e com resultados em 1968, forneceram dados já sobre 1966 e 1967.

Ocorreu também o I Encontro Oficial do Turismo Nacional. Ambas as realizações foram da EMBRATUR, empresa pública cuja principal função era a de executar as decisões do CNTur, órgão normativo ao qual cabia formular a política nacional. Em contexto de Ditadura Militar, competia a esses órgãos promover o desenvolvimento econômico através do turismo, o que se deu a partir da atração de investimento internacional e atração de turistas estrangeiros e por meio da promoção do país no exterior (LIMA, 2017).

A década de 1970, sob o reflexo do ideal desenvolvimentista, foi marcada, para o turismo, como a da criação de incentivos fiscais e financeiros para o setor. A criação do primeiro e mais importante fundo desse período, o Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR), data de outubro de 1971 e tinha como objetivo estimular a hotelaria no país. Seguido a ele surgiram o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), o Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) e o Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET) (LIMA, 2017).

Na década de 1980, em conjuntura menos repressiva e com redução da intervenção estatal no setor, foi extinta a necessidade de visto de saída do país e, nos anos de 1985 e 1986, o registro e classificação de empresas turísticas foi desobrigado, incidindo positivamente no desenvolvimento do setor, porém, enfraquecendo a Embratur que se beneficiava financeiramente das taxas pagas para as certificações. Também em 1985 a Embratur iniciou o projeto Turismo Ecológico e em 1987 e, a partir da incorporação de leis ambientais na formulação de projetos, a empresa lançou o turismo ecológico como produto nacional (KNUPP, 2014). Em 1988, a nova Constituição Federal incorporou o turismo enquanto política de responsabilidade compartilhada entre os entes federativos por meio de seu Artigo 180 que determina que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988).

Em ambos os períodos o Estado brasileiro atuou de maneira incipiente, restringindo-se a normatizações pontuais e reguladoras sem, de fato, planejar a atividade por meio de políticas públicas. O Estado atuou como indutor, orientando o mercado por meio de concessões de incentivos fiscais e financeiros para investimentos no setor. Vale notar que essa atuação foi específica para alguns setores da atividade. A atuação reguladora também foi introdutória e pendular, envolvendo algumas categorias do mercado, ora operando parcamente na regulação de determinados grupos, ora impondo medidas restritivas de controle às empresas atuantes no turismo. De maneira geral, até a década de 1990, o Estado brasileiro foi bastante omissivo com relação ao turismo, permitindo ao mercado uma atuação sem freios na

busca dos interesses imediatos e relegando, despropositadamente a ele, o poder de decisão sobre o ordenamento da atividade. Segundo Cruz (1999, p. 61), “[...] até meados da década de [19]90, a política nacional de turismo, reduz-se, na prática, à ampliação e melhoria da infraestrutura (sic) hoteleira”. A partir dos anos 1990 é que os sucessivos governos federais se empenharam no planejamento e desenvolvimento turístico através da criação de políticas públicas mais estratégicas.

O terceiro período no histórico das políticas públicas de turismo, que se iniciou em 1991 e se estende até hoje, é marcado por uma nova concepção na organização e no planejamento do turismo. Pela primeira vez o setor passou a ser alvo de políticas mais amplas que visavam a estruturação da atividade, além de seu desenvolvimento. Na esteira da normatização da atividade na Constituição de 1988, a Lei n. 8.181 (publicada em 28 de março de 1991 e regulamentada pelo Decreto n. 448 de 14 de fevereiro de 1992) reestruturou a Embratur, que passou de empresa pública a autarquia especial, alterou sua denominação para Instituto Brasileiro de Turismo e lhe conferiu a finalidade de “formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo” (BRASIL, 1991, art. 2º). A Embratur incorporou também as atribuições e competências do CNTur, que foi extinto.

O Decreto nº 448/1992 determinou o desenvolvimento do turismo a fim de promover renda nacional, direcionou a atividade para a promoção da valorização e preservação do patrimônio natural e cultural, bem como determinou o homem como destinatário final do desenvolvimento turístico (BRASIL, 1992). Nesse ano o turismo passou a ser de responsabilidade do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e foi elaborado o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR). O plano continha ações detalhadas, no entanto não foi executado devido à instabilidade política do governo de Fernando Collor de Mello (KNUPP, 2014). Além disso, o Plano, que deveria ser um instrumento de execução, foi gestado antes da implementação da Política Nacional de Turismo, instrumento de elaboração (CRUZ, 1999). O Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR/NE), também datado de 1992, teve sua implementação realizada entre os anos de 1993 e 1994. A Política Nacional de Turismo, elaborada em 1991, só foi implementada a partir de algumas alterações em 1996, já no governo de Fernando Henrique Cardoso e sob a economia do Plano Real. Com a implementação da política, alguns dos objetivos estabelecidos pelo Decreto nº 448 passaram a ser metas de fato. Isso não era uma realidade até a implementação da política, pois o Decreto propôs diversas medidas mas não preconizou como realizá-las.

O marco da década, no entanto, foi a criação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) que representou uma mudança de modelo de planejamento turístico no país em busca de descentralização da produção das políticas, bem como da ampliação da autonomia dos entes subnacionais (LIMA, 2017). O PNMT foi criado ainda no governo de Itamar Franco, (Portaria n. 130, de 30 de março de 1994), mas sua implementação se deu somente em 1995 no governo de Fernando Henrique e vigorou, até o final desse governo, em 2001. O programa, elaborado a partir de recomendações da Organização Mundial do Turismo, foi desenvolvido por meio de oficinas de capacitação e sensibilização para o planejamento nos três níveis de governo, mas foi feito sem o conhecimento profundo das regiões e localidades em deveria ser implementado (LIMA, 2017). A metodologia de avaliação dos municípios foi o preenchimento do Relatório de Informações Turísticas (RINTUR), realizado pelos próprios municípios, que geralmente não contavam com pessoal qualificado para essa tarefa, se constituindo, portanto, em um instrumento pouco adequado para o estabelecimento do levantamento turístico local (BRUSADIN, 2005). Além dessa, em busca da implantação de uma metodologia de planejamento com enfoque participativo, outras etapas posteriores conformavam a implementação do PNMT nos municípios: treinamentos de Agentes Multiplicadores, conscientização da população, formação de conselhos municipais de turismo e de fundos municipais e elaboração e implementação dos Planos de Desenvolvimento Turístico Municipal (BRUSADIN, 2005, p. 98). O programa não oferecia, no entanto, aporte financeiro aos municípios para a sua estruturação, concentrando-se na descentralização da atividade e realização de oficinas locais, o que, segundo Cruz (2004 *apud* BRUSADIN, 2005), desestimulou a adesão ou a continuidade de muitos municípios no programa.

A estrutura do PNMT era composta por três instâncias que correspondiam aos três níveis de governo, o Comitê Executivo Federal com objetivo de planejar e avaliar as ações; os comitês executivos estaduais, vinculados ao órgão gestor estadual do turismo; e os conselhos municipais, compostos pelo poder executivo municipal e representantes de organizações comunitárias locais, cuja principal função era a gestão de seus fundos municipais de turismo (BRASIL, 2007a). Segundo Bertha Becker (1996 *apud* FREITAS, 2008), a descentralização foi, no entanto, controlada e seletiva, uma vez que os governos estaduais eram privilegiados por ter acesso à articulação com o Governo Federal e estabelecer as prioridades municipais, relegando aos municípios papel secundário. O PNTM, segundo Cruz (2005, p. 32), foi um programa voltado à capacitação dos municípios, e, além de não ter se voltado para a criação

de infraestrutura, sob o disfarce de documento descentralizador, na verdade “[...] delega[va] aos municípios a ‘gestão miúda’ da atividade turística”, mas concentrava no governo federal a orientação da atividade por meio da formulação da política. Esse comportamento é coerente com o movimento de recentralização jurisdicional ocorrido na década de 1990.

A partir do preenchimento do RINTUR, foram detectados 1.529 municípios turísticos que deveriam ser prioritários no desenvolvimento do turismo. Esse elevado número de municípios se devia à grande flexibilidade permitida pelo Relatório, segundo Freitas (2008), no entanto, os requisitos eram mínimos. Ainda de acordo com a autora, “quase todos os planos não saíram do papel” (p. 58), sendo que, do total dos municípios que deveriam ser atendidos, 289 foram atendidos na primeira fase, 216 até a segunda e apenas 169 municípios foram atendidos na terceira fase do PNMT. Cada uma dessas fases correspondia a uma oficina (FREITAS, 2008).

A Política Nacional de Turismo 1996-1999 foi vinculada ao Ministério do Esporte e Turismo (criado nesse mesmo ano) e incluiu o PNMT, bem como o PRODETUR/NE, PRODETUR Amazônia Legal/Centro-Oeste e o PRODETUR Sul em seu escopo de atuação. O objetivo da política era de promoção e impulsionamento do turismo, visando o desenvolvimento econômico por meio da descentralização, mas dificuldades operacionais oriundas de divergências entre partidos políticos nos três níveis de governo geraram hiatos em uma estrutura de hierarquia vertical. De acordo com Ana Maria Marcondes Machado, gerente nacional do PNMT durante a vigência do programa, nos estados em que o Partido dos Trabalhadores (PT) ganhou as eleições de 1998 o programa foi interrompido (BRUSADIN, 2005).

A política nacional tinha como objetivo promover o turismo para possibilitar o desenvolvimento socioeconômico por meio da articulação entre os setores público e privado, além da qualificação dos recursos humanos, gestão descentralizada e implementação de infraestrutura básica e turística necessária (LIMA, 2017, p. 128). Mas houve dificuldades operacionais que perpassaram, em grande medida, as novas alterações no arranjo institucional brasileiro. O aumento da fragmentação partidária e, por consequência, do número de partidos políticos inseridos nos níveis subnacionais de governo, aumentou a divergência decisória e gerou uma quebra na estrutura vertical da política (SILVEIRA; MEDAGLIA; PAIXÃO, 2014 *apud* LIMA, 2017).

Apesar dos entraves e da pequena quantidade de municípios declarados turísticos efetivamente assistida, o PNMT foi relevante para iniciar uma sensibilização das

comunidades locais para o envolvimento no turismo. Além disso, a criação de um Ministério que envolveu de fato o turismo e apresentou uma nova política nacional do setor, a elaboração um programa executor, o PNMT, o sucesso do Plano Real e a abertura do mercado ao comércio exterior promoveram o crescimento da oferta do turismo (KNUPP, 2014). Concordamos com Knupp que, se apoiando em Panosso Netto (*et al*, 2009), destacou como fatores para esse crescimento: “a estabilidade política e econômico-financeira, abertura comercial, investimento de infraestrutura, o crescimento do turismo internacional, os cursos superiores e técnicos de turismo e o foco na segmentação do lazer e do turismo no país” (KNUPP, 2014, p. 315-136).

O programa foi encerrado em 2002, quando, ao assumir o Governo Federal, Lula criou o Ministério do Turismo e alterou a estratégia do turismo no Brasil. Os planos e programas elaborados pelo Ministério do Turismo, que detalharemos posteriormente, também buscavam a descentralização da atividade, seu foco, no entanto, não era nos municípios, mas nas regiões. A existência do PNMT e o conhecimento dos municípios acerca do turismo propiciou que o processo de transição fluísse mantendo o princípio da descentralização das políticas de turismo. (BRASIL, 2007a).

Apesar de compreendermos os anos que se seguem a 2002 constando na mesma fase que se inicia em 1991, entendemos que a criação do Ministério do Turismo para o planejamento e desenvolvimento da atividade no Brasil foi um avanço que pode ser considerado um marco da atividade no país. A criação do MTur foi acompanhada do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007 que visava estruturar as ações turísticas. O primeiro mandato do governo Lula trouxe para o turismo: a reestruturação do CNTur, a redefinição da Embratur para a promoção do turismo, a transformação do PNMT em Programa de Regionalização do Turismo, a publicação do primeiro PNT e a reformulação dos Fóruns Estaduais (LIMA, 2017; FREITAS, 2008).

Esta subseção se limitou a estabelecer um histórico das políticas públicas de turismo no Brasil, compreendemos a evolução e ampliação da importância que o turismo ganhou ao longo dos anos para o Governo Federal. A seguir detalharemos a política nacional a partir da criação do Ministério do Turismo descrevendo seus planos, programas e a legislação complementar que o regula. Analisaremos seu programa estruturador, o Programa de Regionalização do Turismo, bem como o instrumento de adesão dos municípios e regiões à política de turismo, o Mapa do Turismo Brasileiro.

## **3.2 Os arranjos institucionais e os mecanismos de coordenação das políticas nacionais**

Esta seção visa detalhar a política nacional de turismo que entrou em vigor no país após a criação do Ministério do Turismo. Na subseção que se segue abordaremos os Planos Nacionais de Turismo desde sua primeira versão e na subseção posterior examinaremos o Programa de Regionalização do Turismo e então o Mapa do Turismo Brasileiro, nosso foco de análise desta pesquisa.

### *3.2.1 Planos Nacionais de Turismo (2003-2007; 2007-2010; 2013-2016; 2018-2022)*

Em 2003 o turismo ganhou, pela primeira vez pasta própria com a criação do Ministério do Turismo e, contando com infraestrutura e orçamento específicos, foi instituída uma nova estrutura com órgãos ligados diretamente ao Ministério bem como novos órgãos finalísticos. À Secretaria de Políticas de Turismo competindo a formulação, elaboração, avaliação e monitoramento da política nacional e articulação institucional e internacional para sua condução, foi o órgão que elaborou a Política Nacional de Turismo e seu instrumento executor, o Programa de Regionalização do Turismo. A Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, destinada a subsidiar a formulação dos planos, programas e ações, propor diretrizes e prioridades para a aplicação do FUNGETUR e formular e acompanhar os programas regionais. O CNTur foi reestruturado e passou a ser órgão colegiado de assessoramento superior vinculado ao Ministério e com atribuição de propor as diretrizes para a formulação da política. Por fim, a Embratur foi incorporada ao Ministério do Turismo e passou a ser responsável pela promoção e marketing do turismo brasileiro.

No primeiro mandato do Presidente Lula (2002-2006), foi elaborado o Plano Nacional de Turismo 2003-2007, a versão inaugural do PNT, colocado em prática no país e o PNMT transformado em Programa de Regionalização do Turismo. A proposta descentralizada do turismo prevê a formação de núcleo gestor composto pelo Ministério do Turismo, o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR), em nível federal. Foi proposta a formação de 26 fóruns estaduais e incentivada a criação de Conselhos Municipais de Turismo a fim de estabelecer uma interação entre os níveis de governo.

Tendo como proposta a gestão descentralizada foram realizadas duas reuniões iniciais coordenadas pelo Ministério do Turismo com entidades públicas e privadas do setor a fim de

se familiarizar com as demandas, opiniões e sugestões desses atores. Os eixos temáticos de interesse que surgiram dessas reuniões formaram a base partir da qual foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Turismo, o PNT 2003-2007 (BRASIL, 2003). O PNT contou também com diagnóstico que identificou a falta de articulação institucional, bem como o baixo investimento, como as principais fontes dos problemas do setor no país.

O primeiro PNT trouxe a proposta de fortalecimento da atividade turística preconizando a geração de empregos no setor; aumento, diversificação e espraiamento da oferta de produtos e serviços turísticos; e ampliação do número de turistas nacionais e internacionais no país. Contou com dois objetivos gerais: (1) desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais; e (2) estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional. Seus objetivos específicos consistiam em:

- dar qualidade ao produto turístico;
- diversificar a oferta turística;
- estruturar os destinos turísticos;
- ampliar e qualificar o mercado de trabalho;
- aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional;
- ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional;
- aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista.

O Plano apresentou também sete macroprogramas constituídos de programas que se propuseram a mitigar os obstáculos ao desenvolvimento do turismo brasileiro. O primeiro referiu-se à gestão e às relações institucionais. A partir da criação do Ministério do Turismo, era premente que fossem desenvolvidas as relações intergovernamentais entre ele e os demais ministérios, bem como se aprimorasse a articulação entre os atores que integram a atividade turística. Esse foi o programa destinado à criação dos órgãos descentralizados de turismo e ao monitoramento e avaliação da política. O macroprograma dedicado ao fomento visava a atração de investimentos e o financiamento do turismo. Por meio da disponibilização de linhas de crédito e financiamentos, seus programas gerariam divisas, incentivariam as pequenas e médias empresas turísticas e, portanto, gerariam novos postos de trabalho, além de ampliar a infraestrutura turística do país a partir da atração de investidores em regiões cujo turismo ainda não era desenvolvido.

O terceiro macroprograma objetivou desenvolver a infraestrutura básica dos destinos a fim de que pudessem receber os investimentos e equipamentos turísticos de maneira viável e, a partir disso, melhorar a qualidade de vida da população, bem como equilibrar o desenvolvimento das regiões brasileiras. O macroprograma 4 se propôs a estruturar e diversificar a oferta turística organizando roteiros integrados a fim de promover a atividade em regiões que tivessem atrativos, mas ainda não possuísem infraestrutura básica e turística. A partir da normatização da atividade e da qualificação profissional o macroprograma seguinte escalou como papel do Estado a regulamentação do setor e oferta de formação de modo a aumentar a qualidade dos produtos turísticos.

O macroprograma 6 tratou da promoção e apoio à comercialização dos serviços e produtos turísticos a fim de aumentar o fluxo interno e externo, promovendo a diversidade regional, mitigando as desigualdades territoriais e fortalecer o segmento de turismo de negócios e eventos no país. Por fim, o último previu melhoria na produção e disseminação de informações de maneira a criar uma nova cultura informacional para o setor. Por meio do desenvolvimento da comunicação e do suporte às ações públicas e privadas dos atores, objetivou-se ampliar o conhecimento sobre a oferta, os impactos e as demandas do turismo. É relevante destacar que, a partir do PNT e do Ministério do Turismo, pela primeira vez, diversas publicações referentes ao turismo começaram a ser elaboradas.

No segundo mandato de Lula como presidente foi criado o PNT 2007-2010 denominado “Uma Viagem de Inclusão” a partir do documento referencial elaborado pelo CNTur “Turismo no Brasil 2007-2010”. Esse documento orientador realizou um diagnóstico e uma análise do desenvolvimento do turismo no Brasil, bem como criou propostas para a atividade nos anos que se seguiriam (FREITAS, 2008). O título do segundo PNT indica o comprometimento do então governo com relação ao desenvolvimento do setor, a inclusão. Para atingir esse objetivo, o documento direcionou seus esforços à produção da atividade turística a fim de promover emprego, criar postos de trabalho e ampliar a renda; e à absorção de novos turistas brasileiros, compreendendo que a inclusão também se daria a partir do usufruto dos cidadãos dos atrativos turísticos do país. A mais relevante inovação desse documento se refere à ampla perspectiva da função social do turismo e da expansão do mercado interno (KNUPP, 2014).

O Governo Federal implementou, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que, por meio de investimentos públicos em infraestrutura e investimentos privados objetivava crescimento com desenvolvimento. O PNT 2007-2010

deveria ser compreendido como parte do PAC auferindo benefícios da melhoria da infraestrutura, bem como contribuindo com os positivos resultados econômicos oriundos da atividade turística. O PAC previu investimento em infraestrutura a partir de parcerias entre o setor público e o privado em três eixos: infraestrutura logística, energética e social urbana. Além das metas de investimentos que beneficiariam o turismo, o Programa também promoveria incentivos ao investimento privado que seriam positivas para o desenvolvimento do setor. Além do investimento em infraestrutura proveniente do PAC, O PNT 2007-2010 previa investimentos públicos provenientes do Orçamento Geral da União, bem como os oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o PRODETUR Nordeste e para o PROECOTUR e contrapartidas estaduais e federal.

O Plano contou com três objetivos gerais que abordaram a relevância da diversidade regional, cultural e natural do país, a inclusão social por meio do trabalho e da renda, bem como da inclusão no consumo, e a atração de divisas por meio do turismo. Dentre os objetivos específicos, destacamos a continuidade e o fortalecimento à política nacional e à gestão descentralizada, a diversificação da oferta, a preocupação com a competitividade do turismo enquanto produto, a melhoria das condições de investimento da iniciativa privada, acessibilidade, ampliação e qualificação do mercado de trabalho e do consumo do turismo pelos mercados nacional e internacional, consolidação de um sistema de informações turísticas e investimento na logística dos transportes.

O documento do PNT 2007-2010 contou com um diagnóstico significativo sobre o turismo que perpassou os dados econômicos internacionais demonstrando o crescimento da atividade no globo e que o seu crescimento no Brasil foi quase três vezes superior que a média mundial. Compreendendo o aumento do fluxo turístico, o documento apostava que novos destinos poderiam competir com destinos mais consolidados a partir da prática de gestão responsável.

O diagnóstico proposto demonstrava as redes regionais de entidades públicas e privadas que se dedicam a discutir o turismo e a desenvolvê-lo em suas localidades. Segundo o documento, em todo o país as redes formadas pela gestão descentralizada eram formadas de 51,7% de entidades públicas e 48,3% de entidades privadas, totalizando 1.358 entidades com representantes diretos no Conselho Nacional de Turismo e no Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais do Turismo.

Uma novidade no modelo de política nacional de turismo implementada pelo Ministério do Turismo foi o investimento no mercado. Apesar da compreensão da importância

dos visitantes internacionais, que produzem divisas para o país, foi entendida a relevância do turista brasileiro, “[...] é o turismo doméstico que propicia, por meio de ganhos de competitividade, a musculatura necessária para a inserção da oferta turística nacional no mercado internacional” (BRASIL, 2007a, p. 23). O diagnóstico ressaltou alguns dados relevantes para o turismo brasileiro, como o crescimento que o transporte aéreo teve internamente entre os anos de 2003 e 2006, um aumento de 23% com relação ao quadriênio anterior. O mercado de trabalho formal no turismo teve um aumento importante, de 17,3% entre 2002 e 2006. A receita cambial turística, que demonstra o resultado do gasto de estrangeiros no país começou a crescer significativamente a partir de 2003.

O documento ressaltou também a ampliação do investimento em infraestrutura a partir dos diversos PRODETUR, recursos diretos por meio do Orçamento Geral da União (OGU) e convênio firmado entre Embratur e Infraero que modernizou e ampliou a infraestrutura de transporte aéreo. Os empréstimos e financiamentos realizados por bancos públicos federais também foi ampliado. O diagnóstico apresentou os investimentos feitos em qualificação profissional e no marketing turístico, bem como enfatizou a execução orçamentária do Ministério. Apresentou os resultados do setor privado em turismo que foram positivos nos anos anteriores, a evolução do tráfego aéreo e então manifestou os principais desafios para o turismo que orientam os programas e macroprogramas do PNT.

Em 2005 e 2006 foram realizados dois Salão do Turismo, eventos que objetivaram impulsionar as ações de regionalização e a partir deles, bem como de reuniões, seminários e oficinas, o Mapa do Turismo foi reformulado, entre o primeiro e o segundo ano de evento, sendo esta sua terceira versão. O documento do Plano apresentou como seria estruturada a organização da gestão descentralizada do turismo no país que orientava a arquitetura das metas, programas e macroprogramas. A Figura 1 abaixo sintetiza essa estrutura.

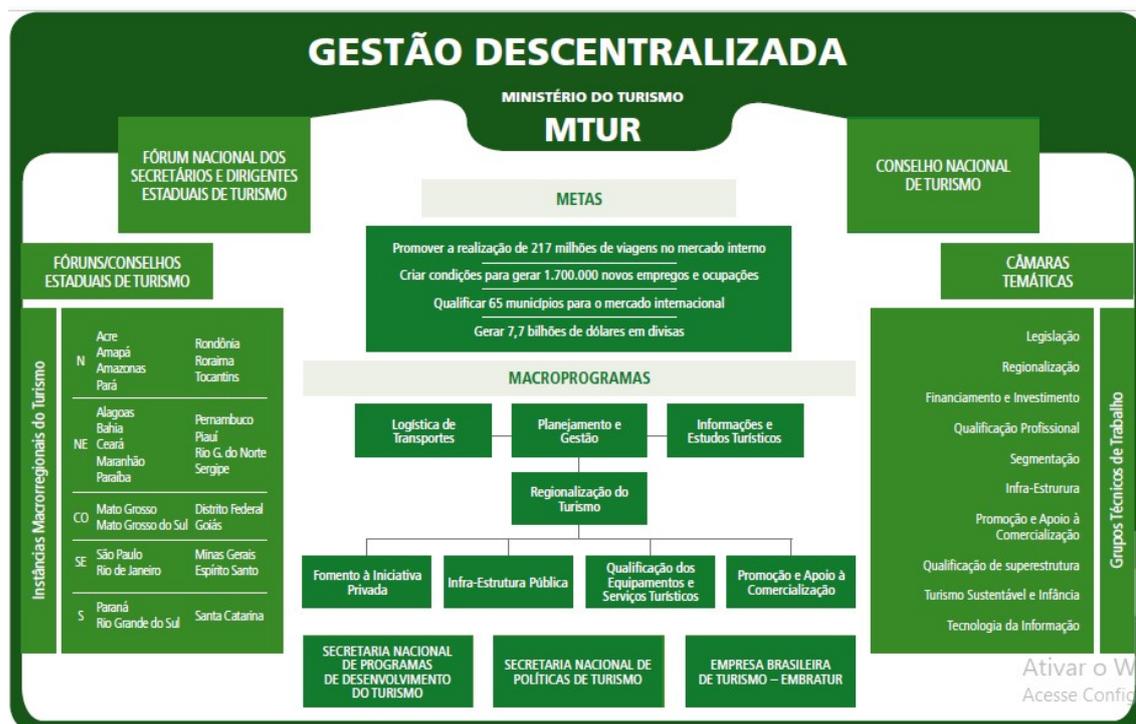


Figura 1 – Gestão descentralizada do turismo PNT 2007/2010  
Fonte: BRASIL, 2007a, p. 45.

Após os dois mandatos de Lula, o Partido dos Trabalhadores (PT) permaneceu no poder elegendo, em 2010, Dilma Rousseff como Presidenta. O planejamento político do turismo não sofreu, portanto, grandes alterações. No ano de 2011, primeiro mandato de Dilma, não foi apresentado um PNT, mas um documento referencial para o turismo no país no período de 2011-2014. Em 2013, no entanto foi apresentado o Plano Nacional de Turismo 2013-2016, denominado “O turismo fazendo muito mais pelo Brasil” que, tal como o PNT anterior, se iniciou com um diagnóstico destacando projeções globais sobre a economia proveniente da atividade e do fluxo turístico e do transporte aéreo internacional. Internamente o diagnóstico se apoiou na geração de emprego e renda para demonstrar a importância do turismo para a economia e o bem-estar dos cidadãos.

O documento apontou a evolução da participação dos segmentos representativos que compõem o CNTur e o Sistema Nacional de Turismo e ressaltou a relevância da institucionalização dessa rede, mas destacou também a necessidade de avançar na relação intergovernamental com os entes subnacionais que compõe o Mapa do Turismo apontando que essa seria uma prioridade. Ponto importante também são os megaeventos que o Brasil recebeu nesse período, a Copa do Mundo de futebol e as Olimpíadas.

Os pontos de destaque mencionados podem ser percebidos nas diretrizes do plano que envolvem a geração de emprego, a participação social, o incentivo à inovação e a

regionalização. Os objetivos estratégicos, bem como as metas para o período mantiveram a proposta de incentivo ao turismo doméstico, geração de divisas e a qualidade da oferta e incluíram a preocupação com a preparação da atividade para receber os megaeventos. As ações propostas nesse plano mantiveram continuidade com os macroprogramas do plano anterior salientando a elaboração e o aprimoramento dos estudos na área, a estruturação dos destinos, o aprimoramento da qualidade dos serviços e o fomento à iniciativa privada, a promoção dos serviços e produtos turísticos, o fortalecimento da gestão descentralizada e da participação local. Duas novidades foram apresentadas nas ações, uma delas é a preocupação mais explícita com o desenvolvimento sustentável, principalmente no que diz respeito ao combate à exploração sexual de crianças e adolescentes e a proposta de alterar a normatização jurídica brasileira a fim de desburocratizar a criação e o avanço de empreendimentos.

O segundo governo de Dilma Rousseff que teria fim em 2017 foi interrompido por um *impeachment* e o vice-presidente assumiu o poder em agosto de 2016. O quarto Plano Nacional de Turismo (2018-2022) foi elaborado e proposto em seu governo e foi organizado com estrutura semelhante ao plano anterior. O diagnóstico se iniciava com um apanhado do cenário econômico nacional e no exterior e seguia para uma descrição do turismo no contexto internacional e no contexto brasileiro. Baseando-se em relatório do Banco Mundial, o diagnóstico apontou os rumos previstos para a economia que eram otimistas para o ano de 2018 tanto globalmente, quanto na América Latina e no Brasil. Destacando que, apesar do otimismo com relação à economia, a taxa de desemprego se mantinha alta no país, o documento retomou a importância do turismo como um aliado para impulsionar o desenvolvimento econômico. O diagnóstico apontou o crescimento do turismo no mundo no ano de 2017 e que o Brasil deveria seguir essa tendência em 2018, ainda que com números menores. Mas nota-se que os resultados econômicos do país no ano anterior foram menores que os dos anos anteriores. Com relação aos empregos no setor, previu-se uma melhora considerando que o investimento na geração de postos de trabalho para o turismo é baixo. De maneira geral, sustentou-se que a crise mundial que afetou o Brasil um tanto tardiamente foi, em grande medida, responsável pela queda do crescimento da atividade no país e observou-se que o diagnóstico seria confiante em uma melhoria no contexto econômico que seria refletido no turismo brasileiro.

O PNT 2018-2022 tem como metas o aumento da entrada de estrangeiros no país e a ampliação das receitas geradas por esse público, bem como o aumento do número de brasileiros viajando pelo país e um aumento de dois milhões no número de empregos gerados

pela atividade (de 7 para 9 milhões). Com relação à regionalização, o plano previu o seu fortalecimento por meio do fortalecimento das entidades relacionadas ao turismo em âmbito nacional e regional, anteviu um envolvimento do setor de segurança pública no turismo, um aperfeiçoamento normativo e legal no ordenamento jurídico, a ampliação do estudo e pesquisa na área e o aperfeiçoamento do monitoramento do turismo. O plano objetivou continuar o investimento na infraestrutura turística do país e a ampliação do investimento privado na área, a formalização dos prestadores de serviços e sua qualificação também é uma diretriz desse plano e a proposta de desenvolvimento sustentável da atividade é outro, não havendo muitas novidades nesses pontos. Por fim, o plano previu um incremento da promoção do turismo ofertado pelo Brasil, mas não foi percebida nenhuma estratégia muito inovadora.

### *3.2.2 Programa de Regionalização do Turismo e o Mapa do Turismo Brasileiro*

Conforme já citado, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) foi lançado em 2004 e constitui-se, segundo o Ministério do Turismo (BRASIL, 2014), em uma política pública que parte dos PNTs e tem âmbito nacional. Idealizado a partir do Macroprograma 4 – Estruturação e diversificação da oferta do Plano Nacional do Turismo 2003-2007 e da formação da Câmara Temática da Regionalização no CNTur, o PRT (LIMA, 2017) concentra-se no planejamento e organização territorial para o turismo de forma a promover o desenvolvimento descentralizado da atividade e proporcionar resultados socioeconômicos para as regiões. O documento de diretrizes do PRT (BRASIL, 2014), afirmou que o Programa de Municipalização do Turismo (PNMT) foi importante para a mobilização de agentes que passaram a compreender o turismo como atividade local. A transição do PNMT para o PRT foi feita buscando resolver os impasses relativos às ações locais, bem como a organização de uma estrutura institucional que perpassasse os territórios, bem como as gestões municipal, estadual e federal.

Em seu início, o programa propôs oficinas e reuniões, tanto regionais, quanto nacionais, que foram fundamentais para o planejamento das ações e a criação dos critérios que conceituaram “região turística”, bem como a definição dos parâmetros para a definição dos municípios que a comporiam (BRASIL, 2014). A partir desses processos descentralizados, surgiu o Mapa do Turismo Brasileiro, instrumento de inserção dos municípios à política nacional.

A organização institucional em âmbito territorial se deu a partir da participação dos interlocutores estaduais do programa que atuam nos órgãos estaduais de turismo e que são os responsáveis pela interlocução entre o Ministério do Turismo e as instituições municipais de turismo de seus estados. Além disso, a proposta de participação e gestão integrada trouxe para essa cadeia outros representantes, como os da sociedade civil organizada e do âmbito privado. O MTur realizou também o Salão do Turismo a fim de promover e comercializar os produtos turísticos brasileiros, bem como proporcionar aos gestores estaduais e locais, a troca de experiências entre si e o contato direto com os consumidores.

No ano de 2010 foi realizada uma avaliação dos resultados do PRT buscando a participação dos atores para tal e, no ano de 2011, o setor se voltou para esses resultados a fim de compreender o que era necessário ser adequado e o que deveria se manter a respeito da regionalização. O ano de 2012 foi, portanto, de retomada e, por meio de reuniões e oficinas propostas pelo Ministério, com a participação dos interlocutores regionais, das instituições de ensino e de representantes dos destinos e municípios, foram travados debates e realizada uma consulta pública. O MTur confirmou então sua atuação reafirmando o caráter transversal do programa e incorporou sugestões e reivindicações no PNT 2013-2016 não alterando conceitualmente o PRT (BRASIL, 2014). “Os ajustes propõem qualificar a concepção estratégica, as ferramentas de gestão e incorporar mecanismos de fomento capazes de provocar e promover concepções inovadoras ao enfrentamento das fragilidades diagnosticadas” (BRASIL, 2014, p. 20).

A estrutura do programa conta com representação das esferas nacional, estadual, regional e municipal (ver Figura 2). Na Coordenação Nacional do programa encontram-se o Ministério do Turismo e o CNTur, responsáveis pela implementação do programa e da articulação entre as demais instâncias e outros órgãos governamentais do nível federal. Em âmbito estadual encontram-se os órgãos estaduais de turismo, bem como o Fórum Estadual que atua em conjunto com as instâncias regionais a fim de apoiar a implementação, o monitoramento e a avaliação do PRT. Nas regiões encontram-se as instâncias regionais (fóruns, conselhos, comitês etc.), responsáveis, principalmente pela integração entre outras instâncias e atores. No nível municipal encontram-se os órgãos municipais de turismo, responsáveis pela implementação local do programa (BRASIL, 2004; BRASIL, 2014; CARNEIRO, 2014).

<b>Âmbito</b>	<b>Instituição</b>	<b>Colegiado</b>	<b>Executivo</b>
Nacional	Ministério do Turismo	Conselho Nacional	Comitê Executivo
Estadual	Órgão Oficial de Turismo da UF	Conselho / Fórum Estadual	Interlocutor Estadual
Regional	Instância de Governança Regional		Interlocutor Regional
Municipal	Órgão Oficial de Turismo do Município	Conselho / Fórum Municipal	Interlocutor Municipal

Figura 2 - Gestão Compartilhada do Programa de Regionalização do Turismo  
 Fonte: BRASIL, 2014, p. 26.

O Mapa do Turismo Brasileiro é o programa através do qual os municípios integram a política de turismo brasileira instrumentalizando, assim, o Programa de Regionalização do Turismo. A definição dos municípios e regiões que compõem o Mapa é de prerrogativa dos estados, obedecendo ao critério de gestão descentralizada do turismo. Cada município deve inserir seus respectivos dados no Sistema de Informações do Programa de Regionalização do Turismo (SISPRT), sistema desenvolvido pelo MTur, e cabe aos estados a validação dessas informações (BRASIL, 2013d). Desde sua primeira concepção, em 2004, o Mapa teve grande participação dos municípios e regiões em sua composição. Tabela 2 traz o quantitativo de municípios, bem como de regiões turísticas ao longo dos anos, em cada uma das elaborações do Mapa do Turismo Brasileiro.

Tabela 2- Municípios e Regiões Turísticas por ano de atualização do Mapa do Turismo Brasileiro

<b>Ano</b>	<b>Número de municípios</b>	<b>Número de Regiões Turísticas</b>
2004	3.203	219
2006	3.819	200
2009	3.635	276
2013	3.345	303
2016	2.175	291
2017	3.285	328
2019	2.694	333

Fonte: Elaboração própria.

No ano de 2013, o Ministério do Turismo, por meio da Portaria nº 313, de dezembro de 2013, que definiu o Mapa do Turismo Brasileiro, estabeleceu, pela primeira vez, critérios de caracterização para as regiões turísticas:

- I – possuir oferta turística dentre os municípios que as compõem;
  - II – possuir características similares e/ou complementares e aspectos que identifiquem os municípios que compõem as regiões (identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica em comum); e
  - III – ser limítrofes e/ou distribuídos de forma contígua.
- Parágrafo único. Para os fins desta Portaria, considera-se oferta turística a existência de atrativos, serviços, equipamentos turísticos e acesso (BRASIL, 2013, Art. 2º)

O MTur determinou também, os primeiros compromissos da região turística: “I – institucionalizar a Instância de Governança Regional; II – elaborar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico da Região; e III – indicar um Interlocutor para a Região e para cada município que a compõe” (BRASIL, 2013, Art. 3º). Esses compromissos se configurariam em critérios nas edições seguintes do Mapa.

Apesar da criação de critérios e compromissos para as regiões turísticas datar do ano de 2013, o Mapa elaborado nesse ano foi anterior à promulgação da portaria e não sofreu, portanto, grandes discrepâncias em seu número de regiões, que contaram 303 e manteve a pequena variação no número de municípios integrantes, 3.345. O desenho do Mapa do Turismo sofreu, no entanto, grande variação em sua edição seguinte, em 2016. No ano anterior, 2015, o Ministério do Turismo adicionou um novo critério, para Regiões Turísticas, aos instituídos pela Portaria nº 313 de 2013, a comprovação do Fórum ou Conselho Estadual de Turismo, acerca da ciência da Região Turística, bem como, de sua composição. Os critérios apresentados aos municípios eram mais rigorosos:

- I - possuir órgão responsável pela pasta de turismo (Secretaria, Fundação, Coordenadoria, Departamento, Diretoria, Setor ou Gerência);
- II - comprovar a existência de dotação para o turismo na lei orçamentária anual vigente; e
- III - apresentar Termo de Compromisso assinado por Prefeito Municipal ou dirigente responsável pela pasta de turismo, conforme modelo disponibilizado, aderindo de forma espontânea e formal ao Programa de Regionalização do Turismo e à Região Turística (BRASIL, 2015b, Art. 2º).

A Portaria nº 182 de 2016 determinou que, no mínimo 90% da programação orçamentária anual das transferências voluntárias da União sejam destinadas a estados, regiões e municípios pertencentes ao Mapa do Turismo Brasileiro (BRASIL, 2016). Em 2018 o MTur, por meio da Portaria nº 192, estabeleceu outros novos critérios, tanto para regiões como para municípios. As Regiões Turísticas passaram a precisar contar com uma Instância de Governança Regional e os municípios deveriam comprovar a existência de Conselho Municipal de Turismo ativo, compreender prestadores de serviços turísticos cadastrados no Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos (CADASTUR) e ter órgão municipal responsável pelo turismo ligado à estrutura administrativa da prefeitura. Esses critérios se somaram aos determinados em 2015 pela portaria 205 do MTur.

É possível inferir que a queda do número de municípios e Regiões Turísticas inseridas no Mapa do Turismo dos anos de 2016 e 2019 tenha relação com os novos critérios instituídos nos anos anteriores aos referentes à realização da composição do Mapa. Alguns municípios e regiões podem ter sentido dificuldades em se adequar a tempo do cadastramento no SISPRT nos anos seguintes ao estabelecimento dos novos critérios. No ano de 2017, o número de municípios e Regiões Turísticas voltou a aumentar, o que nos permite depreender que, após as alterações propostas dois anos antes, os municípios e regiões puderam se organizar a fim de atender aos critérios determinados pela União.

Um aspecto fundamental que deve ser considerado é o Ajuste Fiscal do Governo Federal feito em 2015. Uma das reduções de gastos propostas pela equipe econômica do governo nesse ano foi das despesas discricionárias, as principais financiadoras do turismo nos estados e municípios brasileiros. Houve, além do congelamento de gastos em relação à Lei do Orçamento daquele ano, também o das emendas parlamentares, que são importantes fontes de recursos para o investimento em turismo realizado pelos entes subnacionais. Outro impacto oriundo dessas medidas foi o cancelamento do PAC que englobava o investimento em infraestrutura básica e turística em seu escopo.

A categorização dos municípios pertencentes ao Mapa do Turismo consiste em uma ferramenta de medição do desempenho econômico dos municípios turísticos brasileiros. Ela é feita desde 2015 por meio de análise cluster que utiliza variáveis que pretendem medir o nível de desenvolvimento econômico do turismo dos municípios brasileiros que são categorizados em A, B, C, D e E. As variáveis utilizadas pela análise cluster quando da criação do instrumento de categorização estabelecido pela portaria nº 144 de 2015 do Ministério do Turismo (BRASIL, 2015a) consideravam: (1) o número de estabelecimentos de hospedagem; (2) o número de empregos formais nesse setor; e (3) a estimativa do número de turistas recebidos a partir do Estudo de Demanda Doméstica. Essa portaria foi alterada pela Portaria nº 30 de 2018 (BRASIL, 2018a) que acrescentou uma variável à análise, a quantidade estimada de visitantes internacionais. Em 2019 uma terceira portaria acrescentou, ainda, a arrecadação de impostos federais a partir dos meios de hospedagem enquanto critério para a categorização (BRASIL, 2019). Cabe ressaltar que o montante de recursos destinado a cada município depende de sua posição na categorização.

A portaria também regulamentou o período de atualização da categorização dos municípios que passou a coincidir temporalmente com a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro. Essa categorização objetivou orientar a implementação de políticas para cada tipo de município e organizar o investimento na atividade turística brasileira. A partir de então, as portarias que instituem regras para o estabelecimento de convênios e para a formalização de transferências voluntárias devem utilizar a categorização na definição de seus critérios.

A análise cluster para a categorização é feita desde 2015 e sua regulamentação mais recente data de março de 2017, por meio da Portaria nº 39 que estabeleceu regras e critérios para as transferências voluntárias destinadas ao turismo (BRASIL, 2017). A portaria determinou que pelo menos 90% dos recursos destinado à atividade devam ser feitos para estados, regiões e municípios pertencentes ao Mapa do Turismo. Com relação à implicação da categorização nas transferências voluntárias, de maneira geral, a portaria estabeleceu que os municípios de todas as categorias estão aptos a receber recursos para: (1) obras e projetos de infraestrutura turística, (2) investimento em ações de apoio à gestão descentralizada do turismo, (3) se cadastrar no Prodetur, (4) ações de apoio à iniciativa privada, (5) ações de qualificação para o turismo por meio do Pronatec, (6) para ações de fortalecimento da articulação vertical entre entes subnacionais para ampliar a conformidade em nível municipal no que diz respeito aos estudos, avaliação e monitoramento do turismo e, por fim, (7) para o apoio à produção associada ao turismo.

Os municípios categorizados de A até D podem ser aptos de aporte de recursos para investimento em planos de estudo e desenvolvimento do turismo e para ações de sensibilização de gestores direcionadas à sustentabilidade. Os municípios de categorias A, B e C podem receber recursos para ações de promoção do turismo em âmbito nacional; ações de apoio à comercialização de destinos e produtos turísticos, bem como ao incentivo à competitividade; para projetos voltados ao cadastramento e fiscalização de empresas turísticas; ações gerais de estudos, pesquisa e monitoramento do turismo; atividades de incentivo à sustentabilidade; e propostas de combate à exploração sexual. Com relação a eventos geradores de grande fluxo turístico, os valores de repasse dos convênios são limitados de acordo com a categoria dos municípios, sendo: (1) até R\$800.000,00 por ano para municípios de categoria A; (2) até R\$500.000,00 para municípios categorizados em B; (3) até R\$400.000,00 para municípios C; e (4) até R\$150.000,00 para municípios de categoria D. Os municípios de categoria E não podem receber recursos para eventos.

O Programa de Regionalização do Turismo, ao substituir o Programa Nacional de Municipalização do Turismo terminou por alterar o objeto da política nacional que saiu apenas dos municípios e passou a integrar também as regiões. A descentralização da política de turismo ganhou, no entanto, não apenas mais um componente, mas dois: as regiões e os estados. Conforme demonstramos anteriormente, a gestão do programa conta com instituições, órgãos colegiados e responsáveis executivos em quatro âmbitos: nacional, estadual, regional e municipal.

Conforme explicitado no capítulo anterior, os estados brasileiros têm menor protagonismo tanto fiscal, quanto administrativo e político no que se referem às políticas públicas. Grande parte das transferências para a execução das políticas é realizada diretamente para os municípios e a atuação das Unidades Federativas termina por ser residual. Na política de turismo, no entanto, os estados contam com uma prerrogativa importante e pouco usual no pacto federativo brasileiro, é fornecida a eles, a autoridade com relação à seleção dos municípios que compõem o Mapa do Turismo, ou seja, que efetivamente integram essa política setorial descentralizada.

Nos debruçamos, neste capítulo, sobre a institucionalização do turismo brasileiro, destacando a conformação atual da política setorial de turismo, a fim de, a partir desse estudo exploratório-descritivo, nos embasar para a elaboração da análise que será empreendida no capítulo seguinte, em que compreenderemos como as portarias do Ministério do Turismo,

bem como seus planos e programas podem afetar a inserção dos municípios e regiões no Mapa do Turismo.

## **4 PANORAMA NACIONAL DA ADESÃO DOS ESTADOS E DA EXTENSÃO DOS MAPAS DO TURISMO**

O Mapa do Turismo Brasileiro é o instrumento de adesão municipal à política nacional de turismo e o principal meio de financiamento federal para a política setorial em nível municipal. Assim, neste capítulo, analisaremos todas as versões do Mapa produzidas até hoje, quais sejam: 2004, 2006, 2009, 2013, 2016, 2017 e 2019. Acreditamos que fatores como determinações do Ministério do Turismo ou despesas discricionárias alocadas em turismo pelo Executivo possam ter influência na conformação dos mapas nos estados e, portanto, iniciaremos este capítulo fazendo uma descrição geral das normas do Ministério ao longo dos anos e relacionando-as ao Mapa do Turismo e este a outras decisões nacionais. Em seguida, analisaremos as versões do Mapa considerando as influências que essas normas e as despesas discricionárias da União para o setor, possam ter para a configuração dos mapas.

### **4.1 Análise das portarias e determinações do Ministério do Turismo**

A criação do Ministério do Turismo em 2003 foi fundamental para que houvesse uma regulamentação do setor enquanto política setorial. Entendemos, portanto, que compreender a normatização estabelecida pelo Executivo seja importante para empreender a análise da inserção dos municípios no Mapa do Turismo, conforme nos propusemos. Por meio de uma ampla pesquisa documental que compreendeu a leitura crítica de todas as normas<sup>5</sup> elaboradas pelo MTur desde a sua criação e, após seleção das mais relevantes, procuramos empreender uma análise do passo a passo normativo da política nacional de turismo, especificamente da implementação do Mapa do Turismo Brasileiro.

Em abril de 2004 foi implementada a primeira portaria referente à destinação de recursos pelo Ministério do Turismo para estados e Distrito Federal, a Portaria nº 27 de 28 de abril de 2004 (BRASIL, 2004). Os recursos disponibilizados atenderiam às campanhas nacional e internacional de promoção do turismo sendo destinados a partir da elaboração de projetos pelos estados e o DF, devendo ser previamente apresentados e aprovados pelos Fóruns ou Conselhos estaduais de turismo. Os recursos disponibilizados foram divididos pelos estados e o DF de acordo com critérios referentes ao número de empresas turísticas (agências de viagem, meios de hospedagem e transportadoras turísticas) e de guias de turismo

---

<sup>5</sup> A seleção das portarias foi feita somente com base nas publicações constantes na Seção 1 do Diário Oficial da União (DOU), visto que nesta são expedidos – integralmente – todos os atos normativos da União.

registrados em cada unidade federativa. Somente em maio de 2005, por meio da Portaria nº 57 do MTur, no entanto, é que foi empreendido o cadastramento obrigatório de prestadores de serviço turístico junto ao Ministério (BRASIL, 2005).

Outras portarias posteriormente determinaram regras e critérios específicos para destinação de recursos para eventos de promoção e divulgação do turismo e uma breve enumeração delas permite a compreensão de como a normatização se delineou temporalmente. A Portaria nº 28 de 28 de abril de 2006 estabeleceu as primeiras regras e critérios para os convênios referentes a eventos de promoção e divulgação do turismo (BRASIL, 2006b); a Portaria nº 125 de 04 de dezembro de 2007 padronizou os objetos de convênios no âmbito do MTur e da Embratur (BRASIL, 2007b); a Portaria nº 129 de 28 de dezembro de 2007, que, revogando a Portaria n. 28 de 2006, alterou os valores dos convênios (BRASIL, 2008a); a Portaria nº 171 de 19 de setembro de 2008 que, por sua vez, revogou a Portaria nº 129, passou a exigir que os repasses fossem realizados apenas a localidades que abrigassem meios de hospedagem cadastrados no CADASTUR (BRASIL, 2008b). Em 2009, a Portaria nº 153 de 06 de outubro determinou a obrigatoriedade do cadastramento dos órgãos e entidades pleiteantes aos recursos no Siconv (BRASIL, 2009). Com relação ao apoio a eventos turísticos, a Portaria nº 88 de 10 de dezembro de 2010 trouxe uma novidade relevante excluindo as entidades sem fins lucrativos do rol de entes receptores de recursos (BRASIL, 2010b). Logo no ano seguinte, através da Portaria nº 135 de 03 de agosto de 2011, as entidades sem fins lucrativos voltaram a ser contempladas por convênios, mas selecionando apenas aquelas integrantes do Conselho Nacional de Turismo (BRASIL, 2011).

As primeiras portarias determinaram a forma como o gasto em eventos turísticos seria empreendido. Por eventos turísticos entende-se aqueles organizados por ou que integram o setor de turismo, eventos cujo assunto seja de interesse do setor, bem como eventos potencializadores do turismo, aqueles que se constituem em atrativos turísticos. O gasto público com esses eventos seria, assim, apoiado por meio de transferências voluntárias da União para estados e municípios por meio de convênios. O cadastramento dos prestadores de serviços turísticos se tornou obrigatório a partir da Lei Geral do Turismo de 2008 (BRASIL, 2008a) e foi aprimorado e incorporado às normas do MTur ao longo dos anos. O condicionamento do repasse de recursos apenas a municípios cujos meios de hospedagem estejam cadastrados ilustra bem a preocupação do Ministério em manter a formalização e legalização dos prestadores de serviços turísticos, um dos principais objetivos do CADASTUR.

Todas as portarias determinaram que os projetos pleiteantes fossem aprovados pelo MTur e que a destinação dos recursos dependeria de sua análise. Essas medidas denotam a centralização jurisdicional da União que determina quais ações propostas podem contribuir para os objetivos do desenvolvimento do turismo no país, de acordo com os seus planos e programas. Entende-se, com decisões como a da Portaria nº 135 de 2011, que a União fez um movimento no sentido de ampliação do seu controle sobre os recursos disponibilizados para a iniciativa privada.

A Portaria nº 112 de 09 de março de 2012, a subsequente quanto à abordagem do financiamento, determinou que as transferências voluntárias atendessem não somente a eventos turísticos ou geradores de fluxo, mas também projetos turísticos considerando de forma mais explícita os programas e ações do Ministério do Turismo (BRASIL, 2012). Foi a primeira a mencionar a preferência dada aos estados e municípios pertencentes ao Mapa do Turismo. Logo em seguida, o turismo foi contemplado pelo PAC e, através da Portaria nº 196 de 30 de julho de 2013, o MTur enfatizou que os municípios pertencentes ao Mapa do Turismo deveriam ser priorizados para o investimento em projetos turísticos (BRASIL, 2013d). Observa-se com essas normas a intenção do Ministério do Turismo em evidenciar o instrumento e incentivar a participação dos entes subnacionais na política nacional.

Em 2013, a Portaria nº 105 instituiu o PRT em seus moldes atuais, incluindo os objetivos a se alcançar com a categorização dos municípios (BRASIL, 2013e), e a Portaria nº 313 de 03 de dezembro instituiu o Mapa do Turismo, bem como os critérios utilizados para a caracterização das Regiões Turísticas integradas ao Mapa (BRASIL, 2013c). Essa portaria foi a primeira a estabelecer critérios para a composição do Mapa. Ainda no mesmo ano, a priorização de recursos para entes pertencentes ao Mapa se consolidou por meio da Portaria nº 335 de 30 de dezembro de 2013, que estabeleceu que pelo menos 90% dos recursos de transferências voluntárias fossem destinados a municípios integrantes (BRASIL, 2013f). O favorecimento aos municípios pertencentes ao Mapa incentivava sua participação na política nacional, ampliando a autonomia da União.

Em 2015, três decisões foram relevantes: o estabelecimento da categorização dos municípios, implementada pela Portaria nº 144 (BRASIL, 2015a); as definições dadas pela Portaria nº 198 de 20 de novembro, que determinou que os recursos provenientes do Prodetur Nacional fossem destinados apenas a municípios com mais de um milhão de habitantes ou àqueles pertencentes ao Mapa do Turismo (BRASIL, 2015c); e a Portaria nº 205, que estabeleceu novos critérios compulsórios para a inserção de regiões e municípios no Mapa do

Turismo (BRASIL, 2015b). A categorização dos municípios foi estabelecida através de análise de cluster, que considerou como variáveis o número de estabelecimentos formais de hospedagem, o número de empregos formais neste setor e a estimativa do quantitativo de turistas nacionais e internacionais. Segundo o Ministério do Turismo, a categorização é uma estratégia de implementação do PRT, através da qual é possível identificar as necessidades do turismo em cada localidade e otimizar a distribuição dos recursos (BRASIL, 2015a).

A Portaria nº 198 ampliou o reconhecimento do Mapa do Turismo através do condicionamento de mais uma fonte de financiamento e a Portaria nº 205 de 9 de dezembro de 2015 estabeleceu os critérios mais rigorosos até então. Para as Regiões Turísticas, foi exigida a apresentação de comprovação de ciência do Fórum ou do Conselho Estadual de Turismo acerca de sua composição e para os municípios: (1) possuir órgão responsável pela pasta de turismo; (2) comprovar a existência de dotação para o turismo na lei orçamentária anual vigente; e (3) apresentar Termo de Compromisso assinado pelo prefeito ou responsável pela pasta de turismo, aderindo ao Programa de Regionalização do Turismo e à Região Turística. A partir de então o desenho do Mapa do Turismo Brasileiro ganhou novos contornos. Até 2013, um quarto dos estados brasileiros continham 100% de seus municípios nas versões do Mapa apresentadas pelo Ministério do Turismo. A partir da instituição dos critérios essa característica se alterou bastante e em nenhuma das três versões subsequentes existiu um estado que tenha a totalidade de seus municípios compondo o Mapa.

O ano de 2015 foi, em termos globais e de evolução do orçamento, um ano peculiar. Fruto da anomia da crise de 2008, os anos de 2014 e 2015 foram de crise e baixo crescimento econômico, o que provocou baixa arrecadação pela União e levou o Governo Federal a implementar o Ajuste Fiscal em 2015. No contexto de queda do volume de comércio externo, o capital privado internacional e o nacional diminuíram investimentos e houve uma desaceleração geral no consumo (NASCIMENTO; ARAÚJO, 2016). Como consequência também houve o corte no PAC, programa ao qual o turismo tinha sido recentemente inserido e estava sendo contemplado.

Conquanto o Ajuste Fiscal tivesse sido implementado em 2015, já no ano anterior as despesas discricionárias tiveram uma queda bastante abrupta para o turismo. Dos gastos que, em 2013, eram de mais de um bilhão, foram de pouco mais de 700 milhões em 2014<sup>6</sup>. Houve

---

<sup>6</sup> Os valores corrigidos pelo IGP-M são de R\$3.724.474.505,52 em 2013 e R\$1.282.320.716,40 em 2014.

uma redução de 66% no investimento em turismo comparando esses dois anos e os números permaneceram baixos até o ano de 2019<sup>7</sup>.

Em 2016, após o afastamento de Dilma Rousseff, e tendo Michel Temer como Presidente Interino do país, percebemos algumas mudanças no que diz respeito à estrutura do turismo. A Portaria nº 182 de 28 de julho de 2016, já assinada pelo Ministro do Turismo interino, incluiu estados e regiões pertencentes ao Mapa do Turismo, mas, mais relevante foi a inclusão de entidades do Sistema “S” (BRASIL, 2016). Essas organizações prestadoras de serviços de interesse público são administradas por federações e confederações de empresas privadas voltadas a categorias profissionais. Algumas dessas instituições têm envolvimento com o turismo no país sendo reconhecidas por seu investimento em turismo social. A Portaria nº 39 de 10 de março de 2017 reafirmou o repasse de recursos ao Sistema “S” não alterando substantivamente a Portaria nº 182 de 2016 (BRASIL, 2017a). É relevante destacar que ambas as portarias determinaram e detalharam, pela primeira vez, quais categorias de municípios passam a ser objeto de aporte de recursos. Em consonância com a inserção das entidades do Sistema “S” nas instituições receptoras dos recursos de transferências voluntárias, está a recém aprovada Lei nº 14.002 de 22 de maio de 2020 que alterou a natureza jurídica da Embratur que se tornou entidade do serviço social autônomo, integrando as instituições do referido sistema.

Em 2017 foi instituído o novo Mapa do Turismo Brasileiro, através da Portaria nº 197 de 14 de setembro (BRASIL, 2017b), e no ano seguinte a Portaria nº 30, de 07 de fevereiro de 2018, alterou, não substancialmente, entretanto, os critérios para a categorização dos municípios (BRASIL, 2018a). Ao final deste ano, a Portaria nº 192 determinou novos critérios para a inserção de municípios e regiões turísticas, acrescentando às Regiões, as seguintes obrigatoriedades:

- I - os municípios que a compõem devem possuir características similares e/ou complementares e aspectos que os identifiquem enquanto Região, ou seja, que tenham uma identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica em comum;
- II - os municípios que a compõem devem ser limítrofes e/ou próximos uns aos outros;
- III - a região deverá comprovar a existência de uma Instância de Governança Regional (conselho, fórum, comitê, associação) responsável por sua gestão, por meio de ata da reunião de sua instalação; e

---

<sup>7</sup> No ano de 2020, o aumento com relação ao ano anterior foi de 206%, mas é relevante considerar que neste ano o Ministério do Turismo absorveu a área da Cultura, cujo ministério foi extinto, e passou a ser responsável pelos recursos também deste setor.

IV - o Órgão Oficial de Turismo das Unidades da Federação deverá apresentar ata de reunião com o Fórum ou Conselho Estadual de Turismo, registrando a apresentação das Regiões Turísticas definidas ao referido colegiado (BRASIL, 2018b).

Aos municípios foi determinado:

- I - comprovar a existência de órgão ou entidade responsável pela Pasta de turismo, por meio da apresentação de legislação referente à estrutura administrativa da Prefeitura Municipal;
- II - comprovar a existência de dotação orçamentária destinada ao turismo, por meio da apresentação da Lei Orçamentária Anual - LOA e do Quadro de Detalhamento de Despesa - QDD vigentes;
- III - comprovar a existência de Conselho Municipal de Turismo ativo, mediante a apresentação da legislação que o institui, da ata de posse da atual diretoria e das atas das duas últimas reuniões realizadas;
- IV - possuir prestador(es) de serviços turísticos de atividades obrigatórias registrados, na Base de Dados do Sistema de Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos - CADASTUR, até 30 (trinta) dias antes da data de fechamento do Sistema de Informações do Programa de Regionalização do Turismo - SISPRT; e
- V - apresentar Termo de Compromisso assinado pelo Prefeito Municipal e pelo dirigente responsável pela pasta de turismo, conforme modelo disponibilizado pelo Ministério do Turismo, aderindo de forma espontânea e formal ao Programa de Regionalização do Turismo e à Região Turística (BRASIL, 2018b).

Nos dois anos posteriores ao estabelecimento de novos critérios para a inserção dos municípios no Mapa do Turismo, o percentual de municípios incluídos caiu. Em 2016, após a portaria nº 205 de 2015, houve uma redução de 22% em comparação à versão anterior do Mapa, a de 2013. Em 2017 houve novamente um aumento desse percentual, mas já na versão seguinte (de 2019), após a determinação de novos critérios feita pela Portaria nº 192 de 2018, percebemos uma queda de 17% em comparação com a versão anterior. Inferimos que a queda mais pronunciada de 2016 refere-se tanto à estipulação de novos critérios quanto à crise econômica e a implementação do Ajuste Fiscal. A queda menos acentuada em 2019 pode demonstrar que os municípios já tenham se familiarizado com a necessidade de adaptação às normas criadas pelo Ministério. Além disso, nos anos anteriores, 2017 e 2018 as despesas da União com o turismo aumentaram um pouco.

No ano de 2019 destaca-se a Portaria nº 249 de 1º de agosto que acrescentou o critério de arrecadação de Impostos Federais pelos meios de hospedagem para a categorização dos municípios, bem como a Portaria nº 271 de 23 de agosto que definiu o Mapa do Turismo deste ano.

## **4.2 O Mapa do Turismo Brasileiro: uma análise histórica**

Nesta seção nos dedicaremos a estabelecer uma análise mais aprofundada de cada uma das versões do Mapa do Turismo Brasileiro de forma complementar à análise das decisões do Ministério do Turismo estabelecida na seção anterior. Nos debruçaremos sobre os percentuais gerais dos municípios inseridos em cada versão do Mapa e, comparando esses quantitativos às portarias já analisadas, bem como às despesas oriundas da União para o turismo, pretendemos compreender melhor como foram construídas essas versões.

Conforme explicitado na seção anterior, os primeiros critérios para a composição do Mapa foram instituídos pela Portaria nº 313 em 2013. As versões do mapa anteriores a este ano não contavam nem com critérios, nem recursos específicos para os municípios, estados e regiões que o compunham. Relembramos que foi nesse ano o estabelecimento do percentual mínimo de 90% dos recursos de transferências voluntárias para municípios integrantes do Mapa.

Nos anos de 2004, 2006, 2009 e 2013, existiam versões do Mapa com conformações bastante semelhantes entre si e diferentes das dos anos posteriores. Vários estados continham a totalidade de seus municípios no Mapa e os percentuais do total de municípios dos anos 2006 e 2009, comparado ao total deles no país, foram superiores aos dos anos seguintes. A primeira versão do Mapa foi elaborada em 2004 (ver Figura 3) e contava com 3.203 municípios brasileiros inseridos em 219 regiões turísticas, ou seja, 61% dos municípios brasileiros compunham essa versão. Oito estados tinham 100% de seus municípios incluídos e outros dois continham mais de 95%. Mas há uma discrepância interessante entre os estados super-representados e os sub-representados: sete estados continham menos de 25% de seus municípios no Mapa, sendo que apenas um, continha menos de 10%. Entendemos que a ausência de critérios foi um dos fatores principais para explicar por que um terço dos estados tenha inserido todos os seus municípios no Mapa.

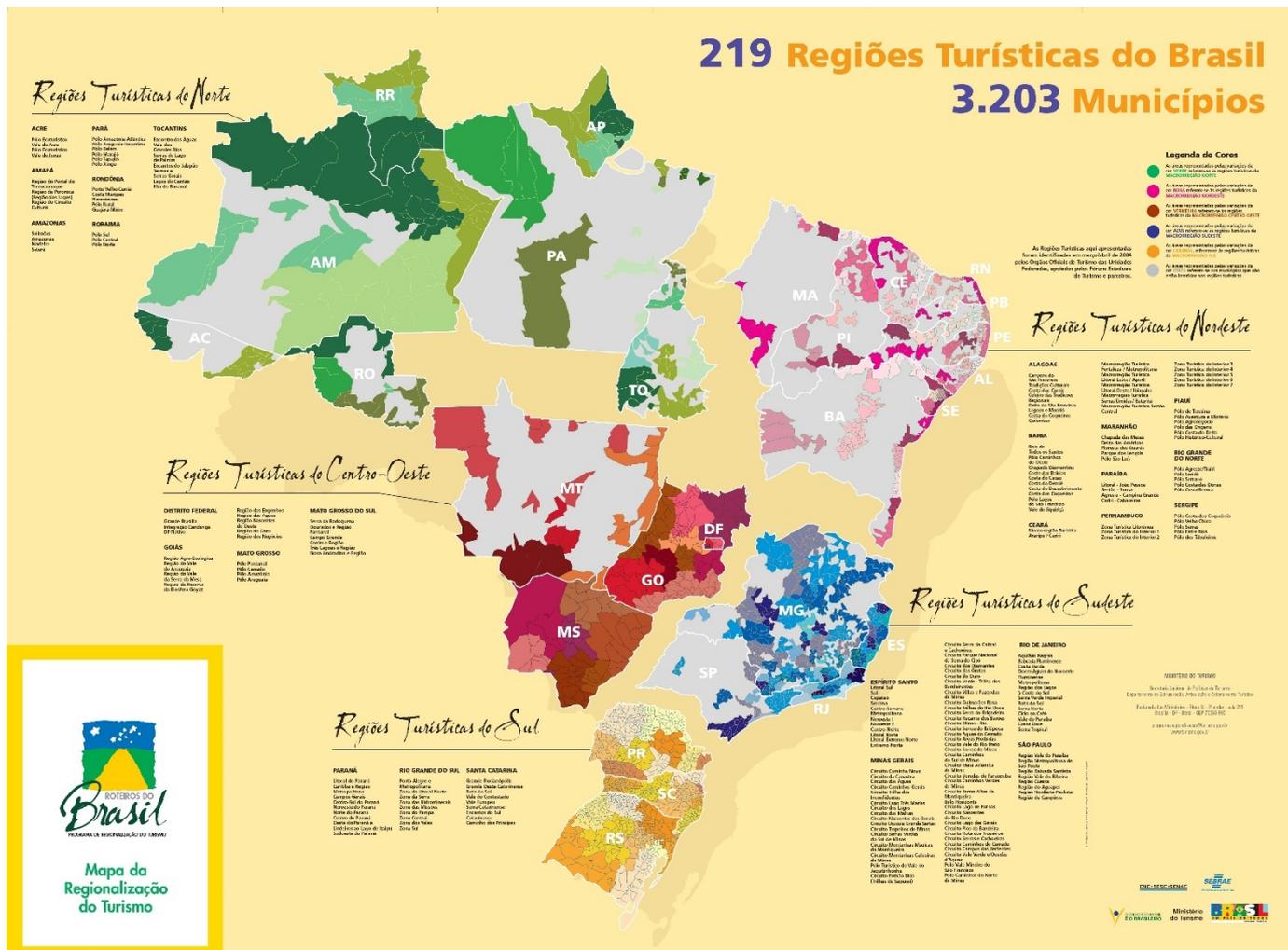


Figura 3 – Mapa do Turismo 2004.  
Fonte: Ministério do Turismo<sup>8</sup>

A próxima versão do Mapa, elaborada em 2006 (ver Figura 4) teve um aumento de 10% no número de municípios inseridos, passando então a 3.819 municípios ou 69% do total. Curiosamente o aumento de regiões turísticas não foi tão relevante, apenas uma a mais do que na versão anterior. Essa ampliação pode ser entendida como um movimento previsível de adesão à política ou ainda pressão dos prefeitos para inclusão entre os potenciais beneficiários, uma vez que o Programa de Regionalização do Turismo foi se consolidando ao longo dos anos. Quanto a alguns estados terem todos, ou quase todos os seus municípios no Mapa, esse quantitativo se ampliou. Se oito estados mantiveram 100% de seus municípios, quatro já tinham, pelo menos, 98% deles inseridos no Mapa. Nessa versão, a sub-representação de alguns estados foi bem menor, apenas dois continuam menos de 25% de seus municípios e nenhum deles com menos de 10% dos municípios integrando o Mapa.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/publicacoes.html?start=40>. Acesso em: 21 ago. 2021.

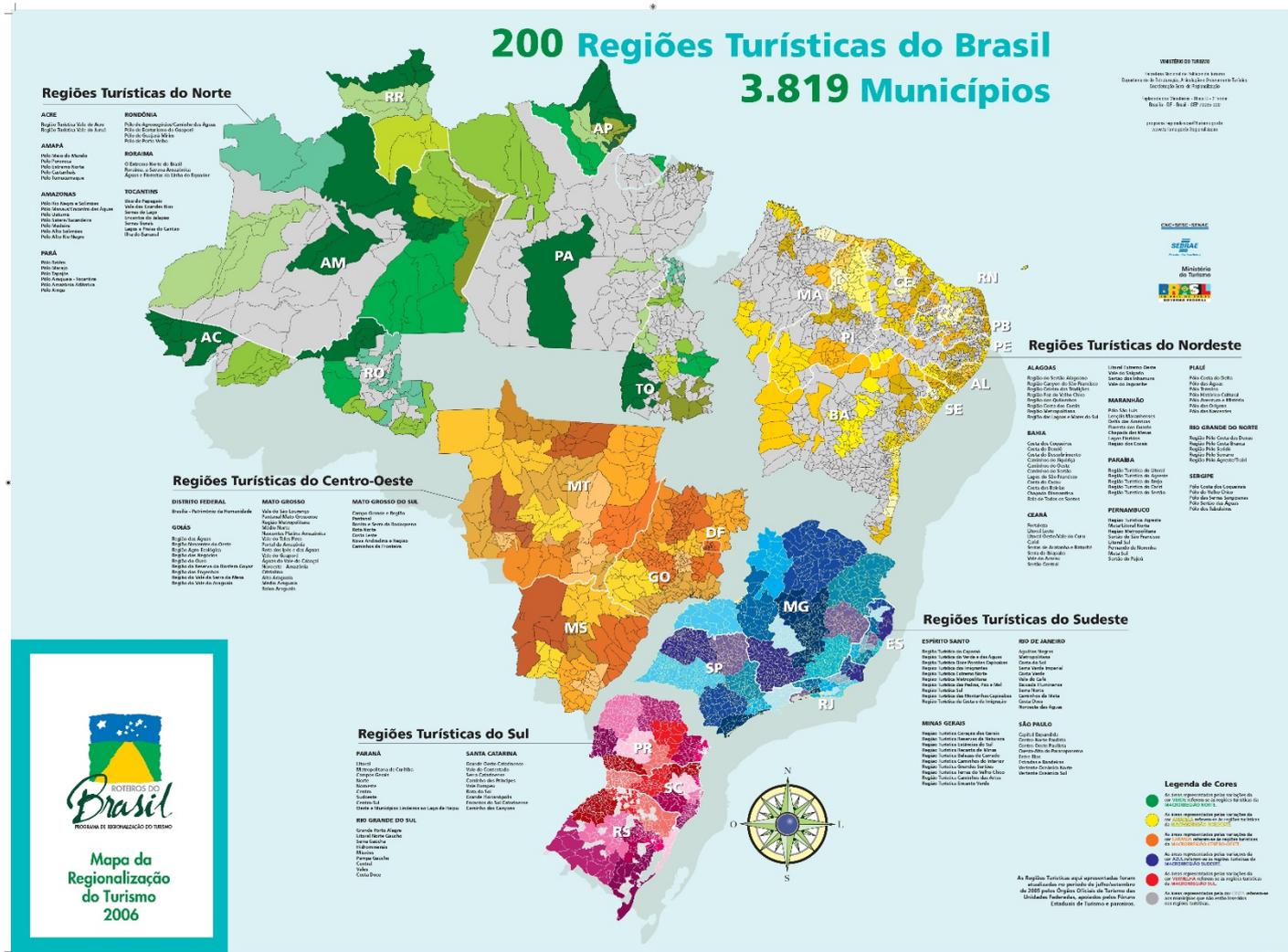


Figura 4 – Mapa do Turismo 2006.  
Fonte: Ministério do Turismo<sup>9</sup>

Em 2009, por sua vez, houve ampliação significativa no número de regiões turísticas, que passaram a ser 276, contra as 219 existentes em 2004 (acréscimo de mais de 25%), mas com uma queda, não muito expressiva, no número de municípios inseridos no Mapa: 3.635 (ver Figura 5) ou 65% do total. Mesmo com essa queda, a super-representação em alguns estados permaneceu significativa, sendo que dos 11 estados tinham mais de 98% de seus municípios inseridos no Mapa, enquanto apenas Goiás diminuiu essa proporção (tendo 20% dos municípios) e passou a ser o único estado a ter menos de 25% de seus municípios incluídos.

<sup>9</sup> Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/publicacoes.html?start=40>. Acesso em: 21 ago. 2021.



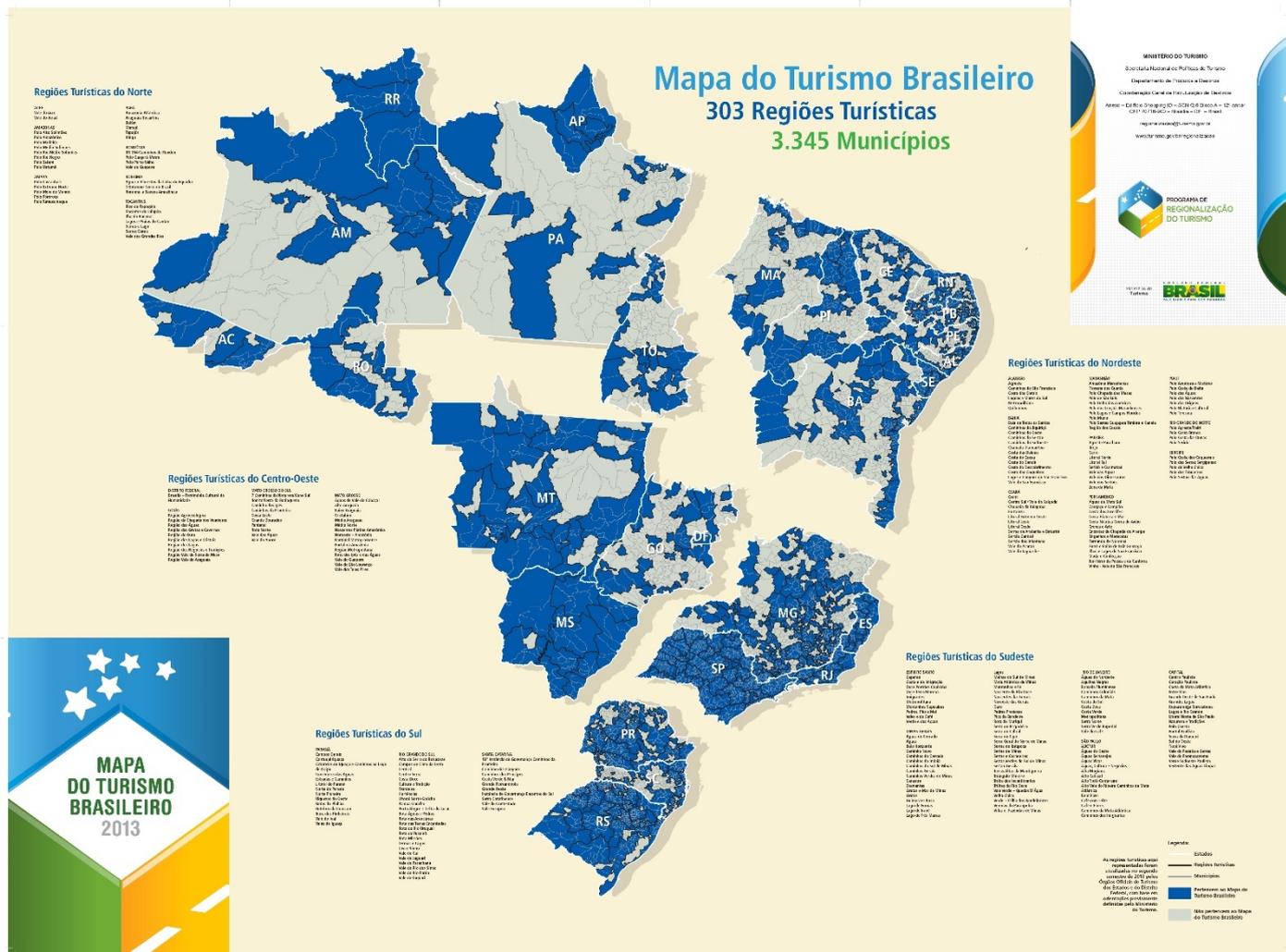


Figura 6 – Mapa do Turismo 2013.  
Fonte: Ministério do Turismo<sup>11</sup>

Conforme mencionamos, a comparação entre as quatro primeiras versões do Mapa apresenta mais semelhanças do que diferenças quando observado o quadro geral. No período que se segue à elaboração do Mapa de 2013, e nitidamente já na sua versão seguinte em 2016, a reestruturação do PRT provocou mudanças significativas. A partir da publicação da Portaria nº 313 de 2013, com a inserção de critérios para a composição do Mapa, bem como com a destinação mínima obrigatória de, no mínimo, 90% dos recursos discricionários para os municípios pertencentes à política determinada pela Portaria nº 335, essa estrutura começou a se alterar.

Em nenhuma das versões seguintes, o Mapa teve um percentual tão alto de municípios em sua composição, como a que teve nos anos de 2006 e 2009. Entendemos que, embora o fato dos primeiros critérios se referirem apenas às Regiões Turísticas possa parecer uma ação

<sup>11</sup> Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/publicacoes.html?start=40>. Acesso em: 21 ago. 2021.

pouco arrojada, em uma comparação aos parâmetros estabelecidos nos anos posteriores, analisando o primeiro destes critérios podemos perceber sua relevância. De acordo com o artigo 2º da Portaria nº 313, as Regiões deveriam “possuir oferta turística dentre os municípios que as compõem” (BRASIL, 2013a). Com esta determinação, as Regiões Turísticas definidas pelos estados deveriam ser compostas por municípios que tivessem relevância turística, o que nunca havia sido determinado pelo MTur.

Nos anos seguintes percebemos alterações ainda mais tangíveis na composição dos Mapas. As portarias de número 114 e 205, promulgadas em 2015 e explicitadas na seção anterior, estabeleceram, respectivamente, a categorização dos municípios e a definição de novos critérios para a inserção de municípios e Regiões Turísticas no Mapa, o que compreendemos ter sido um dos fatores relevantes para a queda do número de municípios incluídos na versão de 2016 do Mapa do Turismo<sup>12</sup>.

A categorização dos municípios foi um instrumento importante dentro do contexto de reestruturação da política nacional que se iniciou a partir de 2013. A categorização, que já havia sido prevista neste ano pela Portaria nº 105, se moldou a partir dos critérios de análise de cluster em 2015 por meio da Portaria nº 114. A atualização do Mapa feita em 2016 já apresentou esse instrumento implementado. A partir de análise de cluster, os municípios foram agrupados por similaridades em cinco grupos, de forma a reuni-los de acordo com seu desempenho no setor turístico. Cada localidade (ou região) pode conter, portanto, municípios de graus diversos e serem divididos em categorias diferentes. Fonseca *et al.* (2019) estabeleceram uma análise segundo a qual:

[...] a atividade turística é considerada consolidada, inclusive com uma demanda internacional, nos municípios incluídos na categoria A. Para municípios da categoria B, é possível afirmar que há o desenvolvimento de atividades turísticas, no entanto com melhores resultados de demanda doméstica do que da internacional. Já os municípios da categoria C apresentam uma atividade turística em organização ou desenvolvimento, sem apresentar, no entanto, valores expressivos de demanda doméstica, tampouco internacional. Na categoria D, estão presentes municípios que possuem atividade turística incipiente, com uma organização mínima e demanda doméstica crescente e, em alguns casos, também uma demanda internacional. Quanto à categoria E, inclui municípios que estão envolvidos em processos burocráticos e de organização da infraestrutura necessária ao turismo, ou seja, municípios com potencial, mas ainda em fase inicial de desenvolvimento da atividade turística (FONSECA *et al.*, 2019, p. 9)

---

<sup>12</sup> Não existe uma versão sintética em imagem dos Mapas do Turismo 2016 e 2017 como os que apresentamos aqui para os demais anos.

Os investimentos em turismo advindos de verbas discricionárias do Governo Federal foram segmentados e, alguns deles, circunscritos a municípios de determinadas categorias. Os recursos destinados a eventos de promoção e apoio à comercialização, por exemplo, foram vedados aos municípios pertencentes às categorias D e E, recursos direcionados a aniversários das cidades foram concedidos somente aos municípios de categorias A e B (BRASIL, 2017a).

Os novos critérios instituídos pela Portaria n.º 205 de 2015, mais discriminados que os anteriores, se circunscreveram nessa reestruturação do Programa de Regionalização do Turismo enquanto instrumento da política nacional. Às Regiões Turísticas foi acrescida a determinação de apresentar documentação do Fórum ou do Conselho Estadual comprovando sua composição e, aos municípios, foram estabelecidos três critérios: deveriam possuir algum órgão municipal responsável pela pasta do turismo, comprovar existência de dotação para o turismo na lei orçamentária anual e apresentar termo de compromisso assinado pelo prefeito ou dirigente da pasta aderindo ao PRT e à Região Turística. Entendemos que essas medidas regulamentaram mais precisamente a adesão à política e que, em conjunto com a determinação acerca da destinação de recursos discricionários, foi se delineando um novo percurso para o desenvolvimento da política e da atividade turística no país.

A versão de 2016, já inserida nesse contexto, contou com apenas 39% dos municípios brasileiros integrando o Mapa, após queda de 22% em relação ao ano anterior, a maior até hoje. Neste ano o Mapa do Turismo contou com 2.715 municípios e 291 Regiões Turísticas, sua menor versão em todo os anos. Estimamos que esse resultado tenha relação com dois acontecimentos já mencionados: a maior rigidez dos critérios para inserção dos municípios e o contexto de retração econômica, que levou ao ajuste fiscal e subtraiu em mais de um bilhão de reais anuais os recursos discricionários da União para o setor (SOF, [202-]) (Ver Tabela 3 à frente). Se a redução do volume de recursos foi bastante significativa – e acreditamos essa ter sido a principal causa para a queda que apresentamos –, entendemos que a inclusão dos critérios, principalmente para os municípios, também tem relevância nesse declínio da adesão dos entes à política. Como demonstraremos a seguir, o percentual do número de municípios também oscilou nos anos posteriores coincidindo com a determinação de novos critérios para a participação na política.

O Mapa do Turismo Brasileiro contou, em sua versão de 2017, com 3.285 municípios (59% do total) e 328 Regiões Turísticas. Entendemos que esse aumento de 20% no quantitativo de municípios se deve a uma maior preparação deles para cumprir os critérios estipulados pelo Ministério do Turismo. Apesar de complexos, principalmente para

municípios cuja burocracia tem limitações de recursos humanos e materiais, os critérios eram bem compreensíveis e, após um ano, a quantidade de municípios de diversos estados se aproximou do percentual observado em 2009.

Em 2018, através da Portaria nº 192 de 27 de dezembro, o MTur alterou os critérios para municípios e Regiões Turísticas integrarem o Mapa. As Regiões Turísticas passam a ter que (i) comprovar a existência de uma Instância de Governança Regional, responsável por sua gestão, e não apenas a ciência de sua existência através dessa instância como previsto em 2015; (ii) manifestar, através de ata de reunião com o(s) órgão(s) oficial(is) de turismo do(s) estado(s), a apresentação registrada de sua instalação; além dos critérios anteriormente definidos. Para integrar uma Região Turística e, portanto, o Mapa, além de cumprirem os critérios estabelecidos pela Portaria nº 205 de 2015, os municípios precisariam: (i) comprovar a existência de órgão ou entidade responsável pela pasta através da apresentação da legislação referente à estrutura administrativa da prefeitura; (ii) comprovar a existência de Conselho Municipal de Turismo ativo; e (iii) possuir prestadores de serviços turísticos registrados no CADASTUR.

Conforme postulado anteriormente, argumentamos que a determinação de novos critérios para a inserção de Regiões Turísticas e municípios no Mapa foi um dos condicionantes para a queda do percentual de municípios integrantes. A versão de 2019 do Mapa do Turismo, definida após a promulgação da Portaria nº 192 de 2018, apresentou queda de 11% no total de municípios, contando agora com 2.694 destes (48% do total) e 333 Regiões Turísticas (ver Figura 7). Não obstante as despesas discricionárias da União para o período terem sido semelhantes às despesas do período que antecede o Mapa de 2016, em que percebemos o enxugamento do percentual de municípios integrantes, compreendemos que a queda, mesmo menos acentuada do que a de 2016, corresponde, ao menos em parte, à implementação dos critérios vigentes.

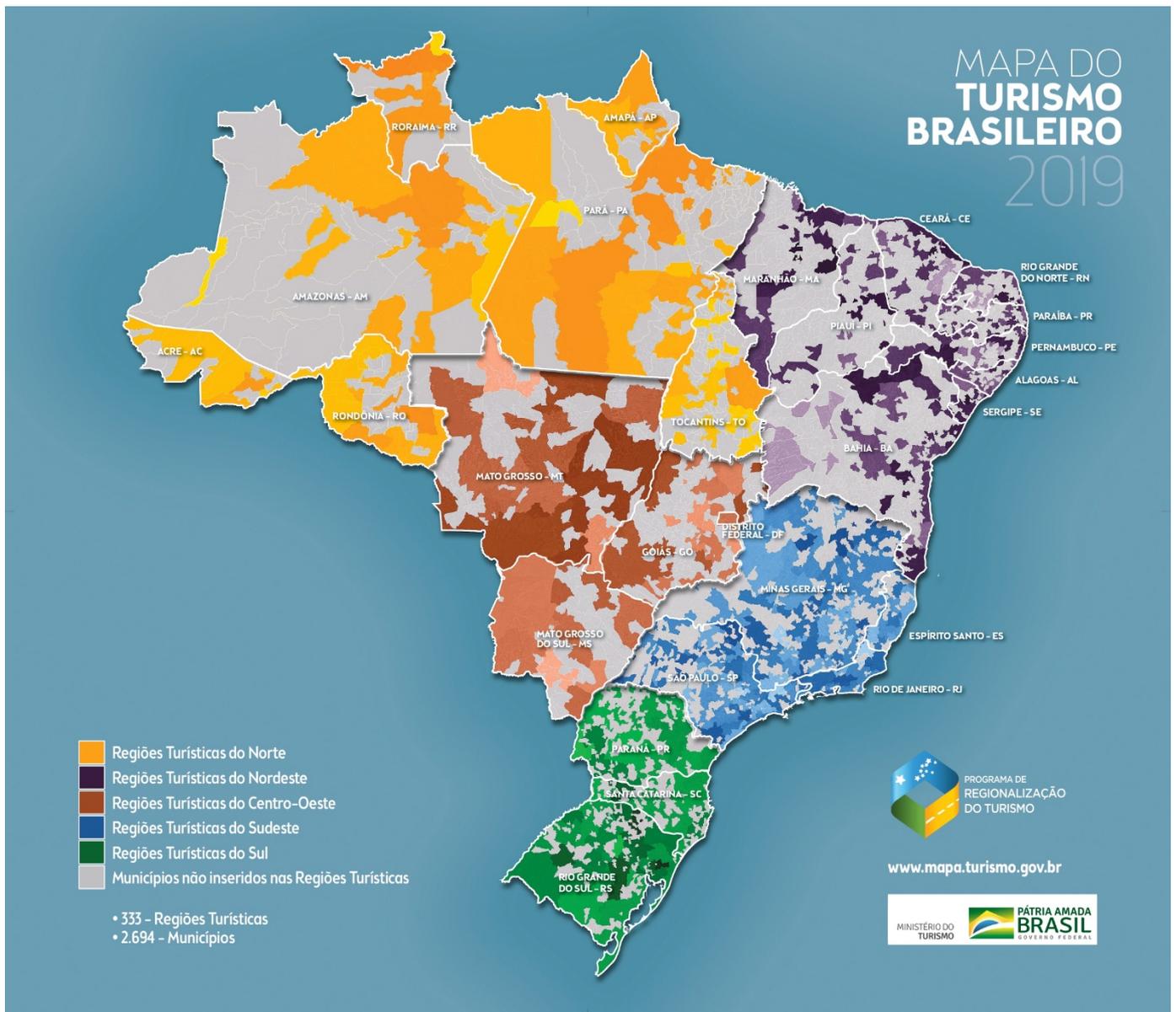


Figura 7 – Mapa do Turismo 2019.  
 Fonte: Ministério do Turismo<sup>13</sup>

A Tabela 3, a seguir, apresenta as posições dos estados nos quartis para todos os Mapas do Turismo.

<sup>13</sup> Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/publicacoes.html?start=40>. Acesso em: 21 ago. 2021.

Tabela 3 – Posições dos estados nos quartis por ano de elaboração do Mapa do Turismo

<b>Quartis</b>	<b>Mapa 2004</b>	<b>Mapa 2006</b>	<b>Mapa 2009</b>	<b>Mapa 2013</b>	<b>Mapa 2016</b>	<b>Mapa 2017</b>	<b>Mapa 2019</b>
<b>1o</b>	Bahia	Bahia	Bahia	Bahia	Alagoas	Bahia	Bahia
	Maranhão	Maranhão	Ceará	Ceará	Amazonas	Ceará	Goiás
	Mato Grosso	Pará	Goiás	Goiás	Goiás	Goiás	Maranhão
	Pará	Paraíba	Maranhão	Maranhão	Maranhão	Maranhão	Pará
	Paraíba	Pernambuco	Pará	Pará	Paraíba	Piauí	Paraíba
	Piauí	Rio Grande do Norte	Pernambuco	Rondônia	Piauí	Rondônia	Piauí
	São Paulo	Tocantins	Tocantins	Tocantins	Rondônia	Tocantins	Tocantins
<b>2o</b>	Acre	Amazonas	Amazonas	Alagoas	Amapá	Acre	Alagoas
	Ceará	Ceará	Minas Gerais	Amazonas	Bahia	Amazonas	Amazonas
	Pernambuco	Minas Gerais	Paraíba	Minas Gerais	Ceará	Mato Grosso do Sul	Ceará
	Rio Grande do Norte	Piauí	Piauí	Pernambuco	Minas Gerais	Paraíba	Pernambuco
	Rondônia	Rio Grande do Sul	Rio Grande do Norte	Rio Grande do Norte	Pernambuco	Pernambuco	Rio Grande do Norte
	Tocantins	Rondônia	Rondônia	Santa Catarina	Tocantins	Rio Grande do Norte	Rondônia
<b>3o</b>	Alagoas	Acre	Acre	Acre	Acre	Alagoas	Acre
	Amazonas	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso	Pará	Amapá	Mato Grosso do Sul
	Mato Grosso do Sul	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Paraíba	Rio Grande do Norte	Mato Grosso	Minas Gerais
	Minas Gerais	Mato Grosso do Sul	Rio Grande do Sul	Paraná	Roraima	Minas Gerais	Paraná
	Rio Grande do Sul	Roraima	Roraima	Piauí	São Paulo	Paraná	Roraima
	Santa Catarina	Santa Catarina	Santa Catarina	Rio Grande do Sul	Sergipe	São Paulo	São Paulo
<b>4o</b>	Amapá	Alagoas	Alagoas	Amapá	Espírito Santo	Espírito Santo	Amapá
	Espírito Santo	Amapá	Amapá	Espírito Santo	Mato Grosso	Pará	Espírito Santo
	Goiás	Espírito Santo	Espírito Santo	Mato Grosso do Sul	Mato Grosso do Sul	Rio de Janeiro	Mato Grosso
	Paraná	Paraná	Paraná	Rio de Janeiro	Paraná	Rio Grande do Sul	Rio de Janeiro
	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Roraima	Rio de Janeiro	Roraima	Rio Grande do Sul
	Roraima	São Paulo	São Paulo	São Paulo	Rio Grande do Sul	Santa Catarina	Santa Catarina
	Sergipe	Sergipe	Sergipe	Sergipe	Santa Catarina	Sergipe	Sergipe
Fonte:	elaboração	própria	com	base	em	Mapa	do Turismo <sup>14</sup>

<sup>14</sup> Disponível em: <http://mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 21 ago. 2021.

Sobre o gasto federal com o turismo, é relevante observar que, antes da implementação do Mapa do Turismo, as despesas discricionárias da União para o setor eram significativamente inferiores. A média dessa despesa nos anos 2000 a 2004 foi de R\$852.752.562,76<sup>15</sup>, enquanto nos anos subsequentes essa média foi de mais de 2 bilhões de reais, revelando um aumento de 240% nos gastos com o turismo após a implementação do instrumento. Sob a vigência da segunda versão elaborada do Mapa, esses valores subiram 76% nos anos posteriores (2007, 2008 e 2009), período em que tivemos o maior investimento em turismo no Brasil. Logo após a elaboração do Mapa de 2009, houve um recuo no gasto, principalmente a partir de 2011, com uma retração de 35%. Mas a queda percentual nesse período não foi tão abrupta quanto a que houve nos anos que se seguiram à implantação da versão de 2013 que representou 67% a menos de gasto com o setor. As despesas discricionárias da União com o turismo mantiveram uma média semelhante nos anos seguintes, não voltaram a alcançar, nem de perto, os gastos que foram realizados até o ano de 2010. A Tabela 4, a seguir, apresenta os gastos anuais com o turismo, sendo que, até o ano de 2016 são apresentadas as despesas discricionárias e entre os anos de 2017 e 2020, as despesas totais do Ministério<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Valores corrigidos de acordo com o índice IGP-M.

<sup>16</sup> Não foi possível obter as despesas discricionárias por função, uma vez que os dados são disponibilizados de maneira descontinuada a partir do ano de 2017. Os valores referentes aos anos de 2000 a 2016 foram encontrados no site da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), enquanto os valores de 2017 a 2020, que compreendem a despesa total foram encontrados no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União (CGU). Vale considerar que em 2020 a estrutura do MTur passou a incluir estruturas do antigo Ministério da Cultura, como o Instituto Brasileiro de Museus, a Agência Nacional de Cinema – ANCINE, o Fundo Nacional de Cultura, dentre outras.

Tabela 4 – Despesas do Ministério do Turismo por ano

2000	R\$	729.086.729,89
2001	R\$	1.192.327.722,35
2002	R\$	792.455.860,12
2003	R\$	406.580.684,33
2004	R\$	1.143.311.817,13
2005	R\$	1.997.819.661,64
2006	R\$	3.798.780.987,24
2007	R\$	4.427.385.171,40
2008	R\$	5.256.119.099,86
2009	R\$	5.626.434.735,73
2010	R\$	4.827.504.745,51
2011	R\$	2.468.558.346,39
2012	R\$	2.178.517.321,15
2013	R\$	3.724.474.505,52
2014	R\$	1.282.320.716,40
2015	R\$	881.605.180,44
2016	R\$	1.102.905.595,16
2017	R\$	1.661.657.349,84
2018	R\$	1.720.070.221,72
2019	R\$	1.313.632.059,05
2020	R\$	4.013.345.791,59

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal<sup>17</sup>  
e Portal da Transparência da  
CGU<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/execucao-orcamentaria-1>. Acesso em: 05 ago. 2021.

<sup>18</sup> Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/54000?ano=2017>. Acesso em: 05 ago. 2017.

Na Tabela 5 e Gráfico 1, a seguir, confrontamos as variações entre gastos nacionais com turismo e as proporções de municípios brasileiros incluídos nos mapas do turismo, porém inserindo uma terceira variável: o percentual de crescimento do PIB nos anos que antecederam a publicação dos Mapas do Turismo correspondentes. Embora não seja intenção postular uma relação direta de causalidade, os dados sugerem haver uma relação de condicionamento importante da evolução do PIB sobre as oportunidades de expansão dos gastos com turismo e, daí, da proporção de municípios incorporada aos Mapas. Não se pode esquecer, entretanto, que até 2009 a inclusão nos Mapas não gerava ganhos financeiros para os municípios incluídos, o que apenas passou a ocorrer após 2013, justamente quando começam a ser sentidos os efeitos de desaceleração na economia.

Tabela 5 - Proporção de municípios brasileiros nos Mapas do Turismo, despesa do Mtur e crescimento do PIB no ano anterior à publicação dos Mapas.

<b>Ano</b>	<b>% municípios</b>	<b>Despesa MTur (R\$ bilhões)</b>	<b>Crescimento PIB ano anterior</b>
2004	61	1,143	1,14
2006	69	3,798	3,2
2009	65	5,626	5,09
2013	60	3,724	1,92
2016	49	1,102	-3,55
2017	59	1,661	-3,28
2019	48	1,72	1,32

Fonte: Mapa do Turismo<sup>19</sup>; Secretaria de Orçamento Federal<sup>20</sup>; Portal da Transparência da CGU<sup>21</sup>; e OCDE<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Disponível em: <http://mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 21 ago. 2021.

<sup>20</sup> Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/execucao-orcamentaria-1>. Acesso em: 05 ago. 2021.

<sup>21</sup> Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/54000?ano=2017>. Acesso em: 05 ago. 2017.

<sup>22</sup> Disponível em: <https://data.oecd.org/gdp/quarterly-gdp.htm>. Acesso em: 21 ago. 2021.

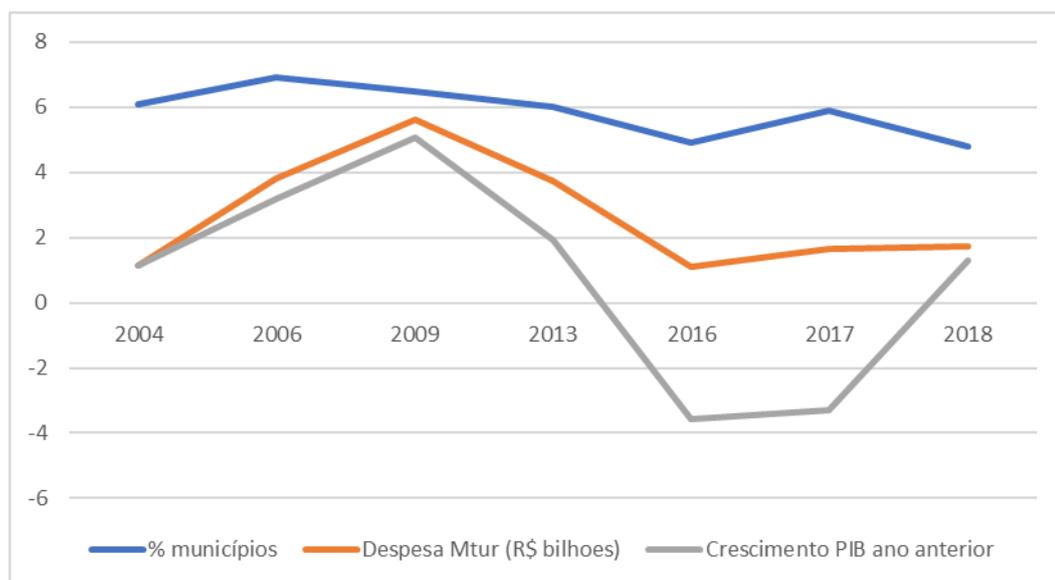


Gráfico 1 - Proporção de municípios brasileiros nos Mapas do Turismo, despesa do Mtur e crescimento do PIB no ano anterior à publicação dos Mapas.

Fonte: Mapa do Turismo<sup>23</sup>; Secretaria de Orçamento Federal<sup>24</sup>; Portal da Transparência da CGU<sup>25</sup>; e OCDE<sup>26</sup>.

Finda esta análise histórica das normas e das diferentes configurações assumidas pelos Mapas do Turismo, no próximo capítulo estabeleceremos a análise das oscilações nas proporções de municípios incluídos no Mapa do Turismo nos diversos estados – tomadas como variável dependente - e possíveis relações com as variáveis (1) macrorregiões brasileiras, (2) PIB, (3) PIB *per capita*, (4) IDH, (5) partido do governador, (6) despesas estaduais com turismo, (7) despesas estaduais com turismo *per capita* – aqui tomadas como variáveis independentes.

<sup>23</sup> Disponível em: <http://mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 21 ago. 2021.

<sup>24</sup> Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientadas/execucao-orientada-1>. Acesso em: 05 ago. 2021.

<sup>25</sup> Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/54000?ano=2017>. Acesso em: 05 ago. 2017.

<sup>26</sup> Disponível em: <https://data.oecd.org/gdp/quarterly-gdp.htm>. Acesso em: 21 ago. 2021.

## 5 ESTADOS E MUNICÍPIOS NO MAPA DO TURISMO

A adesão das Unidades Federativas à política pública de turismo do Governo Federal constitui o objeto de análise desta dissertação. Sob a interveniência dos estados, diferente de outras políticas públicas em que este nível de governo teve um papel secundário, a adesão dos municípios e, daí a cobertura dos Mapas do Turismo em cada um deles, variou substantivamente, como vimos no capítulo anterior.

Neste capítulo nosso objetivo é investigar que fatores poderiam ter contribuído para tal variação. Para tanto elegemos alguns deles, aqui tomados como variáveis independentes a fim de compreender suas relações com a variável dependente: *a proporção de municípios no Mapa do Turismo*. Compreendendo o caráter descritivo e preliminar desta pesquisa, trabalharemos com as variações na cobertura dos municípios de todos os estados a cada versão do Mapa do Turismo (2004, 2006, 2009, 2013, 2016, 2017 e 2019), dividindo-os em quartis de acordo com o percentual de seus municípios que integram o Mapa.

A despeito do caráter exploratório deste trabalho e valendo-se de estatística descritiva, assumimos como hipóteses de base a serem confrontadas:

1 – Estados das regiões Sul e Sudeste apresentaram maiores níveis de cobertura de municípios, ocupando quartis superiores em proporção superior às demais regiões;

2 – Estados com maior PIB apresentaram maiores níveis de cobertura de municípios, ocupando quartis superiores em proporção superior às demais regiões;

3 – Estados com maior PIB *per capita* apresentaram maiores níveis de cobertura de municípios, ocupando quartis superiores em proporção superior às demais regiões;

4 – Estados com maior IDH apresentaram maiores níveis de cobertura de municípios, ocupando quartis superiores em proporção superior às demais regiões;

5 – Estados governados por partidos da coalizão do presidente, *vis a vis* os governados pela oposição, apresentaram maiores níveis de cobertura de municípios, ocupando quartis superiores em proporção superior às demais regiões;

6 – Estados ocupando quartil superior apresentaram maior despesa nominal com turismo que aqueles ocupando quartil inferior;

7 - Estados ocupando quartil superior apresentaram maior despesa *per capita* com turismo que aqueles ocupando quartil inferior.

## 5.1 As macrorregiões brasileiras

Optamos por iniciar nossa análise a partir da variável independente *vinculação às macrorregiões brasileiras*, por entendermos que essa classificação, além de abrangente, pode ser o pontapé inicial nas análises, oferecendo inferências importantes para consideração no exame das variáveis seguintes.

A Tabela 6, a seguir, apresenta a cobertura de municípios e respectiva posição dos estados nos quartis referentes a essa cobertura por macrorregião ao longo dos Mapas do Turismo produzidos entre 2004 e 2019.

Tabela 6 – Coberturas e quartis dos estados por versão do Mapa do Turismo e por Macrorregião

Macror-região	Estado	Mapa 2004		Mapa 2006		Mapa 2009		Mapa 2013		Mapa 2016		Mapa 2017		Mapa 2019	
		Cobertura	Quartil												
Nordeste	Alagoas	61%	3º	100%	4º	100%	4º	49%	2º	27%	1º	66%	3º	49%	2º
	Bahia	22%	1º	33%	1º	37%	1º	37%	1º	28%	2º	36%	1º	32%	1º
	Ceará	50%	2º	57%	2º	27%	1º	34%	1º	32%	2º	40%	1º	37%	2º
	Maranhão	9%	1º	24%	1º	27%	1º	31%	1º	21%	1º	24%	1º	25%	1º
	Paraíba	22%	1º	26%	1º	53%	2º	61%	3º	20%	1º	45%	2º	30%	1º
	Pernambuco	50%	2º	28%	1º	39%	1º	39%	2º	31%	2º	56%	2º	41%	2º
	Piauí	24%	1º	54%	2º	55%	2º	57%	3º	16%	1º	34%	1º	13%	1º
	Rio Grande Norte	37%	2º	49%	1º	52%	2º	45%	2º	39%	3º	45%	2º	47%	2º
	Sergipe	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	49%	3º	77%	4º	61%	4º
	Acre	59%	2º	82%	3º	82%	3º	73%	3º	45%	3º	64%	2º	59%	3º
Norte	Amapá	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	31%	2º	75%	3º	63%	4º
	Amazonas	66%	3º	66%	2º	71%	2º	47%	2º	23%	1º	48%	2º	39%	2º
	Pará	12%	1º	12%	1º	28%	1º	16%	1º	45%	3º	90%	4º	37%	1º
	Rondônia	38%	2º	52%	2º	56%	2º	37%	1º	27%	1º	42%	1º	48%	2º
	Roraima	100%	4º	100%	3º	100%	3º	100%	4º	33%	3º	80%	4º	53%	3º
	Tocantins	36%	2º	36%	1º	32%	1º	32%	1º	29%	2º	29%	1º	35%	1º
Centro Oeste	Goiás	100%	4º	98%	3º	20%	1º	21%	1º	20%	1º	34%	1º	32%	1º
	Mato Grosso	22%	1º	99%	3º	99%	3º	63%	3º	55%	4º	67%	3º	60%	4º
	Mato Grosso do Sul	96%	3º	99%	3º	99%	3º	100%	4º	76%	4º	59%	2º	53%	3º
Sudeste	Espirito Santo	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	82%	4º	79%	4º	69%	4º
	Minas Gerais	69%	3º	61%	2º	45%	2º	56%	2º	33%	2º	65%	3º	55%	3º
	Rio de Janeiro	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	77%	4º	97%	4º	90%	4º
	São Paulo	23%	1º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	34%	3º	67%	3º	55%	3º
	Paraná	100%	4º	100%	4º	100%	4º	65%	3º	56%	4º	71%	3º	54%	3º
Sul	Rio grande Sul	100%	3º	78%	2º	86%	3º	94%	3º	59%	4º	75%	4º	69%	4º
	Santa Catarina	99%	3º	99%	3º	99%	3º	45%	2º	62%	4º	85%	4º	60%	4º

Fonte: elaboração própria com base em Mapa do Turismo<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Disponível em: <http://mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 21 ago. 2021.

Partimos da observação da cobertura do Mapa, bem como da localização nos quartis dos estados de cada uma das macrorregiões para iniciar nossa análise. Em 2004, na primeira versão do Mapa do Turismo, os estados do Sul apresentavam coberturas bastante altas, estando localizados no terceiro quartil, Santa Catarina e o Rio Grande do Sul<sup>28</sup>, e o Paraná, no quartil superior. Na versão de 2006, o Rio Grande do Sul, mudou de posição saindo do terceiro para o segundo quartil, mas mantendo uma alta porcentagem de cobertura, enquanto Paraná e Santa Catarina mantiveram sua cobertura e posições. Na versão seguinte, 2009, o Rio Grande do Sul, que voltou a subir para o terceiro quartil. A Região Sul, na versão de 2013, teve uma queda e nenhum estado ocupava o quartil superior, 67% deles encontravam-se no terceiro quartil e 33% no segundo. Na versão de 2016, todos os estados subiram para o quartil superior, mas apenas o Rio Grande do Sul aumentou o seu percentual de municípios no Mapa. Em 2017, no entanto, mesmo aumentando o percentual de seus estados no Mapa, o Paraná desceu do quartil superior e os demais se mantiveram. Por fim, em 2019, todos os estados da Região Sul mantiveram suas posições nos quartis, mesmo tendo, todos eles, sofrido quedas no percentual de suas coberturas.

Ao longo de todo o período, a Região Sul manteve-se, salvo exceções, ocupando os quartis mais altos. A única queda significativa da cobertura foi de Santa Catarina no ano de 2013, quando passou de 99% de seus municípios na versão anterior para 45% nesta versão, e foi também o único momento em que algum estado da região contou com menos de 50% de seus municípios no Mapa. Conquanto os estados da Região Sul ocupassem posições altas durante todo período analisado, podemos perceber que se beneficiou dos constrangimentos impostos pelo Governo Federal, já que nos anos de 2016 e 2019 - subsequentes às resoluções mencionadas no capítulo anterior - as quedas na cobertura dos estados desta região não foram acompanhadas de quedas de posições nos quartis. Na verdade, em 2016 ocorreu justamente o oposto: ascensão de todos os estados do Sul para o quartil superior.

A Região Sudeste seguiu caminho semelhante. Em 2004 teve apenas um ponto fora da curva: o Estado de São Paulo, que tinha somente 23% de seus municípios no Mapa e estava localizado no quartil inferior. Espírito Santo e Rio de Janeiro ocupavam o quartil superior e Minas Gerais, ocupando o terceiro quartil. Em 2006, o Sudeste teve duas mudanças: Minas Gerais passou a ocupar o segundo quartil enquanto São Paulo passou a inserir todos os seus

---

<sup>28</sup> Optamos por alocar o Rio Grande do Sul no terceiro quartil no ano de 2004 pois havia nesta versão, oito estados com 100% de seus municípios no Mapa, o que impossibilitaria a divisão por quartis. O seu percentual arredondado é de 100%, mas este estado tinha 496 de seus 497 municípios no Mapa, enquanto os demais estados na mesma posição continham a totalidade de seus municípios no Mapa, motivo pelo qual o escolhemos para ser posicionado no terceiro quartil.

municípios no Mapa, saindo do quartil inferior para o superior. Na versão de 2009, Rio de Janeiro, São Paulo e o Espírito Santo mantiveram-se no quartil superior - todos com 100% de seus municípios no Mapa - enquanto Minas Gerais sofreu outra queda no percentual de seus municípios, passando para 45%, mas posicionado ainda no segundo quartil. Na versão seguinte do Mapa, 2013, todos os estados da Região Sudeste mantiveram suas posições e Minas Gerais teve um aumento de cobertura de 11%, eram 75% dos estados da região no quartil superior. Já na versão de 2016, quando houve o enxugamento do percentual de municípios no Mapa do Turismo Brasileiro, o Sudeste não se saiu tão bem quanto o Sul: todos estados tiveram quedas percentuais no total de municípios incluídos no Mapa e apenas Espírito Santo e Rio de Janeiro mantiveram-se no quartil superior. Minas Gerais se manteve no segundo quartil e São Paulo sofreu queda para o terceiro quartil. No ano de 2017, em que quase todos os estados aumentaram sua cobertura: Minas Gerais subiu para o terceiro quartil, juntando-se a São Paulo, enquanto os demais estados se mantiveram no quartil superior, ainda que o Espírito Santo tenha sofrido queda percentual de municípios nesse ano. Na última versão do Mapa do Turismo todos os estados do Sudeste tiveram diminuição de suas coberturas, mas mantiveram-se nos mesmos quartis em que estavam anteriormente.

Apesar de não tão próspera quanto o Sul, a Região Sudeste trilhou, no período analisado, um caminho relativamente estável e atualmente conta com 50% de seus estados ocupando o quartil superior. A posição de São Paulo em 2004, no quartil inferior, foi temporária e depois o estado se manteve nos quartis mais altos. Minas Gerais, o estado com maior número de municípios no país, esteve por vários anos consecutivos ocupando o segundo quartil, mas já ocupa o terceiro nas duas últimas versões do Mapa. De maneira geral, a transição de 2013 para 2016 não afetou muito a região e a recuperação de 2017 perdurou na versão seguinte do Mapa.

O Centro-Oeste brasileiro tinha, em 2004, apenas um ponto mais extremo: o Mato Grosso, com 22% dos municípios no Mapa, localizava-se no quartil inferior, enquanto o Mato Grosso do Sul e Goiás tinham cobertura bem mais alta, com 96% e 100% respectivamente. Em 2006, o Mato Grosso, com um aumento de 77% de seus municípios no Mapa, saltou para o terceiro quartil e todos os estados da região contavam com 99% de cobertura. Em 2009 houve uma queda abrupta: Goiás passou a ter uma cobertura de apenas 20% e caiu para o quartil inferior. Na versão de 2013, a cobertura do Mato Grosso do Sul subiu apenas 1% mas o estado passou para o quartil superior, tendo os demais estados permanecido em suas posições. Na versão de 2016, mesmo sofrendo quedas no percentual de seus municípios, todos

os estados do Centro-Oeste mantiveram suas posições. Já na versão de 2017, quando houve uma grande retomada da cobertura entre os estados brasileiros, tanto o Mato Grosso, quanto o Mato Grosso do Sul (que junto com o Espírito Santo, foram os únicos estados brasileiros a diminuir percentualmente seus municípios no Mapa nessa versão), caíram de posição e passaram a ocupar o terceiro e o segundo quartis, respectivamente. No ano de 2019 houve uma breve recuperação e o Mato Grosso subiu para o quartil superior enquanto o Mato Grosso do Sul foi elevado ao terceiro quartil, mesmo tendo pequenas quedas em suas coberturas.

Em síntese, o estado do Goiás se manteve no quartil inferior desde o ano de 2009 e não voltou a subir, mas Mato Grosso e Mato Grosso do Sul se comportaram de maneiras um pouco semelhante aos estados das Regiões Sul e Sudeste. Mantiveram-se oscilantes, mas ocuparam majoritariamente os quartis superiores entre 2004 e 2013 e foram beneficiados nas versões de 2016 e 2019, após os constrangimentos, embora não tanto quando os estados do Sul e o Sudeste, não apresentando bom desempenho no ano de 2017.

O Nordeste manteve certa homogeneidade ao longo do período analisado, mas no sentido oposto ao das regiões que já abordamos. Em 2004, de seus nove estados apenas Sergipe cobria 100% dos seus municípios, encontrando-se no quartil superior, enquanto Alagoas encontrava-se no terceiro quartil. Três estados - Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte - encontravam-se no segundo quartil enquanto quatro estados - Bahia, Maranhão, Paraíba e Piauí - encontravam-se no quartil inferior, todos com menos de 25% de seus municípios no Mapa. Na segunda versão do Mapa, em 2006, a Região Nordeste teve uma considerável alteração, sendo que, de quatro, passou a seis estados no quartil inferior; dois se situaram no segundo quartil - Piauí, que caiu, e Ceará que se manteve -; e dois no quartil superior - Sergipe, que se manteve, e Alagoas que subiu. Na versão seguinte do Mapa, Sergipe e Alagoas se mantiveram no quartil superior; Bahia, Maranhão e Pernambuco, no inferior; e o Piauí, no segundo. Mas Paraíba e Rio Grande do Norte subiram do quartil inferior para se posicionarem no segundo, enquanto o Ceará caiu para o quartil inferior. Em 2013, Piauí e Paraíba subiram para o terceiro quartil; Pernambuco subiu para o segundo, saindo do quartil inferior, enquanto Alagoas caiu do quartil superior para o segundo quartil. Os demais estados se mantiveram nas posições que ocupavam em 2009 e a Região ficou com apenas um estado (o que representa 11%), Sergipe, no quartil superior. Nesse ano 33% dos estados encontravam-se no quartil inferior, 33% no segundo e 22% no terceiro. Na versão de 2016, Paraíba e Piauí caíram para o quartil inferior; Sergipe saiu do quartil superior e passou a ocupar o terceiro quartil; Bahia e Ceará subiram do quartil inferior para o segundo quartil; Rio

Grande do Norte subiu para o terceiro quartil e Maranhão e Pernambuco mantiveram suas posições. Permaneceram no quartil inferior, Alagoas, Maranhão, Paraíba e Piauí. Nesta versão do Mapa do Turismo a Região Nordeste passou a ter 44% de seus estados no quartil inferior, 33% no segundo, 22% no terceiro e nenhum deles no quartil superior. Na versão seguinte, Maranhão, Pernambuco e Piauí se mantiveram nos quartis em que estavam; Bahia e Ceará desceram para o quartil inferior; Rio Grande do Norte, desceu para o segundo e, subiram, Paraíba e Alagoas, além de Sergipe, que voltou a ocupar o quartil superior. Por fim, em 2019, apenas o Ceará subiu, indo para o segundo quartil, enquanto Alagoas e Paraíba caíram suas posições e o restante dos estados se manteve.

Conforme antecipado, a Região Nordeste manteve certa homogeneidade, concentrando-se nos quartis mais baixos ao longo de todo o período. É relevante observar, no entanto, que, na versão de 2016, a região teve quedas relevantes, com muitos estados no quartil inferior e nenhum no superior. No ano seguinte não houve uma recuperação significativa e apenas Sergipe voltou a ocupar o quartil superior enquanto, em 2019, houve quedas nas coberturas dos estados de modo que, à exceção do Sergipe, todos passaram a ocupar o primeiro ou o segundo quartil.

A Região Norte do país seguiu uma trajetória semelhante à do Nordeste. Em 2004, o Norte era a região mais heterogênea no que diz respeito à distribuição de seus estados entre os quartis. De seus sete estados, somente o Pará estava no quartil inferior – com apenas 12% de seus municípios no Mapa – enquanto Acre, Rondônia e Tocantins ocupavam o segundo quartil; o Amazonas estava no terceiro; e Roraima e Amapá, ambos com 100% de seus municípios compondo o Mapa, estavam no quartil superior. Na versão de 2006, Pará e Tocantins estavam no quartil inferior com o mesmo quantitativo de 2004; Rondônia e Amazonas se colocavam no segundo quartil; Acre e Roraima no terceiro<sup>29</sup> e, apenas o Amapá, no quartil superior. Em 2009, todos os estados da região se mantiveram nas posições em que estavam em 2006 e as alterações de cobertura não foram significativas. Na versão do Mapa de 2013, à exceção de Rondônia, que desceu para o quartil inferior, e Roraima, que alcançou o quartil superior, todos os estados mantiveram-se nas posições; eram 43% dos estados no quartil inferior, 14% tanto no segundo quanto no terceiro e 29% no quartil superior. No ano de 2016, Amazonas caiu para o quartil inferior e Roraima desceu do quartil superior. Subiram, Pará e Tocantins para o terceiro quartil. Rondônia se manteve no quartil inferior. Nesta versão

---

<sup>29</sup> Roraima se manteve com 100% de seus municípios no Mapa, mas saiu do quartil superior por ter menor número de Regiões Turísticas. Tivemos que fazer essa escolha porque na versão de 2006, contávamos com mais de sete estados com 100% de seus municípios no Mapa.

do Mapa nenhum estado da Região Norte encontrava-se no quartil superior; eram 29% tanto no primeiro quanto no segundo e 43% dos estados ocupavam o terceiro quartil. No ano seguinte, caíram apenas o Acre, para o segundo, e Tocantins, para o quartil inferior. Rondônia se manteve no mesmo e todos os outros estados do Norte subiram um quartil ficando, Amazonas no segundo; Amapá, no terceiro; e Pará e Roraima no quartil superior. Enquanto o Mapa de 2017 foi, para os estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, uma edição de manutenção ou queda de posições, para os estados da Região Norte ele foi uma versão de recuperação, ainda que não muito significativa. Em 2019, no entanto, Amazonas, Rondônia e Goiás mantiveram suas posições; Roraima caiu do quartil superior; Pará passou do quartil superior para o inferior; subiram o Acre, para o terceiro quartil, e Amapá, para o quartil superior.

Chama atenção que, a partir da quinta versão do Mapa do Turismo, alguns fatores alteraram substantivamente os percentuais gerais de cobertura dos estados. Lembre-se aqui as duas resoluções do Ministério do Turismo que influenciaram os Mapas de 2016 adiante: a Portaria nº 335 de 30 de dezembro de 2013, que determinou o repasse de pelo menos 90% dos recursos para os municípios pertencentes ao Mapa, e a Portaria nº 205 de 9 de dezembro de 2015, que estabeleceu novos critérios compulsórios para a inserção dos municípios no Mapa. Importante também foi a Portaria nº 192 de 27 de dezembro de 2018, que acrescentou critérios para a inclusão de municípios e afetou a cobertura dos estados no ano de 2019. Na versão de 2016, somente Santa Catarina e o Pará aumentaram o seu percentual de municípios (e galgaram novas posições), enquanto todos os demais tiveram queda e nenhum estado contava, em 2016, 2017 ou 2019, com a totalidade de seus municípios integrando o Mapa. Com o acréscimo de critérios para a inserção de municípios no Mapa promulgada pela Portaria nº 192/2018, houve queda no percentual total de municípios no Mapa de 2019 e, à exceção do Maranhão, Rio Grande do Norte, Rondônia e Tocantins, todos os estados diminuíram seu percentual de municípios integrantes ao Mapa. Compreendemos que estas medidas dividiram em dois o nosso período de análise, uma parte contendo as versões do Mapa de 2004 a 2013 e outra contendo as de 2016 a 2019.

Percebemos que, apesar de existirem mobilidades e distinções internas, as macrorregiões apresentaram comportamentos distintos. Na direção da nossa hipótese, os estados do Sul e do Sudeste se destacaram por se manterem nas posições mais elevadas enquanto estados do Norte e Nordeste se mantiveram nas mais baixas. O Centro-Oeste, apesar

de poucas vezes ter seus estados no quartil superior, manteve percentuais altos de municípios no Mapa.

## 5.2 PIB

O PIB também é um relevante indicativo que pode nos proporcionar análises acerca de como as dimensões das economias estaduais são relevantes, ou não para o desenvolvimento da atividade turística e para a inserção dos municípios no Mapa. Partimos da hipótese de base de que os estados com maior participação no PIB nacional estariam localizados nos quartis mais altos do Mapa enquanto as menores economias se manteriam nos quartis inferiores. Além disso acreditamos que, nos períodos de enxugamento do Mapa do Turismo, em 2016 e 2019, as maiores economias brasileiras seriam as mais beneficiadas. Utilizamos o PIB de 2017 para estabelecermos uma análise mais confiável, uma vez que, apesar de já estarem disponíveis dados sobre o PIB estadual de 2018, ainda não temos o PIB *per capita* (próxima análise que estabeleceremos neste capítulo) desse último ano.

Para tipificar suas variações, foram construídos quatro agrupamentos de PIB, a partir da distribuição dos valores encontrados para 2017: até R\$ 50 milhões; R\$ 50 a R\$ 100 milhões; R\$ 100 a R\$ 200 milhões; e acima de R\$ 200 milhões<sup>30</sup>. A Tabela 7 a seguir apresenta a evolução de coberturas e quartis dos estados agrupados nestas categorias ao longo dos Mapas.

---

<sup>30</sup> A partir da distribuição dos valores da participação no PIB nacional de cada estado brasileiro, o agrupamento que estabelecemos foi feito de forma discricionária por meio da percepção da aproximação do montante de cada Unidade Federativa e distinguidos quatro grupos de valores que consistiram na definição utilizada. A conformação do agrupamento não obedeceu nenhuma técnica específica de convergência de valores ou cluster, bem como não foram consideradas as participações dos setores da economia no PIB, uma vez que consideramos a despesa estadual em turismo, bem como a despesa estadual per capita em turismo como outras variáveis independentes. A tabela com a distribuição dos valores por estado e agrupamentos gerados encontra-se no Apêndice A.

Tabela 7 – Coberturas e quartis dos estados por versão do Mapa do Turismo e por PIB

PIB	Estado	Mapa 2004		Mapa 2006		Mapa 2009		Mapa 2013		Mapa 2016		Mapa 2017		Mapa 2019	
		Cobertura	Quartil												
Até 50 milhões	Acre	59%	2º	82%	3º	82%	3º	73%	3º	45%	3º	64%	2º	59%	3º
	Amapá	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	31%	2º	75%	3º	63%	4º
	Piauí	24%	1º	54%	2º	55%	2º	57%	3º	16%	1º	34%	1º	13%	1º
	Rondônia	38%	2º	52%	2º	56%	2º	37%	1º	27%	1º	42%	1º	48%	2º
	Roraima	100%	4º	100%	3º	100%	3º	100%	4º	33%	3º	80%	4º	53%	3º
	Sergipe	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	49%	3º	77%	4º	61%	4º
	Tocantins	36%	2º	36%	1º	32%	1º	32%	1º	29%	2º	29%	1º	35%	1º
50 a 100 milhões	Alagoas	61%	3º	100%	4º	100%	4º	49%	2º	27%	1º	66%	3º	49%	2º
	Amazonas	66%	3º	66%	2º	71%	2º	47%	2º	23%	1º	48%	2º	39%	2º
	Maranhão	9%	1º	24%	1º	27%	1º	31%	1º	21%	1º	24%	1º	25%	1º
	Mato Grosso do Sul	96%	3º	99%	3º	99%	3º	100%	4º	76%	4º	59%	2º	53%	3º
	Paraíba	22%	1º	26%	1º	53%	2º	61%	3º	20%	1º	45%	2º	30%	1º
	Rio Grande do Norte	37%	2º	49%	1º	52%	2º	45%	2º	39%	3º	45%	2º	47%	2º
100 a 200 milhões	Ceará	50%	2º	57%	2º	27%	1º	34%	1º	32%	2º	40%	1º	37%	2º
	Espírito Santo	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	82%	4º	79%	4º	69%	4º
	Goiás	100%	4º	98%	3º	20%	1º	21%	1º	20%	1º	34%	1º	32%	1º
	Mato Grosso	22%	1º	99%	3º	99%	3º	63%	3º	55%	4º	67%	3º	60%	4º
	Pará	12%	1º	12%	1º	28%	1º	16%	1º	45%	3º	90%	4º	37%	1º
	Pernambuco	50%	2º	28%	1º	39%	1º	39%	2º	31%	2º	56%	2º	41%	2º
Acima de 200 milhões	Bahia	22%	1º	33%	1º	37%	1º	37%	1º	28%	2º	36%	1º	32%	1º
	Minas Gerais	69%	3º	61%	2º	45%	2º	56%	2º	33%	2º	65%	3º	55%	3º
	Paraná	100%	4º	100%	4º	100%	4º	65%	3º	56%	4º	71%	3º	54%	3º
	Rio de Janeiro	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	77%	4º	97%	4º	90%	4º
	Rio Grande do Sul	100%	3º	78%	2º	86%	3º	94%	3º	59%	4º	75%	4º	69%	4º
	Santa Catarina	99%	3º	99%	3º	99%	3º	45%	2º	62%	4º	85%	4º	60%	4º
	São Paulo	23%	1º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	34%	3º	67%	3º	55%	3º

Fonte: elaboração própria com base em Mapa do Turismo<sup>31</sup> e IBGE<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Disponível em: <http://mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 21 ago. 2021.

<sup>32</sup> Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101679\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101679_informativo.pdf). Acesso em: 21 ago. 2021.

São sete os estados brasileiros com o PIB inferior a 50 milhões de reais (Acre, Amapá, Piauí, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins) e, dentre eles, a variação do percentual de municípios inseridos no Mapa do Turismo é bastante heterogênea, apesar de não ter oscilado muito ao longo das sete versões do Mapa. Em 2004, três desses estados encontravam-se no quartil superior, três no segundo quartil, e um no inferior. Em 2006 e 2009, temos dois no superior, dois no terceiro quartil, dois no segundo, e um no quartil inferior. Em 2013 voltamos a ter três no superior (43%), dois no terceiro quartil (29%), e dois no inferior (29%). Já em 2016, quando percebemos a primeira e maior alteração no formato do Mapa, nenhuma das economias menores encontrava-se no quartil superior; eram 29% tanto no inferior quanto no segundo quartil e 43% no terceiro quartil. Mas, após um breve aumento no percentual de municípios inseridos no Mapa na versão de 2017, houve uma recuperação das menores economias e dois estados voltaram para o quartil superior, ficando um no terceiro quartil, um no segundo e três no quartil inferior. Em 2019, houve a segunda queda do percentual de municípios no Mapa: o quantitativo de dois estados no quartil superior permaneceu, ficando dois no terceiro quartil, um no segundo e dois estados no quartil inferior.

Com PIB entre R\$50 e R\$100 milhões, temos seis estados: Alagoas, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba e Rio Grande do Norte. Em 2004, nenhum desses estava no quartil superior, três deles estavam no terceiro quartil, um no segundo e dois no quartil inferior. Em 2006, Alagoas subiu para o quartil superior, havia apenas um estado no terceiro, um no segundo e três estados desse grupo estavam no quartil inferior. Em 2009, dois estados subiram do quartil inferior, restando apenas um nessa posição; três estados encontravam-se no segundo, um no terceiro e um estado um no quartil superior. Na versão de 2013, apesar de ter havido uma alteração entre os estados em cada posição, como Alagoas que caiu para o segundo quartil, e o Mato Grosso do Sul que subiu para o quartil superior, permanecemos com o mesmo quantitativo de quartis que existia em 2009, 50% no segundo quartil, e 17% em cada um dos demais. Já em 2016, houve uma oscilação maior e três estados passaram a pertencer ao quartil inferior (50%) e um em cada uma das outras posições. Em 2017, Mato Grosso do Sul, que se encontrava no quartil superior, caiu de posição, mas vários dos estados que encontravam-se no quartil inferior subiram de posição; passamos, então a ter apenas um estado no quartil inferior, quatro no segundo e um estado no terceiro quartil, com mais nenhum estado no quartil superior. Em 2019 também não havia nenhum estado no quartil superior, mas alguns deles alteraram sua posição e temos a seguinte configuração: dois estados no quartil inferior, três no segundo quartil e um no terceiro. O grupo dos estados com

PIB entre 50 e 100 milhões teve, de maneira geral coberturas inferiores às dos estados com PIB inferior a 50 milhões e, na versão de 2017, quando houve alguma recuperação após os constrangimentos sofridos em 2016, o grupo aumentou sua cobertura, mas não conseguiu recuperar-se com relação às posições ocupadas nos quartis.

Com PIB entre R\$100 milhões e R\$200 milhões, temos outros seis estados: Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Pará e Pernambuco. Na versão do Mapa de 2004, dois deles encontravam-se no quartil superior, dois no segundo e dois no quartil inferior. Em 2006, essa configuração se alterou para dois estados no quartil inferior, um no segundo, dois no terceiro e um no quartil superior. Em 2009 tivemos quatro estados no quartil inferior, um no terceiro e um no superior. Em 2013, três se situavam no quartil inferior (50%), e um em cada uma das outras posições. Na versão de 2016, temos mais permanências que alterações: Goiás permaneceu no quartil inferior, Pernambuco no segundo, Mato Grosso continuou no terceiro quartil e o Espírito Santo se manteve no superior. As alterações foram o Ceará e o Pará, que saíram do quartil inferior para o segundo e o terceiro quartis, respectivamente. Nesse ano tivemos 17% dos estados no segundo e no terceiro quartil, cada e 33% no quartil inferior e no superior, cada. Em 2017, o Ceará voltou para o quartil inferior, e o Pará subiu para o quartil superior enquanto os demais estados permaneceram nas posições em que estavam, ficando: dois estados no quartil inferior, um no segundo, um no terceiro e dois no quartil superior. Em 2019 o Ceará voltou a sair do quartil inferior, o Mato Grosso subiu para o superior, o Pará desceu do quartil superior para o inferior. Não restou nenhum estado no terceiro quartil e dois estados ocupavam cada uma das demais posições.

As maiores economias brasileiras são os estados da Bahia, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, todos eles com PIB superior a 200 milhões de reais. Desde o início da série temporal, percebemos que estes são os estados que tiveram maiores coberturas e ocuparam posições mais altas nos quartis. Em 2004, dois deles encontravam-se no quartil inferior, três no terceiro quartil e dois no superior. Em 2006, São Paulo subiu do quartil inferior para o superior, enquanto Paraná e Rio de Janeiro aí se mantiveram e a Bahia caiu para o quartil inferior. Em 2009 houve apenas uma alteração: o Rio Grande do Sul, que saiu do segundo para o terceiro quartil, deixando a configuração com um estado no quartil inferior, um no segundo, dois no terceiro e três estados no quartil superior. Em 2013, Santa Catarina e Paraná caíram para o segundo e o terceiro quartis, respectivamente; eram 14% no quartil inferior, e 29% no segundo, terceiro e no quartil superior, cada. Na versão de 2016 percebemos que, não obstante a queda de cobertura de

quase todos os estados dessa categoria (a exceção foi Santa Catarina), as duas únicas manutenções de posição foram os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro e uma única queda, São Paulo, que saiu do quartil superior para o terceiro quartil. Todos os demais estados subiram suas posições com relação aos quartis; eram 29% no segundo quartil, 14% no terceiro e 57% dos estados no quartil superior. Na versão seguinte três estados se mantiveram suas posições, mas o Paraná caiu do quartil superior, enquanto a Bahia voltou para o inferior e Minas Gerais subiu do segundo para o terceiro quartil. No ano de 2019, apesar de todos os estados diminuírem suas coberturas, não houve alteração em suas posições nos quartis.

Analisando a posição dos estados com relação ao seu PIB, na direção da confirmação da segunda hipótese, podemos perceber que as maiores economias brasileiras foram fortemente beneficiadas, principalmente quando observamos o ponto de virada do Mapa que é o ano de 2016. Enquanto quase todos os estados diminuíram seu percentual de municípios no Mapa, os estados do grupo com PIB entre 100 e 200 milhões de reais, bem como os estados com maior PIB do Brasil, se mantiveram ou subiram suas posições nos quartis, mesmo contando todos eles – sendo Santa Catarina e o Pará as exceções – com quedas em seus percentuais. Nestes dois grupos, no ano de 2016, apenas um estado – o Goiás – encontrava-se no quartil inferior, mas já no ano de 2017, que foi de recuperação das coberturas e em que os estados do primeiro e segundo grupo obtiveram alguma recuperação, mais estados dos grupos das maiores economias caíram para o quartil inferior. Nos dois grupos com menor PIB, a análise para este momento de mudança é bem próxima ao oposto do que percebemos com os grupos das maiores economias brasileiras. No ano de 2016, muitos estados caíram de posição nos quartis e tiveram reduções significativas de coberturas, principalmente entre os de menor PIB, e alguns se mantiveram, mas muito poucos estados desses dois grupos conseguiram galgar posições e entre estes treze estados, apenas um encontrava-se no quartil superior. No ano de 2017 houve um aumento geral nas coberturas dos estados e uma breve recuperação de posições que, de maneira geral, foi mantida para 2019. Mas é interessante observar que os estados com menor PIB (até R\$50 milhões) tiveram, de maneira geral, situação melhor que a dos estados com PIB entre 50 e 100 milhões.

### **5.3 O PIB per capita**

Escolhemos trabalhar com o PIB *per capita* por ser um indicador que considera a divisão da riqueza de cada estado por sua população, representando seu nível de

desenvolvimento econômico, o que difere da variável anterior, que privilegia a participação de cada estado no PIB nacional, e permite ir além dos seus valores absolutos. Desse modo, pretendemos compreender como a divisão da riqueza pela população de cada estado influencia sua posição relativa considerando a cobertura de municípios no Mapa do Turismo Brasileiro. Partimos da hipótese de que os estados com maior PIB *per capita* ocuparão os quartis superiores, enquanto os com menor PIB *per capita* ocuparão os quartis inferiores. O pressuposto é que estados mais desenvolvidos economicamente teriam maior capacidade de mobilizar seus municípios para inserção dos respectivos Mapas.

Para essa análise, dividimos os estados em três categorias: PIB *per capita* menor que 20 mil reais, entre 20 e 30 mil reais e acima de 30 mil reais. Doze estados encontram-se na primeira categoria com PIBs *per capita* entre 12 e 19 mil reais, aproximadamente, sete estados encontram-se na segunda e sete na terceira, com a liderança de São Paulo, com PIB *per capita* de mais de 47 mil reais<sup>33</sup>. Na Tabela 6, a seguir, é apresentada a cobertura e posição nos quartis para os estados vinculados a cada agrupamento.

---

<sup>33</sup> A partir da distribuição dos valores da participação no PIB *per capita* nacional de cada estado brasileiro, o agrupamento que estabelecemos foi feito de forma discricionária por meio da percepção da aproximação do montante de cada Unidade Federativa e distinguidos três grupos de valores que consistiram na definição utilizada. A conformação dos agrupamentos não obedeceu nenhuma técnica específica de convergência de valores ou cluster. A tabela com a distribuição dos valores por estado e agrupamentos gerados encontra-se no Apêndice B.

Tabela 8 – Coberturas e quartis dos estados por versão do Mapa do Turismo e por PIB *per capita*

PIB per capita	Estado	Mapa 2004		Mapa 2006		Mapa 2009		Mapa 2013		Mapa 2016		Mapa 2017		Mapa 2019	
		Cobertura	Quartil												
Até 20 mil reais	Acre	59%	2º	82%	3º	82%	3º	73%	3º	45%	3º	64%	2º	59%	3º
	Alagoas	61%	3º	100%	4º	100%	4º	49%	2º	27%	1º	66%	3º	49%	2º
	Amapá	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	31%	2º	75%	3º	63%	4º
	Bahia	22%	1º	33%	1º	37%	1º	37%	1º	28%	2º	36%	1º	32%	1º
	Ceará	50%	2º	57%	2º	27%	1º	34%	1º	32%	2º	40%	1º	37%	2º
	Maranhão	9%	1º	24%	1º	27%	1º	31%	1º	21%	1º	24%	1º	25%	1º
	Pará	12%	1º	12%	1º	28%	1º	16%	1º	45%	3º	90%	4º	37%	1º
	Paraíba	22%	1º	26%	1º	53%	2º	61%	3º	20%	1º	45%	2º	30%	1º
	Pernambuco	50%	2º	28%	1º	39%	1º	39%	2º	31%	2º	56%	2º	41%	2º
	Piauí	24%	1º	54%	2º	55%	2º	57%	3º	16%	1º	34%	1º	13%	1º
Rio Grande do Norte	37%	2º	49%	1º	52%	2º	45%	2º	39%	3º	45%	2º	47%	2º	
Sergipe	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	49%	3º	77%	4º	61%	4º	
Entre 20 e 30 mil reais	Amazonas	66%	3º	66%	2º	71%	2º	47%	2º	23%	1º	48%	2º	39%	2º
	Espírito Santo	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	82%	4º	79%	4º	69%	4º
	Goiás	100%	4º	98%	3º	20%	1º	21%	1º	20%	1º	34%	1º	32%	1º
	Minas Gerais	69%	3º	61%	2º	45%	2º	56%	2º	33%	2º	65%	3º	55%	3º
	Rondônia	38%	2º	52%	2º	56%	2º	37%	1º	27%	1º	42%	1º	48%	2º
	Roraima	100%	4º	100%	3º	100%	3º	100%	4º	33%	3º	80%	4º	53%	3º
Tocantins	36%	2º	36%	1º	32%	1º	32%	1º	29%	2º	29%	1º	35%	1º	
Acima de 30 mil reais	Mato Grosso	22%	1º	99%	3º	99%	3º	63%	3º	55%	4º	67%	3º	60%	4º
	Mato Grosso do Sul	96%	3º	99%	3º	99%	3º	100%	4º	76%	4º	59%	2º	53%	3º
	Paraná	100%	4º	100%	4º	100%	4º	65%	3º	56%	4º	71%	3º	54%	3º
	Rio de Janeiro	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	77%	4º	97%	4º	90%	4º
	Rio Grande do Sul	100%	3º	78%	2º	86%	3º	94%	3º	59%	4º	75%	4º	69%	4º
	Santa Catarina	99%	3º	99%	3º	99%	3º	45%	2º	62%	4º	85%	4º	60%	4º
São Paulo	23%	1º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	34%	3º	67%	3º	55%	3º	

Fonte: elaboração própria com base em Mapa do Turismo<sup>34</sup> e IBGE<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Disponível em: <http://mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 21 ago. 2021.

<sup>35</sup> Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101679\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101679_informativo.pdf). Acesso em: 21 ago. 2021.

Já na primeira versão do Mapa podemos perceber que os estados com menor PIB *per capita* (Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) encontravam-se majoritariamente nas posições inferiores, enquanto os demais ocupavam as posições mais altas com relação aos quartis, em sua maioria. Na versão de 2004 do Mapa do Turismo, apenas dois, dos doze estados da primeira categoria, encontravam-se no quartil superior (Amapá e Sergipe), cinco estados encontravam-se no quartil inferior e quatro estavam no segundo e um deles no terceiro. Em termos percentuais, isso significa que, entre os estados com menor PIB *per capita*, 17% encontravam-se no quartil superior e 42% dos estados encontravam-se no quartil inferior. Nas versões seguintes do Mapa, 2006, 2009 e 2013, houve algumas alterações que diminuíram um pouco essa discrepância percentual. Em 2006, Alagoas, Amapá e Sergipe ocupavam o quartil superior, representando 25% dos estados, outros 25% encontravam-se no terceiro quartil, 17% no segundo e outros seis estados ocupavam o quartil inferior (50% dos estados). Em 2009, o Ceará caiu para o quartil inferior e a Paraíba e o Rio Grande do Norte subiram dele, permanecendo, ainda, 42% dos estados no quartil inferior, enquanto 25% dos estados encontravam-se no superior, mas apenas 8% no terceiro. Em 2013, apenas Alagoas caiu de posição e Paraíba, Pernambuco e Piauí subiram. Nesse ano os percentuais representam 33% dos estados no quartil inferior, 25% no segundo e 25% no terceiro quartis e 17% dos estados no quartil superior. Na versão de 2016 ocorreu outra queda entre os estados com menor PIB *per capita* e nenhum deles ocupava mais o quartil superior, enquanto 33% deles ocuparam cada um dos outros quartis. Em 2017, Pará e Sergipe subiram para o quartil superior, representando 17% dos estados neste quartil e 33% mantiveram-se no quartil inferior. Na última versão do Mapa ainda temos dois estados ocupando o quartil superior e voltamos a ter cinco estados (42%) ocupando o quartil inferior.

Na segunda categoria encontram-se os sete estados com PIB *per capita* entre 20 e 30 mil reais, são eles: Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Rondônia, Roraima e Tocantins. Na primeira versão do Mapa, nenhum dos estados encontrava-se no quartil inferior e três estados (43%) localizavam-se no quartil superior: Espírito Santo, Goiás e Roraima. Em 2006, Goiás e Roraima saíram do quartil superior e o Tocantins passou para o quartil inferior. Havia, portanto, 14% dos estados desse grupo no quartil inferior, 43% no segundo, 29% no terceiro e 14% no superior. Na versão de 2009, apenas Goiás mudou de posição, caindo do terceiro para o quartil inferior, enquanto todos os outros estados permaneceram nas posições em que estavam em 2006 e passando para 29% os estados no quartil inferior. Em 2013,

Roraima subiu para o quartil superior; Rondônia caiu do segundo quartil para o quartil inferior e os demais permaneceram nas posições anteriores. Tínhamos nesta versão, então, 29% dos estados no quartil superior, 43% no inferior e os outros 29% no segundo quartil. Na versão de 2016, apenas o Espírito Santo se manteve no quartil superior. Nesta versão do Mapa se mantiveram 43% dos estados no quartil inferior e 29% no segundo, mas apenas 14% no superior e outros 14% no terceiro quartil. Em 2017, Roraima subiu para o quartil superior e a configuração ficou a seguinte: 29% dos estados no quartil superior, 14% no terceiro quartil, 14% no segundo e 43% dos estados no quartil inferior. Por fim, na versão do Mapa de 2019, Roraima voltou a cair para o terceiro quartil, desta forma, 29% dos estados no encontravam-se no quartil inferior, no segundo e no terceiro, cada e 14% dos estados no quartil superior. Os estados deste grupo sofreram mudanças significativas desde a primeira versão do Mapa, mas vale notar que desde o ano de 2016, em que houve constrangimento geral ao número de municípios incluídos no mapa, eles perderam tanto em termos de cobertura quanto em quedas em suas posições. No ano de 2017 lograram alguma recuperação, mas logo na versão seguinte, que também foi de enxugamento do Mapa, voltaram a perder.

Com relação aos estados com maior PIB *per capita* do Brasil, apenas no ano de 2004 havia estados no quartil inferior: Mato Grosso e São Paulo (29%). Neste mesmo ano havia dois estados (29%) ocupando o quartil superior e outros três o terceiro quartil (43%). Já na versão de 2006, São Paulo passou para o quartil superior e o Mato Grosso para o terceiro quartil, ficando 43% dos estados no quartil superior, 43% no terceiro quartil e um estado, o Rio Grande do Sul, no segundo quartil (14%), já não havendo mais nenhum estado no quartil inferior, o que se manteve por todo o restante da série temporal. Em 2009 os estados permaneceram nas posições em que estavam em 2006, à exceção do Rio Grande do Sul que subiu do segundo para o terceiro quartil. Em 2013 houve duas quedas - Paraná e Santa Catarina - e uma ascensão, o Mato Grosso do Sul. Neste ano a cobertura era, percentualmente, a mesma de 2006. Na versão de 2016, apesar de todos os estados, exceto Santa Catarina, terem diminuído suas coberturas, em sentido oposto ao que ocorreu com os estados de menor PIB *per capita*, apenas um dos estados com maiores PIB *per capita* caiu de posição: São Paulo, que saiu do quartil superior para o terceiro quartil. Nessa versão do Mapa, seis, dos sete estados (86%) encontravam-se no quartil superior, apenas um (14%) no terceiro quartil e nenhum deles no segundo quartil ou no quartil inferior. Em 2017, quando alguns dos estados de outras categorias se recuperavam, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Paraná caíram de posições enquanto os demais se mantiveram. Por fim, em 2019, quando houve outra queda no

percentual de municípios no Mapa do Turismo Brasileiro, os estados desta categoria se mantiveram nos mesmos quartis em que estavam anteriormente ou subiram de posição (Mato Grosso, Mato e Grosso do Sul). Percentualmente no último Mapa do Turismo, o grupo dos estados com maior PIB *per capita* do país assumiu a seguinte configuração: 57% dos estados localizados no quartil superior e 43% deles, no terceiro quartil.

Os estados com maior PIB *per capita*, além de terem sempre ocupado os quartis superiores, ainda conseguiram se beneficiar ao manterem suas posições nos períodos em que houve queda percentual de municípios no Mapa, especialmente a partir de 2016, o que vai na direção da terceira hipótese. Isso ocorreu enquanto os estados com PIB *per capita* menor eram prejudicados nesses momentos marcados pela recessão econômica e estrangimento sobre a base tributária. A versão do Mapa do Turismo de 2017 proporcionou ligeira recuperação para alguns dos estados com menor PIB *per capita* enquanto conferiu, aos grupos dos estados com PIB *per capita* médio e alto, a manutenção ou ligeira queda de posições.

## 5.4 IDH

O IDH pode ser uma importante ferramenta analítica para entender padrões de implementação das políticas públicas em contextos heterogêneos como o brasileiro. Ele é calculado a partir de índices de renda, educação e saúde. Mas deve-se notar que, como as políticas de turismo brasileiras foram gestadas, inclusive a fim de aumentar os níveis de emprego e renda e desenvolver, de maneira regionalizada o país, utilizar o IDH enquanto variável independente nos leva a considerar dois caminhos possíveis: se a política nacional de turismo tem sido utilizada como instrumento de promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais ou se, em direção oposta, tem reforçado as iniquidades brasileiras de maneira a valorizar o turismo nos estados que já possuem os mais altos IDHs. Apostamos nessa segunda hipótese.

A última publicação do IDH referente aos estados brasileiros pelo IBGE com base foi produzida com base nos dados do Censo 2010<sup>36</sup>. Para fins de categorização das variações no IDH de cada estado brasileiro, adotamos a classificação do documento do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, publicado em 2019, que determina quatro categorias: de 0,800 a 1,000, muito alto; de 0,700 a 0,799, alto; de 0,555 a 0,699, médio e 0,350 a 0,554 baixo (UNDP, 2019). O IDH dos estados brasileiros varia entre 0,631 e 0,783 e estabelecemos

---

<sup>36</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 09 ago. 2021.

a divisão entre estados com IDH médio e estados com IDH alto. Na Tabela 9 a seguir apresentamos cobertura e posição nos quartis para os estados vinculados a cada faixa de IDH.

Tabela 9 – Coberturas e quartis dos estados por versão do Mapa do Turismo e por IDH

IDH	Estado	Mapa 2004		Mapa 2006		Mapa 2009		Mapa 2013		Mapa 2016		Mapa 2017		Mapa 2019	
		Cobertura	Quartil												
Médio	Acre	59%	2º	82%	3º	82%	3º	73%	3º	45%	3º	64%	2º	59%	3º
	Alagoas	61%	3º	100%	4º	100%	4º	49%	2º	27%	1º	66%	3º	49%	2º
	Amazonas	66%	3º	66%	2º	71%	2º	47%	2º	23%	1º	48%	2º	39%	2º
	Bahia	22%	1º	33%	1º	37%	1º	37%	1º	28%	2º	36%	1º	32%	1º
	Ceará	50%	2º	57%	2º	27%	1º	34%	1º	32%	2º	40%	1º	37%	2º
	Maranhão	9%	1º	24%	1º	27%	1º	31%	1º	21%	1º	24%	1º	25%	1º
	Pará	12%	1º	12%	1º	28%	1º	16%	1º	45%	3º	90%	4º	37%	1º
	Paraíba	22%	1º	26%	1º	53%	2º	61%	3º	20%	1º	45%	2º	30%	1º
	Pernambuco	50%	2º	28%	1º	39%	1º	39%	2º	31%	2º	56%	2º	41%	2º
	Piauí	24%	1º	54%	2º	55%	2º	57%	3º	16%	1º	34%	1º	13%	1º
	Rio Grande do Norte	37%	2º	49%	1º	52%	2º	45%	2º	39%	3º	45%	2º	47%	2º
	Rondônia	38%	2º	52%	2º	56%	2º	37%	1º	27%	1º	42%	1º	48%	2º
	Sergipe	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	49%	3º	77%	4º	61%	4º
Tocantins	36%	2º	36%	1º	32%	1º	32%	1º	29%	2º	29%	1º	35%	1º	
Alto	Amapá	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	31%	2º	75%	3º	63%	4º
	Espírito Santo	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	82%	4º	79%	4º	69%	4º
	Goiás	100%	4º	98%	3º	20%	1º	21%	1º	20%	1º	34%	1º	32%	1º
	Mato Grosso	22%	1º	99%	3º	99%	3º	63%	3º	55%	4º	67%	3º	60%	4º
	Mato Grosso do Sul	96%	3º	99%	3º	99%	3º	100%	4º	76%	4º	59%	2º	53%	3º
	Minas Gerais	69%	3º	61%	2º	45%	2º	56%	2º	33%	2º	65%	3º	55%	3º
	Paraná	100%	4º	100%	4º	100%	4º	65%	3º	56%	4º	71%	3º	54%	3º
	Rio de Janeiro	100%	4º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	77%	4º	97%	4º	90%	4º
	Rio Grande do Sul	100%	3º	78%	2º	86%	3º	94%	3º	59%	4º	75%	4º	69%	4º
	Roraima	100%	4º	100%	3º	100%	3º	100%	4º	33%	3º	80%	4º	53%	3º
	Santa Catarina	99%	3º	99%	3º	99%	3º	45%	2º	62%	4º	85%	4º	60%	4º
São Paulo	23%	1º	100%	4º	100%	4º	100%	4º	34%	3º	67%	3º	55%	3º	

Fonte: elaboração própria com base em Mapa do Turismo<sup>37</sup> e IBGE<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Disponível em: <http://mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 21 ago. 2021.

<sup>38</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/pesquisa/37/0>. Acesso em: 21 ago. 2021.

Temos 14 estados com o IDH médio, são: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe, Tocantins. Na primeira versão do Mapa do Turismo, em 2004, cinco (36%) destes estados encontravam-se no quartil inferior - Bahia, Maranhão, Pará, Paraíba e Piauí -; seis (43%) no segundo - Acre, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rondônia e Tocantins -; dois (14%) no terceiro quartil - Alagoas e Amazonas -; e apenas um (7%), no quartil superior - Sergipe. Em 2006, sete estados encontravam-se no quartil inferior, representando 50% dos estados com IDH médio no Brasil, enquanto 14% (dois estados) encontravam-se no quartil superior. Em 2009, dois estados subiram do quartil inferior - Paraíba e Rio Grande do Norte - e um estado desceu para lá: o Ceará. Os demais estados se mantiveram nas posições em que estavam no Mapa anterior. Nesta versão, 43% dos estados desse grupo encontravam-se no quartil inferior, 36% no segundo quartil, 7% no terceiro e 14% no quartil superior. Em 2013, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Rondônia e Tocantins encontravam-se no quartil inferior, mantendo-se os 43% dos estados brasileiros com IDH médio, enquanto apenas Sergipe se mantinha no quartil superior, representando apenas 7% dos estados pertencentes a essa categoria. 29% encontravam-se no segundo quartil e 21% no terceiro. Na versão de 2016 apenas quatro estados mantiveram-se nas posições em que estavam em 2013, mas nenhum estado se manteve ou subiu para o quartil superior, enquanto 43% mantiveram-se no inferior; 29% estavam no segundo e 29% no terceiro quartil. A alteração percentual sofrida nesse ano de contingenciamento foi justamente a queda de Sergipe para o terceiro quartil, o que aconteceu pela primeira e única vez em toda a nossa série temporal. Em 2017 houve uma ligeira recuperação com Pará e o Sergipe subindo para o quartil superior (representando 14% dos estados desse grupo). Seis estados, 43%, se mantinham no quartil inferior e cinco estados (36%), estavam no segundo quartil. Houve uma queda mais significativa do número de estados que ocupavam o terceiro quartil que, de quatro, passam a apenas um: o Alagoas, representando apenas 7% dos estados do grupo. Em 2019 o Pará caiu do quartil superior para o inferior e apenas Sergipe permaneceu nessa posição, de modo que 43% dos estados com IDH médio mantiveram-se no quartil inferior, 43% encontravam-se no segundo, apenas 7% no terceiro e 7% no quartil superior.

Quanto aos estados com IDH alto, são doze: Amapá, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina e São Paulo. A localização desses estados é, de maneira geral, em toda a série temporal, inversamente proporcional à dos estados com IDH médio. Na versão de

2004 do Mapa do Turismo, apenas dois estados (17% dos estados com IDH alto) encontravam-se no quartil inferior - Mato Grosso e São Paulo -, nenhum estado encontrava-se no segundo quartil e 33% estavam no terceiro, enquanto 50% dos estados com IDH alto estavam no quartil superior. Em 2006, nenhum desses estados ocupava o quartil inferior, 17% estavam no segundo quartil, 42% no terceiro e 42% ocupavam o quartil superior. Em 2009 os mesmos estados encontravam-se no quartil superior e apenas Goiás estava no quartil inferior, posição que passou a ocupar em todas as versões seguintes, sendo o único estado com IDH alto a ocupar essa posição de 2009 a 2019. Em 2013 os percentuais eram: 50% dos estados de IDH alto no quartil superior, 25% deles no terceiro quartil, 17% no segundo e 8% dos estados dessa categoria no quartil inferior. Na versão do Mapa de 2016, os percentuais do quartil inferior e do segundo quartil permaneceram os mesmos, mas o dos estados no terceiro quartil era de 17% enquanto 58% dos estados ocupavam o quartil superior, diminuindo a proporção de estados no terceiro quartil para aumentar no quartil superior. Em 2017, esse alto percentual de estados ocupando o quartil superior diminuiu um pouco, aumentando o percentual do terceiro quartil. Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina ocupavam o quartil superior (42%); Amapá, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná e São Paulo estavam no terceiro quartil (42%); o Mato Grosso do Sul no segundo (8%); e o Goiás no quartil inferior (8%). Na versão de 2019 do Mapa do Turismo o grupo diminuiu sua cobertura, mas galgou posições e 50% dos estados brasileiros com IDH alto ocupavam o quartil superior (Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), apenas Goiás encontrava-se no quartil inferior (8%) e o restante dos estados dessa categoria estavam no terceiro quartil, representando 42% dos estados com IDH alto.

Em todas as versões do Mapa do Turismo, os estados com IDH alto ocupavam a maior parte das posições mais elevadas enquanto os estados com IDH médio concentravam-se, em sua maioria, nas mais baixas, confirmando a nossa hipótese. Nas versões de 2016 e 2019, em que houve redução do percentual de municípios no Mapa, o grupo dos estados com IDHs altos se beneficiou e, apesar de ter sofrido queda na cobertura de municípios dos estados, ampliou ainda mais sua posição nos quartis mais altos. Os estados com IDHs médios sofreram leve queda percentual em 2016, com apenas um estado caindo do quartil superior para o terceiro. Em 2017 esse último grupo teve uma ligeira recuperação no percentual de municípios no Mapa, mas queda de posições no terceiro quartil, sendo que em 2019 houve mais uma queda e a grande maioria dos estados de IDHs médios passaram a ocupar o segundo quartil ou o quartil inferior, com 86% dos estados nestes dois quartis mais baixos. Nesta

variável a mudança de padrão entre 2004 e 2013 e entre 2016 e 2019 não foi tão pronunciada quanto na seção anterior.

## **5.5 O partido do governador**

Nesta subseção vamos tentar compreender se o alinhamento dos governadores ao Executivo Nacional influenciou a proporção de seus municípios que integram o Mapa do Turismo. Partimos do pressuposto de que estados cujos governadores sejam de partidos da coalização do presidente possam ser beneficiados, contendo maior percentual de municípios integrando o Mapa do Turismo. Consideraremos os partidos de coalizão a cada ano de instituição do Mapa mediante a distribuição de pastas nos ministérios, à exceção do ano de 2019, em que utilizaremos outra estratégia metodológica. Uma vez que Jair Bolsonaro optou por não formar uma coalizão de governo nesse ano, e que os ministros de outros partidos que assumiram no início de seu mandato não foram escolhidos por serem de partidos da sua base de apoio – visto que esta não existia –, a estratégia adotada foi identificar os estados cujos governadores foram apoiadores do Presidente nas eleições de 2018 contra Fernando Haddad, no segundo turno, como proxy de partidos da coalizão presidencial. Os estados considerados como governados por opositores (ou independentes) do presidente foram os que não o apoiaram nas últimas eleições presidenciais<sup>39</sup>.

Na Tabela 10, a seguir, podemos confrontar cobertura e posição nos quartis dos estados governados por partidos da coalizão do presidente com aqueles que não o são.

---

<sup>39</sup> É verdade que desde o segundo semestre de 2019, efetivamente desde o final de 2019, alguns governadores reviram seu alinhamento ao Presidente, mas nossa opção se justifica por terem se mantido ao seu lado na maior parte de 2019, primeiro ano da nova gestão presidencial.

Tabela 10 - Coberturas e quartis dos estados por versão do Mapa do Turismo e por Coalizão (continua)

Coalizão	Estado	Mapa 2004		Coalizão	Estado	Mapa 2006	
		Cobertura	Quartil			Cobertura	Quartil
Não	Amapá	100%	4º	Não	Alagoas	100%	4º
	Bahia	22%	1º		Amapá	100%	4º
	Ceará	50%	2º		Amazonas	66%	2º
	Goiás	100%	4º		Bahia	33%	1º
	Minas Gerais	69%	3º		Ceará	57%	2º
	Pará	12%	1º		Mato Grosso	99%	3º
	Paraíba	22%	1º		Minas Gerais	61%	2º
	Rondônia	38%	2º		Pará	12%	1º
	São Paulo	23%	1º		Paraíba	26%	1º
	Sergipe	100%	4º		Rondônia	52%	2º
	Tocantins	36%	2º	Roraima	100%	3º	
Sim	Acre	59%	2º	São Paulo	100%	4º	
	Alagoas	61%	3º	Sergipe	100%	4º	
	Amazonas	66%	3º	Tocantins	36%	1º	
	Espírito Santo	100%	4º	Acre	82%	3º	
	Maranhão	9%	1º	Espírito Santo	100%	4º	
	Mato Grosso	22%	1º	Goiás	98%	3º	
	Mato Grosso do Sul	96%	3º	Maranhão	24%	1º	
	Paraná	100%	4º	Mato Grosso do Sul	99%	3º	
	Pernambuco	50%	2º	Paraná	100%	4º	
	Piauí	24%	1º	Pernambuco	28%	1º	
	Rio de Janeiro	100%	4º	Piauí	54%	2º	
	Rio Grande do Norte	37%	2º	Rio de Janeiro	100%	4º	
	Rio Grande do Sul	100%	3º	Rio Grande do Norte	49%	1º	
Roraima	100%	4º	Rio Grande do Sul	78%	2º		
Santa Catarina	99%	3º	Santa Catarina	99%	3º		

Tabela 10 - (continuação)

Coalizão	Estado	Mapa 2009		Coalizão	Estado	Mapa 2013	
		Cobertura	Quartil			Cobertura	Quartil
Não	Alagoas	100%	4º	Não	Alagoas	49%	2º
	Mato Grosso	99%	3º		Amazonas	47%	2º
	Minas Gerais	45%	2º		Ceará	34%	1º
	Rio Grande do Sul	86%	3º		Goiás	21%	1º
	Rondônia	56%	2º		Minas Gerais	56%	2º
	Roraima	100%	3º		Pará	16%	1º
	São Paulo	100%	4º		Paraná	65%	3º
	Tocantins	32%	1º		Rio Grande do Norte	45%	2º
Sim	Acre	82%	3º		Roraima	100%	4º
	Amapá	100%	4º		Santa Catarina	45%	2º
	Amazonas	71%	2º	São Paulo	100%	4º	
	Bahia	37%	1º	Tocantins	32%	1º	
	Ceará	27%	1º	Acre	73%	3º	
	Espírito Santo	100%	4º	Amapá	100%	4º	
	Goiás	20%	1º	Bahia	37%	1º	
	Maranhão	27%	1º	Espírito Santo	100%	4º	
	Mato Grosso do Sul	99%	3º	Maranhão	31%	1º	
	Pará	28%	1º	Mato Grosso	63%	3º	
	Paraíba	53%	2º	Mato Grosso do Sul	100%	4º	
	Paraná	100%	4º	Paraíba	61%	3º	
	Pernambuco	39%	1º	Pernambuco	39%	2º	
	Piauí	55%	2º	Piauí	57%	3º	
	Rio de Janeiro	100%	4º	Rio de Janeiro	100%	4º	
	Rio Grande do Norte	52%	2º	Rio Grande do Sul	94%	3º	
Santa Catarina	99%	3º	Rondônia	37%	1º		
Sergipe	100%	4º	Sergipe	100%	4º		

Tabela 10 - (continuação)

Coalizão	Estado	Mapa 2016		Coalizão	Estado	Mapa 2017	
		Cobertura	Quartil			Cobertura	Quartil
Não	Acre	45%	3º	Não	Acre	64%	2º
	Amapá	31%	2º		Amapá	75%	3º
	Amazonas	23%	1º		Amazonas	48%	2º
	Bahia	28%	2º		Bahia	36%	1º
	Ceará	32%	2º		Ceará	40%	1º
	Minas Gerais	33%	2º		Maranhão	24%	1º
	Pernambuco	31%	2º		Minas Gerais	65%	3º
	Piauí	16%	1º		Paraíba	45%	2º
					Pernambuco	56%	2º
Sim	Alagoas	27%	1º	Piauí	34%	1º	
	Espírito Santo	82%	4º	Alagoas	66%	3º	
	Goiás	20%	1º	Espírito Santo	79%	4º	
	Maranhão	21%	1º	Goiás	34%	1º	
	Mato Grosso	55%	4º	Mato Grosso	67%	3º	
	Mato Grosso do Sul	76%	4º	Mato Grosso do Sul	59%	2º	
	Pará	45%	3º	Pará	90%	4º	
	Paraíba	20%	1º	Paraná	71%	3º	
	Paraná	56%	4º	Rio de Janeiro	97%	4º	
	Rio de Janeiro	77%	4º	Rio Grande do Norte	45%	2º	
	Rio Grande do Norte	39%	3º	Rio Grande do Sul	75%	4º	
	Rio Grande do Sul	59%	4º	Rondônia	42%	1º	
	Rondônia	27%	1º	Roraima	80%	4º	
	Roraima	33%	3º	Santa Catarina	85%	4º	
	Santa Catarina	62%	4º	São Paulo	67%	3º	
	São Paulo	34%	3º	Sergipe	77%	4º	
	Sergipe	49%	3º	Tocantins	29%	1º	
	Tocantins	29%	2º				

Tabela 10 - (continuação)

Coalizão	Estado	Mapa 2019	
		Cobertura	Quartil
Não	Alagoas	49%	2º
	Bahia	32%	1º
	Ceará	37%	2º
	Espírito Santo	69%	4º
	Maranhão	25%	1º
	Pará	37%	1º
	Paraíba	30%	1º
	Pernambuco	41%	2º
	Piauí	13%	1º
	Rio Grande do Norte	47%	2º
	Santa Catarina	60%	4º
	Sergipe	61%	4º
	Sim	Acre	59%
Amapá		63%	4º
Amazonas		39%	2º
Goiás		32%	1º
Mato Grosso		60%	4º
Mato Grosso do Sul		53%	3º
Minas Gerais		55%	3º
Paraná		54%	3º
Rio de Janeiro		90%	4º
Rio Grande do Sul		69%	4º
Rondônia		48%	2º
Roraima		53%	3º
São Paulo		55%	3º
Tocantins	35%	1º	

Fonte: elaboração própria com base em Mapa do Turismo<sup>40</sup>, Banco de Dados Legislativos CEBRAP<sup>41</sup> e Congresso em Foco<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Disponível em: <http://mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 21 ago. 2021.

<sup>41</sup> Disponível em: <https://www.bancodedadoslegislativos.com.br/index.php>. Acesso em: 21 ago. 2021.

<sup>42</sup> Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/bolsonaro-fica-com-apenas-4-dos-15-governadores-que-o-apoiaram-na-eleicao/>. Acesso em: 21 ago. 2021.

Os estados governados por partidos que eram da coalizão do presidente e os que não eram, obviamente variaram em nossa linha temporal. Em 2004 e 2006, dentre os estados que eram pertencentes à coalizão do presidente, temos um percentual ligeiramente maior de estados no terceiro quartil e no quartil superior nas duas versões do Mapa, sendo o destaque para estados pertencentes ao terceiro quartil. Na versão seguinte, em 2009, essa situação se inverteu e o percentual de estados governados por partidos da coalizão localizados no quartil inferior e no segundo quartil foi maior. Na versão de 2013, 71% dos estados governados por partidos da coalizão encontravam-se no quartil superior ou no terceiro quartil, tendência que se observou nos anos seguintes, em que temos percentuais de 67% em 2016, 69% em 2017 e 71% em 2019.

Quanto aos estados governados por partidos que não faziam parte da coalizão do presidente, nas duas primeiras versões do Mapa, houve um quantitativo em torno de 60% deles pertencentes ao primeiro ou segundo quartil. Na versão de 2009, esse quantitativo se inverteu e passou a ser de 38%, e, em 2013, aumentou para 75% os estados governados por partidos que não faziam parte da coalizão do presidente no primeiro ou segundo quartil. Nas versões seguintes esse percentual aumentou consideravelmente, passando a 88% na versão de 2016, 80% em 2017 e de volta a 75% em 2019. Talvez mais relevante seja o fato de que não havia nenhum estado governado por partidos que não faziam parte da coalizão do presidente em 2016 e 2017 no quartil superior. Na versão seguinte, 2019, não houve nenhum estado que não apoiasse o presidente no terceiro quartil e apenas 25% deles no quartil superior.

A tendência que observamos corresponde ao esperado, que estados governados por partidos que integram a coalizão do presidente podem ser beneficiados com maior percentual de municípios integrando o Mapa do Turismo. Fato que merece destaque é a ausência de estados opositores ao presidente no quartil superior nos anos de 2016 e 2017. A relação entre estados governados pela coalizão e estados opositores ao Executivo nacional ocupando o quartil inferior e o segundo quartil se manteve relativamente equilibrada nas primeiras versões do Mapa do Turismo, a partir de 2013, no entanto, o percentual de estados opositores ocupando os quartis inferiores passou a ser bastante alto, conforme mencionamos anteriormente.

## 5.6 Gasto estadual em turismo

O nível de grandeza do gasto estadual em turismo pode ser um critério relevante para compreender o percentual de municípios no Mapa do Turismo Brasileiro. A correlação entre ambos admite que, tanto os estados que gastam mais com o turismo incluam maior percentual de municípios integrando o Mapa, quanto, ao incluírem mais municípios, reservem maior espaço no orçamento para o turismo. Em ambos os casos, portanto, poderiam se encaminhar para o quartil superior enquanto os que gastam menos poderiam compor os quartis inferiores.

Utilizamos as médias dos gastos seguintes aos anos de implementação do Mapa, uma vez admitindo que estes gastos pudessem representar o reflexo da política implementada. Para analisar o Mapa de 2004, utilizamos a média corrigida das despesas estaduais de 2005 e 2006; para analisar o Mapa de 2006, utilizamos os dados dos anos de 2007, 2008 e 2009; para o Mapa de 2009, a média dos gastos de 2010, 2011, 2012 e 2013; para o de 2013, as médias de 2014, 2015 e 2016; para a versão de 2016, utilizamos a despesa de 2017 corrigida; para 2017, a média dos anos de 2018 e 2019; e para 2019 utilizamos as despesas estaduais empenhadas em turismo em 2020<sup>43</sup>.

Para deflacionamento das despesas utilizamos o cálculo por meio do IGP-M, tendo como base o mês de dezembro do ano do gasto e adotando como referência o mês de dezembro de 2020. Conseguimos, através do Finbra-Siconf, as informações sobre os gastos, à exceção dos seguintes estados nos seguintes anos em que não encontramos a informação: Acre em 2020; Amapá em 2005; Amazonas em 2005, 2006 e 2008; Espírito Santo em 2009; Minas Gerais em 2016; Pará em 2006, 2007 e 2018; Roraima em 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020; e São Paulo em 2006, 2007, 2008 e 2009. Quando foi possível, utilizamos como média para a análise, os gastos que tínhamos disponíveis, por exemplo, para o estado do Amapá que não temos os gastos de 2005, utilizamos o gasto de 2006 como sendo a média dos anos. Para alguns estados, para os quais faltavam dados para vários anos, isso não foi possível, sendo excluídos da análise: a versão de 2019 do Acre, a versão de 2004 do estado do Amazonas, as versões do Mapa de 2016, 2017 e 2019 de Roraima e a versão de 2006 de São Paulo.

Neste caso, entretanto, dadas a amplitude da variação entre valores mínimo e máximo, ao invés de segregar agrupamentos para analisar a frequência dos estados em

---

<sup>43</sup> No Apêndice C encontram-se os valores das despesas estaduais e despesas estaduais *per capita* por ano de implementação do Mapa e por quartil.

cada um deles entre os diferentes quartis, como fizemos para as variáveis anteriormente examinadas, neste caso optamos por, partindo dos quartis referentes à cobertura de municípios nos estados, calcular o gasto médio com turismo em cada um deles e analisar apenas o quartil superior e o inferior.

A Tabela 11, a seguir, apresenta as médias e desvios padrão para os quartis superior e inferior de todos os anos correspondentes às versões dos Mapas que analisaremos.

Tabela 11 – Médias e Desvios Padrão das despesas dos quartis inferior e superior por versão do Mapa do Turismo

<b>2004</b>		
	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>
<b>Quartil inferior</b>	R\$ 73.349.800,00	R\$ 141.849.397,96
<b>Quartil superior</b>	R\$ 8.861.456,50	R\$ 5.446.096,13
<b>2006</b>		
	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>
<b>Quartil inferior</b>	R\$ 36.023.617,07	R\$ 42.958.467,77
<b>Quartil superior</b>	R\$ 10.909.142,92	R\$ 8.676.507,00
<b>2009</b>		
	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>
<b>Quartil inferior</b>	R\$ 87.783.730,57	R\$ 102.904.556,91
<b>Quartil superior</b>	R\$ 41.220.666,62	R\$ 84.999.134,56
<b>2013</b>		
	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>
<b>Quartil inferior</b>	R\$ 30.015.589,25	R\$ 32.009.938,61
<b>Quartil superior</b>	R\$ 50.159.190,38	R\$ 120.619.076,19
<b>2016</b>		
	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>
<b>Quartil inferior</b>	R\$ 18.809.733,73	R\$ 25.581.587,60
<b>Quartil superior</b>	R\$ 34.967.182,15	R\$ 51.109.549,73
<b>2017</b>		
	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>
<b>Quartil inferior</b>	R\$ 37.666.732,77	R\$ 43.371.298,23
<b>Quartil superior</b>	R\$ 13.869.767,27	R\$ 11.350.768,29
<b>2019</b>		
	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>
<b>Quartil inferior</b>	R\$ 22.385.952,62	R\$ 29.632.880,47
<b>Quartil superior</b>	R\$ 5.657.436,00	R\$ 5.588.267,63

Fonte: elaboração própria com base em Mapa do Turismo<sup>44</sup> e Finbra-Siconfi<sup>45</sup>

Refletindo o Mapa do Turismo de 2004, temos a média das despesas estaduais dos anos de 2005 e 2006. No quartil inferior, observamos grandes variações entre os valores, o que se dá devido à presença de São Paulo – que tem o maior gasto estadual em turismo em todos os períodos – neste quartil e não será observada nos mapas seguintes de forma tão significativa. No quartil superior temos uma média mais congruente e uma variação menor. A variação entre os quartis superior e inferior,

<sup>44</sup> Disponível em: <http://mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 21 ago. 2021.

<sup>45</sup> Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Acesso em: 22 ago. 2021.

entretanto, é bem grande e, curiosamente, inversa ao que se poderia esperar, uma vez que os estados situados no quartil inferior têm média de gastos bastante superior à dos estados do quartil superior.

No ano de 2006, São Paulo mudou sua posição passando do quartil inferior para o superior, mas não possuímos os gastos desse estado para o período, o que fez com que a heterogeneidade dos gastos entre os quartis fosse bem menos acentuada, mas ainda assim, a média dos gastos do quartil superior fosse consideravelmente menor que a do quartil inferior. No ano de 2009 a variação do quartil inferior se manteve pequena, mas no quartil superior houve uma heterogeneidade maior, uma vez que apenas São Paulo (que voltou para a nossa análise) tem despesas bastante elevadas. No ano de 2013 permanecemos com alta variação entre os estados do quartil superior (a maior da série temporal) e baixa variação entre os estados do quartil inferior (a menor da série). Pela primeira vez temos a média de gastos do quartil superior maior do que a do quartil inferior.

A partir do ano de 2016 temos uma variação interna nos quartis ainda elevada, mas menos discrepante entre inferior e superior. Na versão de 2016, a média dos gastos do quartil superior foi ainda maior que a do inferior e é interessante observar que, tendo São Paulo ausente do quartil superior, o seu desvio padrão seja mais próximo à média. No ano de 2017 temos uma pequena variação nos quartis e uma discrepância também menor entre eles. É relevante observar que, nesse ano, a média de gastos dos estados do quartil inferior voltou a se tornar maior que a dos estados do quartil superior. Em 2019 há uma variação maior no quartil inferior e uma variação bastante pequena no superior. Essa variação pequena provavelmente se deu devido aos gastos do Rio de Janeiro, que foram muito destoantes dos demais estados. Acreditamos, inclusive, ser possível haver uma subnotificação dos gastos em turismo desse estado.

O principal achado da análise dos gastos estaduais totais se referiu à diferença entre as médias dos gastos dos quartis inferiores e superiores, mas os dados disponíveis não corroboraram nossa hipótese. Se nos Mapas de 2004, 2006 e 2009 a despesa média com turismo entre os estados no quartil inferior superou a dos estados no quartil superior, apesar dessa tendência ter se invertido nos Mapas para 2013 e 2016, ela voltou a se estabelecer nos Mapas de 2017 e 2019. Uma explicação para esse achado pode encontrar-se nos estados dissonantes do restante de seu quartil. Em 2004 temos a despesa destoante de São Paulo no quartil inferior, mas também a da Bahia, superior à de todos os demais estados. Em 2006 e em 2009, o mesmo aconteceu com as despesas

da Bahia e de Pernambuco e com as despesas de Ceará e Pernambuco, respectivamente, que se sobressaíram às do restante do quartil inferior. Em 2013 e 2016, quando a média das despesas do quartil superior foi maior, tivemos os gastos do quartil inferior menores do que os dos anos anteriores e posteriores. No ano de 2013, estados que costumavam ter gastos elevados diminuíram suas despesas – principalmente o Estado da Bahia – e no ano de 2016 a Bahia não estava no quartil inferior, cuja média da despesa caiu. Nos anos de 2017 e 2019, a Bahia voltou a ocupar o quartil inferior e, portanto, elevar a média desse percentil. Partimos, agora para a análise das despesas com o turismo *per capita* a fim de compreender como as médias dos gastos proporcionais com a população se comportam.

### **5.7 Despesas estaduais *per capita***

As despesas estaduais com turismo *per capita* poderiam apontar tendências diferentes ou até mesmo contraditórias com relação à forma dos gastos em turismo entre os estados, baseadas na sua grandeza absoluta. Por meio delas podemos buscar compreender os gastos ponderados pelo número de habitantes de cada estado, o que permite outra forma de comparabilidade que não a participação de cada um na despesa total com turismo no país. Analisar as despesas *per capita* também permite comparações com outras variáveis analisadas neste trabalho como o PIB *per capita* ou mesmo o IDH. Partimos, portanto, da hipótese base que estados ocupando quartis superiores teriam despesa *per capita* com turismo superior à daqueles ocupando quartil inferior.

Assim como proposto na estrutura para a análise dos dados da variável anterior, a Tabela 12, a seguir, apresenta as médias de gasto *per capita* para os quartis inferior e superior, bem como as médias do desvio padrão *per capita* dos anos de implementação do Mapa do Turismo.

Tabela 12 – Médias e Desvios Padrão das despesas *per capita* dos quartis inferior e superior por versão do Mapa do Turismo

	<b>2004</b>	
	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>
<b>Quartil inferior despesa per capita</b>	R\$ 3,71	R\$ 3,16
<b>Quartil superior despesa per capita</b>	R\$ 5,87	R\$ 8,31
	<b>2006</b>	
	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>
<b>Quartil inferior despesa per capita</b>	R\$ 4,61	R\$ 4,11
<b>Quartil superior despesa per capita</b>	R\$ 3,37	R\$ 3,95
	<b>2009</b>	
	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>
<b>Quartil inferior despesa per capita</b>	R\$10,22	R\$ 11,46
<b>Quartil superior despesa per capita</b>	R\$ 2,91	R\$ 1,73
	<b>2013</b>	
	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>
<b>Quartil inferior despesa per capita</b>	R\$ 3,89	R\$ 3,58
<b>Quartil superior despesa per capita</b>	R\$ 2,42	R\$ 2,59
	<b>2016</b>	
	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>
<b>Quartil inferior despesa per capita</b>	R\$ 4,73	R\$ 7,09
<b>Quartil superior despesa per capita</b>	R\$ 7,77	R\$ 13,05
	<b>2017</b>	
	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>
<b>Quartil inferior despesa per capita</b>	R\$ 5,39	R\$ 5,54
<b>Quartil superior despesa per capita</b>	R\$ 2,67	R\$ 3,05
	<b>2019</b>	
	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>
<b>Quartil inferior despesa per capita</b>	R\$ 2,80	R\$ 2,98
<b>Quartil superior despesa per capita</b>	R\$ 1,63	R\$ 2,20

Fonte: elaboração própria com base em Mapa do Turismo<sup>46</sup>, IBGE<sup>47</sup> e Finbra-Siconfi<sup>48</sup>

No quartil inferior da versão do Mapa de 2004, a variação entre a média e o desvio padrão das despesas *per capita* é pequena, a do quartil superior, no entanto, é bem alta, devido ao valor elevado dos gastos *per capita* de Roraima. Neste ano temos uma situação que somente se repete em 2016, quando a média dos gastos *per capita* do quartil superior é maior do que a do inferior. Na versão do Mapa de 2006, as variações

<sup>46</sup> Disponível em: <http://mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 21 ago. 2021.

<sup>47</sup> Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 25 ago. 2021.

<sup>48</sup> Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Acesso em: 22 ago. 2021.

diminuíram, principalmente as do quartil superior, uma vez que não possuímos os dados de São Paulo. Em 2009, apesar de termos elevados gastos *per capita* do Ceará, o desvio padrão não difere tanto da média porque há os gastos de Pernambuco, também mais altos. A variação do quartil superior volta a subir, uma vez que São Paulo passou a fazer parte deste quartil e elevou a média do grupo. Na versão de 2013 temos as menores variações, tanto no quartil inferior quanto no superior, pois não havia grandes discrepâncias nas despesas com turismo *per capita* entre os estados.

Na versão de 2016 voltamos a perceber a média das despesas *per capita* do quartil superior se elevando sobre a do inferior, o que não tornou a se repetir nos Mapas seguintes. Apesar de ter estados como o Rio de Janeiro, com despesas *per capita* praticamente inexistentes, temos os gastos do Mato Grosso e de Santa Catarina que elevaram a média. No quartil inferior, as despesas *per capita* de todos os estados foram baixas, à exceção do Piauí, sem o qual, o valor da média cairia pela metade, o que se repetiu em 2017. Neste último ano, a média do quartil superior ficou bastante reduzida, pois São Paulo não estava nesse percentil e todos os demais estados tiveram gastos mais moderados. Em 2019, a média do quartil inferior quase se equiparou ao desvio padrão, demonstrando que não houve variação interna muito considerável e São Paulo, que novamente estava ausente do quartil superior, não elevou a média deste percentil que também permaneceu com variação pequena.

Tal como na análise da variável anterior, gastos estaduais em turismo, temos que, na maioria dos anos da série histórica, as despesas *per capita* média dos quartis inferiores eram mais altas do que as dos quartis superiores (as exceções foram os anos de 2004 e 2016). Portanto, os dados da tabela em princípio não corroboram a hipótese de relação entre o nível de despesa com turismo e a cobertura dos municípios no Mapa do Turismo do estado. Alguns aspectos podem explicar, em parte, esse achado. Nos anos em que a média do quartil superior foi maior do que a do inferior, temos alguns estados que, com despesas *per capita* bastante elevadas, distenderam a média, como é o caso de Roraima em 2004 e o Mato Grosso em 2016. Nos demais anos, ou esses estados não compunham o quartil ou tiveram seus gastos *per capita* reduzidos. Nas versões em que temos a média do quartil inferior maior que a do superior, também tivemos casos que puxaram a média, como o Pernambuco em 2006 e 2009 e o Ceará e o Piauí em 2017. Em 2013, em que tivemos pouca variação interna nos quartis, não observamos nenhum estado que tenha se destacado por ter a despesa *per capita* muito superior à dos demais. Outra observação relevante se refere ao Rio de Janeiro que, apesar de se

encontrar no quartil superior em toda a nossa série temporal, sempre teve gastos muito baixos. As médias do quartil inferior não têm, com o passar dos anos, nenhuma convergência ou distanciamento que, ao ser contrastado, possa oferecer algum padrão de análise. Como pode ser observado na Tabela 12, elas oscilam sem padrão ao longo dos anos analisados. As médias do quartil superior têm, no entanto, uma regularidade maior. À exceção das médias dos anos que refletem o Mapa de 2016, os valores deste percentil são sempre baixos ao longo do período analisado.

Sendo as despesas *per capita* dos estados com menor percentual de estados no Mapa mais elevadas, entendemos que existe a possibilidade de que este possa ser um gasto estratégico, uma vez que maiores investimentos no setor podem proporcionar ampliação de capacidades técnicas, melhoria na prestação dos serviços e aumento de investimento privado. Esta é, no entanto, uma suposição que pode ser analisada em investigações futuras.

Na seção seguinte iremos retomar nosso problema de pesquisa e articular algumas conclusões sobre a cobertura dos mapas do turismo nos estados, a partir das evidências colhidas na análise das variáveis selecionadas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou, por meio de um estudo exploratório, descritivo e analítico, contribuir para a compreensão de como se organizam os arranjos federativos para a política de turismo e de que maneira eles contribuem para a adesão de estados e municípios à política nacional.

Apresentamos o enquadramento conceitual a partir do qual desenvolvemos o problema de pesquisa: aquele em que se inserem os estudos sobre o federalismo, seu desenho no caso brasileiro e seus efeitos sobre as políticas públicas nacionais, em especial a de turismo. Compreendendo o federalismo moderno enquanto atributo institucional que organiza a distribuição vertical da autoridade política e caracterizado, principalmente, pela dupla autonomia, buscamos compreender os problemas de coordenação que são inerentes à sua conformação. No caso do federalismo brasileiro, que possui três níveis de governo atuando sobre um mesmo território, essa questão se torna particularmente complexa. Compreendemos que a forma como as regras institucionais centralizam, ou não, a autoridade política é o que melhor explica a coordenação nacional das políticas, sendo que cada uma delas, com suas normas e atribuições, tem mais a nos dizer sobre a forma como é gestada e implementada do que apenas se ater aos moldes do federalismo.

O turismo, entretanto, enquanto política setorial tida como promotora de desenvolvimento econômico, possui particularidades que a diferenciam da maior parte das políticas públicas brasileiras, como o seu financiamento que não possui constrangimentos normativos ou sua singular característica de fornecer maior autonomia aos estados do que aos municípios. Desta forma, explorando a maneira como se desenvolveu a política nacional de turismo a partir de 2003, quando da criação do Ministério do Turismo, estudamos a sua ferramenta de implementação – o Mapa do Turismo – a fim de compreender como se dão os arranjos institucionais que impulsionam a adesão dos entes subnacionais à política.

Partimos de Soares e Machado (2018) enumerando três, dos quatro elementos institucionais relevantes para analisar os efeitos do federalismo sobre as políticas públicas nacionais que têm repercussões diretas na política nacional de turismo: o grau de centralização jurisdicional, o federalismo partidário e o federalismo fiscal. Considerando que o federalismo fiscal define a forma de divisão dos recursos entre os entes federados, o Mapa do Turismo, principalmente após a Portaria nº 335 de 2013,

pôde atuar como um mecanismo de indução e coordenação da política, uma vez que passou a ser uma ferramenta de incentivo financeiro à adesão dos entes subnacionais à política nacional.

A compreensão de como se formaram as instituições, planos e programas responsáveis pelo turismo no país é fundamental para o desenvolvimento da análise a que nos propusemos. Apresentamos, portanto, a política pública de turismo no Brasil partindo do seu histórico, de como se conforma a sua norma geral e dos instrumentos e os arranjos institucionais que a delineiam. Detalhamos o Programa de Regionalização do Turismo e o Mapa do Turismo Brasileiro, os programas que efetivam a política nacional. Uma vez que o Mapa do Turismo é o instrumento de implementação, o programa por que os entes subnacionais aderem à política proposta pelo Executivo Federal, bem como o meio de financiamento quase exclusivo da política, é neste programa que concentramos nossos esforços.

A respeito do financiamento do turismo, antes da implementação do primeiro Mapa, as despesas discricionárias da União eram significativamente menores para o setor. Principalmente nos anos subseqüentes a 2004, os gastos foram crescentes até o ano de 2010, em que houve uma queda no investimento que não voltou aos patamares anteriores e que prosseguiu até o ano de 2019, quando o Ministério do Turismo incorporou a área da Cultura, que deixou de ter pasta própria. Confrontando os gastos com o turismo e o percentual de crescimento do PIB ao longo das versões do Mapa, percebemos uma relação de condicionamento entre a evolução do PIB e o investimento no setor. Uma investigação mais aprofundada deste ponto se configura em uma de nossas sugestões de pesquisa que pode contribuir para o estudo das políticas públicas.

Analisamos a partir daí, então, como as determinações do Ministério do Turismo e as despesas discricionárias alocadas pelo Executivo nacional influenciaram na conformação dos Mapas do Turismo ao longo dos anos. As primeiras determinações do Ministério do Turismo foram a fim de regular as transferências voluntárias da União para a realização de eventos turísticos, por meio de convênios e mediante a aprovação do Ministério. Aqui a forma de atuação da União já começou a se delinear, o cadastramento das empresas turísticas como condicionante para o repasse de recursos para os municípios, bem como a aprovação dos projetos passar pelo crivo do MTur denota a centralização jurisdicional da União para com a política de turismo.

Duas portarias foram bastante relevantes para a estruturação nacional da política e consolidaram o Mapa do Turismo enquanto mecanismo de coordenação da política: a

Portaria nº 335 de 2013, que determinou que 90% dos recursos das transferências voluntárias fossem destinados a entes subnacionais inseridos no Mapa; e a Portaria nº 205 de 2015, que primeiro instituiu critérios para inserção dos municípios no Mapa. Coincide temporalmente com estas determinações, a implementação do Ajuste Fiscal em 2015, que reduziu drasticamente os recursos destinados ao setor de turismo. Atribuímos a este fator a principal explicação para que o Mapa do Turismo Brasileiro tenha sofrido a mudança de trajetória que encontramos em nossa análise. Percebemos que existe uma divisão de nossa série histórica em dois grupos: Mapas de 2004, 2006, 2009 e 2013 e Mapas de 2016, 2017 e 2019. Comentando a análise que estabelecemos no Capítulo 5 desta dissertação, a seguir, trataremos mais profundamente desta cisão.

Partindo da busca por compreender como se dá a adesão dos estados à política, estabelecemos relações entre a variável dependente *proporção de municípios no Mapa do Turismo* e outros sete fatores, tomados por variáveis independentes, considerando cada uma das versões do Mapa do Turismo já implementadas. Algumas de nossas hipóteses foram corroboradas pelo que observamos na análise, enquanto outras destoaram do verificado.

Com relação às macrorregiões brasileiras, constatamos maior inclinação dos estados do Sul e do Sudeste para maiores níveis de cobertura de municípios e para ocuparem os quartis superiores de cobertura em detrimento das demais regiões brasileiras. O Centro-Oeste teve comportamento semelhante ao dessas regiões, porém com resultados mais modestos. Já as regiões Norte e Nordeste tiveram trajetórias opostas. No exame desta variável percebemos nitidamente o momento de ruptura que divide a nossa série histórica em dois grupos e que pudemos perceber também na análise das demais variáveis.

A análise sobre a participação dos estados no PIB nacional também foi de encontro à confirmação de nossa hipótese de que as maiores economias brasileiras teriam maior cobertura de municípios no Mapa e que ocupariam posições maiores do que os estados com menor participação no PIB. Além disso, percebemos que os estados com maior participação no PIB foram beneficiados no ano de 2016, o marco divisor de nossa série temporal. Um achado interessante foi a efêmera recuperação dos estados dos dois grupos com menores economias – o que não foi observado em grande medida nas maiores economias – no ano de 2017, que não contou com adição de critérios para a inserção dos municípios no Mapa.

A análise que estabelecemos a partir do PIB *per capita* dos estados nos mostrou a pertinência da hipótese de que os estados que tivessem valores mais altos nesse indicador teriam também maiores coberturas e ocupariam as maiores posições nos quartis. Com discrepâncias talvez ainda mais significativas do que as percebidas na análise da variável anterior, observamos que os estados com menor PIB *per capita* permaneceram ocupando os quartis mais baixos enquanto os estados do grupo de maior PIB *per capita*, além de ocuparem as posições mais altas nos quartis, ainda tiveram uma trajetória crescente. O grupo intermediário foi mais heterogêneo, mas de maneira geral teve um curso decrescente tanto com relação às coberturas de seus estados quanto de suas posições nos quartis. Ao examinarmos esta variável, percebemos de forma ainda mais intensa o que foi observado na análise anterior: que os estados do grupo com maior PIB *per capita* tiveram maior vantagem no ano de virada do programa e que, em 2017, a recuperação dos estados do grupo de menor PIB *per capita* teve relação direta com a queda de posição nos quartis (não de cobertura, no entanto) de alguns estados do grupo oposto. É relevante observar que o grupo com menor PIB *per capita* é composto apenas por estados do Norte e do Nordeste e que não tem nenhum estado dessas regiões no grupo dos maiores PIB *per capita*.

O Índice de Desenvolvimento Humano foi também escolhido como variável independente, a fim de investigarmos se a proposta de ampliação dos níveis de emprego e renda, bem como o desenvolvimento regional da política nacional estariam sendo buscados de modo a privilegiar os estados com mais necessidades. A partir do nosso exame, no entanto, percebemos que nossa suspeita de que o Mapa do Turismo valorizaria os estados com os mais altos níveis de IDH se confirmou. Os estados com IDH alto encontraram-se frequentemente entre os mais altos quartis, bem como eram contemplados pelas maiores coberturas, enquanto os estados com o IDH médio ocupavam os quartis mais baixos e tinham menores coberturas de seus municípios. Também nesta variável foi notável o favorecimento dos estados do grupo de IDH alto em detrimento dos do outro grupo, no ano de 2016, além da breve recuperação do grupo de IDH médio no ano de 2017. Vale notar que no grupo dos estados com IDH alto não há nenhum estado do Nordeste e apenas dois estados do Norte.

É importante observar que, até este momento, todas as variáveis independentes que analisamos captavam ou se relacionavam ao nível de desenvolvimento socioeconômico dos estados e que a relação entre essa condição e maiores níveis de cobertura no Mapa foi positiva e direta. Uma explicação possível para esta tendência

seria a de que estados economicamente mais desenvolvidos seriam dotados de maiores capacidades estatais sendo, portanto, mais eficientes na orientação e colaboração com seus municípios quanto aos critérios a serem atingidos para sua inserção no Mapa. É relevante lembrar que, a partir de 2016, a tendência de os estados mais desenvolvidos terem melhores resultados se acentuou e que este foi o ano em que passaram a valer os critérios obrigatórios para a participação dos municípios no Mapa.

A Portaria nº 335/2013 pode ter provocado uma disputa acirrada para a inserção de municípios nos mapas dos estados, influenciando os achados para as variáveis que compreendem critérios socioeconômicos. A Portaria nº 205/2015, que implementou os critérios para a inserção de municípios, parece ter provocado movimento semelhante, é possível que estados que têm maiores capacidades sejam os que puderam entrar nessa corrida para a inserção de municípios. O Ajuste Fiscal também poderia ter sido um fator para provocar um movimento na mesma direção, já que houve redução do volume de despesas discricionárias da União para o turismo, aumentando ainda mais a disputa entre os estados. Não tivemos comprovação de que houve alguma relação de causalidade entre o Ajuste Fiscal e a implementação das portarias mas, principalmente no que diz respeito à Portaria nº 205/2015, acreditamos que ela possa ter sido motivada pela necessidade de redução de investimentos no setor.

Buscamos ainda compreender se o alinhamento dos governadores ao Executivo Nacional influenciou ou não a cobertura dos respectivos mapas e a posição dos estados nos quartis, sendo nossa hipótese de que haveria algum tipo de benefício para os estados cujos governadores fossem da coalizão do Presidente. Parece haver uma tendência crescente de relação entre a cobertura e o alinhamento do executivo estadual às forças políticas nacionais, quando observamos que, ao longo do tempo, os estados governados por partidos da coalizão presidencial passaram a se localizar nos quartis superiores e terem maiores coberturas de seus municípios, principalmente a partir do ano de 2013. Muito relevante também foi o achado de que não havia, nos anos de 2016 e 2017, nenhum estado opositor ao Presidente no quartil superior. Nos concentramos aqui em duas possíveis explicações que podem ser aprofundadas em pesquisas futuras. A partir da segunda metade da década de 2010, em especial nos anos de 2017 e 2019, aumentou o número de estados do Nordeste governados por partidos de oposição, o que pode explicar em parte essa tendência, uma vez que os estados dessa macrorregião, principalmente ao final de nossa sequência temporal, ocupavam os quartis mais baixos. Um dos marcos que define o ponto de mudança na trajetória do Mapa do Turismo

também pode ser uma justificativa para a tendência que observamos em nossa análise: a destinação de recursos quase exclusiva para municípios integrantes do Mapa. A partir desta decisão é possível que partidos da base aliada do Presidente tenham passado a ser beneficiados por meio de sua participação no programa.

As duas últimas variáveis independentes que analisamos se destacaram por não seguirem a direção das hipóteses que defendíamos e destoarem das demais que seguem aspectos socioeconômicos. Sobre o investimento infranacional, analisamos as despesas estaduais em turismo e as despesas estaduais *per capita* em turismo. Nossa hipótese apontava para a correlação do nível de grandeza do gasto estadual e cobertura dos mapas, admitindo que, tanto estados que gastam mais teriam maiores coberturas quanto que, ao incluírem mais municípios, os estados reteriam mais recursos para serem alocados no setor. O que percebemos, no entanto, se moveu no sentido oposto: os estados que ocupavam os quartis inferiores em quase toda a nossa série histórica tinham médias de gastos mais altas que os estados pertencentes aos quartis superiores. À exceção dos anos de 2013 e 2016, as médias das despesas dos estados do primeiro quartil foram bastante superiores às do quartil superior.

A análise das despesas estaduais com turismo *per capita* foi realizada, principalmente no sentido de buscar se existiriam tendências diversas das que encontramos na análise dos gastos estaduais para o setor. Embora existam explicações que nem sempre coincidem com as possibilidades encontradas para a análise da variável anterior, as razões para a nossa hipótese, de que os estados que ocupam o quartil superior teriam despesas *per capita* maiores do que os estados que ocupam o quartil inferior, ter sido refutada são muito semelhantes às que encontramos para a análise das despesas estaduais com turismo. À exceção de 2004 e 2016, em todos os anos da série temporal, tivemos a média das despesas estaduais *per capita* com turismo dos estados do quartil inferior maior do que a dos estados que ocupavam o quartil superior.

Uma motivação para que a despesa com o turismo não tenha relação positiva com a cobertura dos estados poderia advir de um investimento estratégico. Estados que, em determinados anos, estejam localizados nos quartis inferiores poderiam destinar maiores recursos para o turismo como forma de compensar o pouco recurso recebido via transferências discricionárias da União, ou mesmo de tentar alcançar uma cobertura maior nas versões seguintes do Mapa.

A respeito do agrupamento das versões do Mapa do Turismo que sugerimos anteriormente (2004-2013 e 2016-2019), não parece haver correlações para estas

últimas variáveis analisadas, mas compreendemos que respostas mais suficientes possam ser encontradas em investigações mais detalhadas que incluam, inclusive, o segundo e terceiro quartis para cada uma das versões do Mapa.

Mesmo sabendo que a política setorial de turismo não tem caráter eminentemente redistributivo, e que seja condicionada por atributos naturais ou decorrentes do desenvolvimento econômico, é relevante observar que ela parece não estar cumprindo um de seus objetivos iniciais, defendidos nos planos e programas do Ministério do Turismo, que consiste na descentralização da atividade turística por meio da regionalização e da pulverização do investimento de forma que o turismo seja fonte de emprego, renda e desenvolvimento em todas as regiões brasileiras. Não foi objetivo deste trabalho investigar e analisar a correlação entre a adesão das políticas nacionais e o investimento estadual e municipal em turismo, mas considerando alguns casos (como São Paulo e Rio de Janeiro), podemos sugerir que existam trabalhos futuros que investiguem como o dilema distributivo das políticas de turismo e como o investimento local – ou até mesmo privado – pode influenciar a adesão, ou não, de estados e municípios à política nacional. Dentre outras contribuições dadas por este trabalho, parece claro que, principalmente a partir do ano de 2016, o turismo não tem sido uma estratégia para desenvolver territórios menos contemplados do ponto de vista econômico e social. Caberá a trabalhos futuros confirmar ou contestar essa suspeita.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANCEZE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre S.; MEDEIROS, Bernardo A.; AQUINO, Luseni. (Org.). *Estado, Instituições e democracia: república*. Livro 9, vol. 1. p. 177-212. Brasília: IPEA, 2010.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. Federalismo e Articulação Intergovernamental: Os Conselhos de Secretários Estaduais. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (Org.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da Fio Cruz, 2013, v. 1, p. 213-246.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia M. *Redes federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Cedec/Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001.
- AFONSO, José Roberto. Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. *Caderno Virtual IDP*, v. 1, n. 34, 2016.
- ALMEIDA, M. H. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 24, p. 29-40, jun, 2005.
- ARAÚJO, Cintia Möller; CÉSAR, Pedro de Alcântara Bittencourt. Dimensão político-Institucional do turismo no Brasil. In: BENI, Mario Carlos (Org.). Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Manole, 2012 *apud* LIMA, Renata Mayara Moreira. *Turismo, políticas públicas e desenvolvimento: uma avaliação do programa de regionalização do turismo nas cinco Regiões Turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014)*. 2017. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2017.
- ARAÚJO, Cintia Möller; TASCHNER, Gisela. Turismo e Políticas Públicas no Brasil. In: BENI, Mario Carlos (Org.). Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Manole, 2012 *apud* LIMA, Renata Mayara Moreira. *Turismo, políticas públicas e desenvolvimento: uma avaliação do programa de regionalização do turismo nas cinco Regiões Turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014)*. 2017. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2017.
- ARRETCHE, Marta T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, Marta T. S. *Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva. v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, vol. 11, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 14 n. 40, jun. 1999.

BAIÃO, Alexandre L.; CUNHA, Armando S. M.; SOUZA, Flávio Sergio R. N. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Rev. Serv. Público*, Brasília, n. 68, v. 3, p. 583-610, jul./set. 2017.

BANCO DE DADOS LEGISLATIVOS - CEBRAP. Disponível em: <https://www.bancodedadoslegislativos.com.br/index.php>. Acesso em: 21 ago. 2021.

BATISTA, Mariana. A Conexão Ministerial: governo de coalizão e vies partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *RIEL Revista Ibero-Americana de estudos legislativos*, Rio de Janeiro, n. 4, maio 2015.

BECKER Bertha. Política e Planejamento do Turismo. In: YÁZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani Alessandri; CRUZ, Rita de Cássia Ariza. Turismo, Espaço, Paisagem e Cultura. São Paulo: Hucitec, 1996 *apud* FREITAS, Cláudia Lamounier. *Turismo, política e planejamento* – estudo do Circuito Turístico do Diamante no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais. 2008. 394 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

BENI, Mario Carlos. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. Governo Federal. Decreto n. 448 de 14 de fevereiro de 1992. Regulamenta dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, ano 33, n. 33, Brasília, DF, 17 fev. 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-448-14-fevereiro-1992-343147-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Governo Federal. Decreto n. 7.381 de 02 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei no 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, ano 145, n. 235, Brasília, DF, 03 dez. 2010a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7381.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7381.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. Governo Federal. Lei n. 11.771 de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no

planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 181, p. 1-5, 18 set. 2008a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 8.181 de 28 de março de 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 129, n. 61, p. 1. 1 abr. 1991. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=01/04/1991>. Acesso em 15 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. *Conteúdo Fundamental*: Ação municipal para a regionalização do turismo. 2007 Disponível em: [http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros\\_brasil/acao\\_municipal\\_para\\_a\\_regionalizacao\\_do\\_turismo.pdf](http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/acao_municipal_para_a_regionalizacao_do_turismo.pdf). Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo*. No modelo do Programa da Gestão Descentralizada do Plano Nacional de Turismo 2003/2007. Brasília, DF, 2006b.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Mapa do Turismo Brasileiro 2017*. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/mturmapaturismobrasileiro2017112410APROVADO.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Mapas do Turismo Brasileiro*. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/publicacoes.html?start=40> mapas do turismo. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo 2003-2007*: Diretrizes, Metas e Programas. Brasília, DF, abril, 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo 2007-2010*. Brasília, DF, 2007a.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo 2013-2016*. Brasília, DF, 2013a.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria Conjunta n. 27, de 28 de abril de 2004. Destina recursos financeiros para que os estados e o Distrito Federal atendam a projetos específicos de promoção nos Mercados Nacional e Internacional de Turismo. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 141, n. 81, p. 86, 29 abr. 2004. Disponível em: <<http://antigo.turismo.gov.br/portaria-conjunta-n-27-de-28-de-abril-de-2004>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria n. 198, de 20 de novembro de 2015. Dá nova redação aos arts. 26, 36, 37 e 38 da Portaria GM/MTur nº 112, de 24 de maio de 2013,

que estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos para apoio aos programas que visem ao desenvolvimento do Turismo. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 223, p. 133. 23 nov. 2015c. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/portaria-n-58-abril-de-2015>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria n. 249 de 01 de agosto de 2019. Altera o art. 2º da Portaria Nº 144, de 27 de agosto de 2015, que estabelece a categorização dos municípios pertencentes às regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, definido por meio da Portaria MTur Nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 ago. 2019. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/2020/13940-portaria-n%C2%BA-249,-de-1%C2%BA-de-agosto-de-2019.html>>. Acesso em 22 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria n. 39 de 10 de março de 2017. Estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos, para execução de projetos e atividades integrantes do Programa Turismo e respectivas Ações Orçamentárias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 mar. 2017. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20831351/do1-2017-03-15-portaria-n-39-de-10-de-marco-de-2017-20831071](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20831351/do1-2017-03-15-portaria-n-39-de-10-de-marco-de-2017-20831071)>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria n. 57, de 25 de maio de 2005. Estabelece os procedimentos e requisitos necessários para o cadastramento das sociedades empresárias, das sociedades simples e dos empresários individuais no Ministério do Turismo. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 102, p. 69, 31 maio 2005. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/portaria-n-57-de-25-de-maio-de-2005>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 105, de 16 de maio de 2013. Institui o Programa de Regionalização do Turismo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 95, p. 85-86, 20 maio 2013e. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/portarias-arquivos/portaria-2013/portaria-n-105-de-16-de-maio-de-2013>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 112, de 09 de março de 2012. Estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos para apoio aos programas que visem ao desenvolvimento do Turismo. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 49, p. 139-143, 12 mar. 2012. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/portaria-n-112-de-9-de-marco-de-2013>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 125, de 04 de dezembro de 2007. Torna pública a relação de objetos de convênios passíveis de padronização, no âmbito do ministério do Turismo e da EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 233, p. 113, 05 dez. 2007b. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/portaria-n-125-de-4-de-dezembro-de-2007>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 129, de 28 de dezembro de 2007. Estabelece regras e critérios para apoio a projetos de promoção de eventos e divulgação do turismo brasileiro no mercado nacional. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 17, p. 83-84, 24 jan. 2008a. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/portaria-n-129-de-28-de-dezembro-de-2007>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 135, de 03 de agosto de 2011. Dispõe sobre critérios para celebração de convênios ou instrumentos congêneres com entidades privadas sem fins lucrativos. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 149, p. 91-92, 04 ago. 2011. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/portaria-n-135-de-3-de-agosto-de-2012.html>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 144 de 27 de agosto de 2015. Estabelece a categorização dos municípios pertencentes às regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, definido por meio da Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 ago. 2015a. Disponível em: < <http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=822>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 153, de 06 de outubro de 2009. Institui regras e critérios para a formalização de apoio a eventos do turismo e de incremento do fluxo turístico local, regional, estadual ou nacional. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 193, p. 123-124, 08 out. 2009. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/portaria-n-153-de-6-de-outubro-de-2009.html>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 171, de 19 de setembro de 2008. Estabelece regras e critérios para apoio a projetos de promoção de eventos e divulgação do turismo brasileiro no mercado nacional. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 183, p. 80, 22 set. 2008b. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/portarias-arquivos/portaria-2008/portaria-n-171-de-19-de-setembro-de-2008>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 182 de 28 de julho de 2016. Estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos, para execução de projetos e atividades integrantes do Programa Turismo e respectivas Ações Orçamentárias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=1070>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 182, de 28 de julho de 2016. Estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos, para execução de projetos e atividades integrantes do Programa Turismo e respectivas Ações Orçamentárias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 146, p. 55-60, 01 ago. 2016. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/portaria-n%C2%BA-182,-de-28-de-julho-de-2016>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 192 de 27 de dezembro de 2018. Estabelece critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, instituído pela Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 dez. 2018b. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/2018.html?id=12256:Portaria-192-de-27-de-dezembro-de-2018>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 192, de 27 de dezembro de 2018. Estabelece critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, instituído pela Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 249, p. 528, 28 dez. 2018b. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/2018.html?id=12256:Portaria-192-de-27-de-dezembro-de-2018>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 196, de 30 de julho de 2013. Aprova o Manual de Instruções para Celebração e Execução de Termos de Compromisso, contendo os procedimentos para a contratação de obras de infraestrutura turística, integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 146, p. 114, 31 jul. 2013d. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/portaria-n-196-de-30-de-julho-de-2013>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 197, de 14 de setembro de 2017. Define o Mapa do Turismo Brasileiro 2017 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 178, p. 91, 15 set. 2017b. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/atos-normativos-2/2017/portaria-no-197-de-14-de-setembro-de-2017>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 205 de 09 de dezembro de 2015. Estabelece critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, instituído pela Portaria MTur nº 313 de 03 de dezembro de 2013 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 dez. 2015b. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=862>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 249, de 1º de agosto de 2019. Altera o art. 2º da Portaria Nº 144, de 27 de agosto de 2015, que estabelece a categorização dos municípios pertencentes às regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, definido por meio da Portaria MTur Nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 156, n. 148, p. 61, 02 ago. 2019. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/2020/13940-portaria-n%C2%BA-249,-de-1%C2%BA-de-agosto-de-2019.html>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 28, de 28 de abril de 2006. Estabelece Regras e Critérios para apoio a Projetos de Promoção de Eventos e Divulgação do Turismo Brasileiro no Mercado Nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 82 p. 54-55, 02 maio 2006a. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/portaria-n%C2%BA-28,-de-28-de-abril-de-2006.html>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 30 de 7 de fevereiro de 2018. Altera os arts. 1º, 2º e 7º da Portaria MTur nº 144, de 27 de agosto de 2015, que estabelece a categorização dos municípios pertencentes às regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, definido por meio da Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 fev. 2018a. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/2018/10906-portaria-n-30-de-7-de-fevereiro-de-2018.html>>. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 30, de 07 de fevereiro de 2018. Altera os arts. 1º, 2º e 7º da Portaria MTur nº 144, de 27 de agosto de 2015, que estabelece a categorização dos municípios pertencentes às regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, definido por meio da Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 28, p. 175, 08 fev. 2018a. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/2020/185-2018/10906-portaria-n-30-de-7-de-fevereiro-de-2018.html>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 313 de 03 de dezembro de 2013. Define o Mapa do Turismo Brasileiro e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 dez. 2013c. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=37>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 335, de 30 de dezembro de 2013. Acrescenta o art. 12-A à Portaria nº 112, de 24 de maio de 2013, que dispõe sobre regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos para apoio aos programas que visem ao desenvolvimento do Turismo. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 253, p. 172, 31 dez. 2013f. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/portaria-n-335-de-30-de-dezembro-de-2014>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 39, de 10 de março de 2017. Estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos, para execução de projetos e atividades integrantes do Programa Turismo e respectivas Ações Orçamentárias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 51, p. 62-70, 15 mar. 2017a. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/portaria-n%C2%BA-39,-de-10-de-mar%C3%A7o-de-2017>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 88, de 10 de dezembro de 2010. Institui regras e critérios para a formalização de apoio a eventos do turismo e de incremento do fluxo turístico local, regional, estadual ou nacional, com o órgão ou entidade da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal ou Distrital, direta ou indireta. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 237, p. 99-102, 13 dez. 2010b. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/portaria-n-88-de-10-de-dezembro-de-2010.html>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo* – Diretrizes. Brasília, DF, 2013b.

BRUSADIN, Leandro Benedini. Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. *Revista Hospitalidade*, São Paulo, ano 2, n. 2, p. 87-111, 2. sem. 2005.

CHIAVEGATI, Luis Fernando. *Emendas Parlamentares e Federalismo Brasileiro: entre o comportamento local e nacional dos parlamentares*. 2006. 74 p. Monografia (Pós-graduação em Pensamento Político Brasileiro). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2006.

CRUZ, Rita de Cássia A. *Políticas de Turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil*. 1999. 220 f. Teses (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Políticas Públicas de Turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. *Geosul*, Florianópolis, v. 20, n. 40, p. 27-43, jul./dez., 2005.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza. *Política de turismo e território*. 3. Ed. São Paulo: Contexto, 2002

CUNHA, Alexandre S.; MEDEIROS, Bernardo A.; AQUINO, Luseni. (Org.). *Estado, instituições e democracia: República / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Livro 8, v.1, Brasília : Ipea, 2010. 552 p.

DAFFLON, B.; VAILLANCOURT, F. Problems of Equalization in Federal Countries. In: BLINDENBACHER, R.; KOLLER, A. (Eds.). In: *Federalism in a Changing World: Learning from each other*. Montreal: McGill Queens University Press. 2003

ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

FALLETI, Tulia. 2006. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 46-85, jul/dez 2006.

FONSECA, M. A. P. *et al.* Programa de Regionalização do Turismo: análise comparativa dos indicadores turísticos nos estados brasileiros de Santa Catarina, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte. *Ar@cne*, Universidad de Barcelona. n. 234, set. 2019.

FREITAS, Cláudia Lamounier. *Turismo, política e planejamento – estudo do Circuito Turístico do Diamante no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais*. 2008. 394 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

KNUPP, Marcos E. C. G. *A política de turismo no contexto de mudanças: instituições, atores e produção de sistemas de classificação de meios de hospedagem no Brasil*. Belo Horizonte, 2014. 267p, Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal de Minas Gerais.

LIMA, Renata Mayara Moreira de. *Turismo, políticas públicas e desenvolvimento: uma avaliação do programa de regionalização do turismo nas cinco Regiões Turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014)*. 2017. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2017.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. Entre Cooperação e Centralização – Federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 30, nº 88, junho/2015, p. 61-83.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: \_\_\_\_\_, *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério B.; COSIO, Fernando B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. *Texto para Discussão 40*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.

NASCIMENTO, Dmitri Felix do; ARAÚJO, Isabelle Maria Mendes de. A crise econômica no Brasil (2014-2015): Austeridade, Retirada de direitos e Terceirização. In: ENCONTRO NACIONAL DE SIOT, 16., 2015, Lisboa, *Atas [...]*. Lisboa: Associação Portuguesa de Profissionais em Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho, 2016. p. 92-104. Disponível em: [http://www.apsiot.pt/images/publicacoessiot/12\\_xviensiot.pdf](http://www.apsiot.pt/images/publicacoessiot/12_xviensiot.pdf). Acesso em: 08 jul. 2021.

OATES, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. Pittsburgh, Vol.37, nº 3, sep. 1999. p. 1120-1149.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (Ed.), *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge University Press: Cambridge, 2005.

PANOSSO NETTO, A.; SILVA, F. J. P.; TRIGO, L. G. G. Programa de qualificação a distância para o desenvolvimento do turismo: formação de gestores de políticas públicas do turismo. Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC, 2009 *apud* KNUPP, M. E. C. G. *A política de turismo no contexto de mudanças: instituições, atores e produção de sistemas de classificação de meios de hospedagem no Brasil*. Belo Horizonte, 2014. 267p, Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal de Minas Gerais.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, 2002.

PETERSON, P. E.; *The Price of Federalism*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1995.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.) *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, p. 71-88, 2010.

RIBEIRO, L. M. *Partidos e políticas sociais nos municípios brasileiros*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN; FRED, I; POLSBY, N. W. (Org.). *Handbook of Political Science*. Volume 5: Governmental institutions and processes. Boston: Addison-Wesley, p. 93-172, 1975.

RIKER, William. H. Federalism: origin, operation and significance. Boston: Little, Brown and Company, 1964 *apud* SOARES, Márcia M.; MACHADO, José Angelo. *Federalismo e Políticas Públicas*. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2018.

SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. *Estudos Econômicos*, Instituto de Pesquisas Econômicas, v. 39, p. 39-58, 2009.

SCHARPF, Fritz W. The joint-decision trap: lessons from german federalism and european integration. *Public Administration*, vol. 66, n. 3, set 1998. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>. Acesso em: 07 nov. 2020.

SILVA, G. P. *Desenho de pesquisa*. Brasília: Enap, 2018.

SILVA, R. C., FONSECA, M. A. P. Os investimentos do Ministério do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo: desencontros da política governamental no interior potiguar. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 17, n. 3. P. 148-165, 2017.

SILVEIRA, Carlos Eduardo; MEDAGLIA, Juliana; PAIXÃO, Dario Luiz Dias. Política Pública de Turismo no Brasil: evolução estrutural, alterações da lógica partidária e tendências recentes de apoio ao turismo massificado. In: PIMENTEL, Thiago Duarte; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; TOMAZZONI, Edegar Luis (Org.). *Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. 1 ed. Caxias do Sul: EducS, 2014 *apud* LIMA, Renata Mayara Moreira de. *Turismo, políticas públicas e desenvolvimento: uma avaliação do programa de regionalização do turismo nas cinco Regiões Turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014)*. 2017. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2017.

SOARES, Márcia M. Formas de Estado: federalismo. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013 *apud* \_\_\_\_\_.; MACHADO, José Angelo. *Federalismo e Políticas Públicas*. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2018.

SOARES, Márcia M.; MACHADO, José Angelo. *Federalismo e Políticas Públicas*. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2018.

SOARES, Márcia M.; MELO, Bruno Guimaraes de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2016, vol.50, n.4, pp.539-562.

SOARES, Márcia M; ALTAVILLA, Cristian. *Federalismo fiscal y desigualdade social em Argentina y Brasil*, manuscrito, 2019.

SOUZA, Celina. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018

SOUZA, Celina. Instituições e Mudanças: Reformas da Constituição de 1988, Federalismo e Políticas Públicas. In: HOCHMAN G. e FARIA, C. A. P. (Org.) *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

STEPAN, A. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do demos. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

TREISMAN, Daniel. Fiscal decentralization, governance and economic performance: a reconsideration. *Economics and Politics*, v. 18, n. 2, p. 219-35, 2006.

TSEBELIS, G. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

UNDP. United Nations Development Programme. Human Development Report. *Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century*. New York: UNDP, 2019.

UNITED STATES. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. *The condition of contemporary federalism: conflicting theories and collapsing constraints*, book, August 1981; Washington, D.C.. Disponível em: <<https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc1339/m1/1/>>. Acesso em: 07 nov. 2020.

## APÊNDICE A

Tabela 13 – Categorização do PIB por Unidade da Federação

Categoria	Estado	PIB
Até 50 milhões	Acre	R\$ 14.271 mi
	Amapá	R\$ 15.480 mi
	Piauí	R\$ 45.359 mi
	Rondônia	R\$ 43.506 mi
	Roraima	R\$ 12.103 mi
	Sergipe	R\$ 40.704 mi
	Tocantins	R\$ 34.102 mi
50 a 100 milhões	Alagoas	R\$ 52.843 mi
	Amazonas	R\$ 93.204 mi
	Maranhão	R\$ 89.524 mi
	Mato Grosso do Sul	R\$ 96.372 mi
	Paraíba	R\$ 62.387 mi
	Rio Grande do Norte	R\$ 64.295 mi
100 a 200 milhões	Ceará	R\$ 147.890 mi
	Espírito Santo	R\$ 113.352 mi
	Goiás	R\$ 191.899 mi
	Mato Grosso	R\$ 126.805 mi
	Pará	R\$ 155.195 mi
	Pernambuco	R\$ 181.551 mi
Acima de 200 milhões	Bahia	R\$ 268.661 mi
	Minas Gerais	R\$ 576.199 mi
	Paraná	R\$ 421.375 mi
	Rio de Janeiro	R\$ 671.362 mi
	Rio Grande do Sul	R\$ 423.151 mi
	Santa Catarina	R\$ 277.192 mi
	São Paulo	R\$ 2.119.854 mi

Fonte: elaboração própria com base em IBGE<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101679\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101679_informativo.pdf). Acesso em: 21 ago. 2021.

## APÊNDICE B

Tabela 14 - Categorização do PIB *per capita* por Unidade da Federação

Agrupamento	Estado	PIB per capita
Até 20 mil reais	Acre	R\$ 17.201,95
	Alagoas	R\$ 15.653,51
	Amapá	R\$ 19.405,11
	Bahia	R\$ 17.508,67
	Ceará	R\$ 16.394,99
	Maranhão	R\$ 12.788,75
	Pará	R\$ 18.549,33
	Paraíba	R\$ 15.497,67
	Pernambuco	R\$ 19.164,52
	Piauí	R\$ 14.089,78
	Rio Grande do Norte	R\$ 18.333,19
Entre 20 e 30 mil reais	Sergipe	R\$ 17.789,21
	Amazonas	R\$ 22.936,28
	Espírito Santo	R\$ 28.222,56
	Goiás	R\$ 28.308,77
	Minas Gerais	R\$ 27.282,75
	Rondônia	R\$ 24.092,81
	Roraima	R\$ 23.158,06
Tocantins	R\$ 21.998,34	
Acima de 30 mil reais	Mato Grosso	R\$ 37.914,00
	Mato Grosso do Sul	R\$ 35.520,45
	Paraná	R\$ 37.221,00
	Rio de Janeiro	R\$ 40.155,76
	Rio Grande do Sul	R\$ 37.371,27
	Santa Catarina	R\$ 39.592,28
	São Paulo	R\$ 47.008,77

Fonte: elaboração própria com base em IBGE<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101679\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101679_informativo.pdf). Acesso em: 21 ago. 2021.

## APÊNDICE C

Tabela 15 – Despesa estadual e despesa estadual per capita por ano de implementação do Mapa e por quartil (continua)

2004					
	Estado	Despesa estadual em turismo		Despesa estadual em turismo <i>per capita</i>	
<b>1º quartil</b>	Bahia	R\$	79.051.350,75	R\$	5,69
	Maranhão	R\$	5.061.853,16	R\$	0,82
	Mato Grosso	R\$	6.641.214,06	R\$	2,35
	Pará	R\$	13.562.558,34	R\$	1,93
	Paraíba	R\$	16.902.417,93	R\$	4,68
	Piauí	R\$	2.880.925,01	R\$	0,95
	São Paulo	R\$	389.348.280,77	R\$	9,55
<b>2º quartil</b>	Acre	R\$	3.476.980,59	R\$	5,13
	Ceará	R\$	23.625.843,85	R\$	2,90
	Pernambuco	R\$	46.863.898,55	R\$	5,54
	Rio Grande do Norte	R\$	19.829.295,04	R\$	6,56
	Rondônia	R\$	3.861.826,26	R\$	2,49
	Tocantins	R\$	5.437.337,95	R\$	4,12
<b>3º quartil</b>	Alagoas	R\$	3.378.274,82	R\$	1,11
	Amazonas	R\$	-	R\$	-
	Mato Grosso do Sul	R\$	14.811.876,20	R\$	6,49
	Minas Gerais	R\$	10.717.953,78	R\$	0,55
	Rio Grande do Sul	R\$	17.428.748,86	R\$	1,60
	Santa Catarina	R\$	49.805.614,98	R\$	8,42
<b>4º quartil</b>	Amapá	R\$	4.844.163,08	R\$	8,00
	Espírito Santo	R\$	11.932.018,61	R\$	3,47
	Goiás	R\$	11.387.243,28	R\$	2,01
	Paraná	R\$	17.919.513,73	R\$	1,74
	Rio de Janeiro	R\$	2.875.439,14	R\$	0,19
	Roraima	R\$	9.478.359,62	R\$	23,86
	Sergipe	R\$	3.593.458,09	R\$	1,81

Tabela 15 (continuação)

2006					
	Estado		Despesa estadual em turismo		Despesa estadual em turismo <i>per capita</i>
1º quartil	Bahia	R\$	84.928.436,50	R\$	5,89
	Maranhão	R\$	8.146.852,32	R\$	1,30
	Pará	R\$	20.249.941,81	R\$	2,78
	Paraíba	R\$	6.786.674,30	R\$	1,83
	Pernambuco	R\$	114.734.144,06	R\$	13,22
	Rio Grande do Norte	R\$	13.764.515,25	R\$	4,46
	Tocantins	R\$	3.554.755,24	R\$	2,79
2º quartil	Amazonas	R\$	11.585.456,60	R\$	3,49
	Ceará	R\$	142.466.761,75	R\$	16,97
	Minas Gerais	R\$	34.050.881,74	R\$	1,73
	Piauí	R\$	12.459.572,28	R\$	4,02
	Rio Grande do Sul	R\$	14.471.459,39	R\$	1,34
	Rondônia	R\$	1.675.154,15	R\$	1,13
3º quartil	Acre	R\$	3.802.322,65	R\$	5,63
	Goiás	R\$	27.121.736,77	R\$	4,67
	Mato Grosso	R\$	23.841.943,19	R\$	8,11
	Mato Grosso do Sul	R\$	11.536.861,36	R\$	4,97
	Roraima	R\$	2.615.246,17	R\$	6,38
	Santa Catarina	R\$	63.554.640,86	R\$	10,57
4º quartil	Alagoas	R\$	1.659.646,77	R\$	0,53
	Amapá	R\$	6.708.959,86	R\$	11,02
	Espírito Santo	R\$	14.544.266,97	R\$	4,24
	Paraná	R\$	15.921.597,23	R\$	1,51
	Rio de Janeiro	R\$	23.877.720,03	R\$	1,51
	São Paulo	R\$	-	R\$	-
	Sergipe	R\$	2.742.666,68	R\$	1,38

Tabela 15 (continuação)

2009					
	Estado		Despesa estadual em turismo		Despesa estadual em turismo <i>per capita</i>
1º quartil	Bahia	R\$	98.501.055,99	R\$	6,87
	Ceará	R\$	279.925.240,82	R\$	32,58
	Goiás	R\$	46.922.667,01	R\$	7,61
	Maranhão	R\$	9.428.398,12	R\$	1,41
	Pará	R\$	10.707.295,14	R\$	1,38
	Pernambuco	R\$	164.285.903,23	R\$	18,36
	Tocantins	R\$	4.715.553,68	R\$	3,32
2º quartil	Amazonas	R\$	21.746.789,15	R\$	6,03
	Minas Gerais	R\$	19.942.033,90	R\$	1,00
	Paraíba	R\$	4.017.084,26	R\$	1,05
	Piauí	R\$	9.394.535,74	R\$	2,98
	Rio Grande do Norte	R\$	7.778.710,94	R\$	2,40
	Rondônia	R\$	2.209.169,02	R\$	1,37
3º quartil	Acre	R\$	7.405.208,97	R\$	9,83
	Mato Grosso	R\$	41.739.065,54	R\$	13,46
	Mato Grosso do Sul	R\$	11.137.891,19	R\$	4,45
	Rio Grande do Sul	R\$	10.189.493,38	R\$	0,94
	Roraima	R\$	631.604,32	R\$	1,35
	Santa Catarina	R\$	96.936.282,85	R\$	15,16
4º quartil	Alagoas	R\$	2.420.345,88	R\$	0,76
	Amapá	R\$	2.957.423,75	R\$	4,25
	Espírito Santo	R\$	8.152.183,37	R\$	2,25
	Paraná	R\$	16.611.838,12	R\$	1,56
	Rio de Janeiro	R\$	19.334.904,53	R\$	1,20
	São Paulo	R\$	233.410.056,64	R\$	5,54
	Sergipe	R\$	5.657.914,01	R\$	2,67

Tabela 15 (continuação)

2013					
	Estado		Despesa estadual em turismo		Despesa estadual em turismo <i>per capita</i>
<b>1º quartil</b>	Bahia	R\$	48.767.367,73	R\$	3,21
	Ceará	R\$	79.347.143,73	R\$	8,91
	Goiás	R\$	59.625.919,74	R\$	9,02
	Maranhão	R\$	1.454.385,20	R\$	0,21
	Pará	R\$	14.133.065,75	R\$	1,73
	Rondônia	R\$	3.250.768,35	R\$	1,84
	Tocantins	R\$	3.530.474,23	R\$	2,33
<b>2º quartil</b>	Alagoas	R\$	551.557,93	R\$	0,17
	Amazonas	R\$	14.837.620,52	R\$	3,77
	Minas Gerais	R\$	11.725.412,45	R\$	0,56
	Pernambuco	R\$	103.960.407,05	R\$	11,13
	Rio Grande do Norte	R\$	2.187.476,05	R\$	0,64
	Santa Catarina	R\$	55.889.376,68	R\$	8,20
<b>3º quartil</b>	Acre	R\$	3.942.374,46	R\$	4,91
	Mato Grosso	R\$	54.766.096,32	R\$	16,77
	Paraíba	R\$	3.087.332,39	R\$	0,78
	Paraná	R\$	8.057.433,05	R\$	0,72
	Piauí	R\$	17.874.662,67	R\$	5,58
	Rio Grande do Sul	R\$	2.799.194,71	R\$	0,25
<b>4º quartil</b>	Amapá	R\$	1.223.857,49	R\$	1,60
	Espírito Santo	R\$	3.037.034,77	R\$	0,77
	Mato Grosso do Sul	R\$	6.082.969,18	R\$	2,29
	Rio de Janeiro	R\$	7.143.320,24	R\$	0,43
	Roraima	R\$	71.906,88	R\$	0,14
	São Paulo	R\$	323.584.945,47	R\$	7,29
	Sergipe	R\$	9.970.298,67	R\$	4,45

Tabela 15 (continuação)

2016					
	Estado		Despesa estadual em turismo		Despesa estadual em turismo <i>per capita</i>
<b>1º quartil</b>	Alagoas	R\$	245.343,13	R\$	0,07
	Amazonas	R\$	10.163.631,18	R\$	2,50
	Goiás	R\$	46.230.712,82	R\$	6,82
	Maranhão	R\$	4.919.922,86	R\$	0,70
	Paraíba	R\$	800.958,05	R\$	0,20
	Piauí	R\$	64.114.717,95	R\$	19,92
	Rondônia	R\$	5.192.850,14	R\$	2,88
<b>2º quartil</b>	Amapá	R\$	722.364,07	R\$	0,91
	Bahia	R\$	98.241.958,24	R\$	6,40
	Ceará	R\$	96.272.312,21	R\$	10,67
	Minas Gerais	R\$	5.645.792,58	R\$	0,27
	Pernambuco	R\$	189.022.348,75	R\$	19,95
	Tocantins	R\$	10.409.148,07	R\$	6,71
<b>3º quartil</b>	Acre	R\$	1.192.376,55	R\$	1,44
	Pará	R\$	39.073.304,89	R\$	4,67
	Rio Grande do Norte	R\$	3.192.086,40	R\$	0,91
	Roraima	R\$	-	R\$	-
	São Paulo	R\$	376.486.610,58	R\$	8,35
	Sergipe	R\$	19.439.743,65	R\$	8,50
<b>4º quartil</b>	Espírito Santo	R\$	2.064.510,03	R\$	0,51
	Mato Grosso	R\$	116.940.158,30	R\$	34,96
	Mato Grosso do Sul	R\$	7.937.628,90	R\$	2,93
	Paraná	R\$	8.801.934,43	R\$	0,78
	Rio de Janeiro	R\$	116.883,30	R\$	0,01
	Rio Grande do Sul	R\$	7.117.046,47	R\$	0,63
	Santa Catarina	R\$	101.792.113,61	R\$	14,54

Tabela 15 (continuação)

2017					
	Estado		Despesa estadual em turismo		Despesa estadual em turismo <i>per capita</i>
1º quartil	Bahia	R\$	112.352.334,48	R\$	7,57
	Ceará	R\$	74.684.840,45	R\$	8,20
	Goiás	R\$	18.975.678,81	R\$	2,72
	Maranhão	R\$	874.860,63	R\$	0,12
	Piauí	R\$	51.318.847,94	R\$	15,70
	Rondônia	R\$	774.639,63	R\$	0,44
	Tocantins	R\$	4.685.927,43	R\$	3,00
2º quartil	Acre	R\$	1.377.636,47	R\$	1,57
	Amazonas	R\$	36.463.577,17	R\$	8,87
	Mato Grosso do Sul	R\$	5.873.693,69	R\$	2,13
	Paraíba	R\$	742.905,11	R\$	0,19
	Pernambuco	R\$	66.023.664,62	R\$	6,93
	Rio Grande do Norte	R\$	3.015.228,61	R\$	0,86
3º quartil	Alagoas	R\$	3.999.936,10	R\$	1,20
	Amapá	R\$	1.606.641,00	R\$	1,92
	Mato Grosso	R\$	41.587.618,44	R\$	12,01
	Minas Gerais	R\$	855.010,01	R\$	0,04
	Paraná	R\$	6.434.469,83	R\$	0,56
	São Paulo	R\$	375.290.272,36	R\$	8,21
4º quartil	Espírito Santo	R\$	2.407.579,79	R\$	0,60
	Pará	R\$	30.745.355,89	R\$	3,59
	Rio de Janeiro	R\$	7.450.152,82	R\$	0,43
	Rio Grande do Sul	R\$	3.113.361,40	R\$	0,27
	Roraima	R\$	-	R\$	-
	Santa Catarina	R\$	20.736.254,35	R\$	2,91
	Sergipe	R\$	18.765.899,34	R\$	8,20

Tabela 15 (continuação)

2019					
	Estado		Despesa estadual em turismo		Despesa estadual em turismo <i>per capita</i>
<b>1º quartil</b>	Bahia	R\$	82.705.676,82	R\$	5,54
	Goiás	R\$	10.155.633,01	R\$	1,43
	Maranhão	R\$	3.123.391,64	R\$	0,44
	Pará	R\$	34.416.821,65	R\$	3,96
	Paraíba	R\$	308.688,85	R\$	0,08
	Piauí	R\$	25.264.581,29	R\$	7,70
	Tocantins	R\$	726.875,07	R\$	0,46
<b>2º quartil</b>	Alagoas	R\$	82.494,80	R\$	0,02
	Amazonas	R\$	8.811.491,90	R\$	2,09
	Ceará	R\$	33.325.562,90	R\$	3,63
	Pernambuco	R\$	36.010.423,06	R\$	3,74
	Rio Grande do Norte	R\$	2.806.255,61	R\$	0,79
	Rondônia	R\$	1.524.567,32	R\$	0,85
<b>3º quartil</b>	Acre	R\$	-	R\$	-
	Mato Grosso do Sul	R\$	2.731.205,57	R\$	0,97
	Minas Gerais	R\$	2.418.241,54	R\$	0,11
	Paraná	R\$	774.942,58	R\$	0,07
	Roraima	R\$	-	R\$	-
	São Paulo	R\$	158.144.369,57	R\$	3,42
<b>4º quartil</b>	Amapá	R\$	241.224,83	R\$	0,28
	Espírito Santo	R\$	2.270.608,53	R\$	0,56
	Mato Grosso	R\$	10.439.604,30	R\$	2,96
	Rio de Janeiro	R\$	1.633,08	R\$	0,00
	Rio Grande do Sul	R\$	3.097.310,42	R\$	0,27
	Santa Catarina	R\$	9.508.087,55	R\$	1,31
	Sergipe	R\$	14.043.583,29	R\$	6,06

Fonte: elaboração própria com base em Mapa do Turismo<sup>51</sup>, IBGE<sup>52</sup> e Finbra-Siconfi<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Disponível em: <http://mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 21 ago. 2021.

<sup>52</sup> Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 25 ago. 2021.

<sup>53</sup> Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Acesso em: 22 ago. 2021.