

Licença CC BY:  
Artigo distribuído  
sob os termos  
Creative Commons,  
permite uso e  
distribuição  
irrestrita em  
qualquer meio  
desde que o  
autor credite  
a fonte original.



## TURISMO E GESTÃO DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE NAS REGIÕES TURÍSTICAS DO RIO GRANDE DO NORTE - BRASIL 2003/2016

## TOURISM AND MANAGEMENT OF PUBLIC INVESTMENTS: AN ANALYSIS OF THE TOURIST REGIONS OF RIO GRANDE DO NORTE – BRAZIL 2003/2016

## TURISMO Y GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA: UN ANÁLISIS EN LAS REGIONES TURÍSTICAS DE RIO GRANDE DO NORTE – BRASIL 2003/2016

**RODRIGO CARDOSO DA SILVA<sup>1</sup>**  
**MARIA APARECIDA PONTES DA FONSECA<sup>2</sup>**  
**AYLANA LAISSA MEDEIROS BORGES<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>INSTITUTO FEDERAL DE BRASÍLIA, BRASÍLIA, DISTRITO FEDERAL, BRASIL

<sup>2</sup>UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, NATAL, RIO GRANDE DO  
NORTE, BRASIL

<sup>3</sup> UNIVERSIDADE FEDERAL DE BRASÍLIA, BRASÍLIA, DISTRITO FEDERAL, BRASIL

---

**DATA DE SUBMISSÃO: 27/10/2019 – DATA DE ACEITE: 03/06/2020**

---

**RESUMO:** A gestão e a eficiência no uso dos recursos públicos têm ganhado destaque nas últimas décadas, configurando atualmente um dos principais pontos de reivindicação social. Neste sentido, toda ação governamental em área de interesse social e econômica tende a ser questionada e, na perspectiva do turismo, essa prática não é uma exceção. Em 2019, o Ministério do Turismo (MTur) completou mais de 15 anos de atuação e passou a conceber políticas de longo prazo, tendo como meta o desenvolvimento regional, a distribuição de renda e o aumento da oferta de oportunidades econômicas. Sendo assim, o trabalho objetiva analisar os investimentos públicos do MTur nas regiões turísticas do Estado do Rio Grande do Norte (RN), procurando contribuir para a discussão de orçamento público, eficiência e desenvolvimento do turismo. O estudo apresenta uma abordagem quantitativa atrelada a fins descritivos, com o uso de estatísticas básicas, tendo como fonte principal para análise de dados o Sistema de Contratos de Repasse (SIACOR) do Ministério. Dentre os principais resultados, revela-se que existe uma seletividade espacial dos investimentos públicos que priorizam determinados municípios em relação a outros. Além disso, parte considerável dos recursos está concentrada em obras de urbanização e infraestrutura, mas, em contrapartida, constataram-se poucas ações no que se refere à gestão para promoção da atividade nas regiões turísticas. Por fim, verificou-se que há um nível considerável de investimentos sendo feito sem um direcionamento técnico, o que impossibilita, em muitos casos, ações que possam potencializar o turismo. Além disso, identifica-se uma ineficiência na aplicação dos recursos, pois muitos contratos de repasse não são aplicados.

---

Rodrigo Professor e pesquisador do Eixo de Turismo, Hospitalidade e Lazer, Instituto Federal de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. Bacharel, Mestre e Doutor em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: [rodrigo.cardososilva@ifb.edu.br](mailto:rodrigo.cardososilva@ifb.edu.br) Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-8473-4244>.

Maria Professora e pesquisadora do programa de pós-graduação em turismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: [mpontesfonseca@gmail.com](mailto:mpontesfonseca@gmail.com) Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-1863-2332>.

Aylana Professora e pesquisadora do Centro de Excelência em Turismo, Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. Bacharela, Mestra e Doutoranda em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: [aylana.borges@unb.br](mailto:aylana.borges@unb.br). Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-1978-8515>.



**PALAVRAS-CHAVE:** Recursos públicos; Investimento; Regiões turísticas; Orçamento público em turismo.

**ABSTRACT:** The management and efficiency in the use of public resources has gained prominence in recent decades, and is currently one of the main aspects when it comes to social claims. Thus, any government actions in an area of social and economic interest tends to be questioned, and tourism is no exception. In 2019, the Ministry of Tourism (MTur) completed more than 15 years in operation and began to draw up long-term policies aimed at regional development, income distribution, and increased economic opportunities. This work aims to analyze the public investments of MTur in the tourist regions of the state of Rio Grande do Norte (RN), seeking to contribute to the discussion on public budget, efficiency and development of tourism. It presents a quantitative approach linked to descriptive purposes, using the Ministry's Transfer Contracts System (SIACOR) as its main source of data. Among the main results, it is revealed that there is a spatial selectivity of public investments that prioritize certain municipalities over others. In addition, a considerable part of the resources are concentrated in urbanization and infrastructure works, while there were few management actions to promote the activity in tourist regions. Finally, it was found that considerable investments are made without any technical guidance, which means that in many cases, actions to promote tourism are impossible. It was also identified that resources are applied in an inefficient way, as many transfer contracts are not applied.

**KEYWORDS:** Public resources; Investment; Tourist regions; Public budget in tourism.

**RESUMEN:** La gestión y la eficiencia en el uso de los recursos públicos ha ganado importancia en las últimas décadas, configurando actualmente uno de los principales puntos de reclamo social. En este sentido, cualquier acción del gobierno en un área de interés social y económico tiende a ser cuestionada y, desde la perspectiva del turismo, esta práctica no es una excepción. En 2019, el Ministerio de Turismo (MTur) completó más de 15 años de actividad y comenzó a diseñar políticas a largo plazo, con el objetivo de desarrollo regional, distribución de ingresos y mayor oferta de oportunidades económicas. Así, el trabajo tiene como objetivo analizar las inversiones públicas de MTur en las regiones turísticas del estado de Rio Grande do Norte (RN), buscando contribuir a la discusión del presupuesto público, la eficiencia y el desarrollo del turismo. El estudio presenta un enfoque cuantitativo vinculado a fines descriptivos, utilizando el Sistema de Contratos de Préstamo (SIACOR) como fuente principal para el análisis de datos. Entre los principales resultados, se revela que existe una selectividad espacial de las inversiones públicas que priorizan ciertos municipios sobre otros. Además, una parte considerable de los recursos se concentra en obras de urbanización e infraestructura, pero, por otro lado, se encontraron pocas acciones con respecto a la gestión para promover la actividad en las regiones turísticas. Finalmente, se descubrió que existe un nivel considerable de inversión sin orientación técnica, lo que hace imposible, en muchos casos, tomar medidas que puedan impulsar el turismo. Además, se identifica una ineficiencia en la aplicación de los recursos, ya que no se aplican muchos contratos de préstamo.

**PALABRAS CLAVE:** Recursos públicos; Inversión; Regiones turísticas; Presupuesto público en turismo.

## INTRODUÇÃO

O Brasil apresenta uma agenda governamental para o turismo mais expressiva há quinze anos, encabeçada pelo Ministério do Turismo (MTur), órgão superior dessa

atividade, e, nesse período, as proposições de equidade social, desenvolvimento e distribuição de renda foram as premissas políticas que sustentaram essa empreitada governamental. Neste contexto, o turismo, como possibilidade econômica, vem sendo debatido em várias instituições, particularmente na academia, cuja discussão vem atrelada ao entendimento de desenvolvimento social e econômico. Nos últimos anos, as noções de trabalho cooperado e sinergia entre atores do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil assumem relevância nas concepções das políticas nacionais para o setor turístico.

Neste sentido, um dos programas governamentais mais importantes relativos ao segmento do turismo nos últimos 16 anos é o Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Tal programa tem, nas suas premissas básicas, o trabalho cooperado e sinérgico; a criação de produtos turísticos aproveitando os elementos intrínsecos das regiões brasileiras para o mercado nacional e internacional (o mercado internacional em destaque nessa proposta); e a implementação de um modelo de gestão em cadeia e de governança descentralizada, no intuito de suprir as necessidades de cada região turística<sup>a</sup>.

Nas regiões turísticas, é comum haver municípios com uma oferta mais estruturada (atrativos, equipamentos e serviços) e outros com potencialidade ou mesmo sem identificação de seus elementos de atração, apresentando, dessa forma, uma disparidade interna nas regiões. Porém, torna-se necessário compreender que, para o melhor tratamento dos possíveis impactos do turismo e para potencializar a cadeia produtiva, é preciso pensar na região como um todo. De acordo com Silva (2015), as formações das regiões de turismo no Rio Grande do Norte (RN) não obedeceram a critérios técnicos ou estudos para a sua formação, a constituição foi com base em iniciativas políticas e pela participação no Programa de Municipalização do Turismo<sup>b</sup>. Pressupõe-se que esse panorama compreenda boa parte das regiões turísticas do Brasil.

A base empírica para o desenvolvimento desta pesquisa foi o estado do Rio Grande do Norte. Segundo Fonseca (2005), o RN foi dividido em cinco regiões turísticas<sup>c</sup>, obedecendo às premissas de regionalização, interiorização do turismo e internacionalização do turismo brasileiro expostas inicialmente no Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007 (Brasil, 2003) estadual e municipal; as entidades não governamentais; a iniciativa privada e a sociedade no seu todo. Deve ser fator de integração de objetivos, otimização de recursos e junção de esforços para incrementar a qualidade e a competitividade, aumentando a oferta de produtos brasileiros nos mercados nacional e internacional. Estamos apresentando uma proposta de construção coletiva de um plano com uma visão compartilhada. A perseverança na busca da unidade na nossa diversidade será constante. Estamos convencidos de que essa atividade está destinada a constituir-se em fator decisivo para ampliação de oportunidades e para utilização sustentável de nossos recursos naturais e culturais, proporcionando um desenvolvimento conseqüente e equilibrado em todo território

a Esse programa incentivava a criação de regiões turísticas, compostas por um aglomerado de municípios com potencialidade para desenvolver um produto/destino turístico comum. Para mais informações, recomenda-se a leitura de Silva (2015).

b Programa do governo Fernando Henrique Cardoso, o qual perdeu seus dois mandatos.

c Polo Costa das Dunas, Polo Agreste/Trairi, Polo Seridó, Polo Costa Branca, Polo Serrano.



nacional. Até o início de 2016, somente o RN tinha cerca de 90 municípios turísticos listados no Mapa da Regionalização do Turismo de 2013. Esses municípios integravam as regiões turísticas do estado e, juntos, representam cerca de 50% dos municípios que compõem o RN<sup>d</sup>. Nesse cenário, os municípios que integravam regiões turísticas receberam maior atenção do MTur. Sendo assim, a problemática que envolve esta discussão questiona como esses municípios vêm sendo concebidos nas políticas públicas de turismo no país; como os recursos advindos do MTur foram distribuídos nas regiões turísticas; e como foram utilizados os recursos para o desenvolvimento e para o fortalecimento da atividade nas regiões.

O tema central deste artigo, portanto, está baseado na responsabilização dos agentes públicos, no uso e na eficiência dos recursos públicos, uma vez que algumas pesquisas apontam (Braga & Silva, 2016; Silva, 2015; Silva Junior & Silva, 2019) que um dos principais problemas do desenvolvimento do turismo nas regiões do RN é a falta de recursos para o turismo principalmente no âmbito municipal. Ora, se, por um lado, há uma demanda por mais recursos e, por outro lado, verifica-se a distribuição de recursos via repasse ministerial para obras públicas, torna-se necessário avaliar o que é reivindicado pelos dirigentes e aquilo que está nas bases de dados sobre convênios e repasse de recursos do MTur. Em contrapartida, algumas pesquisas (Silva & Fonseca, 2017; Todesco & Silva, 2017) apontam que, nos últimos anos, há um direcionamento de recursos públicos descentralizados para os municípios de todo país e o RN é um dos estados contemplados com tais repasses.

Um ponto de convergência entre essas pesquisas indica que o uso e o direcionamento dados para os recursos advindos de repasse direto do MTur para o desenvolvimento do turismo têm ocorrido de forma aleatória, em que não se percebem critérios definidos. Além disso, as pesquisas apontam que o uso dos recursos do MTur está sendo direcionado para obras de infraestrutura que não impactam o turismo ou mesmo não o beneficiam de forma direta. Essas afirmações levam a refletir sobre a situação dos recursos, dos usos e, conseqüentemente, a pensar em formas de aperfeiçoar a gestão desses investimentos públicos. A partir da problemática exposta, emergem alguns questionamentos que nortearam o presente trabalho: qual o volume dos investimentos ministeriais nas regiões turísticas do RN e como vêm sendo utilizados os recursos públicos para desenvolver o turismo em seus territórios? Quais os principais destinos/ usos desses recursos? Quais municípios receberam maior quantidade de investimentos e o quanto desses recursos foi investido ou não?

O objetivo central da pesquisa é avaliar os investimentos ocorridos nas regiões de turismo do RN por meio de convênios e repasses do MTur para cada município integrante. Como objetivos específicos, destacam-se: levantar os principais usos do recurso ministerial; identificar índices de gestão de recursos por meio de análises desses orçamentos, entre o executado e o planejado; e demonstrar caminhos alternativos para o melhor aproveitamento do investimento público, pelo menos, em nível de sugestão e gestão de recursos. Decerto, há um campo de investigação pouco explorado pelos pesquisadores da área de turismo e tem-se um grande potencial para revelar contribuições para a gestão e para o redirecionamento de possíveis falhas e entraves no desenvolvimento do turismo.

<sup>d</sup> O RN possui 167 municípios, dentre os quais 90 foram considerados turísticos até o início de 2016.

## REGIÕES TURÍSTICAS NO RIO GRANDE DO NORTE

A história do RN com o turismo teve início na década de 1980, quando a capital do estado (Natal) foi contemplada com megaprojetos de desenvolvimento turístico (Duda & Araujo, 2014). A implantação da Via Costeira e do Parque das Dunas constituiu-se em empreendimentos fundamentais para expansão do turismo regional (Fonseca, 2005). O primeiro projeto tinha o intuito de incentivar a construção de hotéis luxuosos com padrão internacional, a partir de uma imensa área de praia que foi preparada com incentivos fiscais. A perspectiva da época era optar por empreendimentos capazes de aglomerar serviços de qualidade, atrativos e infraestrutura de lazer em um único lugar, como os *resorts*. Molina (2004) compreende esses empreendimentos como característicos do pós-turismo, em grande medida por tentar abarcar grande parte do mercado e serviços e aglutiná-los em uma única proposta de empreendimento.

O segundo projeto consistia em criar uma área de conservação de Mata Atlântica para servir como atrativo turístico, bem como proporcionar aos residentes um espaço de lazer diferenciado, denominado Parque das Dunas. Ressalta-se que essa foi uma das primeiras reservas criadas no litoral. Tais projetos, junto com o Programa Regional de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR - NE), inauguraram o turismo no RN e são essenciais para entender a forma e a dinâmica inicial do turismo, assim como o mercado que se formou posteriormente a esses processos (Duda & Araujo, 2014; Fonseca, 2005).

Em 2004, o MTur lançou um macroprograma, chamado Programa de Regionalização do Turismo (PRT), cujo intuito era criar a junção de municípios turísticos com potencialidades para formar regiões turísticas e, assim, criarem produtos (roteiros turísticos) com a essência brasileira, destinados para o mercado nacional e internacional. Outra premissa desse programa era o viés da gestão, contemplando a formação de conselhos regionais de gestão do turismo para avaliar as oportunidades e as dificuldades da gestão do turismo regional. De acordo com Fonseca (2007), no ano de 2006, havia cinco regiões turísticas no RN, criadas pelo governo estadual, no intuito de desenvolver o turismo, a saber: Polo Costa das Dunas, Polo Costa Branca, Polo Seridó, Polo Agreste-Trairi e Polo Serrano. Segundo Solha (2004), os estados eram livres para adotar a forma e os critérios que usariam para eleger suas regiões turísticas. Nesse período, houve delimitações baseadas nos mais variados critérios.

De acordo com Virginio & Ferreira (2013), a presença de um órgão de gestão específico para o turismo (secretaria, departamento, diretoria) e a de um conselho municipal constituíram os critérios principais. Silva (2015) e Santos (2016) observam que o Programa de Municipalização do Turismo contribui significativamente para essa configuração das regiões turísticas no RN e reiteram a carência de critério técnico específico para a seleção e para a formação dessas regiões turísticas. A deliberação normativa nº 432, de 28 de novembro de 2002 da Embratur<sup>e</sup>, aponta uma gama de municípios no Brasil, classificando-os de duas formas: aqueles municípios turísticos e os com potencialidade turística (Brasil, 2002). Desse modo, parte significativa da listagem desses municípios, posteriormente, aparece de forma aglutinada nas regiões de turismo no estado potiguar.

e Instituto Brasileiro de Turismo.



Duas dessas regiões estão localizadas em áreas litorâneas (Costa das Dunas e Costa Branca) e as outras três estão situadas no interior do Estado (Seridó, Agreste/Trairi e Serrano). A seguir, os Quadros 1 e 2 apresentam os municípios que se encontravam inseridos nas regiões turísticas até o início de 2016.

Quadro 1: Municípios componentes das regiões turísticas litorâneas (Costa Branca e Costa das Dunas)

<b>COSTA BRANCA</b>	<b>COSTA DAS DUNAS</b>
Assu	Arês
Angicos	Baía Formosa
Areia Branca	Canguaretama
Baraúna	Ceará-Mirim
Caiçara do Norte	Extremoz
Carnaubais	Goianinha
Galinhos	Macaíba
Grossos	Maxaranguape
Guamaré	Natal
Itajá	Nísia Floresta
Lajes	Parnamirim
Macau	Pedra Grande
Mossoró	Pureza
Pendências	Rio do Fogo
Porto do Mangue	São Gonçalo do Amarante
Santana do Matos	São José de Mipibu
São Bento do Norte	São Miguel do Gostoso
São Rafael	Senador Georgino Avelino
Serra do Mel	Tibau do Sul
Tibau	Touros
-	Vila Flor

Fonte: Brasil (2013a).

Quadro 2: Municípios componentes das regiões turísticas interioranas (Agreste/Trairi, Seridó e Serrano)

POLO AGRESTE TRAIRI	POLO SERIDÓ	POLO SERRANO <sup>f</sup>
Coronel Ezequiel	Acari	Alexandria
Jaçanã	Caicó	Antônio Martins
Japi	Carnaúba dos Dantas	Campo Grande
Montanhas	Cerro Corá	Caraúbas
Monte das Gameleiras	Currais Novos	Doutor Severiano
Nova Cruz	Equador	Felipe Guerra
Passa e Fica	Florânia	Lucrecia
Santa Cruz	Jardim do Seridó	Luís Gomes
Santo Antônio	Jucurutu	Major Sales
São Bento do Trairi	Lagoa Nova	Martins
São José do Campestre	Ouro Branco	Patu
São Paulo do Potengi	Parelhas	Pau dos Ferros
Serra Caiada [Presidente Juscelino]	Santana do Seridó	Portalegre
Serra de São Bento	São João do Sabugi	Venha Ver
Sítio Novo	Serra Negra do Norte	Viçosa
Tangará	Tenente Laurentino Cruz	-
-	Timbaúba dos Batistas	-

Fonte: Brasil (2009, 2013a).

No total, são 90 municípios aglutinados nas cinco regiões de turismo até o primeiro semestre de 2016. Destaca-se que, no mês de julho do mesmo ano, foi lançado o novo mapa do turismo brasileiro, que leva em conta a categorização dos municípios em A, B, C, D e E<sup>g</sup>. Nesse novo mapa, ocorreram mudanças significativas nas regiões turísticas do RN, porém tal fato foi posterior à coleta de dados do presente estudo, de modo que a análise será limitada ao primeiro semestre de 2016.

Neste sentido, o próprio MTur assinala a necessidade de pautar em suas ações critérios mais técnicos e objetivos para desenvolver o turismo envoltos em uma múltipla diversidade do território nacional. Desse modo, o presente estudo ganha mais relevância na medida em que tentará colaborar com esse cenário, ao avaliar a destinação com base nos anos de 2004 a 2016, relacionado ao orçamento descentralizado advindo do MTur.

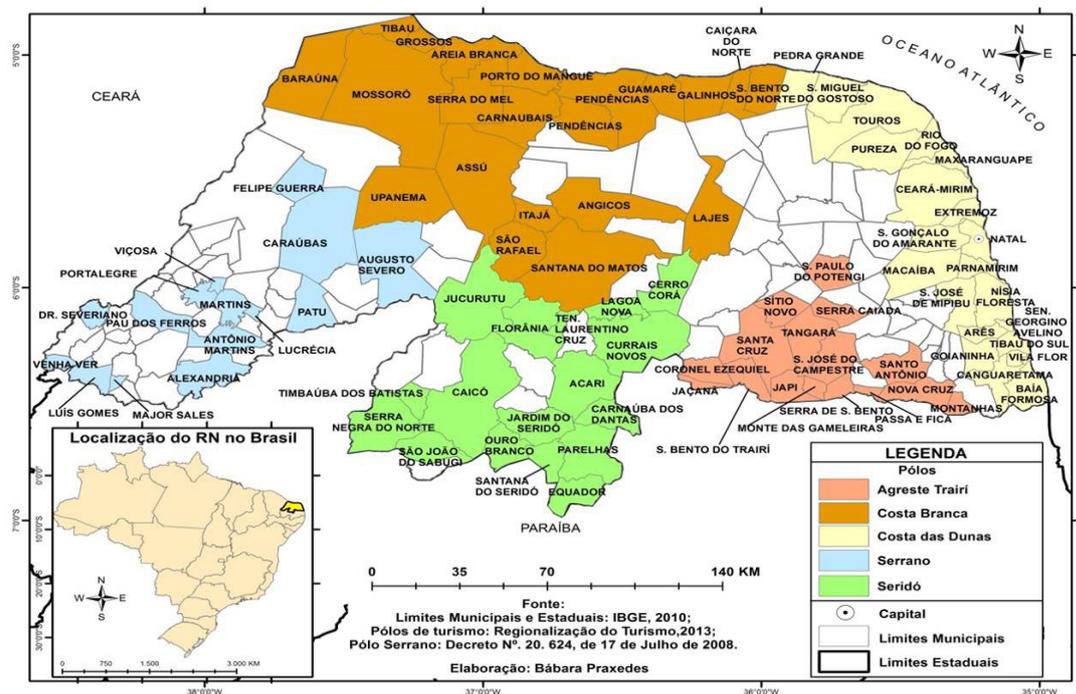
f Para o Polo Serrano, adotou-se a regionalização do turismo de 2009, tendo em vista que só foi lançada a regionalização do turismo em 2016 e com uma configuração bem diferente da apresentação. Assim sendo, usou-se, como parâmetro, a configuração anterior.

g Para entender melhor sobre categorização dos municípios turísticos, ver Portaria nº 144, de 27 de agosto de 2015, e ler Fonseca, Bicalho, Souza & Silva (2019).



A seguir, o mapa 1 traz a localização dos municípios e das regiões turísticas utilizadas nesta pesquisa.

**Mapa 1:** Regiões Turísticas do Rio Grande do Norte.



Em síntese, entender sobre orçamento no contexto da referida pesquisa torna-se relevante, assim como vai ajudar a compreender principalmente o caminho, a formação e as prioridades orçamentárias no Brasil, discutindo isso dentro da legislação e das políticas públicas de turismo.

## O ORÇAMENTO PÚBLICO E OS REPASSES PARA OS MUNICÍPIOS

Discutir um tema como orçamento público requer, no mínimo, um entendimento básico sobre assuntos que tangenciam o direito constitucional, a legislação vigente, os trâmites e as etapas de elaboração e alocação dos recursos públicos. Em grande medida, os textos dos documentos, dos decretos e das leis contêm uma linguagem um tanto técnica, o que deixa a compreensão do tema truncada, formando uma barreira para aqueles que não são da área do direito, sendo necessário, assim, um esforço para acostumar-se e capturar as informações de forma coerente.

Sendo assim, dentre outras questões, as dificuldades com a leitura desses tipos de documentos relacionados, inclusive sobre o processo de interpretação do texto, podem ser fatores que causam um distanciamento desse tema por parte dos leitores ou pesquisadores da área de política pública no turismo. Destaca-se que ainda são tímidos os estudos que primam por relacionar orçamento público e atividade turística.

Neste sentido, pretende-se apresentar os elementos essenciais sobre orçamento público, com a finalidade de proporcionar um melhor entendimento da temática e,

assim, adentrar em discussões acerca das transferências voluntárias da administração direta (Ministério do Turismo) para os municípios integrados nas regiões turísticas.

De acordo com a Constituição Federal de 1988<sup>h</sup>, o orçamento público possui três principais instrumentos, que são: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei de Orçamento Anual (LOA). Esses são instrumentos de planejamento e gestão de recursos públicos que congregam o diálogo entre os poderes legislativo e executivo.

Inicialmente, é necessário esclarecer que o orçamento público brasileiro é formado por uma previsão, que leva em consideração as possibilidades de arrecadação, receita e custos. Os principais parâmetros são: inflação, crescimento da economia, nível dos salários e relação comercial do Brasil com os demais países (Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira [CONOF], 2016).

Os referidos instrumentos foram discutidos e implementados para dirimir alguns problemas de alocação de recursos e de ineficiência de sua gestão. Além disso, outro aspecto que norteia essa aplicação é a transparência, que visa proporcionar à sociedade melhores condições de acompanhamento das funções de planejamento e execução das ações governamentais, concomitante com a agenda política aceita no pleito eleitoral.

Segundo Almeida (2009), esses instrumentos têm periodicidade diferente, sendo: o PPA válido por quatro anos, implementado no início do segundo ano de cada governo eleito e terminando no primeiro ano do próximo; a LDO e a LOA são anuais e devem seguir os preceitos colocados pelo PPA.

Todos esses instrumentos são debatidos com a Câmara dos Deputados e com o Senado Federal, por meio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), em que é possível fazer emendas ao orçamento. Tais emendas são os ajustamentos e as interferências que a esfera legislativa pode fazer no intuito de melhorar a aplicação, bem como tomar ciência para posterior fiscalização. O PPA, a LDO e a LOA são elaborados pelo poder executivo e, após receberem as modificações do poder legislativo, entram em vigor.

Segundo a CONOF (2016), cada deputado é responsável por fazer individualmente 25 emendas ao orçamento, respeitando o percentual de 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior. De outro modo, para as emendas de bancadas<sup>i</sup> e comissões<sup>j</sup>, não há limite de recursos, porém existe um limite de oito projetos de alteração de recursos. Nessa perspectiva, há três naturezas de emendas, são elas: apropriação, remanejamento e cancelamento.

Basicamente esses são os instrumentos e as etapas por onde o orçamento é debatido e ajustado até chegar às instituições públicas diretas e indiretas. O estudo do orçamento público é, sem dúvida, a tradução dos interesses e das prioridades da ação governamental, além de ser um documento técnico, seu conteúdo político é ainda

<sup>h</sup> Art. 165 da Constituição Federal de 1988.

<sup>i</sup> Bancadas é um grupo de deputados com interesses em comum, geralmente se formam as bancadas de estados.

<sup>j</sup> São as comissões que tratam de cada área específica, formada por um conjunto de deputados e/ou senadores nas duas casas legislativas. Na câmara dos deputados, há a Comissão de Turismo (CTUR); já no Senado, há a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.



maior (Pires & Motta, 2006). Neste aspecto, o que se escolhe priorizar no orçamento e na liberação de verbas são as reais prioridades do poder executivo, pois esse é um direito discricionário inerente a esse âmbito do Estado.

Para averiguar a eficiência do uso dos recursos, o orçamento das instituições públicas é ordenado pela técnica de orçamento/programa, que consiste em delimitar as áreas de atuação em que o órgão destinará recursos para atingir seus objetivos de acordo com o PPA e a LDO.

Segundo Abreu (2009), o Estado Moderno e democrático exige uma complexa organização das suas instituições e, dessa maneira, o orçamento/programa é uma forma de gerenciar informações de um conjunto de dados, que leva em consideração o tempo, a dimensão relacionada ao espaço e à forma de operar em diversas unidades administrativas. É possível ainda averiguar o efeito das despesas em relação aos objetivos propostos, uma vez que é uma técnica contábil que permite uma maior descrição e entrelaçamento entre programa e ações planejadas. No MTur, por exemplo, ao analisar suas despesas, é comum encontrar a descrição de programas e de seus vários projetos (que são as ações que estão vinculadas ao programa e aos seus objetivos). No Quadro 3, foram sintetizados alguns programas e ações do MTur.

Quadro 3: Programas e ações do MTur

PROGRAMAS	PROJETOS AÇÕES
Turismo: a Indústria do Novo Milênio	Formação da Imagem no Exterior
Gestão da Política de Turismo	Implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Turismo
Brasil: Destino Turístico Internacional	Promoção, <i>Marketing</i> e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu
Turismo	Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Turismo	Pagamento de Pessoal Ativo da União

Fonte: Baseado na LOA de 2014. Câmara dos Deputados. Elaborado pelos autores.

O orçamento por programas é o aprimoramento das descrições das despesas, pois passou a ser um instrumento de operacionalização das ações do governo, fazendo a ponte entre os objetivos estratégicos e a execução das políticas públicas vigentes (Santos, Jankoski, Oliveira & Rosato, 2017). Além disso, estudando esses orçamentos e seus programas, torna-se possível visualizar a materialidade do poder discricionário do governo, por meio das suas escolhas, de onde será executada a maior parte do orçamento permitido e de onde serão vetados os investimentos, em outras palavras, o orçamento planejado e o que, de fato, executa-se.

Em atendimento ao princípio da descentralização da gestão e do poder, bem como do dever de executar ações em diversos âmbitos territoriais, o governo federal pode, de forma voluntária, transferir recursos para atender seus objetivos. Para isso, são celebrados convênios e contratos de ação dentro da perspectiva da instituição.

Nesse caso, há um sistema informatizado, chamado Sistema de Convênios (SICONV)<sup>k</sup>, para administrar as transferências voluntárias para os estados, os municípios e o Distrito Federal. A transferência voluntária é uma proposta encaminhada pelos municípios como projeto para os respectivos programas de cada órgão ou instituição de âmbito federal que possa realizar obras, ações ou qualquer outra atividade, respeitando as premissas de cada instituição e de seus programas. Outra forma de esses convênios serem celebrados é na configuração de emendas parlamentares, em que é possível, diante das premissas do PPA e da LDO, anexarem interesses específicos dos municípios e dos estados.

Diante disso, é possível conceber a seguinte situação: o MTur, como responsável pela política e execução do orçamento público, tende a proporcionar aos integrantes das regiões de turismo<sup>l</sup> um maior apoio nas suas principais dificuldades, atendendo aos objetivos da Política Nacional de Turismo. Sendo assim, os municípios podem submeter ao MTur suas demandas em forma de projetos compatíveis com as diretrizes dos instrumentos orçamentários, assim como os parlamentares também podem fazer o mesmo caminho, contudo com regras específicas, já que se trata de emendas.

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Segundo Souza (2006), é possível entender as políticas públicas como um campo de estudos multidisciplinar, no qual se buscam compreender as ações do Estado, as interações dessas ações com a sociedade, bem como os processos decisórios que envolvem os problemas sociais e políticos. Neste sentido, uma ação do estado, sozinho ou em coparticipação com o mercado (iniciativa privada, ou grupos específicos) ou sociedade civil, pode ser entendida como uma política pública quando busca modificar, alterar ou mesmo regular determinada situação (problema, anormalidade) ou atividade de interesse coletivo (Bobbio, 2003). As políticas públicas, quando são concebidas e encaminhadas para materialização, desdobram-se em planos, programas, projetos, linhas de atuação, banco de dados ou até informações e pesquisas (Souza, 2006). Essas materializações das políticas públicas as tornam possíveis de serem submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (Op. cit).

O acompanhamento e a avaliação de políticas públicas devem ser entendidos como um processo básico, por onde se buscam melhorar os efeitos desejados, bem como incorporar a experiência obtida em um novo processo de ação política (Trevisan & Bellen, 2008). Diante desse contexto teórico, é necessário delimitar alguns aspectos, dentre eles, o conceito de políticas públicas de turismo, para alinhar com a perspectiva desta pesquisa. Para este trabalho, elegeram-se o conceito de políticas públicas de turismo de González (2011), para o qual a concepção está no conjunto de ações ofertadas pelo poder público em colaboração ou não com a iniciativa privada, com a intenção de atingir diversos objetivos que estão envoltos nos processos de atração, permanência ou residencial ocasional de cidadãos em um determinado território. Partindo desse entendimento, as políticas de turismo devem ser ações integradas e corresponsáveis

k Regulamentado Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Retirado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm>. Acesso em: 12 de abril de 2020.

l Estabelecidos pela a Política de Regionalização do Turismo desde 2004 – PRT.



entre o Estado, a sociedade civil e a iniciativa privada, para atender às necessidades do planejamento e do desenvolvimento do turismo.

A escolha desse conceito faz-se necessária tendo em vista que se entende o turismo como um fenômeno complexo e da atualidade, cujas características são amplas e diversas. Além de ser estudado por várias disciplinas do conhecimento, o turismo pode assumir formas múltiplas e variadas, a depender da abordagem teórica, metodológica e do sentido empregado ao turismo (Silva, Dantas, Medeiros, & Nobrega, 2018).

Há vários instrumentos que são utilizados para implementar ou gerenciar políticas públicas e, conseqüentemente, podem ser aplicados ao turismo. Os mais comuns deles são: 1 - instrumentos organizacionais, 2 - instrumentos programáticos, 3 - instrumentos regulatórios, 4 - instrumentos financeiros, 5 - instrumentos de pesquisa e prospectivos e, por fim, 6 - instrumentos de comunicação (González, 2011, 2016). Esses instrumentos são pontos que podem ajudar a avaliar as políticas públicas.

Assim, esta pesquisa irá analisar as ações públicas por meio dos instrumentos financeiros, que contemplam as transferências de recursos públicos para os municípios participantes das regiões turísticas no RN. O intuito com essa delimitação teórica é demonstrar que é necessário discutir todo o processo de políticas públicas de turismo, desde a concepção, passando a instrumentalização (planos, programas e projetos) e os efeitos das ações públicas. Nesse sentido, este trabalho se dedica a elucidar as transferências de recursos públicos para os municípios do RN, bem como o uso destes recursos para o desenvolvimento do turismo. Sendo assim, estudar o financiamento da política pública de turismo permite compreender o processo de concepção e materialização, e enxergar entraves, obstáculos, desvios e ineficiências produzidas. A seguir, apresentam-se os processos metodológicos utilizados na construção da pesquisa.

## METODOLOGIA DO ESTUDO

Esta pesquisa buscou descrever de forma analítica a utilização de recursos públicos investidos pelo MTur nas cinco regiões turísticas do RN. O recorte espacial se justifica em função da relevância econômica do turismo no conjunto da economia potiguar, além disso, o recorte das regiões turísticas permite analisar de forma mais específica a ação racional do Estado para cumprir as políticas públicas de turismo.

O recorte temporal deste trabalho compreende 13 anos, sendo iniciado em 2003, com a criação do ministério, e encerrando a coleta de dados em 2016, pois conforme descrito anteriormente, ocorreram mudanças significativas nas diretrizes do MTur após esta data. Nesse sentido, não se teve tempo hábil de execução para averiguar as mudanças e as suas repercussões. Os dados foram coletados na base do MTur, chamada SIACOR (Sistema de Contratos de Repasse), bem como do Portal da Transparência. O levantamento foi feito de fevereiro a junho de 2016. Observou-se que há diferenças significativas de contratos de repasses em ambas as bases de dados, e por isso foi necessário realizar a pesquisa nas duas bases de informações, assim como para ser possível fazer uma triangulação dos dados e um melhor aproveitamento das informações disponíveis. Foram levantadas informações de cerca de 90 municípios

(Quadros 1 e 2) que fizeram parte das regiões de turismo nesses 13 anos de atuação. Em seguida, foi feita uma divisão por categoria de uso de recurso e se aproveitou o enquadramento feito por Silva (2015), que sistematizou uma parte considerável da proposta, assim como responde de forma objetiva o uso dos recursos públicos. A única adaptação foi a separação de recursos para a realização de eventos e para a infraestrutura com fins de realização desses eventos. Sendo assim, a utilização dos recursos foi categorizada em 6 usos, a saber:

Quadro 4: Categoria de uso de recurso público.

CATEGORIAS DE USO	DESCRIÇÃO APROXIMADA
1 – Construção de praças públicas	Construção, reforma, ampliação ou modernização desses espaços.
2 – Apoio a Eventos	Realização de diversos tipos de eventos.
3 – Infraestruturas para eventos	Criação de infraestrutura para shows, exposições e festas populares.
4 – Infraestruturas turísticas e similares	Apoio a projetos de infraestrutura; ginásios, centros esportivos e culturais; centros de recepção de turistas e atrativos.
5 – Urbanização	Urbanização de vias, construção de pátios, asfaltamento, mobilidade e sinalização.
6 – Ações de gestão	Projetos de apoio à gestão do turismo.

Fonte: Adaptado de Silva (2015).

Com fins de proporcionar uma discussão e análises dos dados, foram identificados os recursos planejados/destinados para serem investidos e aqueles que, de fato, foram executados. É importante destacar que essas duas categorias de investimentos são fundamentais para entender a conjuntura e as prioridades de ações nos municípios e, conseqüentemente, nas regiões de turismo no Estado.

Para melhor entender, acrescenta-se ao tratamento dos dados um indicador, que é a relação do orçamento planejado com o executado, o que resultou para o estudo a chamada taxa de execução. Esse índice foi aplicado em cada categoria de uso dos recursos com a finalidade de identificar as regiões mais eficientes no uso do recurso, bem como a tipologia de investimento com resultados mais satisfatórios. Calcula-se o indicador da seguinte forma:

$$\text{Orçamento executado} / \text{Orçamento planejado} \times 100 = \text{Indicador de execução}$$

O uso deste indicador tem como finalidade proporcionar uma adaptação do direcionamento dos recursos ministeriais, perceber o ponto de estrangulamento e as



prioridades e fragilidades do uso dos recursos públicos destinados às políticas públicas de turismo. Utilizou-se como *software* de apoio o Microsoft Excel, a fim de organizar e aplicar o tratamento de estatística simples para a composição do indicador e elaborar instrumentos de sínteses e resumos (tabelas, quadros, gráficos).

Parte das análises será feita com base nas regiões turísticas. Esse procedimento foi necessário para equalizar melhor os parâmetros de comparação e evitar comparações desconformes com a realidade empírica.

## ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS DO MINISTÉRIO DO TURISMO NAS REGIÕES TURÍSTICAS DO RN

Essa seção do trabalho se detém a discutir, de forma ampla, os investimentos feitos pelo MTur nas regiões turísticas do RN, com o intuito de avaliar como o orçamento destinado aos municípios por meio de repasses e convênios contribuíram para o desenvolvimento do turismo. Desse modo, a análise vai se basear nas regiões de turismo (Mapa 1) como grupos específicos e distintos, tendo em vista a dificuldade de expressar individualmente os resultados da pesquisa. Na Tabela 1, serão apresentados os investimentos realizados em 13 anos de atuação do MTur, sendo descrito ainda o montante do orçamento que foi planejado, e logo em seguida o montante executado. Por fim, destacar-se-á um indicador de execução em porcentagem, atestando de forma contábil e de fácil entendimento o correspondente à sua execução.

Tabela 1: Orçamento Destinado às Regiões de Turismo do RN (2003 - 2016)

REGIÕES TURÍSTICAS	ORÇAMENTO PLANEJADO (O.P)	ORÇAMENTO EXECUTADO (O.E)	INDICADOR DE EXECUÇÃO (IE)
Polo Costa Branca (PCB)	65.276.709,68	31.054.881,18	47.57%
Polo Costa das Dunas (PCD)	205.484.945,30	116.609.465,00	56.75%
Polo Seridó (PSE)	36.147.707,27	25.436.710,77	70.37%
Polo Agreste/ Trairi (PAT)	35.146.525,54	31.839.821,34	90.59%
Polo Serrano (PSN)	21.677.686,70	21.443.686,70	98.92%

Fonte: SIACOR<sup>m</sup>, Portal da Transparência. Elaboração dos autores. Valores em Reais.

Inicialmente, antes das análises, é preciso mencionar e discutir sobre aquilo que se considerou como orçamento planejado e como orçamento executado. No primeiro, considerou-se tudo aquilo destinado aos municípios das regiões turísticas, até mesmo aqueles que tinham orçamento, mas que o município não deu início ao uso; excluíram-se apenas os contratos e os convênios que não tiveram dotação orçamentária, como a situação de “excluído” no sistema ou mesmo os que estavam sob o comando da

<sup>m</sup> Sistema de Contratos de Repasse do MTur.

Secretaria Estadual. Já o segundo, orçamento executado, considerou-se todo o orçamento que iniciou a sua aplicação, como os paralisados, os concluídos, *sub judice* e em prestação de contas, haja vista que houve uma ação inicial planejada e almejada pelos gestores e pelas instituições responsáveis pelo andamento dos repasses.

Analisando de forma a ter um parâmetro para a comparação, o PCD é a região turística que detém o maior investimento, se comparado aos demais. Essa região sozinha possui no mínimo três vezes mais investimentos, tanto no âmbito do planejado como do executado. Entretanto, o I.E do PCD (57%) é um dos piores índices, perdendo apenas para PCB (47%). Por outro lado, as regiões PSE, PAT e PSN, apesar de não terem um montante significativo, possuem os melhores I.E das regiões estudadas, apresentando os números 70%, 90% e 99% dos recursos planejados que foram implementados. Esse fato denota um entendimento de que há uma predeterminação alheia a critérios técnicos, relacionados à subjetividade política.

Diante disso, é possível afirmar que há uma concentração evidente de recursos públicos em uma única região de turismo no Estado, permitindo concluir que, para o âmbito governamental, encontra-se evidente predileção orçamentária em detrimento dos demais municípios e regiões. Isso é verificado quando o orçamento de uma única região (PCD) possui um volume três vezes maior que as demais, mesmo apresentando um baixo indicador de eficiência. Para melhor entender a forma e a eficiência desses recursos públicos, elaborou-se uma distribuição por categoria de uso, pois uma das premissas desta pesquisa também é demonstrar como estão sendo investidos os recursos e, diante dessa realidade, incentivar a mudança ou pelo menos a reflexão das ações planejadas. A seguir, na Tabela 2, apresentam-se os recursos planejados e o seu índice de execução.

Tabela 2: Distribuição dos recursos planejados por categoria de uso nas regiões turísticas do RN (2003 - 2016)

USOS DOS RECURSOS	PCD	PCB	PAT	PSN	PSE
PRAÇA PÚBLICA	5.525.265,80	10.386.522,70	6.112.656,20	10.386.522,70	10.513.096,10
I.E	19.56%	100%	95.17%	100%	68.05%
INFRAESTRUTURA	8.742.353,02	4.731.122,00	17.891.841,70	4.731.122,00	15.407.935,52
I.E	83.80%	95.05%	99.61%	95.05%	67.13%
URBANIZAÇÃO	55.957.485,90	6.460.042,00	R\$ 6.675.830,20	6.460.042,00	7.577.003,75
I.E	50.85%	100%	66.71%	100%	71.64%
AÇÃO DE GESTÃO	1.272.020,80	0	0	0	0
I.E	100%	0%	0%	0%	0%
INFRAESTRUTURA PARA EVENTOS	5.579.250,40	0	1.229.871,80	0	1.551.881,90
I.E	50.47%	0%	74.01%	0%	91.05%
APOIO A EVENTOS	198.648,00	100.000,00	3.236.325,64	100.000,00	1.502.105,00
I.E	100%	100%	87.64%	100%	100%

**Fonte:** SIACOR, Portal da Transparência. Elaboração dos autores. Valores em Reais.



Para entender melhor as relações expressas na Tabela 2, utilizar-se-á de uma estratégia de leitura dos dados, ou seja, inicialmente, será feito um *rank* de volume de recursos de todas as regiões de turismo; em seguida, uma análise das impressões gerais que surgem dos dados apurados.

O primeiro a ser analisado será o PCD. Nesta região, o uso mais comum para os recursos do MTur foi destinado ao investimento categorizado como Urbanização, com cerca de 56 milhões de reais, mais da metade dos recursos destinados a toda a região. Em seguida, estão os investimentos em Infraestrutura (R\$ 8,7 milhões); e em terceira colocação estão os recursos alocados em Infraestruturas de eventos, com cerca de R\$ 5,5 milhões. Já na quarta colocação, a menor parcela do recurso, foi destinada a Ações de Gestão e Apoio a Eventos, em que juntos não ultrapassaram R\$ 400 mil reais.

Na região PCB, o uso mais comum é em Praça pública (R\$10 milhões); em segundo lugar, estão os investimentos em Urbanização (R\$ 6 milhões); e em terceiro, os recursos destinados à Infraestrutura (R\$ 4,7 milhões). Na quarta colocação, estão os recursos destinados à realização de eventos (R\$ 100 mil), ressaltando que não houve investimento em Infraestrutura de eventos e Apoio à Gestão. No PAT, os investimentos foram usados da seguinte forma: em primeiro, foram destinados cerca de R\$ 17,8 milhões em Infraestrutura; seguido de R\$ 6,6 milhões em Urbanização. Em terceiro lugar, vem a categoria de Praças públicas, com R\$ 6,1 milhões; e em quarto lugar, encontra-se o Apoio a Eventos, com R\$ 3,2 milhões; seguido de R\$ 1,2 milhão em Infraestrutura para Eventos. A categoria de Apoio a Ações de Gestão não foi contemplada com recursos. No PSN, o maior investimento foi em Praça pública, cerca de R\$ 10,3 milhões; seguida de Urbanização, com R\$ 6,4 milhões. A Infraestrutura recebeu R\$ 4,7 milhões e o Apoio a Eventos apenas R\$ 100 mil. Elucida-se que, em relação à Infraestrutura de Eventos e Apoio a Gestão, não foram identificados investimentos nessa categoria.

Na PSE, o maior investimento realizado foi em Infraestrutura, com R\$ 15,4 milhões, seguido de investimentos em Praça pública, com R\$10,5 milhões. Em terceiro lugar, estão os investimentos em Urbanização, com R\$ 7,5 milhões; enquanto a Infraestrutura para Eventos e o Apoio a Eventos tiveram, respectivamente, R\$ 1,5 e 1,4 milhão. No tocante ao apoio e às Ações de Gestão, não foi identificado nenhum recurso. Estes direcionamentos foram os principais usos dados aos recursos públicos advindos do MTur nas regiões turísticas no RN. Nesse cenário, configurado por essa distribuição, é possível fazer algumas apurações, e a primeira é que há um volume imenso destinado à Urbanização, que de longe é o maior investimento.

Só no PCD foi planejada a utilização de R\$ 55 milhões, e a média de investimento nas demais regiões foi cerca de R\$ 6 milhões, assim, partindo para o Índice de Execução, essa categoria de uso tem uma média de 77,8%<sup>n</sup> nas regiões de turismo do Estado. Na mesma linha, há os investimentos em Infraestrutura Turística, que chegam a somar cerca de R\$ 51 milhões, nas 5 regiões de turismo, com uma média de I.E de 88% dos recursos.

Essas duas dimensões (Urbanização e Infraestrutura Turística) permitem entender e confirmar o que Cruz (2002) discute, que a política de turismo, às vezes, faz uso da política de urbanização, com ações delimitadas aos equipamentos urbanísticos básicos,

<sup>n</sup> Do volume planejado, foi executada uma média de 78% de recursos, 22% ficou parado ou não foi utilizado.

para subsidiar o desenvolvimento da atividade turística. Ao mesmo tempo, demonstra-se uma fragilidade da estrutura básica nos municípios, pois os investimentos em Infraestrutura e Urbanização têm em seus objetos elementos mínimos de estrutura urbana, tais como: acesso, estradas, elementos urbanísticos e até mesmo sistema de coleta de águas fluviais. Outros pontos que se destacam nessa investigação são os números levantados na categoria de Praça Pública, pois o volume desse recurso planejado chega a ser de R\$ 34,8 milhões, com um Indicador de Execução médio de 76%. Observa-se que o montante e seus indicadores são maiores nas regiões PCB, PSN e PSE. Essas regiões têm em sua maioria municípios interioranos sem litoral, ou seja, fogem um pouco do modelo consolidado no RN, que é sol e mar. Segundo Silva (2014), muito dos investimentos eram usados para obras que pudessem dar visibilidade à gestão municipal em detrimento das reais necessidades do turismo nos municípios. Santa Cruz, por exemplo, que faz parte da PAT, foi uns dos poucos municípios que investiu em atrativos turísticos, ou em obras que dão apoio aos atrativos, como iluminação e calçamento (acesso). Na categoria Infraestrutura para Eventos, cujo volume planejado foi de R\$ 8,3 milhões, o Indicador de Execução médio foi de 43%, e nesse quesito apenas três regiões tiveram investimentos, foram elas: PAT, PSE e PCD. Dentre essas, o PCD teve um investimento orçado em cerca de R\$ 5 milhões e executou 50% desse montante.

Sobre a categoria de Apoio a Eventos, quase não houve orçamento pedido, o orçamento planejado foi de R\$ 5,1 milhões, e 98% deste recurso foi utilizado. A região com maior volume de recursos foi a PAT, com cerca de R\$ 3,2 milhões, executando 88% desse recurso. Sozinha a PAT tem 63% do recurso orçado nesta categoria.

Por fim, a categoria de Ações de Gestão foi o menor uso de recurso feito nas regiões de turismo do RN, tendo sido identificadas apenas algumas ações nesse sentido, e todas elas no PCD, onde o montante investido foi de R\$ 1,3 milhão e 100% desse recurso foi executado. Essas ações foram concentradas em Natal e Tibau do Sul, entre diagnósticos e planos de arquitetura e obras. A ausência de investimentos nessa categoria indica o pouco interesse desses municípios e regiões em planejar ações para melhorar e delimitar as prioridades para o desenvolvimento da atividade turística.

Diante do exposto, torna-se possível afirmar que existe uma concentração de investimento no litoral do RN, particularmente no PCD, sendo esta região central para o turismo. Tal fato evidencia que pouco se avançou no sentido de incentivar a interiorização do turismo, o que corrobora com a pesquisa de Lopes & Alves (2015), quando afirmam que a maior parte dos projetos de turismo se concentraram no litoral do estado e o interior carece de projetos concisos e que possam de fato modificar a realidade. Os dados apontam também que a gestão de recursos públicos carece de critérios técnicos e de direcionamento específico, tendo em vista o que se pretende com esses recursos. De modo geral, os investimentos feitos com os recursos do MTur parecem ser aplicados de forma aleatória e sem objetivo planejado para o que se concebe ou entende como destinos turísticos ou região turística. Nesse quesito, é importante mencionar que o RN não possui um Plano de Turismo Estadual, apesar de o turismo possuir no contexto do estado certa representatividade econômica.



Para entender melhor a situação e esse paradigma que está formado nos recursos de turismo, apresenta-se a Tabela 3, que traz uma apresentação por região turística da concentração e da diminuição de recursos dentro das regiões turísticas.

Tabela 3: Relação entre os maiores e os menores volumes de investimentos executados nos municípios turísticos RN (2003 - 2016)

REGIÕES TURÍSTICAS	INVESTIMENTO EXECUTADO POR REGIÃO TURÍSTICA	MUNICÍPIOS COM MAIOR INVESTIMENTO	VOLUME DE RECURSOS	MUNICÍPIOS COM BAIXO INVESTIMENTO	VOLUME DE RECURSOS
PCD	R\$116.629.329,80	Natal	R\$84.300.332,40	Canguaretama	R\$0
		Parnamirim	R\$5.701.496,20	Rio do Fogo	R\$0
		Macaíba	R\$5.432.650,20	Touro	R\$0
PCB	R\$31.054.881,18	Assu/Açu	R\$5.509.758,40	Galinhas	R\$0
		Pendências	R\$4.911.784,30	Guamaré	R\$0
		Apodi	R\$4.651.086,50	Tibau	R\$0
PAT	R\$31.839.821,34	Santa Cruz	R\$16.702.992,70	Montes das Gameleiras	R\$250.264,70
		Jaçanã	R\$2.205.285,84	Japi	R\$105.582,60
		Tangará	R\$1.771.091,50	São José dos Campestres	R\$0
PSN	R\$21.443.686,70	Alexandria	R\$3.157.819,00	Lucrécia	R\$682.500,00
		Antônio Martins	R\$2.299.250,00	Portalegre	R\$654.250,00
		Major Sales	R\$ 2.232.597,00	Doutor Severiano	R\$481.250,00
PSE	R\$25.841.025,77	Caicó	R\$4.943.994,70	Lagoa Nova	R\$312.294,00
		Jucurutu	R\$4.440.452,70	Equador	R\$238.390,00
		Currais Novos	R\$2.823.169,80	Tenente Laurentino Cruz	R\$200.000,00

Fonte: SIACOR, Portal da Transparência. Elaboração dos autores.

O Polo Costa das Dunas (PCD) é o que apresenta maior volume de investimentos executados nos últimos 13 anos e também a maior concentração dos investimentos realizados. Natal, principal destino turístico do RN, engloba mais de 70% do orçamento executado em toda a região, enquanto 4 municípios (Canguaretama, Rio do Fogo, Touros e São Gonçalo do Amarante) não foram contemplados com nenhum contrato de repasse ou convênio com o MTur. Esse cenário ainda se repete na PAT, pois o município de Santa Cruz também detém pelo menos 50% dos investimentos totais executados. Este nível de concentração dos investimentos deveria ser reavaliado, para uma melhor promoção do turismo no âmbito regional. Na PCB, os municípios de Galinhas, Guamaré e Tibau não possuem nenhum investimento realizado nos últimos 13 anos de atuação do MTur, denotando uma situação de concentração similar ao PCD. A diferença é que esses três municípios que não receberam investimentos têm maior potencial do que Assu/Açu, Pendências e Apodi, que são os municípios que concentraram recursos do MTur no Polo Costa Branca.

Nas regiões PSE, PSN e PCB, a concentração dos recursos é dirimida na medida em que não há grandes volumes em um único município, entretanto o volume total de recursos é mais escasso, não ultrapassando o volume de cerca de R\$ 31 milhões.

Esse trabalho deixou evidente pelo menos duas situações, sendo que a primeira se refere à concentração de recursos em algumas regiões em detrimento de outras, como pode ser observado na Tabela 4. Nesse sentido, o nível de concentração é significativo, acontecendo em duas regiões turísticas: PCD e PAT. Para demonstrar tal fato, utilizou-se o montante executado em três municípios com os maiores investimentos nas regiões turísticas para comparar ao volume total e, em seguida, verificou-se a porcentagem representativa por região, cujo resultado está expresso na Tabela 4.

Tabela 4: Concentração de investimentos públicos nas regiões de turismo do RN

REGIÕES TURÍSTICAS	INVESTIMENTO EXECUTADO POR REGIÃO TURÍSTICA	VOLUME CONCENTRADO EM TRÊS MUNICÍPIOS	INDICADOR DE CONCENTRAÇÃO DE INVESTIMENTO
PCD	R\$116.629.329,80	R\$ 95.434.479,00	81.83%
PCB	R\$31.054.881,18	R\$ 15.072.629,20	48.54%
PAT	R\$31.839.821,34	R\$ 20.679.370,04	64.95%
PSN	R\$21.443.686,70	R\$ 7.689.666,00	35.86%
PSE	R\$25.841.025,77	R\$ 12.207.617,20	47.24%

Fonte: SIACOR, Portal da Transparência. Elaboração do autor.

Ainda sobre a Tabela 4, é possível perceber um menor nível intermediário de concentração nas regiões PCB e PSE, com 48% e 47%, respectivamente. Já a região PSN apresentou menor concentração, com cerca de 36%. A média de municípios aglomerados por região turística é de 17, sendo assim esse elemento da centralidade é significativo e prejudica o desenvolvimento da região como destino, decorrente da distinção significativa entre os municípios aglutinados.

Outro aspecto a ser destacado é a forma aleatória como esses municípios vêm utilizando os recursos para o desenvolvimento da atividade, onde não se percebe uma racionalidade de critérios técnicos para implementação de projetos com os recursos advindos da pasta do Mtur. Diante desse panorama, faz-se necessário refletir e repensar alguns critérios técnicos e de gestão para a atividade turística.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal impacto da pesquisa está na área orçamentária, ao revelar o volume, o uso e a taxa de execução de recursos que foram destinados aos municípios integrantes das regiões turísticas no estado do RN, esclarecendo que, quanto aos usos atribuídos, a Urbanização e a Infraestrutura tiveram destaque nos orçamentos.

Uma importante constatação que é possível realizar, refletindo sobre os dados, é que alguns municípios que não são turísticos se destacam pela expressividade dos recursos aplicados, enquanto outros, considerados turísticos no Mapa da Regionalização, pela incipiência dos recursos aplicados. A categoria de Praça Pública obteve destaque relevante no entendimento do orçamento público destinado pelo MTur, principalmente



nas regiões de turismo localizadas no interior. Esse tipo de investimento, segundo Silva (2015), tem forte apelo político, na medida em que é usado como visibilidade para a gestão municipal, sendo assim o objetivo desses recursos está longe de alcançar a materialidade proposta no PPA ou LDO.

Para os gestores públicos, os resultados da pesquisa se constituem em uma contribuição para avaliar os recursos aplicados pelo MTur no que tange aos aspectos administrativos e orçamentários. Torna-se necessário refletir e pensar sobre o desenvolvimento de critérios técnicos, como atender às metas estabelecidas nos planos de desenvolvimento, pois há pelo menos 10 anos que o próprio MTur vem trabalhando no fomento desses planos, e então nada mais sensato do que atender às reivindicações destes, na medida do possível. Sobre o modelo do turismo no Estado do Rio Grande do Norte, pode-se afirmar que os preceitos da política atual de turismo estão fora da realidade da execução do orçamento, criando descompassos graves sobre as diretrizes de desenvolvimento do turismo e a eficiência disso nas regiões turísticas. As regiões turísticas localizadas no interior do estado (PAT, PSN e PSE) são as que menos receberam recursos, comparadas com as regiões com litoral (PCD e PCB). Essa constatação demonstra a predominância da ação do estado na manutenção do modelo de concentração do fluxo turístico no litoral, e sem projetos estruturados racionalmente para o processo de interiorização do turismo no estado.

A pesquisa também revelou um volume que não foi utilizado, no valor de R\$ 51,6 milhões, tendo sido comum na pesquisa averiguar obras e ações que não tiveram início, e esse recurso estava parado ou com prazo de vigência acabado. Ou seja, verificou-se que existia orçamento disponível que não foi implementado em tempo hábil, reforçando o entendimento de amadorismo e a fragilidade da gestão na área de turismo.

Percebeu-se também que o objetivo de interiorização do turismo é incipiente na distribuição dos recursos públicos, na medida em que os recursos aplicados no desenvolvimento de atrativos turísticos, em que os convênios e os contratos com o MTur fomentam urbanização e infraestrutura diversificada, estão distantes da realidade turística do lugar e das diretrizes políticas de turismo.

Essa pesquisa elucida alguns aspectos sobre os recursos advindos do MTur e a eficiência desses recursos para com o desenvolvimento do turismo, especialmente na relação das diretrizes políticas e suas repercussões. Há uma área de investigação se configurando como promissora, principalmente no direcionamento do que falta para a política de turismo, e o orçamento se complementa na mesma direção.

## REFERÊNCIAS

- Abreu, C. R. de. (2009). *A produção de Informação no contexto do orçamento-programa: uma análise a partir das informações contidas no cadastro de ações orçamentárias do governo federal*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília - DF. Retrieved from [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3937/1/2009\\_CilairRodriguesdeAbreu.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3937/1/2009_CilairRodriguesdeAbreu.pdf)
- Almeida, H. M. de S. (2009). A unidade de Gestão estratégica e execução do planejamento. In F. Repetto (Ed.), *Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico* (pp. 71-78). Brasília - DF.

- Bobbio, N. (2003). *Noberto Bobbio O filósofo e a política: antologia*. Rio de Janeiro: ContraPonto.
- Braga, F. S., & Silva, C. B. (2016). Interiorização do turismo: avaliação dos investimentos públicos na região turística do seridó potiguar. In *XXVII Congresso de Iniciação Científica e Tecnológica da UFRN*. Natal - RN. Retrieved from <http://www.cic.propesq.ufrn.br>
- Brasil, M. do T. (2003). *Plano Nacional de Turismo 2003 -2007: Diretrizes, Metas e Programas*. Retrieved from [http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/plano\\_nacional\\_turismo\\_2003\\_2007.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf)
- Brasil, M. do T. (2007). *Plano Nacional de Turismo 2007 - 2010*. Brasília - DF. Retrieved from [http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/plano\\_nacional\\_turismo\\_2007\\_2010.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf)
- Brasil, M. do T. (2009). Mapa da Regionalização do Turismo - 2009. Brasília. Retrieved from [http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/Mapa\\_novembro\\_2009.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Mapa_novembro_2009.pdf)
- Brasil, M. do T. (2013a). Mapa da Regionalização do Turismo. Brasília. Retrieved from [http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/mapa\\_da\\_regionalizacao\\_novo\\_2013.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/mapa_da_regionalizacao_novo_2013.pdf)
- Brasil, M. do T. (2013b). Plano Nacional de Turismo 2013-2016. Retrieved from [http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano\\_nacional\\_2013.pdf](http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf)
- Brasil, M. do T. (2018). *Plano Nacional de Turismo 2018-2022*. Brasília - DF. Retrieved from [http://www.turismo.gov.br/images/pdf/PNT\\_2018-2022.pdf](http://www.turismo.gov.br/images/pdf/PNT_2018-2022.pdf)
- Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). (2016). *Entenda O Orçamento*. Brasília - DF. Retrieved from <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>
- Cruz, R. de C. (2002). *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto.
- Duda, I. de M., & Araujo, L. M. de. (2014). Polos de turismo no nordeste do Brasil: crescimento, desenvolvimento e escassez de conhecimento. *Cardeno Virtual de Trismo*, 14(23), 204–218. <https://doi.org/10.4000/confins.10031>
- Fonseca, M. A. P. (2005). *Espaço, políticas de turismo e competitividade*. Natal: EDUFRN.
- Fonseca, M. A. P., Bicalho, M. D., Souza, R. M., & Silva, R. C. da; (2019). 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 - Revista Eletrônica de Recursos En Internet Sobre Geografía Ciencias Sociales*, 234, 1–20. Retrieved from <http://www.ub.edu/geocrit/ aracne/ aracne-234.pdf>
- González, M. V. (2011). LA POLÍTICA TURÍSTICA. UNA ARENA DE ACCIÓN AUTÓNOMA. *Cuadernos de Turismo*, 27, 953–969. Retrieved from <https://revistas.um.es/turismo/article/view/140301/126541>
- González, M. V. (2016). Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. *PASOS - Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14, 577–594.
- Lopes, R. M. R., & Alves, L. da S. F. (2015). O desenvolvimento do turismo no estado do Rio Grande do Norte a partir da ação pública. *Revista de Cultura e Turismo - CULTUR*, ano 9(nº 3), 143–171.
- Molina, S. (2004). *O Pós-turismo*. São Paulo: ALEPH.



- Pires, J. S. D. B., & Motta, W. F. (2006). A Evolução Histórica Do Orçamento Público E Sua Importância Para A Sociedade. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 25, 16–25.
- Santos, F. R., Jankoski, A. R. M. C., Oliveira, A. G. de, & Rosato, V. I. (2017). O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. *Revista de Serviço Público*, 68(1), 191–212. <https://doi.org/https://doi.org/10.21874/rsp.v68i1.1038>
- Santos, J. L. (2016). *Polo de turismo do Seridó: criação e reconfiguração*. Monografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal -RN. Retrieved from [https://monografias.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/3270/1/Polo de turismo\\_Monografia.pdf](https://monografias.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/3270/1/Polo%20de%20turismo_Monografia.pdf)
- Silva, R. C. da. (2015). *Política de regionalização de turismo no interior potiguar: articulação, entraves e efetividade*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte., Natal - RN.
- Silva, R. C. da, & Fonseca, M. A. P. da. (2017). Os investimentos do Ministério do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo: desencontros da política governamental no interior potiguar. *Caderno Virtual de Turismo*. Retrieved from <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/index>
- Silva Junior, F. X., & Silva, R. C. da. (2019). Interiorização e regionalização do Turismo Potiguar: Avaliação dos Investimentos públicos no polo Serrano. In *Turismo em Foco* (pp. 55–64). Belo Horizonte: Poisson.
- Silva, R. C., Dantas, F. R. A., Medeiros, C. S. C., & Nobrega, W. R. de M. (2018). Apontamentos Científicos em um Campo Multidisciplinar: turismo , ciência moderna e complexidade. *Revista Turismo, Visão e Ação*, 20, 447–459. <https://doi.org/10.14210/rtva.v20n3.p447-459>
- Solha, K.T. (2004). *Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil*. Tese, Universidade de São Paulo.
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, (2003), 20–45.
- Todesco, C., & Silva, R. C. da. (2017). Planejamento e execução Orçamentária em turismo no Brasil (2003-2016). In *Seminário Anual da Associação de Pesquisa e Pós-graduação em turismo -ANPTUR*. São Paulo: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Turismo. Retrieved from <https://www.sisapeventos.com.br/staff/service-app-android/creater.php/751>
- Trevisan, A. P., & Bellen, H. M. Van. (2008). Avaliação de políticas públicas : uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administracao Publica - RAP.*, 42(3), 529–550.
- Virginio, D.F., & Ferreira, L.V. (2013). Gestão pública do turismo: uma análise da política de regionalização no período 2004-2011 no Rio Grande do Norte, Brasil. *Caderno Virtual de Turismo*, 13(2), 162–182.

#### CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR NA CONSTRUÇÃO DO ARTIGO:

**Rodrigo Cardoso da Silva:** Concepção da pesquisa; coleta dos dados; revisão de literatura, Desenvolvimento metodológico; Apresentação e sistematização dos dados; Revisão e edição do artigo.

**Maria Aparecida Pontes da Fonseca:** Orientação da pesquisa; tratamento e revisão dos dados; aquisição de financiamento; Revisão metodológica; Revisão e edição do artigo.

**Aylana Laissa Medeiros Borges:** Revisão dos dados; revisão de literatura; coleta e sistematização de dados; Revisão e edição do artigo.

Parte desse trabalho foi financiada pelo CNPq, esse artigo faz parte do projeto de pesquisa “O Ministério do Turismo e a Política de Interiorização do Turismo no Brasil”.