

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIAS PARA A SUSTENTABILIDADE
CAMPUS SOROCABA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO
AMBIENTAL

TIAGO JULIANO

**AVALIAÇÃO DO IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM INDICADORES
SOCIAIS: TURISMO E DESIGUALDADES NAS ESTÂNCIAS DE SÃO PAULO**

Sorocaba
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIAS PARA A SUSTENTABILIDADE
CAMPUS SOROCABA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO
AMBIENTAL

TIAGO JULIANO

**AVALIAÇÃO DO IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM INDICADORES
SOCIAIS: TURISMO E DESIGUALDADES NAS ESTÂNCIAS DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental (PPGSGA), para obtenção do título de Mestre em Sustentabilidade na Gestão Ambiental pela Universidade Federal de São Carlos, campus Sorocaba.

Orientador: Prof. Dr. Ismail Barra Nova de Melo.

Sorocaba
2015

Juliano, Tiago

Avaliação do impacto de políticas públicas em indicadores sociais: turismo e desigualdades nas estâncias de São Paulo / Tiago Juliano. -- 2015.

314 f. : 30 cm.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal de São Carlos, campus Sorocaba, Sorocaba

Orientador: Ismail Barra Nova de Melo

Banca examinadora: Silvio César Moral Marques, Ivan Fortunato

Bibliografia

1. Avaliação de políticas públicas. 2. Desigualdades sociais. 3. Turismo - estâncias. I. Orientador. II. Sorocaba-Universidade Federal de São Carlos. III. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo Programa de Geração Automática da Biblioteca campus Sorocaba (B-So)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

TIAGO JULIANO

**AVALIAÇÃO DO IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM INDICADORES SOCIAIS:
TURISMO E DESIGUALDADES NAS ESTÂNCIAS DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental (PPGSGA), para obtenção do título de Mestre em Sustentabilidade na Gestão Ambiental. Área de concentração: Sustentabilidade, Ambiente e Sociedade. Universidade Federal de São Carlos.

Sorocaba, 17 de dezembro de 2015.

Orientador

Dr. Ismail Barra Nova de Melo
Universidade Federal de São Carlos

Examinador

Dr. Sílvio César Moral Marques
Universidade Federal de São Carlos

Examinador

Dr. Ivan Fortunato
Instituto Federal de São Paulo

Dedicatória

Àqueles que ainda sonham, acreditam e lutam.

The plain fact is that the planet does not need more successful people. But it does desperately need more peacemakers, healers, restorers, storytellers, and lovers of every kind. It needs people who live well in their places. It needs people of moral courage willing to join the fight to make the world habitable and humane. And these qualities have little to do with success as we have defined it (David Orr).

AGRADECIMENTOS

A elaboração desse trabalho não poderia ser concluída sem uma ampla lista de débitos adquiridos, dificilmente solúveis à altura de suas respectivas contribuições. Em primeiro lugar, minha gratidão se deve ao Prof. Ismail Melo (UFSCar), pela sempre presente orientação e atenção. Devo também ao Prof. Sílvio Marques (UFSCar) o estímulo pela trajetória traçada ao longo do programa. Ao seu lado, agradeço a disponibilidade e o aceite em compor a banca examinadora por parte do Prof. Ivan Fortunato (IFSP), bem como à Prof.^a Cíntia Möller de Araújo (Unifesp) que prontamente nos respondeu. Aos professores Heros Augusto Santos Lobo e Marcos Roberto Martines (UFSCar) pelos preciosos apontamentos durante a qualificação.

Não poderia deixar de citar, ainda, outros mestres que compartilharam diretamente seu valioso conhecimento para o engenho desse trabalho. Em especial, devo reconhecimento às professoras Andrea Ferro (UFSCar), Priscilla Tavares (FGV) e Amanda Arabage (FGV), as quais gentilmente nos auxiliaram com aspectos fundamentais do campo de estudo explorado. As orientações também vieram de professores parceiros de outrora. Aqui, minha especial gratidão pelas produtivas conversas com o Prof. Thiago Allis (USP), Prof.^a Maria Helena Barbosa (UFSCar), Alissandra Nazarateh (UFOP) bem como pela habitual abertura e presença dos professores Zysman Neyman (Unifesp) e Andrea Rabinovici (Unifesp).

Fundamental foi a disponibilidade de profissionais das estâncias paulistas, dentre diretores, secretários, superintendentes, vice-prefeitos e técnicos do setor de turismo que, reconhecendo a seriedade de nossos objetivos, responderam voluntária e prontamente nossos questionamentos. Cabe agradecer ainda à Secretaria de Turismo do estado de São Paulo, sobretudo na figura do Sr. Vanilson Fickert, que sempre nos forneceu suporte para as diferentes demandas.

Colegas já conhecidos e outros novos foram imprescindíveis. Ao Jhean de Camargo, devo longas horas de explanações sobre os passos mais fundamentais do fascinante campo da econometria. Aos amigos José Étore, Felipe Penteado, Eduardo Hattori e Poliana Bassi, a minha gratidão é por suportes de outras ordens, que se fizeram fundamentais em boa parte desse período. Ademais, o caminho não seria tão rico na ausência de todos os colegas da turma 2013 do PPGSGA. Às colegas de ‘novas’ jornadas, Isabela Frederico, Mayara Martins e Thais Rosa (Unicamp) meu inestimável agradecimento. Àqueles para os quais o espaço aqui disponível não nos permite citar, meu reconhecimento sempre se fará presente: obrigado!

RESUMO

JULIANO, Tiago. Avaliação do impacto de políticas públicas em indicadores sociais: turismo e desigualdades nas estâncias de São Paulo. 314 f. Dissertação (Mestrado em Sustentabilidade na Gestão Ambiental) – Centro de Ciências e Tecnologias para a Sustentabilidade, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2015.

As políticas públicas têm crescentemente reconhecido o turismo como um veículo de redução das desigualdades sociais, fomentado o desenvolvimento da atividade em diferentes escalas. Não obstante as expectativas criadas por estas políticas, a atividade turística demonstra ainda não ter consolidado um efetivo reconhecimento entre os diferentes setores da sociedade quanto ao seu papel na agenda do desenvolvimento local. Esse estudo pressupõe que a atenuação das polaridades sociais deveria consistir em objetivo fulcral do desenvolvimento do turismo e se fundamenta na indagação de qual tem sido a contribuição das políticas públicas para o alcance desse papel. Para tanto, investigam-se os municípios paulistas que receberam o título de estância turística entre 1990 e 2010. É empregado o método de diferenças em diferenças como ferramenta de avaliação de políticas públicas, complementado por outras técnicas de análise estatística. Busca-se, assim, confrontar indicadores sociais das municipalidades contempladas pela política com outros municípios não atendidos por esta ação, em períodos anteriores e posteriores à intervenção governamental. Nesse sentido, são apresentados cinco cenários de resultados, conformados a partir de diferentes técnicas de estimativa, grupos de municípios e variáveis empregadas. Em complemento às estimativas de impacto, também são interrogados representantes de órgãos públicos de turismo nas estâncias de São Paulo. De forma geral, a política de estâncias representa um incremento positivo em indicadores municipais de renda, ainda que seu impacto para a redução de desigualdades não tenha sido identificado. Infere-se, portanto, que o potencial social do turismo não tem sido aproveitado como uma concepção mais abrangente do fenômeno supõe. Reformulações recentes no quadro normativo das estâncias paulistas indicam que continuam sendo necessários esforços de acompanhamento dos desdobramentos da principal política pública de turismo de São Paulo, sobretudo, no que tange ao estímulo à concorrência entre municípios que dispõem de recursos desiguais para a promoção do turismo. Portanto, as reflexões sobre qual é o papel da atividade para o desenvolvimento e quais são os atores que importam nesse processo permanecem enquanto tarefa basilar do estudo de turismo e assinalam que as desigualdades sociais deveriam ser priorizadas.

Palavras chave: Avaliação de políticas públicas. Desigualdades sociais. Turismo. Estâncias.

ABSTRACT

Public policies have increasingly recognized tourism as a means of reducing social inequalities, fostered the development of the activity at different scales. Despite the expectations created by these policies, tourism has not yet consolidated effective recognition among different sectors of society in relation to its role in local development agenda. This study assumes that the attenuation of social inequalities should conform an elementary goal of tourism development and it is based on the question of what has been the contribution of tourism public policies to achieve this role. Thus, the study covers the municipalities that received the title of tourist municipalities between the 1990s and 2010. It employs the method of difference in differences as an evaluation tool of public policy, complemented by other techniques of statistical analysis. The study seeks to confront social indicators of municipalities covered by the policy with other municipalities not served by this action, in periods before and after the government intervention. In this context, the results of five different scenarios are presented, conformed from different estimation techniques, groups of municipalities and variables. In addition to the impact estimations, tourism government representatives were interviewed. Briefly, tourist municipalities represent a positive increase in income indicators, although its impact on the reduction of inequality has not been identified. Therefore, it can be inferred that social potential of tourism has not been used as a broader conception of this phenomenon supposes. A set of interpretations for the results obtained is presented and discussed, pointing an extensive range of expectations for the touristic development. Recent reformulations in the normative framework of the tourist municipalities suggested that monitoring the developments of the main tourism policy at state of São Paulo remains necessary. It's consistent, especially under the stimulus of competition between municipalities that have unequal resources for the promotion of tourism. Therefore, the reflections on what is the role of activity for local development and who are the actors that matter in this process remain while a fundamental task in tourism studies and indicate that social inequalities should be focused.

Keywords: Public policies evaluation. Social inequalities. Tourism. Tourist municipalities at São Paulo (Brazil).

RESUMEN

Las políticas públicas están reconociendo cada vez más el turismo como una herramienta de reducción de las desigualdades sociales y han fomentado el desarrollo de la actividad en diferentes escalas. A pesar de las expectativas creadas por estas políticas, el turismo todavía no demuestra haber consolidado un reconocimiento efectivo entre los diferentes sectores de la sociedad acerca de su papel para el desarrollo local. Este estudio supone que la atenuación de polaridades sociales debe consistir en un objetivo central del desarrollo del turismo y se basa en la cuestión de cuál ha sido la contribución de las políticas públicas hacia este papel. Con este fin, se investiga los municipios que recibieron el título de turísticos entre los años 1990 y 2010. Se emplea el método de las diferencias en diferencias como una herramienta de evaluación de las políticas públicas, complementada con otras técnicas de análisis estadístico. El objetivo es hacer frente tanto los indicadores sociales de municipios incluidos en la política con otros municipios que no son atendidos por esta acción, antes y después de la intervención del gobierno. En este sentido, los resultados son presentados en cinco escenarios, a partir de diferentes técnicas de estimación, grupos municipales y variables empleadas. Además de las estimaciones de impacto también se entrevistó a representantes de agencias gubernamentales de turismo en los municipios turísticos. En general, la política de municipios turísticos representa un incremento positivo en los indicadores de ingresos per cápita, todavía su impacto en la reducción de la desigualdad no ha sido identificado. Infiere, por tanto, que el potencial social del turismo no se ha explotado como supone una concepción más amplia del fenómeno. Reformulaciones recientes en el marco normativo de los municipios turísticos de São Paulo indican que todavía se requieren esfuerzos de monitoreo del desarrollo de esa política, sobre todo en el contexto de estímulo a la competencia entre los municipios que cuentan con recursos desiguales para la promoción del turismo. Por lo tanto, las reflexiones sobre cuál es el papel de la actividad para el desarrollo y cuáles son los actores que son importantes en este proceso se mantienen como una tarea esencial del estudio del turismo y indican que debe centrarse en las desigualdades sociales.

Palabras clave: Evaluación de políticas públicas. Desigualdades sociales. Turismo. Municipios turísticos de São Paulo (Brasil).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- Questão ambiental e políticas de turismo no Brasil e no estado de São Paulo.....	99
Figura 2	- Método de pareamento por vizinho mais próximo.....	121
Figura 3	- Método de pareamento de kernel.....	123
Figura 4	- Pareamento com suporte comum.....	124
Figura 5	- Mapa dos municípios que conformam os grupos de tratamento e de controle (Cenário 1).....	128
Figura 6	- Esquema de hipótese para ponderação do efeito de transbordamento a partir da distância relativa ao tratado mais próximo.....	129
Figura 7	- Mapa dos municípios que conformam os grupos de tratamento e de controle (Cenários 2, 3 e 5).....	130
Figura 8	- Relações entre os resultados da avaliação e os eixos interpretativos propostos.....	239

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	- Evolução do número de municípios paulistas elevados à categoria de estância.....	139
Gráfico 2	- População pobre.....	155
Gráfico 3	- Índice de gini.....	155
Gráfico 4	- Parcila de renda apropriada pelos mais ricos.....	155
Gráfico 5	- Parcila de renda apropriada pelos mais pobres.....	156
Gráfico 6	- Razão entre ricos e pobres.....	156
Gráfico 7	- Renda per capita.....	156
Gráfico 8	- Renda média dos mais pobres.....	157
Gráfico 9	- Renda média dos mais ricos.....	157
Gráfico 10	- População atendida por água encanada.....	157
Gráfico 11	- População atendida por coleta de lixo.....	158
Gráfico 12	- População atendida por saneamento inadequado.....	158
Gráfico 13	- Índice de desenvolvimento humano municipal.....	158
Gráfico 14	- Taxa de violência.....	159
Gráfico 15	- Percentual de mulheres vulneráveis.....	159
Gráfico 16	- Percentual de população em aglomerados subnormais.....	159
Gráfico 17	- Consumo de energia residencial.....	160
Gráfico 18	- Importância da atividade turística para o município.....	194
Gráfico 19	- Engajamento e participação da sociedade no campo do turismo.....	195
Gráfico 20	- Papéis mais relevantes do turismo nos municípios.....	197
Gráfico 21	- Disponibilidade de dados sobre o turismo na escala municipal.....	199
Gráfico 22	- Volume de recursos repassados às estâncias.....	200
Gráfico 23	- Emprego de recursos repassados às estâncias.....	201
Gráfico 24	- Emprego de recursos em projetos de turismo.....	202
Gráfico 25	- Emprego de recursos em infraestrutura básica.....	203
Gráfico 26	- Emprego de recursos em programas de desenvolvimento do turismo.....	203
Gráfico 27	- Emprego de recursos em obras de infraestrutura turística.....	204
Gráfico 28	- Suporte não financeiro às estâncias.....	205
Gráfico 29	- Desafios ao desenvolvimento do turismo nas estâncias.....	206
Gráfico 30	- Volume estimado de recursos repassados pelo governo do estado aos municípios estâncias.....	230
Gráfico 31	- Participação dos municípios estâncias no repasse de recursos.....	232
Gráfico 32	- Correlação entre o volume de recursos repassado e impostos sobre serviços.....	233
Gráfico 33	- Correlação entre o volume de recursos repassado e o número de empregos formais no setor de serviços.....	234
Gráfico 34	- Correlação entre o volume de recursos repassado e a participação dos empregos formais no setor de serviços no total de empregos formais.....	234
Gráfico 35	- Correlação entre o volume de recursos repassado e valor adicionado pelo setor de serviços.....	235
Gráfico 36	- Correlação entre o volume de recursos repassado e a participação do setor de serviços no PIB municipal.....	235
Gráfico 37	- Correlação entre o volume de recursos repassado e o número de empresas no setor de comércio e serviços.....	236

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Diretrizes e objetivos dos planos nacionais de turismo	70
Quadro 2	- Vínculo institucional do turismo na administração pública paulista.....	75
Quadro 3	- Revisão normativa das estâncias paulistas.....	94
Quadro 4	- Variação de um indicador de impacto em diferenças em diferenças.....	112
Quadro 5	- Cenários elaborados para avaliação deste estudo.....	126
Quadro 6	- Indicadores de impacto avaliados.....	135
Quadro 7	- Variáveis de controle consideradas na avaliação.....	137
Quadro 8	- Variáveis binárias empregadas nas estimativas.....	140
Quadro 9	- Variáveis empregadas no cômputo do escore de propensão.....	141
Quadro 10	- Orientação dos resultados das estimativas de impacto por cenário.....	213

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Ocupações geradas pelas atividades características de turismo (ACT's) no estado de São Paulo.....	77
Tabela 2	- Medidas de tendência central e de dispersão dos indicadores de impacto (Cenário 1).....	150
Tabela 3	- Medidas de tendência central e de dispersão dos indicadores de impacto (Cenários 2, 3 e 5).....	152
Tabela 4	- Medidas de tendência central e de dispersão dos indicadores de impacto (Cenário 4).....	161
Tabela 5	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre o percentual de pobres.....	164
Tabela 6	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre o índice de gini.....	166
Tabela 7	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre a parcela de renda apropriada pelos mais ricos.....	168
Tabela 8	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre a parcela de renda apropriada pelos mais pobres.....	169
Tabela 9	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre a razão entre ricos e pobres.....	171
Tabela 10	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre a renda per capita..	174
Tabela 11	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre a renda per capita média dos mais pobres.....	175
Tabela 12	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre a renda per capita média dos mais ricos.....	176
Tabela 13	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre o percentual de população atendida por água encanada.....	178
Tabela 14	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre o percentual de população atendida por coleta de lixo.....	180
Tabela 15	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre o percentual de população atendida por saneamento inadequado.....	181
Tabela 16	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre o índice de desenvolvimento humano municipal.....	183
Tabela 17	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre a taxa de violência.....	185
Tabela 18	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre o percentual de mulheres vulneráveis.....	186
Tabela 19	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre o percentual de população em aglomerados subnormais.....	188
Tabela 20	- Resultados das estimativas de impacto da política sobre o consumo residencial de energia.....	189
Tabela 21	- Indicadores impactados de forma significativa pela intervenção.....	191
Tabela 22	- Tabulação: importância da atividade turística para o município.....	194
Tabela 23	- Tabulação: engajamento e participação da sociedade no campo do turismo.	195
Tabela 24	- Tabulação: papéis mais relevantes do turismo nos municípios.....	196
Tabela 25	- Tabulação: disponibilidade de dados sobre o turismo na escala municipal...	198
Tabela 26	- Tabulação: volume de recursos repassados às estâncias.....	200
Tabela 27	- Tabulação: emprego de recursos repassados às estâncias.....	201
Tabela 28	- Tabulação: emprego de recursos em projetos de turismo.....	202
Tabela 29	- Tabulação: emprego de recursos em infraestrutura básica.....	202
Tabela 30	- Tabulação: emprego de recursos em programas de desenvolvimento do turismo.....	203

Tabela 31	- Tabulação: emprego de recursos em obras de infraestrutura turística.....	204
Tabela 32	- Tabulação: suporte não financeiro às estâncias.....	205
Tabela 33	- Tabulação: desafios ao desenvolvimento do turismo nas estâncias.....	206
Tabela 34	- Taxas de crescimento anual de indicadores do setor de serviços (1991-2010).....	222
Tabela 35	- Distribuição das estâncias por categorias do número de empresas em atividades de comércio e serviços.....	223
Tabela 36	- Distribuição das estâncias por categorias do volume arrecadado em impostos sobre serviços.....	224
Tabela 37	- Distribuição das estâncias por categorias do número de empregos formais no setor de serviços.....	225
Tabela 38	- Distribuição das estâncias por categorias da participação dos empregos formais em serviços em relação ao total de empregos existentes.....	226
Tabela 39	- Distribuição das estâncias por categorias de valor adicionado pelo setor de serviços (em R\$).....	227
Tabela 40	- Distribuição das estâncias por categorias de participação do setor de serviços no PIB municipal.....	227
Tabela 41	- Distribuição das estâncias por categorias de volume de recursos recebidos como fomento ao desenvolvimento do turismo.....	231
Tabela 42	- Correlação entre o volume de recursos repassados e dados setoriais.....	233

LITA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACT's – Atividades Características do Turismo

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada e Assistência Social

COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo

CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo

CNTUR – Conselho Nacional de Turismo

COC – Conselho de Orientação e Controle (DADE)

CPETUR – Companhia Paulista de Eventos e Turismo

DADE – Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias

DREMU – Declaração da Receita Tributária Própria Municipal

EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo

FUMEST – Fundo de Urbanização e Melhoria das Estâncias

FUNGETUR – Fundo Geral de Turismo

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social

IPTU – Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MIT – Município de Interesse Turístico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OMT – Organização Mundial do Turismo

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PBF – Programa Bolsa Família

PIB – Produto Interno Bruto

PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRODETUR – Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
PARTE I	
Capítulo 1 – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LIMITES E DESAFIOS.....	24
1.1 O SIGNIFICADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DA AVALIAÇÃO.....	24
1.2 CATEGORIAS E MODELOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
1.3 O CAMPO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
1.3.1 Breve contextualização histórica da avaliação política.....	40
1.3.2 Avaliação de políticas no Brasil.....	41
1.4 DA PERSPECTIVA TÉCNICA À POLÍTICA DE AVALIAÇÃO.....	44
Capítulo 2 – POLÍTICA DE TURISMO NO BRASIL: DAS MACRO DIRETRIZES NACIONAIS À POLÍTICA DE ESTÂNCIAS.....	46
2.1 TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	46
2.2 O PAPEL DO TURISMO PARA O DESENVOLVIMENTO DE UM TERRITÓRIO.....	51
2.3 O PAPEL DO ESTADO PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO....	56
2.4 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL...	60
2.5 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO ESTADO DE SÃO PAULO.....	71
2.6 AS ESTÂNCIAS COMO MODELO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO.....	76
2.6.1 A perspectiva histórica da política de estâncias.....	81
2.6.2 O significado das estâncias para o turismo no estado de São Paulo.....	95
PARTE II	
Capítulo 3 – MATERIAIS E MÉTODOS.....	100
3.1 O MÉTODO DE DIFERENÇAS EM DIFERENÇAS.....	103
3.1.1 Diferenças em diferenças com pareamento por escore de propensão.....	114
3.2 DEFININDO OS GRUPOS DE TRATAMENTO E DE CONTROLE.....	125
3.3 DEFININDO O QUADRO DE VARIÁVEIS.....	132
3.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MÉTODOS EMPREGADOS.....	143
3.5 ANÁLISE DA PERSPECTIVA LOCAL SOBRE A POLÍTICA AVALIADA.	146
PARTE III	
Capítulo 4 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	149
4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS GRUPOS DE TRATAMENTO E DE CONTROLE A PARTIR DOS INDICADORES DE IMPACTO.....	149
4.2 INDÍCIOS DE IMPACTO DA INTERVENÇÃO.....	162

4.3	SÍNTESE DA PERSPECTIVA LOCAL SOBRE A POLÍTICA AVALIADA..	193
Capítulo 5 – DISCUSSAO DOS RESULTADOS.....		208
5.1	O SIGNIFICADO E O ALCANCE DA POLÍTICA AVALIADA.....	208
5.2	EIXOS INTERPRETATIVOS PROPOSTOS.....	219
5.2.1	Capacidade de fomento ao turismo.....	221
5.2.2	Concentração do suporte governamental.....	229
Capítulo 6 – CONSIDERAÇÕES.....		242
REFERÊNCIAS.....		253
APÊNDICES.....		267
ANEXOS.....		303

INTRODUÇÃO

Avaliar uma política pública consiste em atribuir valor a uma intervenção governamental direcionada a uma parcela da sociedade. Para tanto, podem ser adotados diferentes critérios para a análise política, dentre eles, a capacidade da ação avaliada contribuir com a redução das desigualdades sociais (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Entretanto, tem predominado nos discursos públicos um viés técnico, que negligencia a própria dimensão política da avaliação, representada pela pluralidade de projetos e atores sociais interessados e impactados pelos mais diversos assuntos (FARIA, 2005; RODRIGUES, 2011).

Abordando a interface entre esses campos e considerando que a concessão do título de estância constitui atualmente a principal política pública de turismo no estado de São Paulo, este estudo apresenta como tema o papel dessa política para a atenuação de polaridades sociais, representada pela evolução de indicadores de condição de vida nas estâncias paulistas. Busca-se, assim, identificar o alcance dessa intervenção governamental sobre indicadores secundários de pobreza, desigualdade, renda, serviços básicos de saneamento, desenvolvimento humano, violência, vulnerabilidade e consumo familiar nos municípios do estado entre 1991 e 2010.

Preconiza-se, portanto, que a proposição de uma política pública emerge do reconhecimento de uma relação de causalidade entre um problema social que se almeja tratar e a intervenção governamental proposta (FREITAS; MENEGUIN, 2013). Nesse sentido, uma avaliação consiste em uma análise fundamentada em um método, que visa identificar os resultados e o impacto de uma ação pública (ARAUÚJO; POSENATTO, 2012).

Adotam-se as categorias do ciclo político propostas por Frey (2000), nas quais a avaliação é uma etapa que interage com outros processos políticos mais amplos. Ainda que esta categorização seja válida para estruturar estudos avaliativos, estes devem considerar que o curso de ação de uma política pública ocorre em um ambiente dinâmico, no qual, mesmo que se controlem as condições de uma intervenção, as variáveis que determinam seu impacto não podem ser completamente isoladas (GARCIA, 2001).

Não obstante, esse estudo também reconhece que os objetivos da avaliação são comparar a realidade com o planejado, identificar as alterações nas principais variáveis da

política e levantar os desdobramentos para a parcela da sociedade que pode ter sido impactada pela intervenção (FREITAS; MENEGUIN, 2013). Situa-se, assim, em um campo de estudos que ainda se estrutura no país, sofrendo fragmentação organizacional e temática e apresentando uma institucionalização ainda precária (FARIA, 2005).

Em adição, considera-se que uma política de turismo compreende o conjunto de intenções, diretrizes e estratégias definidas na esfera do poder público para promover o desenvolvimento desta atividade em um território (CRUZ, 2002). Dotadas de institucionalidade, as políticas de turismo, em princípio, devem constituir uma ferramenta articuladora entre os órgãos promotores da atividade e os atores sociais impactados por essa política (PEREIRA, 1999).

O campo de avaliação de políticas de turismo conta com uma produção acadêmica modesta, revela uma lacuna de textos conceituais e referenciais, bem como carece de clareza quanto às metodologias empregadas e ao uso de indicadores de avaliação (LOPES; TINOCO; SOUZA, 2011). Por outro lado, a crescente abordagem do turismo pelas políticas públicas se relaciona tanto ao potencial aproveitamento econômico do setor, quanto pela estratégia em empregar a atividade como meio de redução da pobreza e das desigualdades (TAKASAGO; MOLLO, 2008).

Destarte, como em outros setores econômicos, a expansão do turismo tem contado com a formulação de políticas públicas como força propulsora e facilitadora de desenvolvimento local, ainda que seja axiomática a ampliação de desigualdades e problemas sociais decorrentes de vieses desenvolvimentistas (THEVENIN, 2011). Em termos históricos, o turismo no Brasil sofreu desde os primeiros atos normativos, datados do final dos anos 1930, a influência de um regime predominantemente fiscalizador e a falta de um padrão de política ampla e sistemática (CRUZ, 2002).

Desse modo, apenas a partir dos anos 1960 a atividade começou a ser reconhecida como vetor de minimização dos desníveis regionais (CRUZ, 2002), mesmo período quando começaram a se desenvolver formas institucionais de organização do turismo no âmbito das unidades federativas brasileiras. Com efeito, o primeiro órgão de turismo do estado de São Paulo foi criado em 1965, embora sua trajetória normativa tenha revelado a reprodução das diretrizes definidas na escala federal, sem refletir a preocupação em estabelecer uma política estadual de turismo que considerasse as singularidades dos municípios desse estado (BROCCHI; SOLHA, 2008).

Nesse contexto, o cenário do turismo paulista direciona grande parte dos esforços de desenvolvimento no setor a um grupo de municipalidades selecionadas no território do estado, às quais foi concedido o título de estância. Institucionalizada nos anos 1970, esta estratégia de seletividade espacial constitui a principal política pública de turismo de São Paulo, compreendendo o suporte governamental nos âmbitos financeiro, institucional e técnico (FINO; QUEIROZ, 2012).

Contudo, seus resultados não são interpretados de forma consensual. Embora revisado recentemente (SÃO PAULO, 2015b), este modelo de fomento ao turismo tem se sustentado em critérios considerados obsoletos e instrumentos legais que não estabelecem com clareza qual é a inserção esperada desses municípios no desenvolvimento do turismo paulista (RAIMUNDO et al., 2010).

Nesse sentido, a indagação que deu origem a esta investigação emerge dos possíveis desencontros entre as matrizes discursivas que conformam as políticas oficiais de turismo e o papel que o fenômeno turístico tem conseguido galgar nas agendas de desenvolvimento local. As contradições que têm conformado a trajetória dessas políticas encerram desafios para delinear o que pode ser atribuído enquanto objetivo de desenvolvimento do turismo. Mesmo quando seu papel é definido, o alcance social da promoção do turismo ainda requer melhor compreensão.

A partir do recorte temporal e espacial descrito anteriormente, esse estudo busca problematizar: **qual tem sido o papel das políticas públicas de turismo para indicadores sociais nas estâncias paulistas?**

Adotando como ferramenta o método de avaliação de políticas conhecido como diferenças em diferenças (MEYER, 1995), a investigação confronta os municípios que têm recebido o suporte institucional e financeiro previsto no modelo de estâncias com outros municípios do estado de São Paulo, não contemplados pela mesma intervenção. Discute-se, assim, o comportamento dos indicadores sociais analisados, entre 1991 e 2010, para os dois grupos, bem como a eventual existência de impacto da intervenção avaliada.

Portanto, adota-se como hipótese básica que se os municípios estâncias têm demonstrado melhor desempenho em indicadores sociais ao longo dos anos, quando comparados a outras municipalidades não beneficiadas pelo fomento previsto, então essa política de turismo pode ter contribuído com a atenuação das polaridades sociais. Dessa

forma, pressupõe-se uma relação causal entre a intervenção governamental analisada e o impacto sobre os indicadores sociais elencados.

Fundamentando-se na problemática discutida, o estudo prioriza compreender o alcance social da política de estâncias, a partir do fomento à atividade turística. Considerando-se que as ações locais refletem as diretrizes formuladas em outras escalas, não pôde se prescindir de averiguar como as interações entre as políticas nacionais e estaduais de turismo podem influenciar o impacto avaliado.

Sintetizados, os objetivos dessa pesquisa podem ser definidos conforme abaixo descrito:

Objetivo geral:

- Investigar a contribuição das políticas indutoras ao desenvolvimento do turismo nas estâncias paulistas para a atenuação da desigualdade social.

Objetivos específicos:

- Compreender como questões de ordem social, como a redução de polaridades sociais, inserem-se na trajetória das políticas de turismo nas diferentes escalas;
- Confrontar indicadores sociais das municipalidades impactadas e não impactadas pela política estadual de turismo ao longo do tempo;
- Elencar os possíveis fatores que podem intervir para os resultados obtidos na avaliação da política de estâncias.

Cabe assinalar que o método de avaliação empregado, a ferramenta de diferenças em diferenças (MEYER, 1995), é complementado por outras técnicas, como o pareamento por escore de propensão (ROSENBAUM; RUBIM, 1983), visando à conformação de diferentes abordagens para a estimativa de impacto. Com efeito, o estudo descreve e demonstra a elaboração de cinco cenários de resultados, empregando diferentes ferramentas de avaliação, grupos de estudo e variáveis para fornecer um quadro comparativo dos resultados obtidos.

Em contrapartida, reconhece-se que as ferramentas estatísticas não suportam, isoladamente, um arcabouço interpretativo para explicar a incidência ou não do impacto de uma política (GARCIA, 2001). Nesse sentido, busca se fundamentar a análise e a

interpretação dos resultados a partir de informações qualitativas, como o estudo dos atos normativos do turismo na escala estadual e a investigação da perspectiva de representantes dos órgãos públicos responsáveis pelo turismo nas estâncias paulistas.

Estudos dessa natureza podem ser justificados pela contribuição a um campo de conhecimento ainda em formulação, caracterizado por um cenário amplo de categorias, critérios, indicadores e metodologias (FREY, 2000; COSTA; CASTANHAR, 2003). No turismo, as avaliações também compartilham a falta de consensos teóricos e metodológicos, tanto no âmbito acadêmico quanto na esfera institucional (LOPES; TINOCO; SOUZA, 2011).

Em diferentes escalas, atores sociais da esfera governamental e não governamental têm crescentemente reconhecido o turismo como estratégia de dinamização econômica e benefícios sociais, bem como vetor de desenvolvimento. Nesse sentido, as ações governamentais tendem a criar expectativas de crescimento econômico, geração de renda, indução de empregabilidade, diminuição de desigualdades sociais, inclusão social, aliados à conservação do patrimônio natural e valorização da diversidade cultural local (TAKASAGO; MOLLO, 2008). Contudo, ainda são necessários esforços para compreender a efetiva contribuição dessas políticas à melhoria das condições de vida nos territórios onde a atividade é fomentada.

O presente estudo pretende auxiliar a compreensão das relações entre a formulação das políticas de promoção ao turismo na realidade estudada e o quadro social dos municípios potencialmente beneficiados pela intervenção. Defende-se que a leitura das políticas de turismo a partir de sua possível contribuição para minimizar as polaridades sociais representa a possibilidade de rever os valores correntes na lógica que fundamenta a formulação dessas ações, podendo orientar futuras diretrizes públicas mais próximas aos critérios éticos e sustentáveis propagados no discurso oficial.

Para concretizar os objetivos propostos, o presente trabalho está organizado em três partes. Na primeira destas, são apresentes dois capítulos com reflexões sobre os campos de estudo abordados ao longo da discussão. Com efeito, no primeiro capítulo discute-se o significado e o papel das ações governamentais que conformam as políticas públicas, bem como a estruturação do campo avaliativo. Após uma breve contextualização histórica dessa área, identifica-se que a superação das abordagens técnicas da avaliação constitui uma das grandes questões e limitações desse campo de estudo.

Na sequência, no segundo capítulo são traçadas considerações de como a atual concepção de turismo tem sido abordada pelas políticas públicas enquanto vetor de desenvolvimento dos territórios onde é fomentando, discutindo-se também o papel do Estado nesse processo. Ademais, considera-se pertinente apontar a trajetória normativa e institucional da atividade turística no país, perpassando tanto a esfera nacional quanto a estadual, uma vez que se supõe que as diretrizes nacionais representam implicações na escala local, sem necessariamente refletir suas especificidades. Compreendido este cenário, são discutidas as nuances da política das estâncias paulistas ao longo de sua conformação histórica, bem como nas revisões normativas mais recentes.

A segunda parte do trabalho é composta pelo terceiro capítulo, correspondente aos métodos e ferramentas da pesquisa. Nesta sessão, são apresentados os pressupostos teóricos do método de diferenças em diferenças, empregado enquanto ferramenta de estimativa de impacto, assim como de outros instrumentais estatísticos para o tratamento dos dados. Busca-se traçar o processo de construção dos cinco cenários resultantes do estudo, descrevendo e elucidando a conformação do quadro de indicadores de impacto, de variáveis de controle e dos grupos de tratamento e de comparação. Abordam-se, ainda, algumas considerações e limitações do método adotado para a avaliação.

Por fim, a terceira parte é conformada por outras três sessões. No quarto capítulo, são apresentados e analisados os resultados, compilando as análises descritivas dos grupos de municípios do estudo, a síntese dos coeficientes de impacto da intervenção política analisada e uma síntese da perspectiva de representantes locais a respeito do modelo de desenvolvimento do turismo nas estâncias.

No quinto capítulo, discutem-se os resultados apresentados anteriormente, procurando definir o significado e alcance da política de estâncias. Para tanto, são interpretadas as diferenças nos resultados procedentes dos cenários elaborados e propostas algumas dimensões interpretativas para o alcance verificado da intervenção avaliada. No último capítulo, são assinaladas considerações e ponderações do trabalho desenvolvido, sumarizando o conjunto de resultados e inferências. Também são traçadas, em caráter não exaustivo do tema, algumas recomendações ao processo de formulação de políticas de turismo e sugestões para problemas futuros de pesquisa.

PARTE I

Capítulo 1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LIMITES E DESAFIOS

1.1 O SIGNIFICADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DA AVALIAÇÃO

De acordo com a proposta de Frey (2000), uma das possíveis abordagens sobre políticas públicas consiste em investigar os resultados produzidos por um sistema político e avaliar as contribuições de uma estratégia selecionada para a solução dos problemas apontados. Nesse sentido, a análise política não se restringe apenas ao campo dos planos, programas e projetos desenvolvidos dentro do escopo de uma política setorial, mas compreende as interações entre as instituições políticas, o processo político e o conteúdo das intervenções (FREY, 2000).

Diferenciam-se, assim, três dimensões de uma política: a institucional (*polity*), que se refere à ordem do sistema político definida pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político administrativo; a processual (*politics*), que aborda o processo político e seu caráter conflituoso na composição de objetivos, conteúdos e decisões; e a material (*policy*), que concerne aos conteúdos concretos, correspondentes à conformação de programas políticos, problemas técnicos e desdobramentos materiais das deliberações. Embora constituam categorizações válidas, estas dimensões se apresentam entrelaçadas e se influenciam mutuamente na realidade investigada (FREY, 2000).

As relações entre conteúdo, estrutura e processo políticos acabam por apontar outros conceitos centrais à análise política. Além da concepção de rede política (interações regulares, institucionalizadas ou não, entre diferentes grupos governamentais e sociais) e de arena política (processos de conflito e consenso que se estabelecem de acordo com a natureza da política), Frey (2000) sinaliza que o conceito de ciclo político propõe um modelo heurístico de organização do processo político em etapas parciais.

Nessa abordagem, o ciclo político se inicia com o reconhecimento de problemas sobre os quais se pretende atuar, legitimando algumas questões dentro de um campo amplo de possíveis ações políticas. A partir desse reconhecimento, uma agenda é

delinada, correspondendo às decisões que colocam um tema de interesse de uma parcela da sociedade na pauta política em um determinado momento. Na sequência, a etapa de elaboração de programas consiste em selecionar ações, enquanto a fase de implantação se baseia em perseguir a consecução dos resultados previstos. A avaliação, por sua vez, corresponde à análise do impacto efetivo das ações, acompanhada de eventuais correções no curso do processo político desenhado (FREY, 2000).

Dagnino (2004, p. 98), por sua vez, dá preferência à categoria de projetos políticos para qualificar o conjunto de “crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”. Essa abordagem transcende as estratégias de atuação política para expressar e comunicar significados que integram modelos culturais mais amplos. Na avaliação da estudiosa, a proposta conceitual de projetos políticos pode contribuir para superar a percepção dominante que funda a clivagem entre sociedade civil e Estado, permitindo reconhecer suas diversidades internas e repensar relações (DAGNINO, 2004).

Com efeito, a noção mais recorrente de sociedade civil emerge da dicotomia frente ao conceito de Estado. Em uma definição negativa, a sociedade civil corresponde às relações sociais não reguladas pelo Estado, dando margem a diferentes acepções dentro da esfera não estatal, seja esta pré estatal (sociedade civil como condição prévia para o Estado), anti estatal (sociedade civil enquanto oposição ou alternativa ao Estado) ou pós estatal (sociedade civil pressupondo a dissolução e fim do Estado). Em uma definição positiva, a sociedade civil alude aos lugares dos conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos que as instituições do Estado têm o dever de resolver, seja por mecanismos de mediação ou de repressão (BOBBIO, 1997).

A sociedade civil pode ser definida, ainda, como a parcela da sociedade que está alheia ao aparelho do Estado ou situada entre a sociedade e o Estado. Nessa perspectiva, corresponde ao aspecto político da sociedade, representando a maneira por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente, com a finalidade de influenciar as decisões e ações do Estado (BRESSER-PEREIRA; WILHEN; SOLA, 1999).

Em uma perspectiva política, o conjunto formado pela sociedade civil e o Estado constituem o Estado Nação ou o país. Em uma perspectiva sociológica, esse conjunto conforma a sociedade ou o sistema social. No entanto, em ambas as perspectivas, a abrangência dos conceitos de sociedade e Estado permanece ampla, referindo-se o primeiro à

organização social e o segundo ao regime político (BRESSER-PEREIRA; WILHEN; SOLA, 1999).

A concepção do Estado moderno, por sua vez, surgiu da necessidade de imposição de uma ordem e de uma autoridade central, atribuindo à noção de unidade seu principal elemento definidor. Outros elementos essenciais à definição do Estado são a soberania e a territorialidade, bem como pressupostos como povo, governo e autoridade são subjacentes às distintas definições desse conceito¹ (DALLARI, 1994).

As definições contemporâneas de Estado revelam duas orientações fundamentais. Por um lado, há ênfase em um elemento concreto relacionado à noção de força. Por outro, as definições priorizam sua natureza jurídica a partir da noção de ordem. Na primeira, o Estado é, sobretudo, a força que põem a si própria e, por suas virtudes, busca a disciplina jurídica. Na segunda, comprehende-se que todos os elementos constitutivos do Estado apenas o constituem após uma ordem jurídica se estabelecer, o que também se concretiza através da força e que se integra ao Estado como poder (DALLARI, 1994).

Nesse sentido, para Dallari (1994), o conceito de Estado tange a soberania de uma ordem jurídica em um determinado território e que tem como fim o bem comum de um povo. Para Bobbio (1997), por sua vez, o Estado é concebido restritivamente como o aparato coativo a partir do qual um setor da sociedade exerce o poder sobre outro.

Hall (2004) sinaliza que o setor da sociedade que se vale desse aparato para exercer seu poder é denominado governo, envolvendo a classe política eleita, a burocracia, os prestadores de serviços públicos não eleitos e as diferentes categorias de diretrizes legais e políticas. Para Matus (1993), o governo é o principal ator social da esfera estatal², enquanto Bobbio (1997) preconiza que o governo é conformado pelo conjunto de pessoas que detém o

¹ Vale registrar que Dallari (1994) assinala a concepção de soberania de um Estado como o poder de se organizar e fazer valer a universalidade de suas decisões dentro de um território. O conceito de território, por outro lado, tem sido definido por algumas correntes como um elemento constitutivo do Estado, enquanto outras o definem a partir de uma condição externa ao Estado. A noção de povo coloca-se como o elemento que fornece as condições para o Estado formar e externar sua vontade, sendo constituído por um conjunto de indivíduos, os quais, através de um sistema jurídico, unem-se para conformar o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente e participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano. Nessa perspectiva, os integrantes do Estado são cidadãos e o povo é o conjunto de cidadãos de um Estado (DALLARI, 1994).

² Matus (1993) define os atores sociais a partir de seu potencial em provocar mudanças. Assim, são os atores com capacidade de ação e peso coletivo. Para o autor, as principais esferas dos atores sociais são a estatal (na qual prevalece o governo), a econômica (na qual prevalecem as empresas) e a civil (na qual se destacam as organizações não governamentais, sindicatos, associações e movimentos sociais) (MATUS, 1993).

poder³ de governo, além do quadro de órgãos que possuem o exercício de poder institucionalizado, correspondendo às unidades centrais do próprio poder executivo.

Nesse contexto, considera-se que as políticas públicas são iniciativas dos governos nos âmbitos federal, estadual e municipal que contemplam como finalidade atender a uma demanda ou necessidade da sociedade. Sua proposição parte do reconhecimento da existência de um problema que se deseja tratar; da identificação de uma relação de causalidade entre a intervenção governamental e o problema existente; e do questionamento se existe alternativa mais eficaz e de menor custo (FREITAS; MENEGUIN, 2013).

A avaliação de políticas públicas pode ser considerada uma análise sistêmica, cujo objetivo é identificar a eficácia e os efeitos reais de uma intervenção governamental (ARAÚJO; POSENATTO, 2012). Constitui um exame objetivo de uma determinada ação, finalizada ou em curso, que abrange seu desempenho, implementação e resultados para determinar a eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância dos objetivos propostos. Assim, procura orientar os tomadores de decisão quanto à continuidade, correção ou suspensão de parte ou da totalidade de uma política (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Pode ser definida, ainda, como a operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um referencial ou padrão comparativo, previamente determinado. Seja no âmbito privado, público ou estatal, a avaliação pressupõe a definição da importância dos resultados produzidos pelas decisões tomadas e está fundamentada em um quadro de referências valorativas (GARCIA, 2001). Trata-se, portanto, de atribuir valor à política, às suas consequências, ao aparato institucional e a suas ações por meio de critérios que determinam se uma política é preferível à outra (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Nesse sentido, Garcia (2001) ressalta que avaliar transcende a mera noção de mensurar ou medir, justamente por se orientar por um julgamento de valor que é eminentemente qualitativo e que visa captar interações entre elementos nem sempre mensuráveis. Mensurar, por outro lado, é analisar a partir de uma escala fixa, sendo que a

³ Bobbio (1997) difere as formas de poder econômico (que se vale da posse de determinados bens, em uma situação de escassez, para induzir o comportamento dos que não dispõem dos recursos escassos); ideológico (que se vale da posse de determinadas formas de saber, doutrinas ou conhecimentos específicos que servem para exercer a influência no comportamento alheio); e político (que se vale do emprego da força, para proteger-se de ameaças externas ou impedir a desagregação interna). O poder, potencial ou atual, pode ser definido tanto como a capacidade geral de agir quanto a de determinar o comportamento de outro indivíduo, pressupondo a posse de recursos, a habilidade em transformá-los em exercício do poder e a disposição em determinar o comportamento de outro indivíduo, por algum tipo de recompensa ou punição.

medida objetiva de determinados elementos apenas contribui com uma avaliação mais ampla se for tomada como um dado entre outros (GARCIA, 2001).

A análise de políticas públicas atende como funções básicas o fornecimento de informações, a realocação racional de recursos públicos e a legitimação das decisões (DERLIEN, 2001). Para Ala-Harja e Helgason (2000), os principais objetivos da avaliação de políticas são melhorar o processo de tomada de decisões, aumentar a responsabilidade do papel desempenhado por uma política pública, além do tradicional papel em auxiliar o destino de recursos em quadros orçamentários restritos.

Quanto às dimensões da avaliação, as análises podem possuir uma abordagem instrumental, dando apoio às decisões e à resolução de problemas; uma abordagem conceitual, com finalidade instrutiva; ou uma abordagem simbólica, cujo uso é político. A partir dessas dimensões, são estabelecidas as possíveis formas de avaliação, categorizadas em tipos de uso: instrumental, conceitual, enquanto instrumento de persuasão e de esclarecimento (FARIA, 2005).

A primeira categoria, correspondente ao uso instrumental, suporta a tomada de decisões, ao passo que o uso conceitual representa um emprego técnico da avaliação, com o objetivo de promover uma compreensão da natureza, do modo de operação e dos resultados do programa, não gerando expectativas de decisões e ações imediatas. O uso como instrumento de persuasão é identificado quando a avaliação tem a finalidade de mobilizar o apoio para os tomadores de decisão, enquanto que o uso como instrumento de esclarecimento representa o acúmulo de conhecimentos a partir das análises dos programas, podendo acarretar alterações na agenda governamental (FARIA, 2005).

A literatura avaliativa denota, ainda, o papel das análises de políticas públicas como instrumento de eficácia da gestão pública, na busca por melhores resultados, emprego e controle dos recursos aplicados em ações que conformam uma determinada política. Nesse aspecto, a avaliação assume a função de fornecer aos formuladores e gestores das políticas públicas insumos para o redesenho mais consistente das ações (COSTA; CASTANHAR, 2003).

No campo empírico, as chamadas avaliações de impacto visam validar os pressupostos que serviram de base para o desenho de uma política pública. Dentro da multiplicidade de usos de uma avaliação, seu papel pode ser categorizado em uso interno e

externo. Por um lado, o uso interno subsidia a tomada de decisões sobre as próprias ações da política avaliada. Em contrapartida, o uso externo se refere ao emprego dos resultados de uma avaliação como instrumento para o desenho, implementação, gestão ou melhoria de outros programas e políticas em contextos diferentes. Nesse sentido, as avaliações de impacto podem se configurar como bens públicos na medida em que acabam por beneficiar uma população mais ampla do que aquele que constitui, de fato, o público alvo da política (BARROS; LIMA, 2012).

Para Ala-Harja e Helgason (2000), ainda que de forma não imediata, a avaliação pode complementar lacunas na administração quando devidamente integrada ao aparato mais amplo de gestão de desempenho. Pode também contribuir com a eficiência e eficácia do setor público e fortalecer as atividades formuladas. Quando empregada de forma pragmática e objetiva, espera-se que a avaliação contribua com os governos na melhoria de seu desempenho público, tanto em termos de definição de responsabilidades quanto na esfera de prestação de contas à sociedade (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

A avaliação sistemática constitui um processo importante porque não existe um modelo universal para a análise de políticas públicas que consiga atender a variedade de cenários institucionais existentes. No entanto, a avaliação apenas constituir-se-á um elemento fundamental na condução de políticas públicas se, somada a outros instrumentos, for integrada ao processo decisório, passando a ser reconhecida como um movimento de produção de conhecimento que “[...] fortalece a capacidade de planejamento, que amplia a competência institucional de fazer previsões e de lidar com a incerteza e a complexidade” (GARCIA, 2001, p. 58).

1.2 CATEGORIAS E MODELOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A classificação do quadro de avaliação de políticas públicas pode ser empreendida de diferentes maneiras, a partir de um conjunto de referências que se fundamenta em critérios variados. Na literatura avaliativa, as categorizações predominantemente encontradas para estas análises consideram o momento em que são realizadas, a posição de quem executa o processo avaliativo, a natureza do objeto avaliado, os critérios empregados, as dimensões da avaliação e os usos por que são realizadas.

No que tange ao momento de realização de uma avaliação, as análises são agrupadas em avaliações ex ante, intermediárias e ex post. Em primeiro lugar, uma avaliação ex ante busca ponderar a relação entre o custo e o retorno de um programa antes de ser implementado pelo governo, objetivando antecipar os possíveis impactos da política e definir os parâmetros de aferição de seu desempenho. Cabe sinalizar que, em geral, as avaliações ex ante não recebem uma atenção significativa, com exceção aos programas que envolvem grandes investimentos, a exemplo dos projetos de parcerias público privadas que exigem análise de viabilidade (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Em adição, uma avaliação intermediária, também denominada como formativa ou concomitante, é empreendida em análises que acompanham a execução do programa, enquanto uma avaliação ex post, ou somativa, enfatiza a eficácia do projeto já implantado (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008). Vale apontar, no entanto, que a referência às avaliações ex post também pode ser encontrada para as análises realizadas tanto durante como após a implantação da política pública (FREITAS; MENEGUIN, 2013).

Outra classificação empregada tem como base a posição do avaliador. Nessa categoria, as avaliações podem ser agrupadas como análises internas e externas, sendo as primeiras levadas a cabo pelos gestores, executores ou públicos alvos das intervenções, enquanto as últimas são empreendidas por especialistas não envolvidos com os processos de elaboração e implantação das ações (FARIA, 2005; TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

De acordo com a natureza do objeto avaliado, por sua vez, Trevisan e Van Bellen (2008) categorizam a análise de políticas públicas em avaliações de resultados e avaliações de processos. A primeira categoria remete aos resultados em si, correspondentes aos produtos previstos nas metas propostas. Ainda dentro dessa classificação, as avaliações de resultados também abrangem os impactos, que denotam as alterações provocadas em uma realidade pela intervenção política; bem como os efeitos, correspondentes aos impactos indiretos, esperados ou não. Por sua vez, avaliações de processos abordam os fatores de facilitação e os entraves que são identificados ao longo da implementação de um programa ou política (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

A divisão classificatória entre resultados e processos é recorrente na literatura acerca da avaliação de políticas públicas e é explicada por razões de transparência dos estudos avaliativos, que se referem à probidade administrativa e por princípios de justiça social e

política. Também é justificada por razões instrumentais, cuja motivação é gerar informações para o acompanhamento do programa (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Ainda no campo de critérios relacionados aos objetos avaliados, Costa e Castanhar (2003) propõem que as análises de políticas públicas podem ser agrupadas em três grandes grupos, a saber, as avaliações de metas, de impacto e de processos. Consideram metas os produtos mais concretos e imediatos de uma intervenção política, constituindo o tipo mais tradicional de avaliação de políticas públicas. O objetivo das avaliações de metas é mensurar o êxito das ações no alcance das metas preestabelecidas, caracterizando-se como uma avaliação essencialmente *ex post*. Suas principais limitações são a definição precisa dos objetivos, a proposição de um conjunto variado de metas e as mudanças destas ao longo do tempo (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Não obstante, uma avaliação de impacto procura identificar os efeitos produzidos pela política sobre uma população alvo e não apenas verificar se as atividades previstas foram, de fato, executadas. Trata-se, assim, de conhecer as mudanças nas condições de vida da parcela da sociedade para a qual a política se direciona, sendo também uma avaliação *ex post*, cujo desafio é estabelecer adequadamente as relações causais entre as ações previstas na intervenção política e os resultados obtidos (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Por último, avaliações de processo ocorrem simultaneamente ao desenvolvimento do programa, com o objetivo de identificar lacunas nas ações adotadas, barreiras e obstáculos à implementação efetiva da política, assim como produzir informações para o eventual redesenho do conteúdo da política durante sua execução. A limitação das avaliações de processo aponta para sua dependência em relação à forma como os fluxos e processos do programa foram definidos e ao sistema de informações disponíveis (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Explorando as categorias empregadas na análise de políticas públicas, depreende-se um quadro igualmente amplo conformado pelos conceitos que estruturam as avaliações. O modelo de avaliação de Costa e Castanhar (2003), por exemplo, é embasado no nível de agregação dos objetivos definidos e propõe um quadro analítico a partir da missão, objetivos, metas e atividades das políticas públicas. Nesse modelo, a avaliação de desempenho de uma política depende do nível que se pretende avaliar, sendo que os autores propõem relacionar os impactos com a missão, os efeitos com os objetivos, os resultados com as metas e os produtos com as atividades sugeridas (COSTA; CASTANHAR, 2003).

No mais, a avaliação de desempenho adota um quadro de padrões que atuam como referência de análise e que podem ser absolutos, quando se referem às metas; históricos, quando comparam diferentes períodos; normativos, quando confrontam outros programas, experiências semelhantes ou outras realidades geográficas; teóricos, quando adotam os padrões assumidos na elaboração de programas; e negociados, quando firmados a partir de um procedimento específico entre o formulador e o gestor de uma política (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Por outro lado, Garcia (2001) diferencia como categorias centrais os conceitos de desempenho, eficiência, eficácia e resultado das políticas públicas. Para o estudioso, desempenho se refere ao cumprimento de uma responsabilidade assumida publicamente, correspondendo ao “[...] resgate de um compromisso de execução de uma programação formalmente estabelecida como desejável e factível, a partir de parâmetros confiáveis surgidos da aplicação do conhecimento técnico científico sobre a experiência prática” (GARCIA, 2001, p. 35).

Ao avaliar as ações governamentais, em complemento, eficácia é assumida como “o grau em que atingem os objetivos e as metas de uma ação orientada para um alvo particular, em determinado período de tempo, independentemente dos custos nos quais se incorra”, enquanto eficiência designa “a relação existente entre os produtos resultantes da realização de uma ação governamental programada e os custos incorridos diretamente em sua execução” (GARCIA, 2001, p. 36; 38)⁴.

Entretanto é na categoria de resultados que se encontra o conceito mais problematizado por Garcia (2001, p. 40), ao defini-lo como a “transformação ou mudança em uma realidade concreta, conseguida ou influenciada pela ação (ou conjunto de ações) de um ator social particular em cooperação ou conflito com outros”. A partir dessa definição, Garcia (2001) procura superar a noção tradicional de resultado enquanto relação de causa e efeito, uma vez que em poucas situações as forças atuantes de outros atores sociais, diferentes dos que promovem a política, podem ser desconsideradas na análise dessas transformações (GARCIA, 2001).

⁴ No esforço de instituir conceitos sistemáticos para a avaliação de políticas, Garcia (2001) propõe a mensuração da eficácia de uma ação a partir da equação: $Ea = [Mr/Tr] / [Mp/Tp] = [Mr.Tp] / [Mp.Tr]$, em que: Ea: eficácia da ação; Mr: unidades realizadas na meta programada; Mp: unidades previstas na meta; Tr: tempo real gasto para realizar a meta obtida; Tp: tempo realizado para obter a meta total. Propõe, ainda, a mensuração da eficiência através da relação: $Ee = [Mr/Tr.Cp] / [Mp/Tr.Cp] = Ea.[Cp/Cr]$, em que se matem os significados anteriores, acrescentando-se Ee: eficiência da ação; Cr: custo real da ação; e Cp: custo programado da ação (GARCIA, 2001).

Essas categorias conceituais são empregadas, ainda, como critérios de classificação das análises políticas. Dessa forma, a variedade de conceitos do campo avaliativo se desencadeia a partir da própria definição dos critérios de avaliação enquanto medidas para auferir os resultados das intervenções. Esse quadro referencial é amplo e a escolha dos parâmetros depende dos aspectos que se pretende privilegiar em uma avaliação (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Para Costa e Castanhar (2003), os critérios mais comuns nos estudos de avaliação são eficiência, eficácia, impacto, efetividade, sustentabilidade, análise de custo benefício, satisfação do usuário do programa e equidade. Em sua leitura, eficiência corresponde à menor relação de custo por benefício possível no alcance dos objetivos estabelecidos pela ação, enquanto eficácia denota o grau em que o programa implantado tem atingido seus objetivos ou metas (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Impacto é empregado como sinônimo de efetividade e indica se a intervenção apresenta efeitos positivos no ambiente externo ao que foi direcionada, seja em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais ou ambientais. O critério de sustentabilidade é definido como a capacidade de continuidade dos efeitos positivos alcançados pela política após seu término, enquanto a análise de custo benefício é empreendida através da comparação da ação com formas alternativas para a obtenção de um conjunto de impactos (COSTA; CASTANHAR, 2003).

O quadro de critérios define, ainda, as avaliações de políticas públicas com base na satisfação do beneficiário, quando analisa a atitude da população atendida pela intervenção em relação à percepção de qualidade do atendimento obtido. Além disso, avaliações com base em critérios de equidade examinam o nível em que os impactos positivos de uma política são distribuídos de maneira compatível com as necessidades dos beneficiários (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Ainda que constituam concepções diferentes, a avaliação e o monitoramento⁵ se aproximam enquanto elementos integrados a um sistema de gestão mais amplo, visto que se espera que as decisões sejam definidas com base em um suporte de avaliações de desempenho e um sistema de monitoramento de informações técnica e politicamente

⁵ Ala-Harja e Helgason (2000) reiteram essa distinção, ressaltando que as avaliações são processos mais abrangentes, conduzidos como parte de um esforço único na busca de informações aprofundadas sobre a política ou programa avaliado. Não obstante, reconhecem que sistemas regulares e eficientes de monitoramento embasam o desenvolvimento de avaliações bem sucedidas.

relevantes para a condução de um programa ou política. Assim, a gestão pública demanda ações desenhadas e programadas de forma consistente, identificando indicadores precisos e detalhados, para monitoramento e subsequente avaliação (GARCIA, 2001).

As análises políticas podem, dessa forma, ser classificadas a partir da natureza dos indicadores de monitoramento empregados para acompanhar os movimentos de variáveis relevantes para a condução estratégica de uma ação. Podem ser elencados indicadores sobre os problemas, que permitem caracterizar as realidades abordadas, as causas críticas dos problemas e suas consequências; indicadores sobre os atores envolvidos, que contemplam indicadores de interesse, motivação e recursos controlados; indicadores de execução, abrangendo indicadores de recursos, eficiência, eficácia, oportunidade de cronograma e execução orçamentária; indicadores de contexto, conformados por variáveis relevantes ao sucesso da ação e que não estão sob a capacidade de predição e controle dos atores envolvidos; e indicadores de resultados, que sintetizam as evidências de transformações produzidas na realidade social por uma intervenção (GARCIA, 2001).

Além dos critérios que permitem categorizar as avaliações de políticas públicas, os estudos avaliativos têm se dedicado à análise dos aspectos de natureza metodológica que se conformam nesse campo (FARIA, 2005). Entretanto, é importante reiterar que não existe um quadro de avaliações com conceitos plenamente estabelecidos, procedimentos conhecidos e métodos consagrados, indicando que o curso de uma avaliação depende do próprio objeto avaliado, bem como dos sujeitos dessa análise, que lhe imprimem sentidos e enfoques particulares (GARCIA, 2001).

Conquanto, mesmo que se reconheça o papel das representações individuais e coletivas nas avaliações de políticas públicas, alguns instrumentos ganham notoriedade enquanto métodos objetivos de estruturação e análise política, a exemplo da metodologia do marco ou matriz lógica (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008). Trata-se de uma ferramenta que tem sido crescentemente empregada para verificar a consistência do planejamento de uma política pública (COSTA; CASTANHAR, 2003).

A matriz lógica pode ser organizada em duas etapas. Na primeira, são identificados os objetivos gerais e específicos, as variáveis operacionais, os indicadores usados para avaliação, as informações necessárias e o método de coleta de dados. Na sequência, são descritos os recursos financeiros, humanos e de infraestrutura alocados ao

programa, as atividades previstas e os resultados esperados de imediato e para médio e longo prazo, assim como as relações causais (COSTA; CASTANHAR, 2003).

No âmbito da gestão do turismo no país, apenas recentemente os documentos oficiais passaram a adotar esse modelo para a estruturação e análise de suas políticas. Assim, a versão 2013-2016 do plano nacional de turismo apresenta uma matriz lógica para o setor como parte integrante do documento (BRASIL, 2013). O modelo adotado pelo governo federal no campo do turismo é ilustrado no Anexo A.

Embora predominem métodos quantitativos no campo de avaliação de políticas públicas, análises de natureza qualitativa, a exemplo da avaliação em profundidade, podem traçar um quadro interpretativo da visão que os diferentes atores sociais envolvidos com uma política sustentam sobre a intervenção (RODRIGUES, 2011). A abordagem interpretativa se aproxima da perspectiva defendida por Faria (2005), ao ressaltar que a análise política apresenta um conteúdo essencialmente político.

A avaliação em profundidade busca o significado da política em relação aos impactos da ação, sugerindo que a análise de uma política não deve se restringir apenas aos resultados e dados estatísticos gerados. Esta perspectiva da avaliação se organiza em eixos de análise, contemplando o conteúdo da política, sua formulação, os conceitos e coerência interna; a trajetória institucional do programa, tendo como pressuposto que a política não possui um curso único, deslocando-se dentro das instituições e sofrendo ressignificações ao longo do tempo; o espectro temporal e territorial abrangido; e o contexto e a cultura no qual se dá a formulação de uma política (RODRIGUES, 2011).

Em que pesem as diferenças entre os métodos de avaliação qualitativos e quantitativos, Garcia (2001) aponta que um processo avaliativo consistente tende a reunir um conjunto de características imprescindíveis. Nesse sentido, espera-se que a avaliação tenha utilidade para os atores impactados pelo processo, ao mesmo tempo em que seja oportuna, sendo realizada em tempo hábil para tomada de decisão (GARCIA, 2001).

Além disso, deve ser observada a dimensão ética do processo, que abrange o respeito aos valores dos indivíduos e instituições envolvidas e um processo de negociação e diálogo acerca dos critérios apropriados. Por fim, almeja-se que a avaliação seja precisa, por meio da adoção de procedimentos necessários e adequados para a legitimidade das análises (GARCIA, 2001).

Ademais, um processo consistente de avaliação requer a identificação de variáveis chaves que caracterizam o contexto no qual uma política é implementada e que não estão sobre a ingerência de seus formuladores, contribuindo para o sentido e a inteligibilidade dos resultados de uma avaliação. Essa identificação é suposta de ser acompanhada pelo diagnóstico dos atores relevantes no contexto analisado, por meio de indicadores que expressem suas motivações, os recursos que detêm ou mesmo as ações que desenvolvem (GARCIA, 2001).

Para Garcia (2001), a congregação dessas características no processo avaliativo pode permitir uma aproximação menos reducionista em relação à complexidade que marca as intervenções sociais. Em conjunto, esses elementos também possibilitam estabelecer relações cuidadosas, ainda que sempre passíveis de revisão, entre as intervenções avaliadas e os resultados observados (GARCIA, 2001).

1.3 O CAMPO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma política pública pode ser abordada como uma forma de ação social que, por sua vez, corresponde a uma atividade intencional e reflexiva, através da qual um ator social espera, de forma consciente, atingir determinados resultados em uma situação concreta, seja por meio de cooperação ou de conflito com outros atores. No entanto, a realidade social nem sempre pode ser explicada por relações reduzidas a causalidades. Nessa perspectiva, as categorias propostas por Matus (1993) acerca dos problemas estruturados e quase estruturados se tornam pertinentes para embasar a discussão em torno dos contextos nos quais as políticas públicas são formuladas e avaliadas.

Com efeito, em um problema considerado estruturado as regras do sistema que o produz são precisas, claras, invariáveis e predeterminadas, existindo antes da solução do problema e permanecendo inalteradas após sua solução. Nessa categoria de problemas, o elemento humano lhe é alheio e se relaciona com o mesmo somente através de uma tentativa de resolução a partir das regras já existentes. Quando solucionado, não se questiona a eficiência do processo de resolução (MATUS, 1993).

Ainda no âmbito dos problemas estruturados, os limites entre o problema e o sistema que o gera são claros e as próprias regras deste sistema contêm as possibilidades e restrições para sua resolução. Um problema estruturado está isolado de outros problemas e, ainda que haja uma série deles, a solução de um determinado problema não afeta a resolução dos demais. As categorias de espaço e de tempo pertinentes ao problema são definidas como fixas ou se tornam inalteradas para os atores que se relacionam com este (MATUS, 1993).

As variáveis que conformam um problema estruturado são dadas, enumeráveis, conhecidas e finitas e o problema se move para aspectos de qualidade ou de quantidade, de forma mutuamente exclusiva. As possibilidades de solução são definidas em suas premissas, são finitas em número e conhecidas mesmo que não evidentes. Um problema estruturado é colocado como um desafio científico ou técnico, podendo ser tratado com suposta objetividade (MATUS, 1993).

Por outro lado, um problema quase estruturado é determinado por regras não precisas, variáveis e diferentes para atores distintos, que as criam e podem alterá-las para solucioná-lo. Nessa categoria, o elemento humano é parte do problema, conhecendo-o e explicando-o a partir de uma posição interna, mesmo que não tente solucioná-lo, tornando a eficácia de uma alternativa discutível e relativa aos problemas que seguem (MATUS, 1993).

Não se podem definir com clareza as fronteiras entre um problema quase estruturado e o sistema que o gera e os atores sociais criam possibilidades de solução não existentes previamente, assim como os conceitos empregados para compreender as alternativas e as restrições de solução. Problemas quase estruturados estão entrelaçados a outros problemas e a ação sobre um deles facilita ou dificulta a solução de outro (MATUS, 1993).

As categorias de espaço e tempo são relativas a quem se relaciona com o problema a partir de diferentes posições, em um sistema criativo, sem variáveis dadas, que também não são enumeráveis, conhecidas ou finitas. As dimensões qualitativas e quantitativas são inseparáveis e as potenciais soluções apontadas pelos atores sociais são infinitas em número. Problemas quase estruturados, portanto, colocam um desafio múltiplo que abrange o âmbito sociopolítico, ainda que tenha uma dimensão técnica, desacreditando uma pretensa objetividade, mesmo que se sustente a busca por soluções de forma rigorosa (MATUS, 1993).

Para Matus (1993), não há solução de problemas quase estruturados, mas sim um intercâmbio entre os problemas que os atores sociais consideram de maior valor por outros que consideram de menor valor. Este processo, contudo, não ocorre necessariamente de forma pacífica, podendo gerar descontentamento por parte dos envolvidos (MATUS, 1993).

Nesse sentido, o campo de avaliação de políticas públicas se defronta com o desafio de compreender e tratar problemas complexos e quase estruturados que predominam nas agendas governamentais. Logo, estudar e avaliar as intervenções sobre esta categoria de problemas demanda saberes que não estão compartmentados em disciplinas e subdisciplinas, apontando uma necessária superação do viés especialista que predomina nos estudos avaliativos (GARCIA, 2001).

O curso da ação de uma política se processa em um ambiente dinâmico e interativo, no qual ações diferenciadas traduzem simultaneamente distintas formas de apropriação dos recursos e, mesmo que se consiga controlar as condições internas de uma ação, as condicionantes ambientais não podem ser totalmente moderadas pelo avaliador. Nesse sentido, o impacto de uma intervenção não é determinado pela soma de fatores, mas pela combinação de inúmeras variáveis que tornam difícil o isolamento de seu efeito. Assim, os resultados da análise de uma política pública devem ser observados com ressalva, dada a confluência de fatores que acompanham as ações sociais e podem influenciar a causalidade do impacto (GARCIA, 2001).

A natureza dos problemas quase estruturados requer a produção de conceitos e teorias que correspondam ao aspecto difuso, impreciso, insuficiente, relacional, imprevisto, bem como à subjetividade e interesses dos diferentes atores sociais que conformam essa categoria de problema. Trata-se de buscar abordagens capazes de considerar as referências valorativas e ideológicas, interesses materiais e políticos dos atores e outros aspectos que determinam o contexto dos problemas sociais e que não são atendidas por disciplinas segmentadas e técnicas de análise fragmentadoras na busca por compreender os processos de governo (GARCIA, 2001).

A necessidade de avançar na teorização da prática avaliativa e buscar consensos para a construção de modelos conceituais nesse campo também é advogada por Costa e Castanhar (2003). Os autores caracterizam o campo de avaliação de políticas públicas como um emaranhado conceitual, sinalizando uma multiplicidade de conceitos, diferentes tipos de análise e uma variedade de critérios empregados, operacionalizados por meio de

indicadores cujas definições também não contam com consensos (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Esse campo de estudo tende, ainda, a enfatizar resultados de casos empíricos que, ao menos em princípio, demonstram apresentar uma validade situacional, cujos padrões de ação e estruturas observados não são extensivos ao sistema político administrativo mais amplo. No entanto, à medida que se amplia o conjunto de estudos sobre realidades particulares, enriquece-se não apenas o conhecimento de políticas específicas, mas também o conhecimento teórico sobre as relações entre conteúdo, processo e estrutura políticos (FREY, 2000).

Além dos necessários avanços no campo de avaliação de políticas públicas, acompanhados dos fatores que tornam essas análises cada vez mais necessárias, é preciso reconhecer que os instrumentos analíticos e conceituais desse campo foram elaborados nos países com democracia mais consolidada. Considerando-se que as peculiaridades socioeconômicas e políticas de outros países não conformam apenas fatores institucionais e de processos específicos, o campo de avaliação de políticas públicas ainda deve adaptar um conjunto de instrumentos de análise às condições peculiares de outras sociedades (FREY, 2000).

No Brasil, a estruturação do campo de avaliação de políticas públicas ainda é incipiente, sofre de fragmentação organizacional e temática e apresenta uma institucionalização precária (FARIA, 2005). Não se identifica historicamente na administração pública brasileira uma preocupação em avaliar os programas públicos, já que tradicionalmente os esforços e a atenção são voltados preferencialmente à própria formulação das políticas, em detrimento dos processos relacionados à implementação e avaliação (COSTA; CASTANHAR, 2003).

No que concerne às políticas públicas de turismo, a produção acadêmica sobre avaliação da área ainda é pequena, revelando uma lacuna de textos conceituais e falta de referências. Este campo de pesquisa carece de clareza quanto à metodologia empregada e ao uso de indicadores (LOPES; TINOCO; SOUZA, 2011).

1.3.1 Breve contextualização histórica da avaliação política

Os estudos do campo de avaliação de políticas públicas começaram a se instituir no início dos anos 1950 nos Estados Unidos (FREY, 2000). Esses estudos se desenvolveram de forma mais acelerada a partir dos anos 1960, como um instrumento de planejamento para os formuladores de políticas, predominando um modelo centralizado de avaliação até os anos 1970 (FARIA, 2005). No continente europeu, é também a partir dos anos 1970, particularmente na Alemanha, que a preocupação com a análise de determinadas esferas políticas ganhou força no contexto de ascensão da socialdemocracia, que acabou por estender o planejamento e as políticas setoriais de forma mais significativa (FREY, 2000).

Nos países latino americanos, por sua vez, as avaliações empreendidas foram colocadas, sobretudo, a serviço do processo de reforma do Estado durante os anos 1980 e 1990. Nesse contexto, a análise das políticas públicas visava legitimar as mudanças reformistas e acabou resultando na hegemonia de uma perspectiva gerencialista, normativa e técnica das avaliações, revelando uma omissão da própria ciência política nos estudos (FARIA, 2005).

De maneira geral, observa-se um processo de deslocamento do papel das avaliações de políticas públicas no percurso do tempo. Reconhecendo que a avaliação desempenha basicamente as funções de informação, realocação e legitimação, Derlien (2001) aponta que dos anos 1960 aos anos 1990, a ênfase política das avaliações transitou da função de informação para a de realocação.

Essas transformações podem ser verificadas em momentos distintos nos quais a avaliação se institucionalizou como ferramenta de gestão dos governos nacionais. Ademais, podem ser explicadas tanto por razões políticas e econômicas específicas, quanto pela alternância no cenário de atores dominantes (DERLIEN, 2001).

O papel de informação das avaliações de políticas públicas predominou na fase de emergência desse campo nos anos 1960. Em termos organizacionais, a tarefa avaliativa estava localizada nos departamentos responsáveis pelo projeto e execução das políticas e centrava-se na elaboração de novos programas (DERLIEN, 2001).

Durante os anos 1980, que correspondem a uma segunda fase de institucionalizações no campo de avaliação de políticas públicas, a função predominante era a de realocação racional dos orçamentos disponíveis. Nesse período, os principais atores não eram mais os administradores dos programas, mas os departamentos de fiscalização, como os Ministérios da Fazenda e outras unidades centrais de auditoria, responsáveis pela elaboração geral do orçamento (DERLIEN, 2001).

Derlien (2001) indica que a partir dos anos 1990, com a redefinição das atividades e do alcance do Estado, o interesse do campo de avaliações de políticas públicas deixou de se voltar à melhoria das ações do governo e passou a justificar a redução do quadro das políticas implantadas. Para o autor, esse período tem se caracterizado pelo declínio dos processos avaliativos e pela maior ênfase dada a indicadores do mercado (DERLIEN, 2001).

1.3.2 A avaliação de políticas no Brasil

No Brasil, os estudos sobre políticas públicas são recentes e as análises têm dado prioridade às estruturas e instituições ou à descrição dos processos de negociação em torno de ações setoriais específicas (FREY, 2000). Em termos históricos, a emergência das avaliações políticas denotou uma ênfase direcionada aos esforços para garantir a credibilidade do processo de reforma do Estado e justificar a diminuição da máquina estatal, fosse através da descentralização ou mesmo da privatização (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Silva (2002) aponta que a avaliação no contexto brasileiro se desenvolveu de acordo com necessidades particulares de acompanhamento por parte de entidades responsáveis pelo planejamento e financiamento de projetos, que resultaram, porém, em iniciativas avaliativas dispersas no território e no tempo, bem como restritas a setores ou instituições específicas. Por um lado, os resultados da avaliação das ações de diferentes setores não chegaram a ser integrados em uma análise conjunta da ação pública. Por outro, não se estruturou historicamente uma sistemática de avaliação que permitisse incorporar essa função enquanto instrumento de gestão por parte do Estado (SILVA, 2002).

Com efeito, durante os anos 1980 houve um movimento acelerado de formulação de políticas públicas, influenciado principalmente pela conjuntura de transição

democrática que atravessava o país. Esse quadro promoveu um deslocamento da agenda até então centrada em questões relacionadas ao modelo de desenvolvimento nacional para novas problemáticas na escala municipal e para o próprio processo de descentralização (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

A permanência de problemas sociais na consecução de políticas públicas, mesmo após o fim do regime autoritário, levou a agenda política do país se voltar à efetividade da ação pública. Posteriormente, sobretudo a partir dos anos 1990, esse papel de cobrança em relação à ação do Estado passaria a ser assumido de forma mais presente pela própria sociedade civil (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Nessa perspectiva, a conjuntura econômica desfavorável dos anos 1990, desencadeada por reformas estruturantes como abertura comercial, desestatização, alargamento de assimetrias sociais, desemprego, dentre outros desdobramentos, deu margem a uma maior reivindicação de ações e programas governamentais por diferentes segmentos da sociedade. Essas novas demandas sociais foram acompanhadas por um cenário de crise fiscal provocada pela escassez de recursos públicos, assim como pela cobrança por melhor eficiência dos investimentos governamentais (COSTA; CASTANHAR, 2003).

É nesse contexto que a avaliação de políticas públicas se tornou um instrumento fundamental para consolidar o processo de reforma do Estado brasileiro, a exemplo da tendência verificada em outros países latino americanos. Nesse sentido, à medida que o Estado delega às agências reguladoras e instituições privadas a condução de parte de seus serviços, acaba fomentando a necessidade de avaliações (COSTA; CASTANHAR, 2003).

O processo recente de reforma do Estado no Brasil ocorreu em um contexto de crise do regime autoritário e decadência do modelo nacional desenvolvimentista, quando a atenção estava centrada na correção de problemas da administração pública potencializados pelo governo militar, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização de governantes e burocratas, a politização indevida da burocracia, a fragmentação excessiva de empresas públicas e a perda de foco da ação governamental. Nesse processo, foram introduzidos três grandes conjuntos de mudanças, correspondentes à democratização do Estado através do fortalecimento do controle externo da administração pública; à descentralização que representou maior potencial de participação cidadã e disseminação de

políticas públicas nas esferas locais; e à proposta de profissionalização da burocracia (ABRÚCIO, 2007).

Apesar de representar importantes avanços na modernização da administração pública do país, o sentido dessas mudanças não foi concretizado por completo. Concorreram para essa limitação a permanência de formas patrimonialistas na gestão pública e a constituição de um federalismo compartmentalizado, marcado pela falta de articulação entre os entes federativos, que acabaram por afetar os resultados das políticas públicas de forma direta e negativa (ABRÚCIO, 2007).

Dessa forma, Faria (2005) aponta que a trajetória das avaliações de políticas públicas no Brasil é marcada pelo trânsito da atenção dispensada originalmente aos próprios tomadores de decisão para os atores que participam da implementação dos programas, sobretudo, a partir da crítica ao modelo hierárquico e às limitações dos processos de planejamento centralizado. Por outro lado, mais recentemente, a difusão de metodologias participativas tende a colocar ênfase nas próprias parcelas da sociedade beneficiadas pelas ações do governo (FARIA, 2005).

Em democracias consideradas recentes, como o Brasil, as estruturas e processos políticos estão sujeitos a uma dinâmica peculiar e a transformações contínuas que podem implicar mudanças durante o próprio processo de avaliação. Estas transformações não dizem respeito apenas à política material, mas também podem atingir as instituições e a rede de atores que determinam os processos políticos (FREY, 2000).

Frey (2000) defende que, em sociedades com menor grau de institucionalização e consolidação de práticas de negociação, a abordagem institucional tende a perder parte de sua força explicativa em relação a abordagens processualistas. Essa constatação é peculiar ao caso brasileiro, para o qual devem ser consideradas não apenas a tendência crescente de fragmentação e setorialização do processo político, mas também a influência de padrões específicos do comportamento político (como clientelismo, populismo e patrimonialismo)⁶ que podem sobrepujar o papel das instituições formais (FREY, 2000).

⁶ Esses padrões também são considerados vícios políticos que implicam limitações ao modelo de democracia representativa brasileira. Em breve resumo, clientelismo se refere aos favores, proteções e exigências frente à distribuição de recursos (verbas) e nomeações de cargos em órgãos públicos; populismo assinala uma relação representativa fundamentada na tutela; e patrimonialismo sinaliza a privatização exacerbada do poder político (BENEVIDES, 1991).

1.4 DA PERSPECTIVA TÉCNICA À POLÍTICA DE AVALIAÇÃO

Apesar de conceitualmente ser incorporada como ferramenta de apoio à eficiência e eficácia do setor público, a avaliação de políticas públicas ainda não tem conseguido lograr um papel estratégico nos programas e projetos governamentais (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008). Para Garcia (2001), parte da incorporação insuficiente da avaliação no quadro institucional das políticas públicas pode ser atribuída às limitações do próprio processo avaliativo, que o autor categoriza em deficiência na demanda, deficiência no enfoque predominante e deficiência cognitiva.

As deficiências na demanda dizem respeito à pequena importância atribuída à avaliação nos processos de decisão política. Essa categoria de limitação é verificada quando uma avaliação não é empreendida visando respostas orientadas a melhorias no processo de decisão e ao aperfeiçoamento do modelo de gestão institucional, pouco compreendendo seu papel para a qualidade global das ações. Nesse sentido, a avaliação tende a ser compreendida como um entrave adicional à gestão pública ou ainda uma obrigação contratual a ser cumprida (GARCIA, 2001).

Por sua vez, as deficiências nos enfoques predominantes abrangem os resultados de avaliações inconclusas, vagas ou sem recomendações práticas para melhorar as ações governamentais, podendo determinar a distância entre o caráter científico das análises e seu uso efetivo pelos governos. Ademais, a linguagem tecnocientífica e a forma de consolidação dos relatórios de avaliação contribuem para que as observações realizadas não sejam apropriadas de imediato como insumo estratégico na formulação das políticas públicas (GARCIA, 2001).

Por fim, a natureza dos problemas quase estruturados, que configuram a maior parte das arenas para as quais as políticas são desenhadas, delineia as chamadas deficiências cognitivas. Estas limitações persistem no quadro de avaliação uma vez que políticas, programas e projetos que não foram concebidos para serem analisados podem levar a conclusões precárias e inconclusas, independente da origem do avaliador (GARCIA, 2001).

Em adição, não obstante o deslocamento de foco dos estudos avaliativos ao longo do tempo, a temática da avaliação de políticas públicas dá margem ao predomínio de um viés normativo, priorizando aspectos técnicos e com ênfase em seu papel de instrumento

ou ferramenta gerencial. Assim, o uso instrumental da avaliação busca identificar e utilizar os resultados para as melhores decisões, ignorando o caráter político do processo de avaliação de políticas públicas (FARIA, 2005; RODRIGUES, 2011).

Nesse sentido, cabe reconhecer que os estudos de avaliação se centram na eficácia dos programas públicos e tendem a descartar a avaliação política que representa seu conteúdo. A compreensão dos critérios empregados na análise de políticas públicas pode ser considerada uma etapa preparatória para empreender a avaliação de um programa específico (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Devido às dificuldades técnicas e organizativas, os estudos de avaliação de políticas públicas, predominantemente fundamentados em métodos quantitativos, limitam-se tradicionalmente a um número reduzido de variáveis explicativas para levar a cabo suas análises. Portanto, a investigação acerca da gênese e percurso de determinadas ações governamentais requerem uma análise complementar dos mecanismos que orientam os processos político administrativos, os arranjos institucionais, o comportamento dos atores políticos, os instrumentos e as estratégias políticas (FREY, 2000).

Capítulo 2 POLÍTICA DE TURISMO NO BRASIL: DAS MACRODIRETRIZES NACIONAIS AO MODELO DAS ESTÂNCIAS DE SÃO PAULO

2.1 TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A transição entre os séculos 18 e 19 foi marcada pelos desdobramentos dos primórdios do desenvolvimento industrial, caracterizado, dentre outros aspectos, pela subordinação da classe trabalhadora a longas jornadas de produção e baixos salários. Produzia-se quase que exclusivamente para ampliar a acumulação de capital pelos detentores dos meios de produção. Nessa conjuntura, ainda que pouco respeitada à época, a longa luta por direitos protagonizada pela classe operária passou a representar o reconhecimento de que a força de trabalho também constituía uma mercadoria nas transformações que tomavam lugar nas relações sociais da época (THEVENIN, 2011).

No entanto, a diminuição continuada das jornadas de trabalho, consideradas um avanço para a classe operária, consistiu também em um processo inerente à lógica de reprodução do capital, uma vez que a competição e a produção do modelo capitalista poderiam se aproveitar de um nível mínimo de satisfação do trabalhador, gerando otimização da produção e redução dos custos associados. Como sinaliza Thevenin (2001, p. 133), quando a moderna atividade turística se expande no século 20, associada ao aumento dos salários e diminuição das jornadas de trabalho, acaba também por expandir o consumo sobre o tempo liberado conquistado pela classe trabalhadora, retornando o capital aos próprios detentores do capital:

Embora tenha se reduzido o tempo de trabalho, desde o período das primeiras revoluções industriais, a exploração integral da vida social ainda continua a acontecer e se expandir por parte do capital. O turismo, à medida que avançou sobre o tempo livre da classe trabalhadora tornou-se um importante instrumento para a acumulação capitalista, pois tem contribuído para a expansão do consumo em massa e consequentemente acelerado os circuitos de reprodução do capital.

Para Krippendorf (1989), o turismo na sociedade ocidental moderna constitui uma atividade voltada à reconstituição do indivíduo acuado pelo ambiente de trabalho. Portanto, consiste em um movimento pendular entre um cotidiano que lhe imprime desgaste físico ou mental e um anticotidiano de fuga da realidade. Contudo, a configuração cismática

entre estes dois polos temporais revela que ambos são igualmente desumanizados⁷ (KRIPPENDORF, 1989).

Em outras palavras, as mesmas relações que marcam o cotidiano do indivíduo são reproduzidas em seu anticotidiano. Assim, o tempo de lazer ocupado pelas viagens compõe um ciclo de reconstituição contra funcional, típico da sociedade industrial, uma vez que os espaços de não trabalho, quando não reproduzem o próprio ambiente produtivo, acabam por oferecer pouco ou nenhum potencial para o trabalhador retomar a rotina laboral mais disposto (KRIPPENDORF, 1989).

É por meio dessas transformações que o capitalismo não se limita a controlar apenas os meios de produção e as grandes massas trabalhadoras, mas também se apropria do tempo de lazer dos trabalhadores e delega ao turismo o status de indústria. Porém, o tempo que poderia ser dedicado à recreação do indivíduo pouco potencial tem em recriar a condição humana em um sentido pleno, posto que a sociedade é impelida a consumir os produtos de lazer e turismo formatados pelo mercado, que reproduzem, em grande medida, a condição impessoal que tende a reger as relações dos indivíduos entre si e com seu entorno (MILLAN, 2005).

Dessa maneira, o turismo enquanto atividade econômica se insere no modelo de reprodução capitalista como integrante desvinculável à lógica de acumulação e expansão do capital, cujas investidas são ampliadas pela competição crescente e também aceleradas pelo desenvolvimento tecnológico e informacional. As viagens e o lazer passam a se mercantilizar, dando novas dimensões ao consumo através do turismo em escala planetária e a sociedade, cada vez mais urbana e globalizada, passa a buscar a descoberta ou o reencontro com símbolos e imaginários dos lugares apropriados pelo turismo (THEVENIN, 2011).

Nesse sentido, o turismo de massa, caracterizado como aquele em que um grande número de pessoas se ocupa das mesmas atividades nos mesmos lugares, produz um tempo de não trabalho alienante, porque não é formulado por e para o turista. Não se trata de uma busca motivada por interesses pelo lugar visitado, mas uma experiência marcadamente

⁷ Devido à abrangência do que possa ser humanizado ou desumanizado, é importante lembrar que, na perspectiva de Krippendorf (1989), desumanizado adjetiva relações pautadas por valores reduzidos ao universo de consumo materialista, em detrimento de aspectos emocionais e valores não materiais, que abrangem, dentre outros, as esferas da saúde, ambiente, natureza, saber e educação.

não autêntica, uma vez que a negação do cotidiano de trabalho do indivíduo não é superada na contra função do anticotidiano (KRIPPENDORF, 1989).

O turismo de massa transforma os destinos turísticos em espaços de atrações inventadas e descoladas da realidade local, isolando o turista do ambiente que o cerca e hospeda. É a evidência que a atividade adquiriu tendências mercantis que a orienta pelo fator lucratividade. Ao mesmo tempo, o olhar do turista se coletiviza, passando a depender da presença de um grande número de pessoas para configurar a moderna experiência de turismo (URRY, 2001).

Assim, a primeira implicação da globalização para o turismo é sua ressignificação como meio de desenvolvimento econômico e social e como ferramenta para alcançar maiores patamares de competitividade. Nesse sentido, é conformada sua condição de atividade econômica que deve se adaptar às imposições de uma ordem global, enquanto um fenômeno irreversível e desencadeador de uma série de transformações sociais (SOARES, 2007).

Trata-se de uma mudança central no conceito de turismo, que se distancia de sua compreensão enquanto fenômeno social de encontro para se caracterizar como setor econômico, no qual o principal significado se reduz à cadeia de bens e serviços que qualificam a oferta e estimulam a demanda. À medida que se intensifica a visão do turismo como veículo de competição em uma economia globalizada, mais se fomenta seu desenvolvimento enquanto atividade legitimadora de valores e ideologias dominantes (SOARES, 2007).

Não se trata de negar sua dimensão econômica, mas de reconhecer que a ênfase na orientação produtivista que a atividade adquire em uma ordem denominada global tende a sobrepujar sua dimensão social, que daria margem a reflexões sobre a condição humana, bem como sobre as contradições e conflitos que permeiam a sociedade. Assim, o turismo é adaptado a um único caminho validado pelos pressupostos globais, distanciando as iniciativas endógenas que poderiam permitir que cada localidade desenvolvesse a atividade conforme suas compreensões e necessidades (SOARES, 2007).

A lógica da competitividade traz como consequência para o turismo a criação de um vínculo entre a capacidade da atividade estimular a economia e a concorrência inerente que passa a orientar os destinos e empresas turísticos, subordinando seu desenvolvimento aos

objetivos dos atores que detêm os meios de comercialização da atividade e aos critérios da racionalidade produtiva. Para Soares (2007, p.68), esse desdobramento coloca uma questão essencial à compreensão atual do fenômeno turístico, que corresponde à expectativa de promover uma série de benefícios sociais e econômicos frente “[à] globalização que intensifica a competitividade e exige processos de produção, trabalho e acumulação cada vez mais flexíveis e desiguais”.

Dessa forma, a globalização traz implicações cíclicas ao turismo e a suas políticas, transformando seu significado crescente e exclusivamente associado a mais um dos setores econômicos atrelados à lógica capitalista dominante. Reduzida sua compreensão, o turismo se torna incapaz de veicular seus valores próprios, tanto pelo distanciamento das possibilidades de encontro, descoberta e escolha, quanto pela limitação imposta pelas contradições que impedem o êxito de seu modelo (SOARES, 2007).

Mesmo que a compreensão do conceito de turismo possa originalmente estar associada a uma disposição inerente da condição humana em se deslocar por diferentes realidades culturais, o significado atual da atividade é um produto da moderna sociedade capitalista. Nessa perspectiva, o turismo tanto é produto de condições sociais históricas, como o desenvolvimento tecnológico e a acumulação de capital, quanto produtor de novos lugares e produtos (BECKER, 1996).

Assumindo-se esta leitura acerca do fenômeno turístico, também cabe ressaltar que uma política pública implica uma escolha deliberada entre alternativas disponíveis pelo governo, abrangendo sua ação ou inação, decisões ou não decisões (HALL, 2004). Entretanto, a dimensão pública de uma política é abrangente e encerra, em tese, um sentido participativo mais amplo, indicando que outros atores sociais, além dos representantes governamentais, participam do processo (DIAS, 2003).

Para Pereira (1999), a emergência das políticas públicas está vinculada à produção de conhecimento em torno das ações práticas do governo, sobretudo, no que diz respeito à qualidade e eficácia de suas intervenções. A despeito da multiplicidade de propostas conceituais que conformam este campo, a concepção de uma política pública demonstra se fundamentar em ações dotadas de institucionalidade e, portanto, amparadas por programas, projetos, planos, metas e orçamentos (PEREIRA, 1999).

Nesse sentido, uma política de turismo compreende o conjunto de intenções, diretrizes e estratégias definidas na esfera do poder público para promover o desenvolvimento desta atividade em um território (CRUZ, 2002). Essa política abrange as ações do Estado para orientar, regular e ordenar os segmentos do turismo e acaba por assumir o papel de estabelecer as regras do jogo, os padrões do que se considera aceitável, as diretrizes compartilhadas, os objetivos e estratégias locais, os subsídios para debater a função econômica e social da atividade e os meios para uma maior interface com outros segmentos da sociedade (DIAS, 2003).

Assim, uma política de turismo constitui, pelo menos em princípio, o eixo integrador entre a esfera governamental e os demais atores impactados pelas ações previstas por essa política. É composta por orientações e outras políticas básicas que indicam as estratégias para alcançar os objetivos definidos para o turismo em um país, desdobrando-se em programas de execução e projetos variados que correspondem aos instrumentos de planejamento necessários ao desenvolvimento do setor (PEREIRA, 1999).

O cenário das políticas públicas de turismo no Brasil permite assinalar que a atividade ainda apresenta um papel ambíguo no quadro político nacional. Por um lado, o turismo não tem historicamente estado entre as prioridades políticas do governo em nenhum de seus níveis, funcionando com frequência como uma arena barganhada nas composições da base política local (FILHO, 2006).

Por outro, a difusão de políticas públicas de turismo revela um interesse cada vez maior pela atividade, tanto por atores da esfera governamental quanto da não governamental, que pode ser atribuído ao potencial aproveitamento econômico da diversidade natural e cultural do país, conforme se identifica nas distintas propostas de desenvolvimento para diferentes escalas. Ademais, tem se identificado no discurso público, a exemplo dos planos nacionais mais recentes, a intenção em fomentar a atividade como um meio de redução da pobreza e da desigualdade social nas diferentes regiões brasileiras (TAKASAGO; MOLLO, 2008).

Para Bursztyn (2003), a compreensão desse cenário não pode prescindir da influência do ideário neoliberal sobre a lógica que orienta a formulação dessas políticas públicas. Com efeito, existe uma tendência em se priorizar produtos turísticos voltados ao grande mercado, impelindo a adequação e subordinação das condições locais para entregar

um nível de eficiência competitivo dos serviços e o maior retorno possível sobre os investimentos realizados (BURSTYN, 2003).

O modelo de desenvolvimento dominante coloca a política pública à disposição da dinâmica econômica, propelindo um processo de despolitização e liberalização das transações mercantis. Nesse contexto, a crescente concentração de renda e exclusão social são assinaladas como etapas prévias de um ajuste social que seria protagonizado pelas próprias forças do mercado (BURSTYN, 2003).

Essas implicações são patentes nas ações governamentais para o desenvolvimento do turismo no país, sobretudo, em regiões escolhidas para a implantação de mega projetos. Nessas conjunturas, a lógica consiste no fornecimento de infraestrutura para a instalação de grandes empreendimentos, em geral, a partir de investimentos externos ao local que se encarregariam, posteriormente, da comercialização dos produtos e serviços. Assim, pressupõe-se que o turismo é uma atividade econômica capaz de reverter o quadro de polaridades sociais a partir da própria dinâmica mercantil (SOARES, 2007).

Contudo, mesmo que a influência da dinâmica do mercado sobre a formulação de políticas públicas assinale a emergência de tensões de diferentes naturezas, as contradições que a conformam podem dar margem a novas dinâmicas sociais e econômicas (BURSZTYN, 2003). Assim como em outras arenas, emergem frentes de resistência aos modelos dominantes no turismo e delineia-se um movimento de fortalecimento do local diante dos desafios impostos pela ordem global (CAVALCANTI; HORA, 2002).

2.2 O PAPEL DO TURISMO PARA O DESENVOLVIMENTO DE UM TERRITÓRIO

O conceito de desenvolvimento encerra uma multiplicidade de abordagens. Para Sachs (2002), o termo denota um processo histórico que consiste na apropriação universal de direitos humanos pelos diferentes povos. Na proposta do autor, este processo contempla três ordens de direitos: os que se configuram como políticos, cínicos e civis; os que se estabelecem enquanto sociais, econômicos e culturais; e os que apontam direitos coletivos ao próprio desenvolvimento, ao ambiente e ao local em que se vive (SACHS, 2002).

Sen (1999), por sua vez, define desenvolvimento como a garantia de expansão das liberdades humanas. O desenvolvimento como liberdade, portanto, é uma contraposição ao tradicional viés restritivo do conceito, que o associa ao mero crescimento do produto nacional bruto, das rendas pessoais, do patamar de industrialização, do avanço técnico e da escala de modernização. Busca-se evidenciar que o crescimento econômico não pode ser um fim em si mesmo, porque não se relaciona necessariamente com a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos⁸ (SEN, 1999).

Em adição, as correntes estruturalistas acabaram desempenhando relevante influência na concepção do desenvolvimento, sobretudo, nos países considerados não desenvolvidos. Estas correntes emergiram do questionamento à crença de que o tipo de mudanças econômicas experimentadas pelos países que lideraram a revolução industrial poderia ser universalizado. Para Furtado (1974), os resultados do modelo capitalista industrial é um privilégio de uma minoria da sociedade mundial e pensar que o desenvolvimento econômico dos povos ricos pode ser desfrutado pelas sociedades menos afluentes é uma ideia irrealizável.

O mito do desenvolvimento está assentado, portanto, no pressuposto de que este processo nos países pobres deveria seguir o padrão da matriz produtiva dos países capitalistas centrais. Esta proposta encobre a dominação das nações mais pobres pela estrutura do sistema capitalista, que impede que estas sociedades tenham uma economia semelhante às chamadas economias desenvolvidas. O padrão de desenvolvimento dos ricos desconsidera a estrutura socioeconômica de cada país, bem como não comprehende o subdesenvolvimento como um produto histórico do capitalismo (FURTADO, 1974).

Ademais, o mito do desenvolvimento negligencia o quadro histórico e institucional, bem como os elementos sociais e políticos que se entrelaçam no processo

⁸ Sen (1999) identifica qualidade de vida como expansão das liberdades de um indivíduo. Para o economista, a expansão da liberdade humana é tanto o fim quanto o meio do desenvolvimento. Para tanto, identifica dois papéis da liberdade: o constitutivo e o instrumental. O papel constitutivo se relaciona com as chamadas liberdades substantivas, que consistem no fim do desenvolvimento e são conformadas por capacidades elementares, como a condição de evitar privações básicas (fome, subnutrição, morbidez evitável, morte prematura), bem como por liberdades associadas (instrução formal, participação política e liberdade de expressão). Por sua vez, o papel instrumental se relaciona à expansão das liberdades humanas como meio do desenvolvimento, compreendendo diferentes tipos de direitos, oportunidades e propriedade (de bens materiais e não materiais). As chamadas liberdades instrumentais compreendem as políticas (capacidade de decisão, acompanhamento e fiscalização do governo), as facilidades econômicas (acesso a recursos econômicos para produzir e consumir), as oportunidades sociais (disposições em áreas como saúde e educação que implicam maior participação em atividades econômicas e políticas), as garantias de transparências (nível de confiança social) e segurança protetora (rede de segurança social garantida pelo Estado) (SEN, 1999).

econômico das nações pobres. Nessa perspectiva, não é possível generalizar os padrões de consumo dos ricos em uma escala planetária, em virtude das exclusões que o processo de desenvolvimento verificado tende a promover (FURTADO, 1974).

Destarte, o subdesenvolvimento é uma “decorrência do ajuste estrutural que determina concentração de riqueza e renda, ocasionando pobreza como expressão extrema da desigualdade social, com ausência total das garantias dos direitos sociais básicos”. Essa perspectiva acerca do conceito supera a lógica evolucionista que permeia a definição convencional de desenvolvimento, apontando que a condição de subdesenvolvimento é uma interpretação atribuída às nações que não podem acompanhar o nível de consumo dos países ricos (CRIOLANO, 2003, p. 168).

O conceito de território também constitui uma categoria chave para pensar as políticas de turismo enquanto vetor de desenvolvimento. Para Souza (2000), o território é um espaço definido e limitado por e a partir de relações de poder, existindo em diferentes escalas temporais e espaciais. Assim, não se trata apenas do substrato material no qual se processam as relações sociais, mas de um campo de relações de poder que são espacialmente delimitadas (SOUZA, 2000).

Silva (2006) assinala que a noção de território abrange um espaço socialmente construído e organizado, conformado pelo conjunto de subsistemas funcionais que englobam a sociedade e o espaço que ela organiza, bem como pelos elementos físicos e humanos dos quais se apropria. Trata-se, assim, de um conjunto dinâmico, delimitado por uma fronteira onde estes elementos se combinam, sendo a diferenciação territorial o produto de um processo conduzido por atores sociais que organizam e se apropriam de um espaço. O autor lembra que o turismo é uma atividade fortemente territorializada (SILVA, 2006).

Nesse sentido, pensar o papel do turismo para o desenvolvimento de um território exclusivamente a partir dos aspectos econômicos da atividade torna-se inviável, uma vez que a compreensão desse fenômeno está entrelaçada por dimensões sociais, culturais e ambientais, cuja mercantilização pode acarretar o agravamento de polaridades, contradições e conflitos locais (BURSZTYN, 2003). De maneira geral, como a concepção de desenvolvimento tende a se reduzir à esfera produtiva, aspectos sociais relevantes na interface entre turismo e território são negligenciados no processo. Consequentemente, o desenvolvimento ocorre de maneira desigual e combinada, o que equivale a dizer que

enquanto produz riqueza para uma parcela da sociedade, também acarreta pobreza para outra (CORIOLANO, 2003).

Por outro lado, a intensificação das assimetrias sociais por esses processos dá margem a novas propostas de desenvolvimento, dentro das quais o turismo se coloca como mecanismo de viabilização de possíveis modelos alternativos. Os efeitos multiplicadores do turismo potencializam o desenvolvimento de experiências fundamentadas em pequenas unidades de produção, mais próximas às camadas menos afluentes da sociedade e fomentam a expectativa de um processo de desenvolvimento embasado em uma lógica participativa (CORIOLANO, 2003).

Também é importante ressaltar que as atividades que conformam o turismo não se distribuem de forma homogênea em um território. Nesse sentido, Silva (2006) identifica dois modelos de desenvolvimento a partir do turismo: os polos de crescimento e os modelos territorialistas. Enquanto os polos se fundamentam na especialização regional por meio de investimentos predominantemente exógenos, os processos de desenvolvimento territorializado tendem a apresentar caráter endógeno, pressupondo a prevalência do território sobre a especialização funcional, como meio de proporcionar um grau mais efetivo de aproveitamento local dos benefícios socioeconômicos gerados pela atividade (SILVA, 2006).

A concepção de desenvolvimento regional a partir de polos de crescimento tem se constituído o eixo norteador dos planos e projetos de turismo no Brasil desde a década de 1990. No entanto, os resultados das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento no território brasileiro, com base na lógica dos polos de crescimento, têm sido questionados quanto ao alcance do modelo para um efetivo desenvolvimento local (SILVA, 2006).

Nesse sentido, os processos de produção e consumo do território que se configuram no bojo do desenvolvimento do turismo acarretam uma série de impactos que podem afetar tanto de forma positiva quanto negativa as populações que vivem em áreas onde a atividade é fomentada ou em seu entorno. Uma ordem desses efeitos aponta que os ganhos sociais através do turismo abrangem o mercado de trabalho, a geração de renda e a redução da pobreza, através da indução à empregabilidade e valorização da força produtiva local, podendo atender positivamente as classes socialmente menos favorecidas (NERI; SOARES, 2012).

Entretanto, outra ordem de impactos sinaliza que o consumo desordenado dos recursos naturais locais pode gerar externalidades ambientais negativas e as interações comerciais das populações receptoras podem acelerar a descaracterização cultural. Além disso, o crescimento da atividade turística somado aos problemas de infraestrutura já existentes representam consequências como incremento da favelização, ocupação de áreas de risco, problemas ambientais, alterações indesejáveis na paisagem local e pressão sobre a demanda por saneamento básico e por infraestrutura de transporte (NERI; SOARES, 2012).

Essa ordem de impactos contempla, ainda, a possibilidade de distribuição não equitativa dos ganhos provenientes das receitas geradas pelo turismo, favorecendo o grupo de empreendedores em detrimento da população local. Em que pese a potencial geração de emprego, o mercado de trabalho pode dar preferência à mão de obra externa, quando considerada mais qualificada (NERI; SOARES, 2012).

Para Silva e Nogueira (2005), o papel dos financiamentos sobre os projetos de turismo não consiste apenas no repasse de recursos, mas também se materializa na própria concepção das políticas públicas. Quando são formuladas conceitualmente sob a lógica do financiador, estas políticas assinalam o turismo como um negócio a ser conduzido pela cadeia produtiva, legitimando o suporte recebido em termos de investimento, infraestrutura e isenção de impostos (SILVA; NOGUEIRA, 2005).

Assim, enquanto o modelo tradicional de desenvolvimento do turismo tende a compartilhar as externalidades negativas com a população local, seja nos âmbitos econômicos, sociais ou ambientais, os retornos financeiros representados pela lucratividade dos negócios podem restar restritos a uma camada reduzida da população. Trata-se, portanto, não apenas da transferência de investimentos para o desenvolvimento do turismo, mas de um processo de seleção que privilegia as áreas e os segmentos sociais parceiros das instituições financeiras, sejam estas nacionais ou internacionais (SILVA; NOGUEIRA, 2005).

Cabe apontar, contudo, que a avaliação dessas ordens de impacto promovido pelo turismo não pode desconsiderar uma série de desafios analíticos, como a interação mútua entre os efeitos que são, de fato, gerados pela atividade e outros fatores que são externos ao turismo. Ademais, impactos de ordem positiva e negativa podem afetar uma comunidade de maneira simultânea, intensificando as interações entre os desdobramentos territoriais promovidos pelo desenvolvimento do turismo (AULICINO, 1994).

O dimensionamento e a natureza dos impactos atribuídos à atividade também se vinculam aos diferentes significados que lhe são concebidos nas diversas localidades. Estas representações, por sua vez, podem variar de um caráter residual e complementar a uma função territorial especializada e dependente do turismo, influenciando a maneira como os impactos serão elencados, percebidos e abordados pelas políticas públicas e pelos diferentes atores sociais (FILHO, 2006; SILVA, 2006).

2.3 O PAPEL DO ESTADO PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO

A ideia de que o mercado é o único mecanismo racional para controlar recursos escassos e propor usos alternativos é um dos pontos fundamentais da globalização e busca legitimar os agentes econômicos como única instância eficiente de regulação das relações entre a sociedade e os diferentes segmentos produtivos. Entretanto, assim como o Estado, o mercado é uma instituição social, um produto histórico que objetiva controlar e manter estruturas de poder e interesses de certos grupos sociais (NUNES, 2003).

Analizando o processo histórico da distribuição territorial das atividades econômicas no país, Acselrad (2008) sinaliza que a atuação do Estado tem sido acompanhada por expectativas, ainda não respondidas, de distribuição da riqueza, redução de desigualdades regionais e proteção ambiental. Sobretudo a partir da abertura econômica e do foco na competitividade, que assinalaram as prioridades do desenvolvimento nacional nos anos 1990, a ação política consolidou a adoção de uma racionalidade voltada ao mercado, sendo as políticas públicas formuladas de maneira a não prejudicar os negócios (ACSELRAD, 2008).

Nessa mesma linha interpretativa, Coriolano (2003) advoga que a inserção do Brasil na economia mundial ocorreu de maneira subordinada, correspondendo a perdas sociais e econômicas crescentes, tanto pelas populações trabalhadoras quanto pelas classes médias. Nesse contexto, o papel do Estado denota uma prioridade histórica às políticas macroeconômicas em detrimento das socioculturais, não sendo capaz de promover uma distribuição adequada dos custos ou benefícios do processo de desenvolvimento (CORIOLANO, 2003).

Se o Estado continua sendo um elemento crucial na definição e orientação dos processos de desenvolvimento que configuram o território nacional em diferentes campos sociais e econômicos, na arena do turismo sua atuação não é menos importante. Pereira (1999) defende que a atividade turística apresenta algumas peculiaridades constitutivas que corroboram a relevância da maneira como um governo a aborda. Com efeito, uma dessas características é a natureza fragmentada da atividade, que acaba por contemplar um conjunto amplo e diversificado de segmentos econômicos e sociais (PEREIRA, 1999).

Nesse sentido, a ação do Estado no campo do turismo se justifica pelo controle de crescimentos desenfreados da atividade que, orientados exclusivamente pelos ganhos da cadeia produtiva, poderiam comprometer recursos do território e trazer prejuízos sincrônicos e diacrônicos para as populações. Além disso, como há uma multiplicidade de grupos e interesses envolvidos com o desenvolvimento do setor, a participação do Estado na formulação de políticas públicas de turismo continua o situando como um elemento articulador importante nesse processo (PEREIRA, 1999).

Contudo, a esfera de intervenção do Estado nessas políticas não é consenso. Por um lado, o conjunto de ações governamentais pode ser interpretado apenas como uma etapa preparatória para o controle posterior de agentes privados, sobretudo, em cenários nos quais há pouca experiência, elevados riscos quanto ao retorno dos investimentos e carência de capital local para o desenvolvimento da atividade. Por outro, o Estado é acionado em um processo de arbitragem entre os interesses particulares da cadeia produtiva e as perspectivas de outros grupos de pressão, articulando o interesse público e o coletivo (PEREIRA, 1999).

Becker (1996) também elenca outros fatores fundantes da premência do papel do Estado no desenvolvimento do turismo em um território, em diferentes escalas. Com efeito, as políticas públicas formuladas pelo Estado desempenham funções como a regulação da competição entre os governos locais; o estabelecimento de diretrizes de desenvolvimento da atividade; a disciplina no uso do solo e a observância de planos de zoneamento; o controle de parcerias entre a iniciativa privada e instâncias públicas; o estabelecimento de estímulos e restrições à criação de novos produtos; a implantação de uma política integradora entre diferentes setores; a elaboração de limites ambientais; e, ainda, o suporte à implantação de infraestruturas (BECKER, 1996).

Nessa lógica, Pereira (1999) indica que uma das principais atuações dos órgãos governamentais na condução do processo de desenvolvimento do turismo é a promoção da articulação. Trata-se não apenas da coordenação da atividade com outros setores econômicos e de planejamento da gestão pública, mas também da criação de condições para a interação entre atores públicos e privados na formulação de políticas de turismo (PEREIRA, 1999).

Não obstante, diferentes experiências têm atestado a incapacidade auto regulatória do mercado no processo de redução da pobreza. Como o mercado se ajusta a partir dos preços que, por sua vez, dependem das ofertas e procura, os resultados desses ajustes tendem a beneficiar os indivíduos que mais participam do conjunto dessas relações e que são, supostamente, os que possuem maior aporte de recursos. Espera-se, assim, que estes ajustes espontâneos do mercado deixem à margem dos ganhos as pessoas mais pobres (TAKASAGO; MOLLO, 2008).

Portanto, os mecanismos de mercado dificilmente conseguem, isoladamente, alcançar a classe menos afluente, colocando sua inclusão dependente de outros fatores alheios ao mercado, como o papel discricionário do Estado. Além disso, o campo dedicado à redução da pobreza tem demonstrado uma sensibilidade maior desse processo à atenuação da concentração de renda, antes da própria taxa de crescimento econômico, pressupondo, novamente, a participação do Estado no processo de desenvolvimento (TAKASAGO; MOLLO, 2008).

O papel do Estado na redução da pobreza e sua interface com o desenvolvimento do turismo também se evidenciam quando o conceito de pobreza é ampliado da limitação de recursos monetários para a insuficiência de ativos de outras naturezas, como infraestrutura urbana, qualificação profissional, posse de bens duráveis, propriedades imobiliárias, serviços públicos, bem como instituições que possibilitem lutas por melhorias nas condições de vida. Como sublinham Takasago e Mollo (2008, p. 323), em todas essas esferas pressupõem-se a atuação do Estado como forma de superação da insuficiência do papel isolado do mercado:

Esses fatores explicativos da pobreza e o sucesso redistributivo das políticas dirigidas são suficientes para mostrar que há barreiras à participação nos mercados pelos pobres, o que, numa economia regida por ele, tende a prejudicá-los, mesmo quando se trata de estimular atividades onde eles apresentam elevada participação como trabalhadores contratados ou autônomos, como é o caso do setor de turismo, se não houver mecanismos de criação e sustentação de renda que lhes permita galgar

um patamar de condições de produção suficientemente forte para resistir minimamente às flutuações e ajustes de mercado. Não por acaso os trabalhos que analisaram o impacto das políticas de liberalização dos mercados [...] não se verificaram nem redução de desemprego nem de desigualdade de rendas, como as teorias neoliberais esperavam, não contribuindo, portanto, para reduzir a pobreza.

Assim, as autoras reconhecem que as limitações do mercado no campo da redução da pobreza e da desigualdade acabam por reproduzir processos concentradores de riqueza através do vazamento de renda a partir das regiões e grupos socialmente menos favorecidos para os mais ricos, justificando a relevância do papel do Estado na intermediação do desenvolvimento do turismo (TAKASAGO; MOLLO, 2008). Entretanto, no modelo dominante de desenvolvimento no país, fundamentado na concepção de polos de turismo regionalizados, o papel do Estado também tem sido considerado insuficiente na endogeneização dos resultados e benefícios gerados pela atividade (SILVA, 2006).

Como em outras atividades econômicas, os agentes privados no turismo contam com a intervenção e suporte do Estado através da formulação e implantação de políticas públicas para o desenvolvimento da atividade. Nesse sentido, as ações governamentais se tornam uma força propulsora e facilitadora do desenvolvimento econômico e da ampliação da acumulação do capital. Esta é a razão pela qual, embora se disseminem intervenções públicas que sustentam o discurso do desenvolvimento, assiste-se ao incremento de patamares de desigualdade e problemas sociais dela decorrentes (THEVENIN, 2011).

Quando uma política pública de turismo privilegia o aspecto funcional ao territorial e define as decisões conforme interesses externos ao âmbito local, os custos sociais do processo atingem a sociedade, enquanto os potenciais benefícios socioeconômicos permanecem concentrados. No Brasil, o arranjo institucional subjacente ao modelo de turismo que tem sido historicamente fomentado pelo Estado contempla uma dependência em relação à atração de capitais privados que se consubstancia a partir da realização custosa de investimentos em infraestrutura pelos governos locais e de um provável endividamento frente a instituições financiadoras nacionais e estrangeiras (SILVA, 2006).

2.4 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

No Brasil, as políticas de turismo sofreram historicamente com a ausência de orientações claras a respeito de seus objetivos, metas, prioridades e modelos, bem como pela insatisfatória integração setorial de suas propostas (BENI, 2006). Os objetivos dos diplomas legais para o setor não foram distintamente definidos no percurso do tempo, privilegiando abordagens parciais no lugar de planos mais estruturais (CRUZ, 2002).

De acordo com Bursztyn (2003), apenas a partir de meados dos anos 1960 pôde ser identificada uma institucionalização dos dispositivos legais no campo do turismo, que esboçaram um primeiro movimento para a formulação de uma política de abrangência nacional. No mais, ainda que a importância do turismo tenha ganhado maior visibilidade ao longo das últimas três décadas, as interfaces entre o desenvolvimento desta atividade e outros segmentos da sociedade continuam sendo um dos principais entraves ao reconhecimento de seu papel social no país (CAVALCANTI; HORA, 2002).

Em adição, Filho (2006) reitera a ausência de um direcionamento claro e objetivo nos planos e políticas de turismo, seja nas esferas municipais, estaduais ou nacionais. Sansolo e Cruz (2003), por sua vez, apontam que mesmo as políticas mais recentes têm negligenciado a dimensão do território no planejamento do turismo, em favor de uma abordagem de caráter economicista, cuja atenção é direcionada com maior ênfase à cadeia produtiva do setor.

Também no período mais recente, Brochi e Solha (2008) sinalizam que a mudança na estrutura administrativa federal no campo do turismo, representada pela criação de uma pasta exclusiva destinada ao setor, foi acompanhada por planos nacionais cuja principal estratégia de desenvolvimento está fundamentada na regionalização. Por um lado, estas transformações institucionais, normativas e de planejamento passaram a demandar maior atenção das escadas locais no processo de planificação do desenvolvimento do turismo. Entretanto, as estudiosas defendem que a histórica centralização do poder público federal acabou por resultar em certa dependência dos estados em relação aos órgãos federais (BROCHI; SOLHA, 2008).

A trajetória histórica das políticas de turismo no Brasil tem seu início associado aos anos 1930, quando o decreto-lei nº 406/1938 foi promulgado e reconhecido como o

primeiro diploma legal voltado à atividade no país, ao dispor sobre a venda de passagens para viagens áreas, marítimas e terrestres (CRUZ, 2002; DIAS, 2003). Este ato foi regulamentado pelo decreto nº 3.010/1938, o qual versava sobre o funcionamento de agências de turismo e venda de passagens, bem como sobre a concessão a grupos consulares (CRUZ, 2002).

Em adição, o primeiro órgão federal oficial de turismo foi criado em 1939, por meio do decreto-lei nº 1.915/1939, o qual estabeleceu a Divisão de Turismo como um dos setores do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), vinculado diretamente à Presidência da República e apresentando como objetivo superintender, organizar e fiscalizar serviços do setor. A criação da Divisão de Turismo representou a ampliação da concepção acerca da atividade para a gestão federal, uma vez que, pela primeira vez, um marco jurídico denotava atenção ao conjunto dos serviços turísticos e à ação do Estado para esse campo (CRUZ, 2002).

Na década de 1940, o decreto-lei nº 2.440/1940 abordou exclusivamente as empresas de turismo, com ênfase nas agências de viagens, versando acerca do registro junto aos órgãos públicos e sobre procedimentos de autorização de viagens coletivas e excursões. Em 1945, no contexto da queda do Estado Novo, o decreto-lei nº 7.528/1945 extinguiu o Departamento de Imprensa e Propaganda, mantendo a Divisão de Turismo e suas atribuições, agora vinculada ao Departamento Nacional de Informações. Este departamento se manteve subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores até 1946, quando tanto este quanto a Divisão de Turismo foram extintos (CRUZ, 2002; DIAS, 2003).

O início dos anos 1950 é, assim, assinalado por mudanças no cenário institucional do turismo nacional, sendo que o trânsito no controle das atividades de empresas comercializadoras de passagens entre diferentes departamentos é uma das características mais notáveis do período. Com efeito, o registro dessas organizações foi repassado ao Departamento Nacional de Imigração e Colonização, em seguida ao Instituto Nacional de Imigração e Colonização e, por fim, à Superintendência de Política Agrária (DIAS, 2003). Para tanto, é comum encontrar referência ao período compreendido entre 1946 e 1958 como um hiato jurídico institucional do turismo no Brasil, considerando-se o nível pouco significante de formulação de atos regulatórios nesse espaço de tempo (CRUZ, 2002).

Este hiato é superado a partir de 1958, quando é criada a Comissão Brasileira de Turismo, a Combratur, através do decreto nº 44.863/1958. A Comissão estava diretamente subordinada à Presidência da República, acompanhando a conjuntura centralizadora do

cenário institucional, sendo considerada, entretanto, uma referência ao introduzir aspectos que poderiam configurar uma política nacional de turismo para o país, objetivando promover sua coordenação, planejamento e execução (CRUZ, 2002).

A proposta de criação da Comissão contemplava a intenção de coordenar atividades relacionadas ao desenvolvimento do turismo interno e fluxo internacional; estudar e supervisionar medidas relacionadas ao deslocamento turístico; simplificar e padronizar exigências e métodos de informações, registros e inspeções de viajantes; bem como promover e estimular planos e equipamentos de turismo e inventariar áreas de interesse turístico nos municípios e estados (DIAS, 2003). Observa-se, a partir desse período, um deslocamento do foco das políticas de regulação, principalmente acerca das agências de turismo, para a ampliação e modernização do parque hoteleiro do país (CRUZ, 2002).

Nos anos 1960, a Comissão Brasileira de Turismo é extinta (decreto nº 572/1962) e, ainda que tenha se configurado como um esforço inicial para articular uma política nacional de turismo, este órgão não conseguiu absorver esta orientação. Na sequência, o rearranjo organizacional do Ministério da Indústria e Comércio acabou por compreender a criação da Divisão de Turismo e Certames, cujas atribuições foram definidas através do decreto nº 533/1963 (CRUZ, 2002; CAVALCANTI; HORA 2002; DIAS, 2003). Portanto, a trajetória dos marcos e diplomas legais e institucionais para o turismo no Brasil é, até então, caracterizada pela ausência clara de uma visão sistêmica para o setor por parte das ações do Estado (ARAUJO, 2007).

Por outro lado, a década de 1960 representou um salto qualitativo na produção de políticas de turismo no país, sobretudo, com a promulgação do decreto-lei nº 55/1966, elencando as diretrizes para uma política nacional de turismo, além de criar o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur). Essas mudanças ocorreram em um contexto marcado pela reformulação da máquina administrativa estatal e pelos esforços e orientações para diminuir as desigualdades regionais e setoriais, em consonância com o plano de ação econômica do governo de Castello Branco (CRUZ, 2002).

O decreto-lei nº 55/1966 passou a ser considerado um marco ao reconhecer a atividade turística como uma ferramenta de minimização dos desníveis regionais, por meio de financiamentos destinados a regiões consideradas menos desenvolvidas. Sua importância é, ainda, recorrentemente atribuída aos órgãos recém criados, a Embratur e o Conselho Nacional, como condutores de políticas de turismo para o Brasil (CRUZ, 2002).

Ainda nesse período, a publicação do decreto-lei nº 60.224/1967 complementou as mudanças introduzidas pelo ato de 1966, estabelecendo o Sistema Nacional de Turismo, então conformado pelo Conselho Nacional, pela Embratur e pelo Ministério das Relações Exteriores. Nesse conjunto, cabia ao Conselho Nacional de Turismo a formulação de diretrizes para uma política nacional, enquanto ficava a cargo da Embratur propor àquele os atos normativos que fossem necessários à consecução desta política. Neste período, o papel do Ministério das Relações Exteriores contemplava a divulgação externa, por meio de ações diplomáticas (CRUZ, 2002).

A conformação do Sistema Nacional de Turismo atribuía maior poder na produção de políticas públicas à própria Embratur, uma vez que, embora as diretrizes políticas fossem atribuições do Conselho, este órgão dependia das ações daquela empresa. A Embratur, estruturada no formato de uma autarquia, entendia o turismo como um indústria nacional e controlava rigidamente as atividades do setor. Com efeito, o Conselho Nacional é extinto em 1991, durante a reforma administrativa do governo Collor (BECKER, 1996; CRUZ, 2002).

Também é resultado do cenário nacional de políticas públicas de turismo dos anos 1960 o estabelecimento do plano de prioridade de localização de hotéis de turismo, através da resolução CNTur nº 31/1968, cuja finalidade foi orientar o destino de investimentos fiscais nesse setor. Este plano prevaleceu até a divulgação do plano nacional de turismo, cujas diretrizes foram contempladas na resolução CNTur nº 71/1969 (CRUZ, 2002; DIAS, 2003).

Durante os anos 1970, é notória a criação de fundos de investimentos como ferramenta de estímulo ao desenvolvimento econômico do país. O Fundo Geral do Turismo (Fungetur) é instituído por meio do decreto-lei nº 1.191/1971, sendo o primeiro fundo destinado exclusivamente à atividade turística, contemplando o fomento e o provimento de recursos para o financiamento de empreendimentos, obras e serviços de finalidade e interesse turísticos (CAVALCANTI; HORA, 2002; DIAS, 2003).

A criação do Fundo de Turismo acompanha a lógica de fomento via financiamento que caracterizou o contexto do plano de metas e bases do governo Médici, bem como o estabelecimento de outras estruturas semelhantes, como o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset), criados pelo decreto-lei nº 1.371/1974. Além da estratégia representada pelos fundos de investimentos, observam-se no período outras categorias de

fomento, como o decreto-lei nº 1.458/1976 que dispôs sobre incentivos fiscais ao turismo estrangeiro no país (DIAS, 2003).

A política nacional de turismo publicada em 1977 anunciou como diretrizes a proteção ao patrimônio natural do país; divulgação e promoção de valores culturais do povo brasileiro; incentivo ao turismo interno, através da construção de equipamentos hoteleiros e redução do custo de viagens nacionais; estímulo ao turismo de estrangeiros no país; promoção turística; qualificação de recursos humanos; medidas de apoio à entrada de divisas, por meio do suporte a empresas do setor, destacadamente do segmento hoteleiro e de agenciamento de viagens. No final dessa década, a Embratur lança um projeto de fomento à comercialização de pacotes de viagens para as regiões norte e nordeste, estimulando a partir de 1979 a desconcentração do fluxo nacional de turismo por meio de novos portões de entrada, título concedido a cidades capitais como Manaus, Recife, Fortaleza, Belém e Salvador (CAVALCANTI; HORA, 2002).

Na década de 1980, o decreto nº 86.176/1981 criou as áreas especiais e locais de interesse turístico, categorizando-as em áreas prioritárias e áreas de reserva, sendo as primeiras locais com alto potencial turístico para serem objetos de planos e programas de desenvolvimento, enquanto as últimas seriam locais com potencial cujo aproveitamento estaria sujeito a outros fatores. No ano de 1982, a Embratur firmou convênio com o Ministério do Trabalho para estimular a organização de viagens em baixa temporada por meio dos sindicatos e criou, em 1983, os planos Brasil individual e Brasil turístico em grupo (DIAS, 2003).

Contudo, a maior transformação no campo das políticas públicas de turismo nos anos 1980 se deu na consolidação de uma nova postura do Estado frente ao controle do setor. Nesse sentido, a partir de meados dessa década, o governo Sarney passou a reduzir os incentivos ao fomento da atividade turística e, fundamentado em um novo projeto político, ideológico e econômico para o país, a ação do Estado optou por liberalizar as atividades e serviços turísticos, sobretudo, por meio do decreto-lei nº 2.294/1986, desconsiderando a necessidade de fiscalização pública do setor e ocasionando um aumento no número de prestadores de serviços turísticos, notadamente de agências de viagens (CAVALCANTI; HORA, 2002; DIAS, 2003).

Além da orientação liberal que caracterizou esse período, o planejamento do turismo no país passou a denotar uma interface maior com questões ambientais. Influenciado

parcialmente pelas pressões internacionais, o país começou a adotar novos conceitos, como o de desenvolvimento sustentável, nos processos de formulação de políticas públicas. Há a publicação da política nacional de meio ambiente, através da lei nº 6.938/1981, bem como de outros atos complementares, como a lei nº 7.347/1985, que visava à disciplina da ação pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente (BECKER, 1996; CAVALCANTI; HORA, 2002; DIAS, 2003).

No campo do turismo, o reflexo dessa movimentação em termos de inserção das questões ambientais nas políticas públicas foi, em um primeiro momento, a institucionalização por parte da Embratur de uma comissão técnica para monitorar o projeto de turismo ecológico no país no ano de 1987. Nesse mesmo período, aquela empresa lançou o Passaporte Brasil, um programa de incentivo ao mercado de turismo interno, bem como incentivou a criação de albergues da juventude, visando consolidar o segmento de turismo social (BECKER, 1996; CAVALCANTI; HORA, 2002; DIAS, 2003).

No início dos anos 1990, o Conselho Nacional de Turismo foi extinto por meio da sanção da lei nº 8.181/1991, que também transformou a Embratur no atual Instituto Brasileiro de Turismo, formalizando seu status autárquico vinculado, na época, à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República. Sua função passou a contemplar a formulação, coordenação e execução da política nacional de turismo no país, que, até então, esteve limitada ao incentivo, fiscal e financeiro, de empreendimentos turísticos, notadamente do setor hoteleiro, atuando como uma continuidade das próprias ações do plano de localização de hotéis de turismo publicado em 1968 (CRUZ; DIAS, 2003).

As novas competências da Embratur significaram um projeto ambicioso na reorientação do desenvolvimento do turismo no país e do papel do Estado para o setor, esperando-se que a reformulação implantada representasse a transição de um modelo tutelado pelo governo para um capitalismo moderno, eficiente e competitivo. Assim, o contexto demandava um órgão capaz de coordenar as diferentes ações e facilitar a ação do setor privado como motor das atividades econômicas (CAVALCANTI; HORA, 2002).

Nesse contexto, a lei nº 8.181/1991 e o decreto-lei nº 448/1992 são apontados como referências na definição das diretrizes para a implantação do plano nacional de turismo no início dos anos 1990, conhecido como Plantur. Esse plano é considerado um mecanismo de desenvolvimento regional do país, que pretendia utilizar como estratégia a criação de polos de turismo integrados, associados à expansão da infraestrutura (DIAS, 2003).

Além da dimensão de indução ao desenvolvimento, o plano de 1992 enfatizou a descentralização, posto que a Embratur deixou de ser legisladora e executora, delegando o papel de condução da política nacional de turismo às esferas municipais e estaduais, bem como a setores da iniciativa privada. Em tese, o governo federal assumiu um papel coordenador e indutor da atividade turística de forma menos centralizada (DIAS, 2003).

Para Cavalcanti e Hora (2002), a política de turismo de 1992 apresenta sua importância vinculada à interpretação denotada ao turismo pelo poder público, enquanto vetor de desenvolvimento e fonte de geração de emprego e renda, justificando a ordenação das atividades e uso dos recursos pelas ações governamentais em todos os níveis de administração. Dessa forma, a orientação das ações do setor público sofreu uma mudança relevante ao se fundamentar na premissa de descentralização (CAVALCANTI; HORA, 2002).

A política de 1992 abrangia como diretrizes, no plano formal, a redemocratização e acesso ao turismo nacional; a redução de disparidades sociais e econômicas entre as regiões através da criação de postos de trabalho e distribuição de renda; o aumento do fluxo turístico, da taxa de permanência e gasto médio de estrangeiros no país, bem como a desconcentração desses fluxos no território nacional; e, por fim, a diversificação dos equipamentos e serviços de turismo, atentando-se às especificidades regionais (CAVALCANTI; HORA, 2002).

No entanto, ainda que o Plano de 1992 abrangesse um viés de desenvolvimento regional e de diversificação da infraestrutura, por meio da estratégia de polos integrados, os resultados efetivos do mesmo se restringiram à implantação do programa de ação para o desenvolvimento do turismo no Nordeste, o Prodetur-NE. Esse programa, por sua vez, consistiu na obtenção de créditos financiados pelos governos estaduais e federal, frente a organismos internacionais, para disposição à iniciativa privada (BECKER, 1996).

Implementado pela portaria nº 03/1993 do governo Collor, o Prodetur-NE foi considerado um dos principais instrumentos de desenvolvimento regional do turismo, sendo orientado ao mapeamento e organização do espaço físico do litoral nordestino (CAVALCANTI; HORA, 2003). Em seu funcionamento, os recursos eram previstos a serem investidos na implantação de infraestrutura básica, como rodovias, energia elétrica, abastecimento de água e esgoto, sustentando, a posteriori, investidas de grandes grupos transnacionais interessados em criar complexos de turismo (BURSZTYN, 2003).

Entretanto, no conjunto, o processo que configurou a política de turismo de 1992 se caracterizou por uma descentralização seletiva, uma vez que sua materialização na estratégia de polos de crescimento, conforme previsto no plano nacional, adotou uma liberalização parcial, controlada pelo governo (BECKER, 1996). Na prática, o caráter mecânico e aleatório da descentralização indica a falta de contrapartida na autonomia de poder ou de recursos financeiros, reforçando a condução centralizada do processo e inibindo as iniciativas dos estados e municípios (CAVALCANTI; HORA, 2002).

Nessa perspectiva, Bursztyn (2003) ressalta que o plano de 1992 se norteou por um claro viés neoliberal, apontando que durante o governo Collor foi nítida a intenção em cambiar parte dos papéis de dívida externa brasileira por investimentos no setor turístico no país. Nessa conjuntura, o turismo passou a ser adotado pelo discurso público como uma alternativa para reverter o quadro de crise econômica através das suas relações como organismos internacionais e parcerias entre os setores públicos e privados (BURSZTYN, 2003).

No ano de 1994, duas propostas marcaram a trajetória das políticas de turismo no Brasil. Uma delas foi a criação de um grupo de trabalho composto por representantes do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, além de representantes da Embratur e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para a proposição de diretrizes de uma política nacional de ecoturismo (DIAS, 2003).

Outra mudança foi introduzida pela portaria nº 30/1994, através da qual se instituiu o plano nacional de municipalização do turismo, o PNMT, criado durante o governo de Itamar Franco e adotado por Fernando Henrique Cardoso. Fundado em metodologia proposta pela Organização Mundial do Turismo (OMT), o plano apresentava como objetivo a padronização e simplificação do modelo de gestão da atividade turística nos estados e municípios, para o fim maior de eficiência administrativa e participação social (ENDRES, 2002; DIAS, 2003).

Para Pereira (1999), o projeto de municipalização representou a passagem de um sistema de organização e decisão no turismo tradicionalmente verticalizado para um modelo horizontalizado. Assim, se até o final dos anos 1980 entendia-se que a centralização no planejamento e coordenação de planos, programas e projetos representaria maior eficiência no emprego de recursos, responsabilidades melhor definidas e redução nos conflitos dos

processos decisórios; o plano de municipalização revelou uma possibilidade de maior participação e integração dos atores envolvidos com o setor, sobretudo, na escala local (PEREIRA, 1999).

O PNMT foi criado em um contexto de descentralização e formação de canais de interlocução entre atores públicos e sociedade civil, tendo sua estrutura composta por instituições nas três esferas públicas, sendo representado no âmbito federal pelo Comitê Executivo Nacional, responsável pela coordenação do plano junto à Embratur; e nas demais escalas, pelos conselhos estaduais e municipais de turismo. Embora o plano tivesse como foco a descentralização, o mesmo foi caracterizado por contradições no processo de implantação dos programas, uma vez que detinha para si a responsabilidade pelas ações (ENDRES, 2002).

O período compreendido entre 1996 e 1999 foi contemplado com a publicação de uma política nacional de turismo, conduzida pelo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e executada pela Embratur e pelos setores privados. A política nacional de 1996 se estruturava a partir de cinco macro estratégias, representadas por ações referentes à implantação de infraestrutura básica e turística; à capacitação profissional para o setor; à modernização de marcos legais; à descentralização da gestão para a atividade; e à promoção turística interna e externa (DIAS, 2003).

Dessa maneira, a trajetória das políticas de turismo no Brasil até 1996 foi caracterizada por ações que se restringiram à melhoria e ampliação do parque hoteleiro e ao instável trânsito entre diferentes órgãos da administração pública federal em relação à responsabilidade pela condução da atividade turística no país (CRUZ, 2002). Vinculada desde 1992 ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, a atividade é incorporada pelo Ministério do Esporte e Turismo entre 1996 e 2003, até a criação de uma pasta exclusiva para o planejamento e gestão da atividade na escala federal (BENI, 2006).

Estabelecido pela medida provisória nº 103/2003, o atual Ministério do Turismo do Brasil apresenta exclusividade para discutir o setor no país e contempla como atribuições o desenvolvimento da política nacional de turismo; a promoção e divulgação turística interna e externa; a formulação de estratégias de estímulo a iniciativas públicas e privadas para o setor; bem como o planejamento, coordenação, supervisão e avaliação de planos e programas de incentivo à atividade no país (DIAS, 2003).

A formulação e divulgação do plano nacional de turismo para o período entre 2003 e 2007 foram estratégicas, uma vez que visavam consolidar o órgão recém-criado como instância articuladora dos diferentes segmentos do setor. Na nova composição institucional, à Embratur foram delegadas como responsabilidades a promoção, o marketing e o apoio à comercialização do turismo no mercado externo (DIAS, 2003).

Entretanto, o recente rearranjo institucional no campo do turismo no Brasil tem sofrido críticas na interpretação de alguns estudiosos. Nesse âmbito, Sansolo e Cruz (2003) consideram que a criação de um órgão de gestão centralizador para o setor no país configura um paradoxo na gestão pública do turismo. Para os autores, a instituição dessa pasta pode representar a delegação de um elevado patamar de importância para a atividade turística na administração pública, sobretudo por sua dimensão econômica, ao mesmo tempo em que seu papel não é reconhecido no mesmo nível de relevância por outros setores, com os quais a interação na formulação de políticas públicas para a atividade é necessária (SANSOLO; CRUZ, 2003).

Para Sansolo e Cruz (2003), o cenário recente das políticas de turismo no país ainda não conseguiu superar algumas contradições historicamente observadas na trajetória que configuram a ação do Estado nessa arena. Por um lado, a primeira edição do plano nacional de turismo conduzido por uma pasta criada exclusivamente para a articulação do setor sustentou uma abordagem predominantemente economicista, configurando o turismo como negócio e assentando-se nos objetivos principais de desenvolver um produto turístico e facilitar seu consumo. Por outro lado, a composição de um plano de ações não tem representado necessariamente sua integração com uma política nacional mais ampla (SANSOLO; CRUZ, 2003).

O cenário recente das políticas públicas de turismo no Brasil tem sido caracterizado pela condução da atividade a partir de diretrizes congregadas, majoritariamente, no formato dos planos nacionais (BRASIL, 2003; 2007; 2013). O Quadro 1 sintetiza os principais objetivos e linhas de ação que conformam as versões dos planos nacionais de turismo desde a criação desta pasta na escala federal.

Quadro 1: Diretrizes e objetivos dos planos nacionais de turismo

	PNT 2003-2007	PNT 2007-2010	PNT 2013-2016
Macro programas, Programas e Ações Estratégicas	<p>1. <i>Gestão e relações institucionais</i>: acompanhamento do Conselho Nacional de Turismo; avaliação e monitoramento do plano; e relações internacionais;</p> <p>2. <i>Fomento ao turismo</i>: atração de investimentos; e financiamento para o setor;</p> <p>3. <i>Infraestrutura</i>: desenvolvimento regional; acessibilidade aérea, terrestre, marítima e fluvial;</p> <p>4. <i>Estruturação e diversificação da oferta turística</i>: roteiros integrados e segmentação;</p> <p>5. <i>Qualidade do produto turístico</i>: normatização da atividade turística e qualificação profissional;</p> <p>6. <i>Promoção e apoio à comercialização</i>: promoção nacional e internacional do turismo brasileiro; reposicionamento da imagem do Brasil; e apoio à comercialização;</p> <p>7. <i>Informações turísticas</i>: formação de base de dados; pesquisa de demanda; avaliação do impacto econômico do turismo; e avaliação de oportunidades de investimento.</p>	<p>1. <i>Planejamento e gestão</i>: implementação e descentralização da política nacional de turismo; avaliação e monitoramento do plano; e relações internacionais;</p> <p>2. <i>Informações e estudos turísticos</i>: sistema de informações do turismo; e competitividade do turismo nacional;</p> <p>3. <i>Logística de transportes</i>: ampliação da malha aérea internacional no país; integração da América do Sul; e integração modal nas regiões turísticas;</p> <p>4. <i>Regionalização do turismo</i>: planejamento e gestão da regionalização; estruturação de segmentos turísticos; produção associado ao turismo; e apoio ao desenvolvimento do turismo;</p> <p>5. <i>Incentivo à iniciativa privada</i>: atração de investimentos; e financiamento para o setor de turismo;</p> <p>6. <i>Infraestrutura pública</i>: articulação interministerial para a infraestrutura de apoio ao turismo; e apoio à infraestrutura turística;</p> <p>7. <i>Qualificação de equipamentos e serviços turísticos</i>: normatização do turismo; certificação do turismo; e qualificação profissional;</p> <p>8. <i>Promoção e apoio à comercialização</i>: promoção nacional e internacional do turismo brasileiro; e apoio à comercialização do produto turístico nacional interna e externamente.</p>	<p>1. Conhecer o turista, o mercado e o território nacional;</p> <p>2. Estruturar destinos turísticos brasileiros;</p> <p>3. Fomentar, regular e qualificar os serviços turísticos no país;</p> <p>4. Promover os produtos turísticos nacionais;</p> <p>5. Estimular o desenvolvimento sustentável da atividade;</p> <p>6. Fortalecer a gestão descentralizada, parcerias e participação social;</p> <p>7. Promover melhorias no âmbito jurídico do turismo</p>
Principais objetivos do plano	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver o produto turístico nacional com qualidade, contemplando a diversidade do país; - Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacionais e internacionais; - Consolidar o papel do Ministério do Turismo como agente articulador do setor; - Promover a descentralização e gestão participativa da atividade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando a diversidade do país; - Estimular o turismo como forma de inclusão social, seja pela produção (geração de empregos) ou pelo consumo (estímulo a novos segmentos de mercado); - Fomentar a competitividade do produto turístico e atrair divisas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivar o brasileiro a viajar mais no território nacional; - Incrementar divisas e chegadas de estrangeiros no país; - Melhorar a competitividade e qualidade do turismo nacional; - Preparar o turismo nacional para os mega eventos sediados no país.

Fonte: organização própria, a partir de BRASIL (2003; 2007; 2013).

Em complemento, no que concerne à organização institucional do turismo, Pereira (1999) ressalta que não existe uma padronização dos sistemas de turismo nos países, podendo assumir diferentes estruturas na administração pública ou mesmo a ingerência de organismos de natureza privada e não governamental. Entretanto, independente da forma organizacional assumida, o sistema de turismo de um país revela a orientação que o governo pretende denotar ao setor, bem como a importância da atividade para a agenda pública em diferentes realidades (PEREIRA, 1999).

No Brasil, a atual estrutura do Ministério do Turismo é formada pela Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; pelo Conselho Nacional de Turismo; pela Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo; pelo Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur); além de uma Secretaria Executiva (BRASIL, 2015). O organograma referente à organização institucional do turismo na escala federal é apresentado no Anexo B.

2.5 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Enquanto a análise histórica das políticas públicas de turismo no país remonta ao final dos anos 1930, é somente a partir da década de 1960 que os poderes públicos estaduais passaram a desenvolver formas institucionais de organização do turismo, estruturando superintendências, departamentos e secretarias. No estado de São Paulo, o primeiro órgão nesse campo foi a Secretaria de Negócios de Turismo, criada em 1965, com o objetivo principal de incentivar e apoiar as iniciativas de empresas privadas que pudessem contribuir com o crescimento da atividade turística nessa unidade da federação (BROCHI; SOLHA, 2008).

No entanto, o turismo tem sido historicamente inserido de maneira instável e não prioritária na gestão pública paulista. Com efeito, até início dos anos 2010, a responsabilidade pela atividade foi transferida a diferentes departamentos da estrutura de governo do estado, sem observar um esforço para compreender com qual ênfase a atividade deveria ser promovida (BROCHI; SOLHA, 2008).

O quadro das políticas de turismo em São Paulo é assinalado, ainda, pela dependência da definição de diretrizes estaduais em relação às ações observadas na escala nacional. Consequentemente, não tem se verificado uma organização sistemática para a elaboração de uma política estadual de turismo que reflita as particularidades dos municípios paulistas (BROCHI; SOLHA, 2008).

A cronologia das políticas públicas de turismo no estado de São Paulo aponta que a instituição da Secretaria de Negócios de Turismo foi acompanhada pelo estabelecimento do Conselho Estadual de Turismo, ambos através do decreto nº 8.663/1965. Apenas dois anos após a criação de uma pasta para o turismo em São Paulo, a responsabilidade pelo desenvolvimento da atividade foi transferida para a Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo, por meio do decreto nº 49.165/1967. Nesse período, as ações governamentais estiveram restritas ao fomento para o desenvolvimento da hotelaria, à implantação de infraestrutura básica de turismo e à divulgação de destinos turísticos do estado (BROCHI; SOLHA, 2008).

Nos anos 1970, o turismo no estado de São Paulo foi marcado pelas constantes substituições nas estruturas dos organismos estaduais, fortemente influenciadas pelas mudanças nas gestões governamentais. O decreto nº 4.093/1974 alterou a estrutura da Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo, criando as coordenadorias do patrimônio cultural; de esportes e recreação; e de turismo. A partir desse rearranjo administrativo, à coordenadoria de turismo competia um caráter consultivo, compartilhado com entidades do setor, além do suporte de orientação técnica, a consultoria, assessoria, elaboração de pesquisas, participação em eventos e divulgação do potencial turístico do estado (BROCHI; SOLHA, 2008).

Uma nova reforma administrativa, promulgada pelo decreto nº 5.929/1975, transferiu a estrutura vigente no campo do turismo para a Secretaria de Negócios de Esporte e Turismo. Para Brochi e Solha (2008), as ações empreendidas por estes órgãos no período foram pouca inovadoras. Por um lado, mantiveram-se as orientações da esfera federal e, por outro, o estado compartilhou dos mesmos problemas da gestão nacional do turismo (BROCHI; SOLHA, 2008).

Cabe lembrar que os anos 1970 se caracterizaram pela constituição de um primeiro sistema de turismo na escala federal, constituído à época pela Embratur e pelo Conselho Nacional de Turismo, bem como pela criação de fundos de investimentos destinados a fomentar a atividade turística no país. Um dos principais reflexos dessas

orientações no estado de São Paulo foi a institucionalização do Fomento de Urbanização e Melhoria das Estâncias (Fumest) (BROCHI; SOLHA, 2008).

As mudanças econômicas e políticas que marcaram os anos 1980 também representaram implicações no campo institucional do turismo na escala estadual. A crise econômica foi apontada como fator justificativo para a redução das ações e estruturas do estado para o setor. Em complemento, o processo de redemocratização política e a consolidação de um sistema nacional de turismo simbolizavam a tentativa de imprimir ao setor uma maior eficiência no uso dos recursos públicos, por meio da centralização do planejamento, coordenação e execução de planos e programas de turismo (BROCHI; SOLHA, 2008).

No campo institucional, o decreto nº 24.812/1985 criou o Conselho de Representantes Regionais, vinculado à Secretaria de Negócios de Esportes e Turismo, bem como houve a substituição do Fumest pelo Fundo de Melhoria das Estâncias, atrelado ao recém criado Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (Dade), em 1989. Nesse período, houve uma concentração das ações dos órgãos públicos de turismo em São Paulo em torno da promoção do turismo social e de atividades de lazer destinadas à parcela da população com menor renda (BROCHI; SOLHA, 2008).

Para Brochi e Solha (2008), os anos 1990 marcaram a introdução de novas questões no campo institucional do turismo, como as preocupações ambientais. Não se observou um novo desmembramento da Secretaria de Negócios de Esporte e Turismo, sendo a principal mudança institucional do período a reestruturação da composição do Conselho Estadual de Turismo. Ademais, não houve iniciativas significativas para estabelecer planos e políticas estaduais de turismo, mas apenas um acompanhamento das orientações do governo federal, a exemplo das ações promovidas para a difusão e consolidação do plano nacional de municipalização do turismo de 1994 (BROCHI; SOLHA, 2008).

Nos anos 2000, observa-se um novo período de reestruturações institucionais no campo do turismo paulista. Em 2001, por meio do decreto nº 46.143/2001, a Secretaria de Negócios de Esporte e Turismo se desmembra, sendo os assuntos relacionados aos esportes transferidos à Secretaria da Juventude. A Coordenadoria de Turismo, por sua vez, passou a ser vinculada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, conforme estabelecido pelo decreto nº 46.744/2002 (BROCHI; SOLHA, 2008).

Com a política nacional de turismo de 2003, balizada pela estratégia da regionalização, os estados que até então não haviam se mobilizado para criação de órgãos públicos de turismo, passaram a instituir estruturas com o objetivo de promover o desenvolvimento da atividade. Influenciada por este contexto, a divulgação do decreto nº 49.683/2005 reorganizou a Secretaria de Turismo, a partir da transferência funcional da antiga Secretaria de Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo. O decreto nº 50.600/2006 instituiu a secretaria e formulou o Conselho de Turismo Regional Paulista (BROCHI; SOLHA, 2008).

Neste período, a organização institucional desse campo tinha como objetivo destacar o desenvolvimento econômico e a consolidação do estado de São Paulo como produto e destino turístico, além de incentivar a prática do turismo sustentável, a geração de emprego e renda e a melhoria da qualidade de vida da população. Além disso, a diretriz federal de regionalização foi refletida no estado por meio da criação de circuitos turísticos, a partir da associação dos municípios paulistas com o propósito de desenvolver a atividade (BROCHI; SOLHA, 2008).

Entretanto, apenas um ano após a instituição da Secretaria de Turismo, a Coordenadoria de Turismo foi novamente transferida dentro da estrutura da administração pública do estado (BROCHI; SOLHA, 2007). Inicialmente essa coordenadoria foi instituída como uma unidade da Secretaria de Esporte e Lazer, como são previstos nos decretos nº 51.464/2007 e nº 51.512/2007, sendo posteriormente reorganizada como Secretaria de Esporte, Lazer e Turismo, a partir do decreto nº 51.601/2007 (SÃO PAULO, 2007).

A Companhia Paulista de Eventos e Turismo (CPETUR), por sua vez, foi criada por meio da lei nº 13.560/2009, sendo instituída como uma empresa pública com prazo de duração indeterminado. Originalmente vinculada à Secretaria de Esporte, Lazer e Turismo, essa companhia apresenta como objetivo planejar, fomentar, desenvolver, coordenar e fiscalizar ações institucionais na área de turismo, eventos, recreação e lazer de interesse do estado de São Paulo e de seus municípios (SÃO PAULO, 2009).

No início dos anos 2010, o campo do turismo no estado de São Paulo passou a contar novamente com uma pasta independente para formular as políticas públicas do setor. Com efeito, o decreto nº 56.635/2011 instituiu uma reorganização da administração pública paulista, reestabelecendo a Secretaria de Turismo do estado (SÃO PAULO, 2011a).

A partir desse ato normativo, passaram a integrar a estrutura básica dessa pasta o Conselho Estadual de Turismo, o Conselho de Turismo Regional Paulista, o Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (Dade), o Fundo de Melhoria das Estâncias e a Companhia Paulista de Eventos e Turismo (SÃO PAULO, 2011a). O decreto 56.638/2011 organiza a estrutura da secretaria recém criada e define como seu campo funcional a promoção do turismo como atividade estratégica para a geração de emprego, renda e promoção do desenvolvimento regional (SÃO PAULO, 2011b).

Dessa maneira, apreende-se que a competência pública acerca do campo de desenvolvimento do turismo tem transitado por diferentes esferas do quadro institucional paulista no percurso do tempo. O Quadro 2 busca resumir esses deslocamentos institucionais, conforme a trajetória descrita anteriormente.

Quadro 2 – Vínculo institucional do turismo na administração pública paulista

1965	Secretaria de Negócios e Turismo
1967	Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo
1975	Secretaria de Negócios de Esporte e Turismo
2002	Coordenadoria de Turismo, vinculada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico
2005	Secretaria de Turismo
2007	Secretaria de Esporte, Lazer e Turismo
2011	Secretaria de Turismo

Fonte: organização própria, a partir da revisão normativa estadual no campo do turismo.

Dentro da estrutura organizacional do turismo paulista, o Conselho Estadual de Turismo, criado pelo decreto nº 8.663/1965 e cuja composição prevista através do decreto nº 56.638/2011 foi substituída pela redação dada pelo decreto nº 59.086/2013, é um órgão consultivo que tem como finalidades opinar, sugerir, indicar e propor medidas para desenvolver o turismo no estado de São Paulo. Este conselho é presidido pelo secretário estadual de turismo e formado por membros que representam diferentes organizações ligadas ao setor, como secretarias da administração pública estadual, associações, sindicatos e organizações (SÃO PAULO, 2011b). A relação das entidades constituintes do Conselho Estadual de Turismo está compilada no Anexo C.

Outro órgão colegiado no campo do turismo no estado de São Paulo, o Conselho do Turismo Regional Paulista, foi criado pelo decreto nº 50.600/2006 e se diferencia do Conselho Estadual à medida que é composto por membros indicados pelos conselhos municipais de turismo, aprovados pelo secretário estadual e ratificados pelo governador do estado. Junto à Secretaria de Turismo, objetiva fomentar a atividade na escala regional e de forma integrada a outros órgãos e entidades governamentais, particulares, de classe e independentes (SÃO PAULO, 2006).

Ainda no âmbito dos atos normativos referentes ao turismo paulista, cabe ressaltar que o decreto nº 57.748/2012 ampliou o quadro de competências da Secretaria de Turismo. Com efeito, esse ato passou a conferir ao departamento, além das competências descritas no decreto nº 56.368/2011, o papel de formulação de diretrizes e promoção do desenvolvimento de planos, programas, projetos e ações, inclusive mediante a execução de obras de infraestrutura, relativas ao desenvolvimento do turismo no estado (SÃO PAULO, 2012).

2.6 AS ESTÂNCIAS COMO MODELO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO

O turismo no estado de São Paulo é caracterizado por uma demanda majoritariamente interna e regional. Dessa maneira, o fluxo turístico nessa unidade da federação é originado, sobretudo, dentro do próprio estado⁹. A maior demanda por viagens está concentrada na capital paulista e em sua região metropolitana, o que implica que os destinos mais próximos a essa região ou melhor conectados à mesma são os que tendem a receber maior fluxo turístico (SÃO PAULO, 2012).

Os órgãos públicos estaduais de turismo estimaram que, no ano de 2009, o estado de São Paulo recebeu 44,4 milhões de turistas, dos quais 42,6 milhões eram brasileiros, cujas atividades foram responsáveis por uma receita na ordem de R\$ 56,5 bilhões (SÃO

⁹ A Secretaria de Turismo do estado de São Paulo estimou, em relatório de 2012, que 66,8% dos turistas dessa unidade da federação são procedentes da própria região sudeste, sendo 50,1% do próprio estado (SÃO PAULO, 2012).

PAULO, 2011). As ocupações geradas apenas pelas atividades características do turismo¹⁰ no estado de São Paulo, em 2012, apontaram a existência de 312,8 mil postos de trabalho no setor, cuja evolução nos últimos anos é representada na Tabela 1 (BRASIL, 2013).

Tabela 1 – Ocupações geradas pelas atividades características de turismo (ACT's) no estado de São Paulo

ano	Alojamento	Alimentacao	Transporte			Aluguel de transportes	Agências de viagens	Cultura e Lazer	Todas Acts
			Terrestre	Aquaviário	Aereo				
2006	39976	78022	48648	351	20298	2359	13517	3534	206705
2007	42249	89637	49253	149	25347	2908	14088	2719	226350
2008	44402	103303	52554	97	27479	3311	15765	2356	249267
2009	45505	112423	55253	24	27928	3341	15899	1986	262359
2010	47970	122168	58117	26	32330	3659	18649	2144	285063
2011	49734	131326	60214	36	34589	3835	20333	2269	302336
2012	51816	138432	61789	22	32261	4162	21884	2444	312810

Fonte: BRASIL. Ministério do Turismo, 2013.

Fino e Queiroz (2012) consideram a concessão do título de estância a principal forma de política pública de turismo adotada no estado de São Paulo. Na interpretação dessas estudiosas, as estâncias foram criadas com o objetivo de fomentar a demanda potencial do turismo no estado, concentrada primordialmente na região metropolitana, para os municípios do interior. O estímulo à interiorização territorial do turismo ocorreria, na lógica dessa política, por meio do suporte financeiro de investimentos, destinados a melhorias urbanas nestas localidades (FINO; QUEIROZ, 2012).

Não obstante sua importância para a conjuntura política de desenvolvimento do turismo paulista, as estâncias apresentavam originalmente uma relação remota com a concepção moderna de viagens, uma vez que foram criadas para atender objetivos não turísticos (AULICINO, 1994). Assim, eram consideradas localidades com condições privilegiadas, cujos atrativos naturais justificavam e promoviam o deslocamento de pessoas,

¹⁰ As chamadas atividades características do turismo (ACT's) são um conjunto de atividades que contemplam a maior parte dos gastos dos turistas. As estimativas do Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no setor de Turismo (SIMT) consideram, desde 2010, oito grupos de atividades: alojamento; agências de viagem; transporte terrestre; transporte aéreo; transporte aquaviário; aluguel de transportes; alimentação; e cultura e lazer. Estas estimativas são elaboradas com base em dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do Ministério do Trabalho e Emprego. As estimativas referentes à ocupação informal são elaboradas com base em pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) e na RAIS. Uma relação das subatividades que compõem as ACT's é reunida no Anexo D.

sendo determinado pelo termalismo, o climatismo ou pela talassoterapia¹¹ (FINO; QUEIROZ, 2012).

No decorrer do tempo, as estâncias passaram a ser o destino de viagens por motivos distintos daqueles restritos ao tratamento de saúde. Esse processo de ressignificação dos municípios estâncias teve participação determinante do Estado, através da promoção de condições de lazer, recreação, conservação de patrimônios naturais e culturais, infraestrutura e serviços dirigidos à atividade turística (FINO; QUEIROZ, 2012). Ademais, o caráter público e coletivo das infraestruturas locais justificavam os deslocamentos e o atendimento dos objetivos por que as estâncias eram criadas (AULICINO, 1994).

Assim, idealizadas a partir do modelo de estações europeias, as estâncias brasileiras foram criadas como locais detentores de características naturais capazes de gerar afluxo de pessoas. O processo se iniciou no país com a instituição das primeiras estâncias hidrominerais, sendo representado principalmente pela alocação de infraestruturas públicas em algumas localidades no período compreendido entre 1926 e 1936 (FINO; QUEIROZ, 2012).

Em termos históricos, o desenvolvimento do turismo no estado de São Paulo aponta que os anos 1930 marcaram importantes transformações socioeconômicas no litoral paulista, sobretudo, na região da baixada santista, onde se observou o incremento do turismo de veraneio. Esse processo foi fomentado desde a década de 1920, com a melhoria das condições de infraestrutura e acesso na região, como a implantação do sistema de balsas. Em contrapartida, até os anos 1950, enquanto Santos e Guarujá se voltaram ao modelo de turismo de massa, nas demais regiões litorâneas houve o predomínio de comunidades tradicionais e de atividades de subsistência (RAIMUNDO et al., 2010).

O início da industrialização no estado definiu o primeiro movimento de segundas residências, associadas ao fluxo turístico de fim de semana e ao processo de urbanização atrelada ao deslocamento de pessoas nos destinos turísticos. As segundas residências ganharam força a partir da década de 1940, sobretudo na baixada santista, devido à sua proximidade com o centro emissor da região metropolitana de São Paulo, acarretando a

¹¹ Termalismo compreende técnicas de tratamento médico com base em fenômenos naturais, como a crenoterapia, o tratamento pelas águas minerais de algumas estâncias. O climatismo, por sua vez, fundamenta-se no aproveitamento da qualidade do ar e da temperatura, enquanto a talassoterapia compreende o tratamento através da água do mar em estâncias balneárias (FINO; QUEIROZ, 2012).

implementação de edifícios de apartamentos e transformações na paisagem voltadas ao turismo (RAIMUNDO et al., 2010).

No contexto do pós guerra, a massificação do turismo na região litorânea do estado foi impulsionada pelo quadro normativo de criação das estâncias, que tem início neste período e será organizado apenas na década de 1970. Com efeito, os primeiros municípios que receberam esse título correspondem às cidades do litoral norte paulista (Caraguatatuba, em 1947; Ubatuba, São Sebastião e Ilha Bela, em 1948) e do extremo sul do estado (Iguape e Cananeia, em 1948), além de municípios na baixada santista (Itanhaém e Guarujá, em 1948) (RAIMUNDO et al., 2010).

A criação das primeiras estâncias balneárias concentradas no litoral norte estava associada à instalação de uma rede viária, representada pelas rodovias Oswaldo Cruz e dos Tamoios. Observava-se, ainda, um processo de especialização territorial em torno do turismo de veraneio, identificada pela infraestrutura hoteleira e de serviços turísticos, bem como pelas segundas residências na orla dos municípios dessa porção do litoral paulista (RAIMUNDO et al., 2010).

Em contrapartida, ainda que a baixada santista também contasse com um moderno sistema viário para essa época, sendo atendida pela rodovia Anchieta, a função portuária e os serviços de Santos como um centro econômico regional acabaram por configurar o turismo e o veraneio como atividades complementares. Na década de 1950, os esforços do governo estavam direcionados principalmente à construção do maior polo siderúrgico e petroquímico latino americano nessa região (RAIMUNDO et al., 2010).

As estâncias climáticas também começaram a ser instituídas no final dos anos 1940, sendo o município de Cunha o primeiro desta categoria a ser criado, em 1948. Outros municípios de diferentes regiões do estado foram elevados à categoria de estância climática ao logo das próximas décadas, sobretudo, nos anos 1960 (Nuporanga, em 1962; Bragança Paulista, em 1964; Caconde e Analândia, em 1966; São Bento do Sapucaí e Santo Antônio do Pinhal, em 1967) (RAIMUNDO et al., 2010).

Ainda nos anos 1960, a institucionalização das estâncias foi formalizada através da Constituição Estadual de 1967, cujo artigo nº 146 definiu que a concessão dos benefícios previstos dependeria da observância de condições e requisitos mínimos, estabelecidos em lei complementar, bem como da manifestação técnica de órgãos

competentes e da aprovação da maioria dos membros do legislativo estadual. Entretanto, esse quadro normativo foi organizado apenas a partir da década de 1970, quando originalmente foram estabelecidos os critérios para a classificação das estâncias hidrominerais, balneárias e climáticas e, posteriormente, das estâncias turísticas (FINO; QUEIROZ, 2012).

Nesse sentido, o amparo legal, institucional e técnico do Estado tem permitido identificar a institucionalização das estâncias paulistas com o desenvolvimento do turismo nessa unidade da federação. No final da década de 1980, a nova Constituição Estadual reafirmou os objetivos traçados na versão anterior e novos atos normativos promoveram mudanças institucionais, como a criação de um fundo de recursos e um departamento de apoio ao desenvolvimento dessas municipalidades (FINO; QUEIROZ, 2012).

Se antes da Carta Magna de 1988, a nomeação direta dos prefeitos das estâncias hidrominerais pelo governador do estado era um traço distintivo desses municípios no conjunto das cidades paulistas, a dotação orçamentária suplementar para a promoção do turismo ainda continua os distinguindo dos demais (AULICINO, 1994; FILHO, 2006). Em escala federal, a chancela do título a uma estância paulista não determina nenhuma vantagem desses municípios em relação a outras municipalidades brasileiras, devendo observar os princípios constitucionais e do Estatuto da Cidade (FILHO, 2006).

Contudo, na perspectiva estadual, a Constituição do Estado de São Paulo assinala as estâncias como uma categoria diferenciada de municípios, elegível à concessão de benefícios, auxílios e subvenções, sendo o Estado responsável pela manutenção de um fundo de recursos destinados ao conjunto desses municípios, com o objetivo de desenvolver programas de urbanização, melhorias e preservação ambiental (FILHO, 2006). Justificada pelo fato de os requisitos ambientais das estâncias poderem constituir limitações à implantação de determinadas atividades produtivas (FINO; QUEIROZ, 2012), a suplementação orçamentária tem sido um componente atrativo para as cidades paulistas, sobretudo, para as de menor porte (AULICINO, 1994).

2.6.1 Perspectiva histórica da política de estâncias

A cronologia dos atos normativos relacionados às estâncias paulistas tem seu antecedente histórico recorrentemente associado ao Código de Águas Minerais, definido pelo decreto lei nº 7.841/1945, que estabeleceu os requisitos para criação e funcionamento de estâncias hidrominerais (RAIMUNDO et al., 2010). Esse código determinou que a instalação e o funcionamento de uma estância hidromineral, por parte de um titular de lavra de fonte, exigia a satisfação de requisitos mínimos, a critério do então Departamento Nacional de Produção Mineral (BRASIL, 1945).

O conjunto dos critérios mínimos para o estabelecimento de uma estância mineral nos anos 1940 abrangia a montagem de instalações crenoterápicas convenientes, de acordo com a natureza das águas; a construção ou existência de hotéis ou sanatórios com instalações higiênicas convenientes e providas de serviços culinários aptos a atender às indicações dietéticas; contrato de médico especialista encarregado de orientação e de facilidades gerais de tratamento e assistência médica e farmacêutica; a existência de laboratório para realização de exames bacteriológicos periódicos para verificação da pureza das águas em exploração ou o contrato desses serviços por meio de uma organização idônea; a existência de um posto meteorológico destinado à obtenção das condições climáticas locais; a organização das fichas sanitárias dos funcionários das estâncias e dos hotéis (BRASIL, 1945).

Até a organização de um regulamento geral pela Comissão Permanente de Crenologia, o uso continuado das fontes hidrominerais, mesmo que para fins de repouso ou turismo, ficava proibido sem a devida autorização médica. O Código de Águas Minerais de 1945 estabeleceu, ainda, que o poder público federal elaboraria lei pertinente à concessão de favores e subvenções às estâncias hidrominerais e um projeto para regular as normas de classificação das estâncias de acordo com a qualidade de suas instalações (BRASIL, 1945).

No final dos anos 1960, sobretudo, após a institucionalização dos auxílios e subvenções às estâncias paulistas, conforme consta na Constituição Estadual de 1967, observou-se uma intensificação na produção de atos normativos que visavam à definição de critérios legais para a classificação desses municípios. Com efeito, a lei nº 10.167/1968 instituiu o Fundo de Melhoria das Estâncias, vinculado à então Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo.

Esse fundo era composto por um órgão diretor, o conselho administrativo; e um órgão executivo, a superintendência. Os membros do conselho administrativo e o superintendente eram nomeados diretamente pelo governador do estado, tendo como competências administrar o fundo, disciplinar e fiscalizar a arrecadação de receita, avaliar a aceitação de contribuições particulares ou oficiais, examinar contas apresentadas pela superintendência e elaborar o orçamento anual do fundo (SÃO PAULO, 1968).

A lei nº 10.167/1968 criou, ainda, o Conselho Técnico de Estâncias, cujas competências abrangiam opinar sobre a criação de estâncias; delimitar as áreas que compõem as estâncias; opinar sobre a proposta de orçamento do fundo; elaborar e rever o plano de melhoria das estâncias; bem como outras atribuições técnicas que visassem o desenvolvimento desses municípios. A composição deste conselho previa representantes de secretarias do Estado (Secretarias de Cultura, Esportes e Turismo; de Serviços e Obras Públicas; de Saúde Pública; de Economia e Planejamento; do Interior; da Fazenda), além de institutos de arquitetos e de engenharia (SÃO PAULO, 1968).

A partir desse ato normativo, as receitas do fundo de melhoria passaram a prover da subvenção do Estado consignada anualmente em orçamento, da renda dos bens e serviços prestados pelo fundo e de doações. Para serem elegíveis ao suporte financeiro do fundo, as prefeituras das estâncias deveriam apresentar anualmente demonstrativo de impostos municipais arrecadados no exercício anterior para a Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo (SÃO PAULO, 1968).

Entre o final da década de 1960 e início década de 1970, o decreto-lei nº 9/1969 e o decreto nº 230/1970 buscaram estabelecer tecnicamente os critérios para a classificação dos municípios estâncias, que apenas foram organizados de forma consolidada pela lei nº 10.426/1971. Esta lei estabeleceu os requisitos mínimos para criação de estâncias de qualquer natureza, subordinada à aprovação do então Fomento de Urbanização e Melhoria das Estâncias, atrelado, por sua vez, à Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo, bem como dependente da aprovação da maioria da assembleia legislativa do estado (SÃO PAULO, 1971).

A lei nº 10.426/1971 definiu três categorias de estâncias: hidrominerais, climáticas e balneárias, além dos respectivos critérios para classificação. Com efeito, para criação das estâncias hidrominerais, determinou como requisitos mínimos a localização, no município, de fonte de água mineral natural ou artificialmente captada. Esta fonte deveria

estar devidamente legalizada por decreto de concessão de lavra, expedido pelo governo federal e com vazão mínima de 96 mil litros ao dia. Permitia, ainda, considerar a vazão de fontes de águas minerais com análises químicas e físico-químicas semelhantes às definições do Código de Águas Minerais (Decreto nº 7871/1945), existentes no município. Além da fonte hidromineral, exigia-se a existência de um balneário de uso público para tratamento crenoterápico, segundo a natureza das águas e de acordo com padrões e normas a serem fixados em regulamento (SÃO PAULO, 1971).

Para criação de estâncias climáticas, a lei determinou como requisito mínimo a existência, no município, de um posto meteorológico em funcionamento ininterrupto durante pelo menos três anos, cujos resultados médios se enquadrasssem em um conjunto de características. Os critérios climáticos abrangiam temperatura média das mínimas no verão de até 20°C; temperatura média das máximas no verão de até 25°C; temperatura média das mínimas no inverno de até 18°C; umidade relativa média anual de até 60%, admitindo-se variação para menos de 10% do resultado obtido no local; e número anual de horas de insolação superior a duas mil horas (SÃO PAULO, 1971).

A criação de estâncias balneárias deveria observar como requisito mínimo a existência, no município, de praia para o mar, não se considerando como tal a orla marítima constituída exclusivamente de rocha viva. Cabe ressaltar que, além dos requisitos específicos para criação de cada estância, a lei de 1971 definiu que as estâncias de qualquer natureza deveriam oferecer atrativos turísticos e condições para tratamento de saúde (SÃO PAULO, 1971).

Esse mesmo ato normativo determinou que ao Fomento de Urbanização e Melhoria das Estâncias caberia verificar a existência dos requisitos e condições para classificação das estâncias já criadas, devendo propor o prazo de cinco anos, a partir da vigência da lei, para a extinção das estâncias que não os satisfizessem (SÃO PAULO, 1971). A lei nº 10.426/1971 sofreu modificações pelo decreto nº 20/1972, pela lei nº 1457/1977 e pela lei nº 6470/1989, sendo revogada mais recentemente pela lei nº 1.261/2015.

Com efeito, o decreto nº 20/1972 regulamentou as disposições da lei de 1971, ratificando os órgãos responsáveis pelo exame e aprovação dos anteprojetos relativos às propostas para criação de estâncias de qualquer natureza, bem como manteve as categorias de estâncias estabelecidas pela lei anterior (hidrominerais, climáticas e balneárias). O decreto nº

20/1972 não alterou os critérios básicos descritos na lei de 1971, mas os reescreveu, detalhando as condições técnicas para a classificação de cada categoria de estância.

O decreto de 1972 definiu que os pleitos para criação de estâncias seriam iniciados por solicitação ao extinto Fomento de Urbanização e Melhoria das Estâncias, mediante apresentação de elementos comprobatórios dos requisitos estabelecidos legalmente. Assim, os municípios interessados em receber a chancela de estância deveriam encaminhar uma descrição sucinta dos principais atrativos turísticos existentes no município, indicando as respectivas localizações; comprovantes expedidos por entidades especializadas oficiais de que o município atendia os requisitos de salubridade ambiental e comprovantes da capacidade de abastecimento regular de água potável no município (SÃO PAULO, 1972).

Em adição, no caso das estâncias hidrominerais, deveriam ser apresentados decretos de concessão de lavra da fonte existente no município; resultados completos de análises químicas e físico-químicas das respectivas águas minerais provenientes de órgãos oficiais competentes; resultados das medidas de vazão das respectivas fontes de água mineral; e planta do balneário de uso público existente no município para tratamento crenoterápico, junto a um memorial descritivo. As estâncias climáticas, por sua vez, deveriam complementar a comprovação com documentos expedidos por autoridades especializadas oficiais, referentes a observações meteorológicas procedidas no município. Estâncias balneárias, por fim, deveriam apresentar mapa cartográfico ou planta da faixa litorânea, contendo denominação das praias existentes no território municipal (SÃO PAULO, 1972).

Ainda na década de 1970, a lei nº 1.457/1977 alterou o quadro de categorias de estâncias que os municípios paulistas poderiam pleitear como classificação. A partir da lei de 1977, as estâncias passaram a ser classificadas em hidrominerais, climáticas, balneárias e turísticas. Como requisito para criação de uma estância turística, definiu-se a existência de atrativos de natureza histórica, artística ou religiosa, ou ainda de recursos naturais e paisagísticos no município (SÃO PAULO, 1977).

O decreto nº 11.022/1977 regulamentou a lei nº 1.457/1977 estabelecendo os requisitos para criação de estância turística. Com efeito, a criação dessa categoria de estância dependia da aprovação de órgãos técnicos competentes, representados nesse período pela então Secretaria de Negócios de Esporte e Turismo e pelo Fomento de Urbanização e Melhoria das Estâncias (SÃO PAULO, 1977).

O decreto ratificou como requisitos para criação de estância turística a existência de atrativos de natureza histórica, artística ou religiosa, ou de recursos naturais e paisagísticos. Determinou, ainda, que a essa categoria deveria oferecer condições para o lazer, dentro de um padrão mínimo indispensável de atendimento e salubridade ambiental (SÃO PAULO, 1977).

Esse conjunto de padrões mínimos compreendia que águas de qualquer natureza, de uso público, não excedessem os padrões de contaminação e níveis de poluição, bem como que o abastecimento regular de água potável, sistema de coleta e disposição de esgoto sanitário e de resíduos sólidos fossem capazes de atender às populações fixas e flutuantes no município, mesmo em épocas de maior fluxo de turistas. Nas estâncias turísticas, a composição ou propriedades do ar atmosférico não deveriam ser alteradas pela existência de poluentes, de forma a torná-lo impróprio, nocivo ou ofensivo à saúde. Deveria, ainda, existir rede hoteleira para atendimento da demanda turística, assim como áreas para lazer, recreação, jardins ou bosques para passeio público (SÃO PAULO, 1977).

O processo formal relativo à criação de estância turística consistia na apresentação de elementos comprobatórios dos requisitos definidos. Assim, os municípios deveriam organizar uma descrição de atrativos de natureza histórica, artística ou religiosa, ou dos recursos naturais e paisagísticos existentes, com indicação das respectivas localizações; documento referente à verificação e reconhecimento dos atrativos, emitidos pelo Condephaat (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado); e comprovantes expedidos por entidades especializadas e oficiais, de que o município atende os requisitos mínimos estabelecidos no decreto (SÃO PAULO, 1977).

No final dos anos 1980, a nova Constituição do estado de São Paulo ratificou a categorização dos municípios estâncias, de qualquer natureza, como unidades elegíveis a auxílios, subvenções ou benefícios, que dependem, por sua vez, da observância de critérios definidos legalmente, da manifestação de órgãos técnicos competentes e do voto favorável da maior parte da assembleia legislativa do estado. Manteve, ainda, o papel do Estado na formulação de um fundo de melhoria das estâncias, visando ao desenvolvimento de programas de urbanização, melhoria e preservação ambiental. Além das definições do artigo nº 146, outra referência ao papel dos municípios frente ao turismo é encontrada no artigo nº 180 da Constituição Estadual, no qual, dentre os objetivos assegurados no estabelecimento de normas e diretrizes para o desenvolvimento urbano, cabem aos municípios e ao estado a

criação e a manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública (SÃO PAULO, 1989).

Nesse contexto, a lei nº 6.470/1989 extinguiu a autarquia Fomento de Urbanização e Melhoria das Estâncias (Fumest), sendo seus recursos transferidos à Secretaria de Esportes e Turismo do estado. Esse ato também reestabeleceu o Fundo de Melhoria das Estâncias, mantendo as atribuições constitucionais do Estado para o turismo. O fundo passou a se vincular ao Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (Dade), diretamente subordinado à Secretaria de Esportes e Turismo (SÃO PAULO, 1989).

Com estas alterações institucionais, a criação de estâncias de qualquer natureza passou a depender da aprovação do Dade e da maioria absoluta da assembleia legislativa do estado. Ao poder executivo estadual, foram atribuídas as funções de fiscalização e responsabilidade em extinguir as estâncias em caso de não satisfação dos requisitos estabelecidos (SÃO PAULO, 1989).

O decreto nº 30.624/1989 organizou e regulamentou o Dade, atribuindo-lhe as funções de avaliar programas e projetos de urbanização e celebrar contratos, devidamente autorizados, visando ao desenvolvimento das estâncias; promover estudos e pesquisas relativos à situação geral das estâncias e outras áreas de interesse da administração estadual; observar os requisitos estabelecidos para classificação dos municípios como estâncias e fiscalizar as existentes, propondo a extinção daquelas que não satisfaçam estes critérios; elaborar relatório anual sobre aplicação financeira do Fundo de Melhoria das Estâncias e sobre a situação geral desses municípios; e promover atividades de divulgação turística (SÃO PAULO, 1989).

Dessa maneira, criado pela lei nº 6.470/1989 e organizado e regulamentado pelo decreto nº 30.624/1989, o Dade apresenta dentre suas atribuições transferir recursos diretos para execução de obras e programas ligados ao desenvolvimento do turismo nas cidades reconhecidas como estâncias. Os recursos dos convênios celebrados entre as estâncias e esse departamento provêm do Fundo de Melhoria das Estâncias, citado no artigo nº 146 da Constituição do Estado de São Paulo e organizado posteriormente pela lei nº 7.862/1992 (SÃO PAULO, 2015).

A verba liberada aos municípios estâncias é disponível na forma de convênios entre as prefeituras e o Dade, sendo prevista no orçamento estadual anualmente. Para tanto, as prefeituras das estâncias devem determinar os objetos dos convênios celebrados, que são apresentados primeiramente ao Conselho de Orientação e Controle (COC) do fundo, na forma de planos de trabalho (SÃO PAULO, 2015).

Após a análise e aprovação do objeto por este Conselho, a prefeitura da estância deve desenvolver um projeto detalhando a aplicação da verba pleiteada. O Dade analisa o projeto e emite aprovação de acordo com as normas do departamento, sendo que somente após esta aprovação, o convênio entre a estância e o Dade será assinado pelo prefeito do município e o secretário de turismo do estado de São Paulo. Por fim, após a assinatura do convênio, o recurso financeiro será liberado à instância local (SÃO PAULO, 2015).

Os convênios entre as prefeituras municipais das estâncias e o departamento estadual responsável pela liberação dos recursos são consolidados após o cumprimento de uma série de processos burocráticos, contemplando o envio de documentos e a prestação de contas do orçamento executado. A síntese do processo formal de solicitação de convênios por parte das estâncias paulistas é apresentada no Anexo E.

Nos anos 1990, o Fundo de Melhoria das Estâncias foi regulamentado pelo decreto nº 31.257/1990, o qual reforçou sua finalidade para o desenvolvimento de projetos de urbanização, melhorias e preservação ambiental nas estâncias de qualquer natureza do estado de São Paulo. Esse decreto também definiu como receitas do fundo: a dotação orçamentária anual atribuída pelo Estado; as receitas industriais e outras não tributárias, auferidas pela prestação de serviços ou fornecimento de bens; auxílios, doações, subvenções, contribuições e participação em convênios e ajustes; transferências de recursos governamentais e instituições internacionais; e rendimentos da aplicação de recursos ou de operações financeiras (SÃO PAULO, 1990).

Esse ato normativo definiu, ainda, que a aplicação dos recursos do fundo poderia ser dirigida ao desenvolvimento de programas de urbanização, melhorias e preservação ambiental das estâncias; ao pagamento de encargos do quadro pessoal; à aquisição de materiais necessários aos hotéis, balneários, terminais turísticos e outros equipamentos existentes nas estâncias e implantados em imóveis sob a administração da

Secretaria de Esportes e Turismo; à ampliação, construção ou reforma de imóveis da Fazenda do Estado, utilizados para o desenvolvimento de programas do fundo (SÃO PAULO, 1990).

A utilização destes recursos passou a ser fiscalizada pelo Conselho de Orientação e Controle (COC), composto por um representante do governador, outro da Secretaria de Esportes e Turismo e outro da Secretaria da Fazenda. As competências desse conselho consistiam em opinar sobre as propostas do orçamento anual do fundo, acompanhar a execução orçamentária mensalmente e opinar acerca da aceitação de doações e contribuições privadas ou oficiais (SÃO PAULO, 1990).

Em 1992, a lei nº 7.862/1992 definiu o funcionamento do Fundo de Melhorias das Estâncias e fixou normas e critérios para a transferência e aplicação de recursos. Esse fundo permaneceu vinculado ao Dade, da Secretaria de Esportes e Turismo, à qual compete prestar-lhe assistência técnica e administrativa. O texto da lei de 1992 manteve as fontes de receitas previstas no decreto de 1990 e a distribuição dos recursos do fundo continuou supervisionada pelo Conselho de Orientação e Controle (COC). Porém, a partir de 1992, esse conselho passou a incluir três representantes de entidades representativas das estâncias paulistas, além dos representantes de órgãos públicos e do nomeado diretamente pelo governador (SÃO PAULO, 1990).

A lei nº 7.862/1992 estabeleceu como critérios para a transferência e aplicação dos recursos a distribuição de 50% do total orçamentário anual igualmente entre todas as estâncias e de 50% restantes proporcionalmente, de acordo com o percentual de formação de receita proveniente da arrecadação de impostos municipais. Esta transferência deve ser formalizada mediante convênios celebrados entre o estado e as estâncias onde serão realizadas as obras e serviços de comprovado interesse turístico. O programa de trabalho anual do fundo, que compreende o plano de transferência e aplicação de recursos financeiros, é condicionado à aprovação do governador do estado (SÃO PAULO, 1992).

Por sua vez, o decreto nº 36.856/1993 estabeleceu as atribuições e competências do Conselho de Orientação e Controle (COC), vinculado ao Fundo de Melhoria das Estâncias, cujas finalidades básicas foram definidas como planejar, supervisionar e controlar a distribuição e uso dos recursos do fundo. O decreto de 1993 manteve a composição desse conselho, conforme prevista na lei de 1992 (SÃO PAULO, 1993).

A partir desse ato normativo, as competências desse conselho contemplaram orientar e coordenar a elaboração do programa anual de trabalho e do plano de aplicação de recursos do fundo a serem submetidos à aprovação do governador; manifestar-se sobre os termos de convênio entre estado e municípios estâncias onde serão realizados obras e serviços de interesse turístico; examinar mensalmente contas e resultados do fundo e propor ajustes necessários; opinar sobre a conveniência de aceitação de doações e contribuições de instituições oficiais e privadas; bem como assistir à Secretaria de Esportes e Turismo quanto às finalidades e aplicação de recursos do fundo (SÃO PAULO, 1993).

Ainda nos ano 1990, a Emenda Constitucional nº 4/1996 alterou a redação do artigo nº 146 da Constituição Estadual ao definir que o Fundo de Melhoria das Estâncias passava a ter uma dotação orçamentária anual nunca inferior dez por cento (10%) do total de impostos municipais dessas estâncias, no exercício imediatamente anterior (SÃO PAULO, 1996). O valor desses impostos é auferido através da Declaração da Receita Tributária Própria Municipal (DREMU), fornecida pela Secretaria da Fazenda e que se compõe dos impostos sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU); sobre transmissão de bens imóveis (ITBI); e sobre serviços de qualquer natureza (ISS). O critério de distribuição dos recursos segue o estabelecido pela lei nº 7.862/1992 (SÃO PAULO, 2013).

Após mais de três décadas, os critérios para a definição de municípios estâncias foram revistos no plano legal. Com efeito, inicialmente apresentada como projeto de lei nº 32/2012, a mudança no quadro normativo das estâncias paulistas foi consubstanciada em 2015, através da Emenda Constitucional nº 40/2015 e da lei complementar nº 1.261/2015. Esses atos alteraram os critérios de classificação das estâncias, assim como as próprias categorias dos atualmente denominados municípios turísticos.

A emenda constitucional nº 40/2015 alterou o artigo nº 146 da Constituição do Estado, passando a definir como municípios turísticos, tanto as estâncias quanto os municípios de interesse turístico, definidos por lei estadual a observar condições e requisitos estabelecidos por lei complementar (lei nº 1.261/2015) e a manifestação de órgão técnico competente. Cabe ao poder executivo estadual o papel de encaminhar à assembleia legislativa o projeto de lei revisional dos municípios turísticos a cada três anos (SÃO PAULO, 2015a).

O estado continua a ser responsável por manter um Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos, que objetiva desenvolver programas de melhoria e preservação

ambiental; urbanização; serviços e equipamentos turísticos; e que terá dotação orçamentária correspondente a 11% da totalidade de arrecadação de impostos municipais das estâncias no exercício imediatamente anterior, limitada ao valor inicial da última dotação atualizada pela variação anual nominal da receita de impostos estaduais estimada na subsequente proposta orçamentária. Os critérios para distribuição, transferência e aplicação do referido fundo serão estabelecidos em lei, garantindo a destinação de 20% para os municípios de interesse turístico (SÃO PAULO, 2015a).

Em adição, a lei complementar nº 1.261/2015 acabou por revogar as leis nº 10.426/1971, nº 1.457/1977, nº 1.563/1978 e o artigo nº 11 da lei nº 6.470/1989, visando estabelecer condições e requisitos para a classificação de estâncias e municípios de interesse turístico. Esse ato determina que todo município estância, independente de sua natureza ou vocação, passa a se denominar estância turística. Assim, as classificações anteriores (climática, hidromineral, balneária e turística) passam a ser designadas exclusivamente como estâncias turísticas, sem prejuízo da utilização da terminologia anteriormente adotada, para efeito de divulgação dos seus atrativos, produtos e peculiaridades (SÃO PAULO, 2015b).

Para a classificação como estância turística, as condições imprescindíveis e cumulativas apontadas pela lei complementar de 2015 e que devem ser observadas nos municípios contemplam:

- ser um destino turístico consolidado, determinante de um turismo efetivo gerador de deslocamentos e estadas de fluxo permanente de visitantes;
- possuir atrativos turísticos de uso público e caráter permanente, naturais, culturais ou artificiais, que identifiquem sua vocação voltada a algum ou alguns dos seguintes segmentos¹²: turismo social, ecoturismo, turismo cultural, turismo religioso, turismo de estudos e intercâmbio, turismo de esportes, turismo de pesca, turismo náutico, turismo de aventura, turismo de sol e praia, turismo de negócios e eventos, turismo rural e turismo de saúde;
- dispor, no mínimo, dos seguintes equipamentos e serviços turísticos: meio de hospedagem, serviços de alimentação, serviços de informação e receptivo turísticos;

¹² A definição adotada para os segmentos apontados pela Secretaria de Turismo do estado de São Paulo é apresentada no Anexo F.

- dispor de infraestrutura de apoio turístico, com acesso adequado aos atrativos, serviços de transporte, de comunicação, de segurança e de atendimento médico emergencial, bem como sinalização indicativa de atrativos turísticos e adequada aos padrões internacionais;
- dispor de infraestrutura básica capaz de atender às populações fixas e flutuantes no que se refere ao abastecimento de água potável, sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário e gestão de resíduos sólidos;
- ter um plano diretor de turismo, aprovado e revisado a cada três anos;
- manter conselho municipal de turismo, devidamente constituído e atuante. O Conselho Municipal de Turismo, de caráter deliberativo, deve ser constituído, no mínimo, por representantes de organizações da sociedade civil, representativas dos setores de hospedagem, alimentação, comércio e receptivo turístico, além de representantes da administração municipal nas áreas de turismo, cultura, meio ambiente e educação. Cada conselho terá um regimento próprio, com regras para eleição do seu presidente e duração do respectivo mandato.

A lei complementar de 2015 determina, ainda, que apenas poderão ser classificados como estâncias turísticas, os municípios com até 200 mil habitantes, observando o censo demográfico do IBGE. Municípios maiores do que o patamar definido e que já possuem a chancela de estância permanecem com a classificação concedida (SÃO PAULO, 2015b).

Por outro lado, as condições, indispensáveis e cumulativas, para classificação como município de interesse turístico, conforme estabelecidas pela lei nº 1.261/2015, são:

- apresentar potencial turístico;
- dispor de serviço médico emergencial e, no mínimo, dos seguintes equipamentos e serviços turísticos: meio de hospedagem no local ou na região, serviços de alimentação e serviços de informação turística;
- dispor de infraestrutura básica capaz de atender às populações fixas e flutuantes no que se refere ao abastecimento de água potável e coleta de resíduos sólidos;
- possuir expressivos atrativos turísticos, plano diretor de turismo e conselho municipal de turismo, nos mesmos termos previstos às estâncias.

No que se refere à elaboração legislativa, este ato normativo prevê que o projeto de lei que objetive a classificação do município como estância turística ou como de interesse turístico deverá ser apresentado por qualquer deputado estadual, devidamente instruído com um conjunto de documentos. Nesse sentido, para classificação como estância turística é necessário um estudo da demanda turística existente nos dois anos anteriores à apresentação do projeto, a ser realizado pela prefeitura municipal em convênio com órgão público estadual, federal, instituição de ensino superior ou entidade especializada; inventário, subscrito pelo prefeito municipal, dos atrativos turísticos do município, com suas respectivas localizações e vias de acesso; inventário dos equipamentos e serviços turísticos; inventário da infraestrutura de apoio turístico; certidões emitidas pelos órgãos oficiais competentes para efeito de comprovação dos requisitos de infraestrutura básica; e cópia do plano diretor municipal de turismo e atas das seis últimas reuniões do Conselho Municipal de Turismo, devidamente registradas em cartório (SÃO PAULO, 2015b).

Não obstante, para a classificação como municípios de interesse turístico, deve-se apresentar estudo da demanda turística existente no ano anterior à apresentação do projeto, a ser realizado pela prefeitura municipal em convênio com órgão público estadual, federal, instituição de ensino superior ou entidade especializada; inventário, subscrito pelo prefeito municipal, dos atrativos turísticos do município, com suas respectivas localizações e vias de acesso; inventário, subscrito pelo prefeito municipal, dos equipamentos e serviços turísticos, dos serviços de atendimento médico emergencial e da infraestrutura básica; e cópia do plano diretor municipal de turismo e atas das seis últimas reuniões do conselho municipal de turismo, devidamente registradas em cartório (SÃO PAULO, 2015b).

A comissão da assembleia legislativa do estado, incumbida de apresentar os projetos de lei de classificação dos municípios como estância turística ou de interesse turístico, encaminhará os documentos supracitados à Secretaria de Estado competente aos assuntos relacionados ao turismo, para sua manifestação quanto ao cumprimento dos requisitos estabelecidos na lei complementar. Cabe a esta secretaria manifestar-se sobre cada projeto e elaborar um ranqueamento dos municípios, escalonados de acordo com a matriz de avaliação proposta em regulamento, para efeito de classificação de no máximo 70 estâncias e 140 municípios de interesse turístico, que serão habilitadas a receber os recursos do Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos, conforme previsto em Constituição Estadual (SÃO PAULO, 2015a).

A lei complementar nº 1.261/2015 prevê que o poder executivo encaminhará à assembleia legislativa, a cada três anos, um projeto de lei revisional dos municípios turísticos, observando o ranqueamento das estâncias turísticas e dos municípios de interesse turístico, bem como observando outras melhorias implantadas pelo município, como a lei municipal de micro e pequenas empresas; cursos de capacitação profissional na área de turismo receptivo; bem como condições de acessibilidade a pessoas portadoras com mobilidade reduzida (SÃO PAULO, 2015b).

A partir desse ato normativo, fica previsto que até três estâncias turísticas que obtiverem menor pontuação no ranqueamento trianual poderão ser classificadas como município de interesse turístico. Em contrapartida, poderão ser classificados como estâncias turísticas os municípios de interesse turístico melhor ranqueados e que obtiverem pontuação superior às estâncias turísticas pior ranqueadas (SÃO PAULO, 2015b).

Para efeitos de classificação, os critérios definidos pela lei de 2015 são o fluxo turístico permanente, os atrativos turísticos, além dos equipamentos e serviços turísticos. Estâncias turísticas e municípios de interesse turístico devem encaminhar à secretaria competente até o final do mês de abril do ano de apresentação do projeto de lei revisional, a documentação requerida e sua não observância levará a perda da respectiva condição de município turístico e dos auxílios, subvenções e outros benefícios decorrentes (SÃO PAULO, 2015b).

O primeiro projeto de lei revisional de municípios turísticos deverá ser apresentado em até três anos a partir da divulgação da lei complementar de 2015, correspondendo, ainda, ao período que as estâncias terão para se adequar às exigências, para manterem o título concedido. Além disso, estâncias que não atendam aos critérios de infraestrutura básica deverão investir comprovadamente parte dos recursos provenientes do fundo de melhoria dos municípios turísticos em obras de infraestrutura básica (SÃO PAULO, 2015b).

O Quadro 3 resume as alterações previstas na revisão do plano normativo acerca do modelo das estâncias turísticas do estado de São Paulo. Para tanto, compila as categorias existentes, os critérios observados na concessão do título de municípios turísticos e as diretrizes observadas para o repasse de verbas ao conjunto destas municipalidades.

Quadro 3: Revisão normativa das estâncias paulistas

	Legislação estadual década de 1970	Lei complementar de 2015
Categorias de estâncias	<ul style="list-style-type: none"> - Hidrominerais: possuir fontes hidrominerais e balneário de uso público; - Balneárias: possuir praia voltada para o mar, desconsiderando-se orlas formadas por rochas vivas; - Climáticas: possuir posto meteorológico em funcionamento ininterrupto, comprovando critérios estabelecidos de temperaturas mínima e máxima, umidade do ar e horas de insolação; - Turísticas: possuir atrativos históricos, artísticos, religiosos, recursos naturais e paisagísticos; - Todas as categorias deveriam possuir condições de lazer e padrão de atendimento e salubridade ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> - Municípios turísticos: passa a abranger as estâncias e os municípios de interesse turístico; - Estâncias climáticas, balneárias, hidrominerais e turísticas passam a se denominar estâncias turísticas; <p>1. Estância turística:</p> <ul style="list-style-type: none"> - deve ser destino turístico consolidado; - possuir atrativos públicos de caráter permanente, sejam naturais, culturais ou artificiais que identifiquem os segmentos de turismo oficialmente definidos; - possuir, no mínimo, equipamentos e serviços de hospedagem, alimentação, informação e receptivo; - infraestrutura básica e de apoio ao turista; - plano diretor de turismo, revisado a cada três anos; - conselho municipal de turismo, atuante; - população de até 200 mil habitantes (mantendo-se as atuais estâncias com população maior que este limite). <p>2. Município de interesse turístico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - deve apresentar potencial turístico; - possuir serviços de atendimento médico hospitalar; - possuir, no mínimo, equipamentos e serviços de hospedagem no local ou região, alimentação e informação ao turista; - infraestrutura básica; - atrativos turísticos expressivos; - plano diretor de turismo, revisado a cada três anos; - conselho municipal de turismo, atuante.
Fundo e distribuição de recursos	<ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Melhoria das Estâncias, previsto em Constituição Estadual e mantido pelo governo do estado; - destinado a programas de urbanização, melhorias e preservação ambiental; - correspondente a, no mínimo, 10% dos impostos municipais arrecadados pelas estâncias no exercício anterior; - 50% do total distribuído de forma igualitária entre todas as estâncias; - 50% do total distribuído de forma proporcional à arrecadação de cada município. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos, previsto em Constituição Estadual e mantido pelo governo do estado; - destinado a programas de urbanização, melhorias, preservação ambiental, serviços e equipamentos turísticos; - correspondente a, no mínimo, 11% dos impostos municipais arrecadados pelas estâncias no exercício anterior; - 80% do total destinado às estâncias, mantida a distribuição anterior (50% de forma igualitária e 50% proporcional); - 20% do total destinado aos municípios de interesse turístico.
Critérios	<ul style="list-style-type: none"> - critérios definidos legalmente; 	<ul style="list-style-type: none"> - órgão do executivo estadual responsável pelo

observados para classificação em estância	<ul style="list-style-type: none"> - manifestação de órgãos técnicos competentes; - voto favorável da maior parte da Assembleia Legislativa do estado. 	<ul style="list-style-type: none"> turismo manifesta-se a respeito dos projetos recebidos da Assembleia Legislativa; - lei revisional (tríenal) prevê que o órgão do executivo estadual responsável pelo turismo escalone os municípios entre, no máximo, 70 estâncias e 140 municípios de interesse turístico; - lei revisional (tríenal) prevê que até três municípios de interesse turístico possam ser classificados como estâncias, desde que melhor ranqueado do que estas; - critérios definidos para classificação dos municípios turísticos: fluxo turístico permanente; atrativos turísticos; equipamentos e serviços de turismo.
---	--	---

Fonte: organização própria, a partir de SÃO PAULO (1971; 1977; 2015).

2.6.2 Significado das estâncias para o turismo no estado de São Paulo

Quando analisadas a partir de uma concepção de política pública de fomento ao turismo, as estâncias não dispõem de consenso quanto ao alcance de seus resultados e impactos sobre as condições de vida das populações locais. Aulicino (1994), por exemplo, sinaliza o potencial retorno social e econômico que a seleção de uma municipalidade para incorporar o conjunto das estâncias paulistas pode implicar.

Nessa perspectiva, o turismo fomentado pela chancela deste título representa uma possível geração de riqueza, empregos e melhoria nas condições sociais para a população receptora. Entende-se, assim, que o conjunto das estâncias paulistas se relaciona com o turismo de forma globalmente positiva, uma vez que o fomento à atividade acaba gerando melhores condições sociais e econômicas quando comparadas a outros municípios não abrangidos pelo modelo (AULCINO, 1994).

Em contrapartida, uma série de características que têm fundamentado os mecanismos de seleção e suporte desse conjunto de municípios pode representar contradições que permeiam historicamente a formulação dessa política pública. Nessa perspectiva, Fino e Queiroz (2012) lembram que, como o amparo do Estado para o fomento do turismo nos municípios é embasado na capacidade de arrecadação de impostos, as estâncias com menor matriz produtiva e consequente menor geração bruta de receitas acabam por receber um suporte financeiro menor, o que pode levar a uma concentração do repasse de recursos em alguns dos municípios selecionados.

Embora tenham sido revisados recentemente, os critérios definidos legalmente para a classificação de um município paulista como estância também apresentam historicamente características contraditórias. Nesse sentido, Raimundo et. al (2010) apontam que, mesmo antes da normatização dos requisitos estabelecidos na década de 1970, a criação das estâncias não obedeceu critérios claros de categorização, uma vez que não se identifica uma relação entre aspectos geomorfológicos ou de paisagem com uma unidade climática que definisse uma diferenciação desses municípios por este fator.

Assim, diferentemente da realidade europeia¹³, a localização das estâncias climáticas paulistas não constitui um critério objetivo para a elevação de municípios a essa categoria. Ademais, mesmo após a consolidação de uma legislação classificatória específica, nos anos 1970, o critério fundamentado em médias de temperatura também representava fragilidade técnica, uma vez que não é possível identificar uma unidade climática que justificasse a diferenciação desses municípios das demais cidades do estado (RAIMUNDO et al., 2010).

Nesse sentido, frente à dificuldade em definir municípios com padrões de clima muito diferenciados, as estâncias climáticas foram criadas a partir da influência do imaginário dos paulistas, notadamente marcado por um ideário cultural europeu, que considerava, sobretudo os municípios serranos, locais de clima diferenciado. Contribuiu para o processo de criação das estâncias climáticas, ainda, a articulação entre os governantes locais, interessados no aporte de recursos que a concessão do título proporcionaria (RAIMUNDO et al., 2010).

Embora as categorias de estâncias balneárias e hidrominerais contassem com critérios de classificação mais claros, as estâncias turísticas foram definidas em função da presença de atrativos históricos, artísticos, religiosos, naturais ou paisagísticos, também estabelecidos na década de 1970, que podem representar pouco consenso na classificação desses municípios. Devido à diversidade paisagística e cultural das municipalidades paulistas,

¹³ Com efeito, Raimundo et al. (2010) apontam que Cunha está localizada no reverso da Serra do Mar; Santa Rita do Passa Quatro, na Depressão Periférica; Campos Novos Paulista, no Planalto Ocidental; Nuporanga, nas Cuestas Basálticas; Bragança Paulista, no Planalto Atlântico; Caconde, entre Depressão Periférica e Planalto Atlântico; Analândia, entre Depressão Periférica e Cuestas Basálticas; Santo Bento do Sapucaí, Santo Antonio do Pinhal e Campos do Jordão, na Serra da Mantiqueira; Atibaia e Morungaba, no Planalto Atlântico, reiterando que os critérios geomorfológicos não determinam, no caso das estâncias climáticas paulistas, um padrão objetivo para sua classificação. Assim, a clara diferenciação climática e de relevo predominante no continente europeu não se enquadrou adequadamente como critérios para a realidade paulista, onde o relevo é relativamente monótono, com predomínio de planaltos antigos e de baixa altitude e as serras, como a Serra do Mar e da Mantiqueira, são bordas de planaltos antigos, onde o movimento das massas de ar ocasiona uma mudança brusca de temperaturas nos municípios (RAIMUNDO et al., 2010).

os critérios legais têm dado margem ao pleito de um número significativo de cidades para sua elevação à categoria de estância turística (RAIMUDO et al., 2010).

Em adição, as demais categorias de estância também poderiam apresentar características que possibilitessem seu enquadramento como turística. Logo, as dificuldades no caso das estâncias turísticas estão assentadas na existência e na qualidade dos inventários dos atrativos naturais e culturais dos municípios, bem como na capacidade de definir seu potencial de atração de fluxos turísticos à localidade. Neste caso, enfatiza-se a oferta do município e não os projetos específicos de turismo, os eixos de desenvolvimento do estado e a integração entre as diferentes atividades que compõem o setor (RAIMUNDO et al., 2010).

Portanto, para Raimundo et al (2010), o termo estância pode ser considerado obsoleto para diferenciar uma localidade onde existam atividades turísticas. No caso das estâncias hidrominerais, há frágeis instrumentos de proteção das fontes termais. Além disso, o fomento à urbanização, que demonstra ser um eixo norteador ao desenvolvimento desses municípios, pode acarretar o uso e a ocupação do solo sem planejamento adequado, descaracterizando a paisagem e comprometendo a qualidade e quantidade das fontes de água mineral (RAIMUNDO et al., 2010).

Os resultados do levantamento realizado por Ehlers (2007) apontam que, embora as estâncias assumam um compromisso público de conservar seus atrativos históricos, artísticos, religiosos, recursos naturais e paisagísticos, bem como oferecer condições para atividades de lazer, a maior parte desses municípios não tem conseguido manter ou ampliar sua cobertura vegetal¹⁴. Em complemento, a Figura 1 ilustra a trajetória das questões ambientais em âmbito global e os principais atos normativos e institucionais do turismo no Brasil e no estado de São Paulo.

Não obstante a contradição histórica dos critérios classificatórios dos municípios estâncias do estado de São Paulo, o papel representado pelo desenvolvimento do turismo nessas localidades ainda demanda uma reflexão mais aprofundada. Conforme Filho (2006), grande parte das estâncias paulistas não tem a população local sensibilizada e envolvida com as propostas de turismo, além de não apresentar produtos turísticos atrativos

¹⁴ Ehlers (2007) analisou a cobertura florestal Atlântica de 61 municípios estâncias do estado de São Paulo entre 1990 e 1995, concluindo que, em 28 dessas localidades, a cobertura dos remanescentes florestais manteve-se no mesmo nível, enquanto em 25 municípios observou-se uma redução dessa cobertura.

ou complementares que atendam expectativas de públicos cada vez mais diversificados e exigentes.

Em complemento, os resultados da promoção do turismo nessas localidades levam a refletir se as estâncias constituem, de fato, localidades preparadas para o desenvolvimento do turismo. A trajetória dessa política pública já indicava a inadequação dos critérios definidos nos anos 1970 e ainda demonstra ser necessário o acompanhamento dos investimentos realizados pelo Estado nas localidades chanceladas com o título de estâncias (FILHO, 2006).

O quadro das políticas de turismo fundamentadas no fomento ao modelo de estâncias leva ao questionamento de qual é a inserção esperada por parte dessas localidades no desenvolvimento do turismo do estado de São Paulo. Implica, ainda, em refletir quais seriam os condicionantes para a efetiva promoção da atividade turística nessas cidades e quais seriam as características atualizadas que deveriam configurar esta categoria de municípios (RAIMUNDO et al., 2010).

Figura 1: Questão ambiental e políticas de turismo no Brasil e no estado de São Paulo

QUESTÃO AMBIENTAL	Ecodesenvolvimento		Des. sustentável		Economia verde	
	Crescimento População	Conservação Pobreza	Mudanças climáticas Biodiversidade	Ecoeficiência Descarbonização Desmaterialização		
	Poluição nuclear	Tóxicos agrícolas	Petróleo	Aquecimento global Perda biodiversidade Desertificação	ODM (00)	ODS (15)
				Founex (71) Estocolmo (72) Cocoyok (74) Dag-Hammarskjöld (75)	Brundtland (87)	Rio (92) Quioto (97)
					Copenhague (09)	Rio +10 (12)
1920 1930 1940 1950 1960 1970 1980 1990 2000 2010						
POLÍTICAS DE TURISMO BRASIL	Centralização		Atenuação dos desníveis regionais: incentivos fiscais e financeiros		Regionalização	
	Fiscalização e regulamentação	Ampliação e modernização do parque hoteleiro	Fundos de investimento: infraestrutura	Liberação	Polos integrados: expansão infraestrutura Descentralização: escala municipal	Desenvolvimento sustentável Inclusão social: novos segmentos de mercado
POLÍTICAS DE TURISMO ESTADO SP	Leis desarticuladas				Iniciativa privada	
	Código de Águas Minerais (45)	Sec. Negócios de Turismo (65) Cons. Estadual de Turismo (65) Fundo de Melhoria (68)	Lei nº 10426 (71) Lei nº 1457 (77) Fumest (75)	Dade (89) Fundo Melhoria das Estâncias (89)	Cons. Turismo Regional (06) CPETur (09)	Sec. Turismo (11) EC nº 40 e LC nº 1261/2015 Municípios turísticos: Estâncias e MIT
Urbanização, melhorias e preservação ambiental						
emprego, renda e desenvolvimento regional						

Fonte: própria.

PARTE II

Capítulo 3 MATERIAIS E MÉTODOS

O objetivo desta investigação é avaliar o impacto de políticas públicas no campo do turismo sobre indicadores sociais, através de abordagens qualitativas e quantitativas, adotando como objeto de estudo o conjunto dos municípios estâncias do estado de São Paulo. Para tanto, ainda que a avaliação de impacto da intervenção tenha sido realizada por meio de uma ferramenta quantitativa, através do método de diferenças em diferenças (MEYER, 1995), abordagens qualitativas foram empregadas tanto prévia quanto posteriormente: para a definição das variáveis a serem utilizadas nos modelos de avaliação (revisão bibliográfica), para a compreensão dos objetivos da política avaliada (análise documental) e para interpretar os resultados obtidos (aplicação de questionários).

Assim, empreendeu-se uma revisão bibliográfica à luz dos principais autores que tem contribuído para traçar propostas de organização cronológica dos marcos normativos no campo do turismo brasileiro e do estado de São Paulo. No âmbito das macro diretrizes nacionais para o turismo, foi elencado no levantamento bibliográfico o trabalho de estudiosos como Bertha Becker (1996), Mario Carlos Beni (2006), Ivan Bursztyn (2003), Luzia Coriolano (2003; 2006), Rita de Cássia Cruz (2002; 2003), Reinaldo Dias (2003), Cássio Avelino Pereira (1999), Davis Gruber Sansolo (2003), Jorge Antonio Silva (2006) e Julien Marius Thevenin (2011).

Explorando os desdobramentos das políticas públicas de turismo no estado de São Paulo, foram empregadas leituras de autores como Madalena Aulicino (1994), Rachel Brocchi (2008), Karina Solha (2008; 2010), Keila Cavalcanti (2002), Alberto Spínola da Hora (2002), Nilton Filho (2006), Patrícia Fino (2012), Odaleia Queiroz (2012), Sidnei Raimundo (2010), Marcelo de Almeida (2010) e Mariana Aldrigui (2010).

Em adição, realizou-se uma análise documental dos principais instrumentos normativos no campo do turismo, tanto os que concernem às diretrizes da escala nacional quanto os da esfera estadual, sobretudo, no que tange à dimensão dos municípios estâncias. No âmbito federal, foi enfatizada a abordagem dos planos nacionais de turismo, com o objetivo de entender possíveis desdobramentos de seus direcionamentos na escala local.

Na escala estadual, por sua vez, o levantamento bibliográfico foi complementado pela análise dos principais atos normativos, como leis, decretos e manuais de convênio referentes à institucionalização, classificação, operação e objetivos dos municípios intitulados como estâncias em São Paulo. Nesse sentido, foram elencados documentos correspondentes ao quadro normativo do turismo no estado desde a década de 1940 até a recente revisão dos critérios de definição das estâncias, em 2015.

Esta etapa da pesquisa visou, sobretudo, ao melhor delineamento e compreensão do que é proposto aos municípios estâncias como objetivos de uma política pública de turismo. A partir dessas leituras, empreendidas pela revisão bibliográfica e pela análise documental, buscou-se identificar o papel esperado do desenvolvimento do turismo, com especial atenção para as unidades federativas do estado de São Paulo que são abrangidas pela política de estâncias.

Cabe ressaltar que os apontamentos referentes a este estágio da investigação foram conhecidos na primeira parte do trabalho, especificamente naquela correspondente ao Capítulo 2. Com efeito, naquela sessão foram tecidas as principais considerações identificadas na revisão bibliográfica e na análise dos atos normativos que interessam aos objetivos propostos.

Por sua vez, os dados empregados neste estudo se caracterizaram pela coleta em fontes secundárias e foram definidos a partir da realização de uma pesquisa exploratória junto às principais instituições de pesquisa nacional e estadual. Este levantamento teve como objetivo diagnosticar a disponibilidade, periodicidade e regularidade de informações na escala municipal para diferentes aspectos sociais, conforme apresentado em profundidade no item 3.3.

Enquanto método para realizar uma avaliação do impacto da política de turismo vigente no estado de São Paulo, que visa fomentar a atividade por meio da concessão de suporte institucional, técnico e orçamentário aos municípios estâncias, foi empregada a ferramenta conhecida no campo da avaliação de políticas públicas como diferenças em diferenças (MEYER, 1995). Os pressupostos e operação deste método de avaliação, cujo alcance e limitações também são discutidos no item 3.4, visam identificar as alterações provocadas pela política pública avaliada em unidades de análise, correspondentes nesta pesquisa às unidades municipais, ao longo de um determinado período de tempo, conforme é apresentado no item 3.1.

Outro instrumento de coleta de informações correspondeu ao emprego de um questionário aplicado aos representantes de órgãos municipais de turismo nesses municípios (secretarias, departamentos, divisões e outras subdivisões existentes nas prefeituras municipais), detalhadamente discutido no item 3.5. Os resultados alcançados por meio desta ferramenta visaram suportar a elaboração das hipóteses para as inferências acerca do impacto da política analisada, traçadas a partir dos resultados do método de avaliação utilizado.

Dessa maneira, a percepção dos representantes atuais dos órgãos públicos de turismo em municípios estâncias do estado do São Paulo, analisada através de um interrogatório estruturado, apresenta caráter suplementar à avaliação de impacto alcançada pelo método de diferenças em diferenças. A opção pelo emprego conjunto dessas ferramentas pode ser explicada pela necessidade de complementar a abordagem quantitativa da avaliação com ferramentas qualitativas, buscando aprimorar as interpretações dos resultados da avaliação de impacto através da análise dos gestores locais sobre aspectos da política avaliada.

O Capítulo 3 está organizado de forma que inicialmente são apresentados os princípios conceituais e os pressupostos mais relevantes para o emprego do método de diferenças em diferenças (MEYER, 1995) como estratégia empírica para avaliação de impacto. No item 3.1.1, a técnica do pareamento por escore de propensão (ROSENBAUM; RUBIN, 1983) é apresentada como método empregado para um potencial refinamento das análises de impacto de políticas públicas.

Na sequência, é direcionada maior atenção à ordem prática das estratégias metodológicas deste estudo. Com efeito, discute-se no item 3.2 como os grupos de estudo, tratados e controlados, foram definidos, bem como se elaboraram os diferentes cenários para empreender a avaliação realizada. O item 3.3, por sua vez, apresenta as variáveis analisadas tanto como indicadores de impacto da política quanto como variáveis de controle dos modelos.

Cabe ressaltar que este item buscou delinear os apontamentos metodológicos conforme a própria sequência de desdobramentos da pesquisa. Assim, algumas variáveis e estratégias empíricas são apresentadas junto à explicação das limitações de um determinado cenário e a proposta de superação por meio do emprego de outros modelos. Apresentam-se, ainda no item 3.3, as definições das variáveis empregadas ao longo do estudo, de acordo com os recortes conceituais das próprias fontes de dados consultadas.

No mais, no item 3.4 são abordadas algumas considerações acerca das limitações das ferramentas de análise empregadas para a realidade específica que conformou o recorte deste estudo e que podem embasar futuras investigações, bem como orientar outras pesquisas que seguem caminhos metodológicos semelhantes. Por fim, o item 3.5 objetiva descrever a natureza e a aplicação do questionário formulado, enquanto meio para diagnosticar valorações dos representantes municipais de turismo nos municípios estâncias. Discute-se, assim, o escopo das interrogações e sua relação com os resultados alcançados através do emprego do método de diferenças em diferenças.

3.1 O MÉTODO DE DIFERENÇAS EM DIFERENÇAS

Esta investigação emprega o método de diferenças em diferenças (MEYER, 1995), que consiste na análise de uma variável de interesse entre um grupo afetado por uma intervenção (grupo tratado) e outro não impactado (grupo de controle), em períodos anteriores (ex ante) e posteriores (ex post) a este fator. O tratamento se refere, portanto, a um evento exógeno, a exemplo de alterações institucionais, leis ou políticas públicas, que interfere no ambiente em que indivíduos, famílias, organizações ou cidades operam (FOGUEL, 2012c; FREITAS; MENEGUIN, 2013).

A avaliação de impacto de um programa ou política pública tem como objetivo determinar quais mudanças no bem estar do público alvo podem ser atribuídas à intervenção avaliada. Trata-se, portanto, de mensurar, identificando além da existência de mudanças, a sua magnitude; e de estabelecer causalidade, atribuindo à intervenção a responsabilidade em promover o impacto verificado (SCHOR; AFONSO, 2007).

No âmbito da escala das mudanças, o propósito de uma avaliação de impacto é verificar se uma política está alcançando os objetivos definidos e gerando os impactos esperados. A concepção de impacto, a partir da lógica avaliativa, refere-se às diferenças entre a situação das unidades participantes da política após a intervenção desta e a situação que as caracterizariam em sua ausência. Contrasta-se, assim, uma situação real e outra hipotética (BARROS; LIMA, 2012).

Entretanto, as intervenções públicas não são homogêneas e atingem públicos alvos igualmente heterogêneos, o que determina que a magnitude do impacto seja influenciada por parâmetros da política (duração, intensidade, conteúdo e qualidade), pelas características dos possíveis beneficiários e pelo contexto socioeconômico em que ocorre. A avaliação funciona, assim, para entender como a heterogeneidade da intervenção e do público alvo impactam os resultados planejados (BARROS; LIMA, 2012).

O trabalho avaliativo resulta da combinação de apontamentos teóricos com evidências empíricas, não sendo possível estabelecer previamente os pesos da importância para cada uma dessas dimensões (BARROS; LIMA, 2012). Dessa maneira, a avaliação formal consiste no exame sistemático de certos objetos, a partir de procedimentos científicos empregados para coletar e analisar dados e informações sobre o conteúdo, os processos, os resultados e os impactos das intervenções (RAMOS, 2009).

No que se refere às relações de causalidade, por sua vez, o contexto da avaliação sempre tem uma referência à noção de valor. Nesse sentido, a decisão de aplicar recursos públicos em uma intervenção pressupõe validar o valor social no cumprimento de seus objetivos e avaliar significa buscar identificar relações de causa e efeito de uma política pública ou outra intervenção na vida econômica, social ou política (RAMOS, 2009).

Por conseguinte, ainda que a maior parte das intervenções sociais não se caracterize como um experimento, a lógica de causalidade que embasa as pesquisas avaliativas parte desta racionalidade. Como a aleatoriedade não configura o contexto no qual se avaliam a quase a totalidade de políticas públicas, as estratégias metodológicas desses estudos retomam a discussão sobre a necessidade de um grupo de controle, já que a abordagem exclusiva das unidades tratadas dificulta a separação do impacto da política de outros aspectos que interferem nos resultados investigados (RAMOS, 2009).

Com efeito, os estudos avaliativos partem de duas perspectivas metodológicas: os métodos aleatorizados (experimentais) e métodos não aleatórios (não experimentais). Na primeira abordagem, os métodos experimentais selecionam os membros dos grupos de tratamento e controle de maneira randomizada. Neste caso, o impacto do programa é mensurado diretamente pela comparação dos valores médios do indicador de impacto

selecionado como medida de avaliação para ambos os grupos e pela verificação da significância estatística dessas diferenças¹⁵ (SCHOR; AFONSO, 2007).

O procedimento de aleatorização de indivíduos, famílias, cidades ou outras unidades agregadas acaba por configurar dois grupos experimentais: o de tratamento, constituído por unidades que aleatoriamente foram selecionadas para receber a intervenção; e o de controle, formado por unidades de análise também aleatoriamente escolhidas para não receber a intervenção. A randomização garante que os grupos de tratamento e de controle sejam semelhantes em características observáveis e não observáveis, controlando o viés de auto seleção, cuja natureza será abordada adiante, e permitindo que o eventual efeito causal da política seja identificado pela comparação entre os grupos (FOGUEL, 2012b).

O método experimental é considerado procedimento de referência para estabelecer relação de causalidade e determinar o impacto de uma intervenção. Sua vantagem é a simplicidade de aplicação que consiste na comparação entre a média de uma variável de interesse do grupo tratado e a média correspondente do grupo de controle (FOGUEL, 2012a). Em outras palavras, trata-se da aplicação de um teste de diferenças entre médias, também denominado teste de hipóteses, que consiste em verificar se esta diferença amostral é resultante de uma diferença real entre as subpopulações analisadas ou uma diferença provocada por um erro amostral (LEVIN, 1987).

Por outro lado, também há problemas associados ao método experimental, como a variação na composição do grupo tratado ao longo do tempo; a incidência de intervenções similares no grupo de controle; alterações em características internas dos grupos experimentais; perda de observações de um conjunto de indivíduos da amostra entre o período anterior e posterior à política; e possíveis externalidades, positivas ou negativas, que também podem impactar as unidades não tratadas (FOGUEL, 2012b).

A outra perspectiva metodológica corresponde aos métodos não experimentais, nos quais a seleção dos grupos de tratamento e de controle não ocorre de maneira aleatória e, diferente do método experimental, não se dispõe de um grupo de controle configurado automaticamente. Nesses casos, não é possível garantir que o impacto de um indicador seja

¹⁵ Em termos práticos, nos métodos experimentais, o impacto do programa é indicado por uma diferença estatisticamente significativa entre as médias amostrais dos grupos de tratamento e de controle após a intervenção ser implementada. Para um determinado indicador, a média do grupo tratado é estatisticamente diferente da média do grupo controle quando se localiza fora do intervalo de confiança deste (SCHOR; AFONSO, 2007).

decorrente do programa, já que outros fatores podem influenciar a variação do indicador de interesse (SCHOR; AFONSO, 2007).

Trata-se, portanto, de um grupo de controle, cujas características são diferentes do grupo tratado e podem afetar a variável analisada. Para tanto, emprega-se a regressão linear como instrumento estatístico para avaliar dados dos dois grupos, com o objetivo de isolar as características que podem tornar os grupos diferentes e afetar o indicador de interesse, tornando-os, assim, idealmente semelhantes (SCHOR; AFONSO, 2007).

O conceito de regressão pressupõe a relação estatística entre duas ou mais variáveis que pode ser analisada através de um diagrama de dispersão, representado por um gráfico cartesiano no qual cada eixo corresponde às variáveis correlacionadas. Em geral, o eixo das ordenadas indica valores da variável dependente, enquanto o das abscissas da variável independente. Em uma regressão linear, a partir do diagrama de dispersão, obtém-se uma linha ou reta por meio de uma equação da regressão, também denominada de reta dos mínimos quadrados ou reta de ajuste (TIBONI, 2003).

A dimensão conceitual da regressão consiste em prever o valor de uma variável dependente a partir de uma ou mais variáveis independentes, cujos escores se compactam em torno de uma reta imaginária e estarão melhores ajustados quanto mais concentrados estiverem em torno dessa linha. Portanto, a reta da regressão é uma reta interpolatriz que apenas sintetiza uma tendência e permite uma generalização, sob a forma de uma equação, como se todos os pontos estivesse alocados sobre ela¹⁶ (LEVIN, 1987).

Existe, ainda, uma corrente na literatura de avaliação que se refere aos métodos não experimentais como experimentos naturais. Estes ocorrem quando um fenômeno exógeno, como mudanças institucionais, legislativas, em políticas governamentais ou elaboração e implementação de políticas públicas, alteram o ambiente em que indivíduos, famílias, empresas e cidades operam (NOGUEIRA; MENEZES, 2012).

Estes estudos foram pioneiramente discutidos em Meyer (1995), que apontou os esforços das pesquisas avaliativas, sobretudo no campo econômico, em adotar a linguagem

¹⁶ Com efeito, nas estimativas de impacto a partir das regressões de diferenças em diferenças, obtém-se além dos coeficientes de impacto das variáveis, coeficientes de determinação do ajuste do modelo, como o r-squared (r^2) e o adjusted r-squared (r^2 ajustado), que estabelecem a estimativa de quanto da variação observada na variável dependente (y) pode ser atribuída à variação observada para as variáveis independentes (x) consideradas no modelo adotado (KATCHOVA, 2013).

e abordagem conceitual dos experimentos aleatorizados¹⁷. Assim, os chamados experimentos naturais examinam os resultados para medidas de observações em grupos de tratamento e de comparação que não são randômicos. Esta estratégia empírica demanda, naturalmente, grande atenção e esforço à configuração de grupos de comparação adequados (MEYER, 1995).

Por outro lado, mesmo Meyer (1995) reconhece que o termo experimentos naturais, usualmente empregado na economia, pode não ser o mais adequado, por sugerir equivocadamente que estes estudos são experimentos ou ocorrem espontaneamente. No campo econômico, entretanto, não se estabeleceu uma nomenclatura específica para abordar estudos convencionais, nos quais o processo que determina o comportamento das variáveis de interesse não é conhecido ou modelado (MEYER, 1995). Dessa maneira, nesta investigação optou-se pela referência aos estudos avaliativos não aleatórios como métodos não experimentais, em preferência ao termo que os reconhece como experimentos naturais.

Mudanças políticas, programas governamentais e outros eventos podem representar uma mudança exógena em variáveis de interesse eventualmente impactadas por essas alterações. Recentemente, os estudos baseados em variação exógena têm sido empregados para analisar uma ampla gama de questões e, mesmo quando esses desenhos de pesquisa não são conclusivos, têm permitido um melhor delineamento da variedade de explicações alternativas para as mudanças exógenas verificadas (MEYER, 1995).

Uma das principais preocupações com os métodos não experimentais, portanto, é a elaboração de um desenho de pesquisa que garanta a validade interna e externa da avaliação. A validade interna representa a identificação correta da intervenção como efeito causal em uma realidade analisada, enquanto a validade externa corresponde à capacidade em se estender os resultados da avaliação para além de seu contexto, generalizando as estimativas de impacto da política para outras populações ou momentos no tempo (FOGUEL, 2012a).

¹⁷ Atribui-se a Meyer (1995) o pioneirismo na discussão sobre abordagens de pesquisas não aleatorizadas que empregam quadros e referências conceituais do campo dos experimentos aleatórios. Como efeito, Meyer (1995) elenca exemplos de questões não aleatorizadas para as quais a perspectiva dos experimentos naturais começou a ser empregada: estudos sobre os efeitos de programas de segurança social sobre emprego e rendimento; do serviço militar sobre ganhos das famílias; de mudanças legislativas sobre o salário mínimo; do fluxo imigrante sobre taxas de emprego e salários; do tamanho da família sobre as decisões familiares; da reforma em leis de imposto sobre investimento e trabalho; de programas de suporte médico sobre a saúde de famílias; e da liquidez sobre taxas de investimento. A maior parte dos exemplos citados por Meyer (1995) se referem a estudos da década de 1990, ainda que o autor reconheça a antecedência de pesquisas com abordagem de experimentos naturais nas décadas de 1950 e 1960. Sem deixar de reconhecer estes estudos, neste trabalho abordaremos Meyer (1995) como referência dos métodos não experimentais e, sobretudo, do método de diferenças em diferenças.

Nesse sentido, a estimativa incorreta do impacto de uma intervenção devido à correlação entre o tratamento e um vetor de variáveis não observáveis no desenho da avaliação recebe o nome, dentro da literatura avaliativa, de auto seleção e sua magnitude é conhecida como viés de seleção. A auto seleção pode afetar as variáveis do estudo, dificultando o isolamento do efeito causal da política (FOGUEL, 2012b).

Para mitigar o viés de seleção, gerado pelas características que tornam os grupos de tratamento e de controle não comparáveis, podem ser empregadas diferentes ferramentas metodológicas que configuram o quadro dos métodos não experimentais. Dentre estas, as mais usuais em estudos de avaliação são o método da regressão descontínua, o de variáveis instrumentais, o método de diferenças em diferenças e o de pareamento por escore de propensão (RAMOS, 2009).

O método da regressão descontínua visa a explorar a existência de descontinuidades nos critérios de elegibilidade de programas e políticas para conformar grupos de tratamento e controle. Fundamenta-se na hipótese de que as unidades não elegíveis próximas a uma linha de corte são comparáveis, tanto nas características observáveis quanto nas não observáveis, às unidades tratadas também próximas a esta linha (FOGUEL, 2012c).

Como as unidades são consideradas comparáveis, a única diferença entre tratados e controle passa a ser a própria participação na intervenção, eliminando o viés de seleção. Assim, no método de regressão descontínua, a hipótese de que não há descontinuidades marcantes na variável de interesse em torno da linha de corte para o grupo controle faz com que a diferença na variável de interesse indique o impacto causal do programa (FOGUEL, 2012c).

O método das variáveis instrumentais, por sua vez, procura encontrar um instrumento, ou variável, que influencie a inclusão da unidade no grupo tratado e, ao mesmo tempo, não esteja correlacionada com as características não observadas que afetam a variável de estudo. Trata-se, portanto, de uma variável que se correlaciona com o tratamento, mas não se correlaciona com o viés de seleção (FOGUEL, 2012a).

Assim, quando uma variável instrumental afeta a participação na política sem estar correlacionada com características não observadas, este instrumento corrige o viés de seleção e permite identificar o efeito causal da intervenção. Entretanto, além de depender do

contexto da política, não é possível testar a validade da hipótese de que o instrumento não se correlaciona, de fato, com as características não observáveis das unidades (FOGUEL, 2012a).

Para descrever o método de diferenças em diferenças e, posteriormente, seu emprego em conjunto com o pareamento por escore de propensão, como técnicas componentes do quadro de métodos não experimentais e como bases empíricas da avaliação empreendida nesta pesquisa, reconstituiu-se a análise realizada por Meyer (1995), a partir da distinção do que o autor denomina de desenho de avaliação ex ante e ex post de um grupo único daquele que o mesmo aponta como desenho de avaliação ex ante e ex post com um grupo de comparação. Este último desenho tem sido reconhecido na literatura avaliativa como método de diferenças em diferenças (MEYER, 1995).

A primeira abordagem corresponde ao desenho de pesquisa com dados ex ante e ex post de um grupo de unidades de análise atendidas por uma política. Ex ante se refere ao período anterior à intervenção e ex post ao período posterior, ao passo que unidades de análise indicam a esfera para a qual se recolhem observações, como indivíduos, grupos, comunidades, cidades, regiões etc. Ainda que possa ser apropriado em algumas situações, não se credita a esta abordagem grande alcance em sua capacidade de definir inferências válidas (MEYER, 1995).

O uso de apenas um grupo, ex ante e ex post ao tratamento, requer circunstâncias especiais, como a necessidade de evidências fortes de que os dois grupos seriam comparáveis ao longo do tempo na ausência do tratamento. Nesse sentido, uma forma de avaliar a importância dos riscos desse modelo à validade interna do desenho é examinar os resultados para grupos semelhantes que não receberam o tratamento, mas presumem-se também sujeitos às mesmas influências que o primeiro grupo sofre (MEYER, 1995).

A abordagem conhecida como diferenças em diferenças, por sua vez, é empregada quando dados anteriores e posteriores ao tratamento estão disponíveis e se identifica um grupo que não recebe o tratamento, mas está sujeito à parte ou a todas as outras influências que afetam o grupo tratado (MEYER, 1995). No entanto, enquanto método não experimental, as diferenças em diferenças também requerem pressupostos não testáveis e são questionadas pela dificuldade e impossibilidade em se controlar todas as variáveis relevantes (RAMOS, 2009).

Dessa maneira, este método consiste na avaliação de impacto de uma intervenção através de uma dupla diferença: a observada entre duas populações, sendo uma tratada e outra não tratada; e a observada em estágios anteriores (ex ante) e posteriores (ex post) ao tratamento. Tem como pressuposto inicial, portanto, a existência de um grupo tratado e outro controle (FREITAS; MENEGUIN, 2013), para os quais se dispõem de informações em períodos anterior e posterior à intervenção (SCHOR; AFONSO, 2007).

Esses pressupostos básicos determinam o emprego do método de diferenças em diferenças com dados em painel, comportando a existência de um termo invariante no tempo para cada unidade observada. Assim, este termo é eliminado no cômputo da diferença temporal para cada unidade, captando as características não observadas que são constantes ao longo do período analisado (FOGUEL, 2012c).

Pode-se considerar que a principal hipótese do método de diferenças em diferenças é que a trajetória observada para a variável de impacto no grupo de controle reflete o que ocorreria com o grupo de tratamento na ausência da intervenção. Ainda que não seja um pressuposto testável, uma inferência de sua validade é dada pela semelhança no comportamento desta variável no estágio anterior à intervenção, sem significar que os grupos apresentam necessariamente o mesmo valor para a variável de interesse. Pressupõe-se, assim, que se as trajetórias dos dois grupos são semelhantes ex ante, então, o grupo de controle representará de maneira adequada o grupo de tratamento na ausência da intervenção (FOGUEL, 2012c).

Em adição, também se pressupõe que a composição dos grupos de tratamento e controle não será alterada de maneira significativa ao longo do tempo e também que estes grupos não serão afetados de forma heterogênea por mudanças que ocorram após a intervenção (NOGUEIRA; MENEZES, 2012). De fato, mudanças idiossincráticas em um dos grupos poderiam ser captadas erroneamente como efeito da intervenção (FOGUEL, 2012c).

A partir destes pressupostos, um componente importante do método de diferenças em diferenças consiste na escolha de variáveis com finalidade comparativa para responder questões contrafactuals (RAMOS, 2009). Estas questões correspondem a inferir o que ocorreria com o grupo tratado caso não recebesse o tratamento e esta inferência ocorre de maneira hipotética, uma vez que não é possível observar, simultaneamente, as unidades de análise em situação de tratamento e não tratamento (SCHOR; AFONSO, 2007).

Idealmente, o melhor grupo de controle para um grupo tratado seria conformado pelas próprias unidades tratadas na condição de ausência do tratamento e mantidas as demais variáveis intervenientes. Porém, pelo fato de as intervenções serem mutuamente exclusivas, uma etapa fundamental da avaliação é definir um grupo de unidades não tratadas que represente, de forma adequada, uma situação de não tratamento. Espera-se, assim, que o grupo de controle represente o contrafactual do grupo de tratamento (FOGUEL, 2012c).

O conceito de grupo de controle adequado, por sua vez, envolve a adoção de hipóteses e procedimentos que visam à minimização do viés de seleção, ou seja, do conjunto de características que tornam os grupos diferentes (FOGUEL, 2012c). O viés de seleção tende a prejudicar a validade das inferências a partir do contrafactual representado pelo grupo de controle, uma vez que as interações entre o tratamento e variáveis omitidas podem tornar os grupos diferentes ao longo do tempo. Assim, grupos tratados e não tratados semelhantes tornam estas interações enviesadas menos prováveis (MEYER, 1995).

A maneira mais simples pela qual o estimador do método de diferenças em diferenças tem sido representado é através de uma dupla diferença das médias amostrais da variável de resultado que indica a diferença temporal do que ocorreu com o grupo tratado, descontada a mesma diferença computada para o grupo de controle. Dessa forma, a diferença efetivamente observada para o grupo de tratamento e a variação contrafactual representada pelo grupo de controle indica o efeito causal da intervenção (FOGUEL, 2012c).

Adotando-se uma política pública como intervenção, busca-se isolar seu efeito pela comparação entre a variação observada em um indicador de impacto no grupo tratado ex ante e ex post à política frente àquela verificada para o grupo de controle selecionado nestes dois momentos. A diferença efetivamente constatada para o grupo tratado e o contrafactual fornecido pelo controle é assumida como efeito causal da política, conforme esquematizado no Quadro 4.

Quadro 4 – Variação de um indicador de impacto em diferenças em diferenças

	ex ante	ex post	diferenças (tempo)
grupo tratado	gt 0	gt 1	gt 1 - gt0
grupo controle	gc 0	gc 1	gc 1 - gc0
diferenças (grupos)	gt0 - gc0	gt1 - gc1	(gt1 - gc1) - (gt0 - gc0) ou (gt1 - gt0) - (gc1 - gc0)

Fonte: elaboração própria, com base em FOGUEL (2012c); SCHOR; AFONSO, (2005).

No Quadro 4, as diferenças em diferenças de um indicador de impacto são dadas pela equação 1:

$$(gt1 - gc1) - (gt0 - gc0) \text{ ou } (gt1 - gt0) - (gc1 - gc0) \quad [1]$$

Em que:

I ; 0 – indicam o estágio ex post (posterior) e ex ante (anterior) à política, respectivamente;

gt ; gc – apontam a média amostral do indicador analisado para o grupo tratado e de controle, respectivamente.

No entanto, cabe ressaltar que são empregados valores amostrais e objetiva-se isolar o efeito da política de outros fatores explicativos da variação do indicador de impacto. Assim, o método de diferenças em diferenças, sobretudo como um método não experimental, emprega a regressão múltipla como ferramenta de análise estatística (FOGUEL, 2012c; SCHOR; AFONSO, 2005).

O formato da regressão de diferenças em diferenças pode ser representado através da equação 2:

$$y = g0 + g1(\text{política}) + g2(\text{depois}) + g3(\text{política} * \text{depois}) + g4(\text{outros fatores}) + \varepsilon \quad [2]$$

Em que:

y – indicador para o qual se busca identificar o impacto da intervenção;

gn , onde $n=1,2,3,\dots,n$ – coeficientes que estimam a magnitude de cada fator sobre o indicador de impacto;

ϵ – termo de erro associado ao modelo, por conta de variáveis omitidas na análise.

Em [2], os fatores *política* e *depois* são considerados variáveis dummies¹⁸ que assumem sempre valor 1 ou 0 quando se trata de grupo tratado ou controle e quando se considera o momento ex post e ex ante à política, respectivamente. Assim, $g0$ será o valor esperado para a variável estudada quando se analisa o grupo controle antes da intervenção, funcionando como padrão de comparação, enquanto $g1$ indica o impacto de pertencimento ao grupo tratado, $g2$ o de se estar no momento ex post e $g3$ o impacto ex post em y no grupo tratado comparado ao controle.

Neste sentido, $g3$ é o produto da interação entre as dummies *política* e *depois* e indica as diferenças em diferenças. Estão associados, ainda, *outros fatores* que podem impactar o indicador, bem como um termo de erro ϵ decorrente da impossibilidade de se isolar todas as variáveis intervenientes sobre o comportamento de y . Os coeficientes gn devem ser analisados em conjunto com seu intervalo de confiança, com a finalidade de verificar se o mesmo é estatisticamente diferente de zero e, portanto, se a variável a ele associado é estatisticamente significativa (SCHOR; AFONSO, 2005).

Considerando-se o conjunto de pressupostos que sustentam as estratégias empíricas do método de diferenças em diferenças, Meyer (1995) sugere algumas evidências para garantir a comparabilidade entre os grupos e inferir o impacto decorrente da intervenção avaliada. Uma dessas estratégias é o emprego de múltiplos grupos de comparação como forma de reduzir o peso do viés de seleção na conformação de um único grupo de comparação (MEYER, 1995).

Também é sugerido o emprego de diferentes períodos de tempo antes e depois da intervenção, sendo que séries temporais mais longas permitem examinar se os grupos de tratamento e de controle tendem a apresentar movimentos paralelos, indicando ausência de interações entre o tratamento e outras variáveis omitidas. Em complemento, propõe-se o

¹⁸ Também referenciadas como variáveis binárias. Assumem valores 0 e 1, conforme categorias propostas nos estudos. Em geral, nos estudos de avaliação de impacto, as variáveis dummies assumem valor 0 para unidades não tratadas e 1 para unidades tratadas, bem como valor 0 para o momento ex ante e 1 para o momento ex post. Trata-se, portanto, de uma maneira de abordar quantitativamente uma informação qualitativa.

emprego de múltiplos grupos de tratamento como forma de comparar o efeito do tratamento em localizações, momentos, estágios e durações da política diversificadas (MEYER, 1995).

Por fim, Meyer (1995) sinaliza que o contexto de políticas governamentais é uma situação favorável para as abordagens dos métodos não experimentais, uma vez que os grupos não impactados pela política constituem os próprios grupos de controle. Além disso, dados *ex ante* e *ex post* podem evitar a influência de fatores de mudança lenta que determinam as decisões políticas (MEYER, 1995).

O método de diferenças em diferenças tem aplicabilidade ampla e seu emprego tem ocorrido de maneira isolada ou em combinação com outros métodos (FOGUEL, 2012c). Uma das formas de uso complementar das diferenças em diferenças é a partir da ferramenta conhecida como pareamento por escore de propensão (*propensity score matching*). Esta ferramenta foi descrita em trabalho seminal por Rosenbaum e Rubin (1983) e é abordada na sequência.

3.1.1 Diferenças em diferenças com pareamento por escore de propensão

O pareamento é proposto como ferramenta metodológica de avaliação cujo objetivo é reduzir o viés de seleção em estudos que visam estimar os efeitos do tratamento a partir de um quadro de dados não randomizados (ROSENBAUM; RUBIN, 1983). O viés de seleção também pode ser definido como a diferença entre os resultados de unidades tratadas e não tratadas na ausência do tratamento (GRILLI; RAMPICHINI, 2011).

Rosenbaum e Rubin (1983) reconhecem que as inferências sobre os efeitos de um tratamento sempre envolvem especulações sobre o impacto que a intervenção teria sobre uma unidade tratada. Em última instância, o problema da especulação é um problema de falta de dados, já que não se observa o tratado na condição de não tratado no mesmo momento do tempo (ROSENBAUM; RUBIN, 1983).

O pareamento é uma maneira de tentar corrigir a estimativa dos efeitos de tratamento controlando a existência de fatores covariados e se fundamenta na ideia de que o viés é reduzido quando a comparação dos resultados ocorre por meio de unidades tratadas e não tratadas que são o mais semelhante possível. Uma vez que o pareamento realizado com

base em um vetor muito amplo de características observadas é impraticável, até mesmo pela impossibilidade de controlar todas as variáveis intervenientes, o método do pareamento propõe resumir as características pré tratamento de cada sujeito a uma variável única, o escore de propensão, tornando o pareamento executável (BECKER; ICHINO, 2002).

Trata-se, entretanto, de reduzir e não de eliminar o viés de seleção, uma vez que o viés gerado por fatores não observados pode continuar existindo. Assim, a capacidade do método em reduzir o viés de seleção está relacionada diretamente às variáveis de controle sobre as quais se calcula o escore de propensão para realizar o pareamento (BECKER; ICHINO, 2002).

O método do pareamento busca tornar o grupo tratado semelhante a um grupo de não tratados, com base em um conjunto de características observadas dos indivíduos e a partir da hipótese de que, considerando-se essas variáveis, o indicador de resultado se torna independente da incidência ou ausência da intervenção política, minimizando o viés de seleção. O escore de propensão é a maneira mais utilizada e conhecida para tornar os grupos semelhantes em características observadas, estando fundamentado na presunção de que a probabilidade de uma unidade de análise receber o tratamento depende apenas desse conjunto de variáveis (FOGUEL, 2012a).

Uma vez estimada essa probabilidade, o pareamento entre as unidades dos grupos de tratamento e controle é realizado a partir da semelhança dessa estimativa, supondo-se que, diante de probabilidades semelhantes, as unidades pareadas, tratadas e não tratadas, tornam-se comparáveis e, assim, é possível estimar o efeito causal da intervenção. Como também observado no método de diferenças em diferenças, a hipótese de que o conjunto de características observáveis é suficiente para contornar o viés de seleção não é testável a partir dos dados disponíveis, sendo necessário assumir hipóteses para realizar as estimativas (FOGUEL, 2012a).

Assim, pressupõe-se que cada unidade no grupo de tratamento teria um par no grupo de controle, capaz de representar o resultado do tratado na ausência do tratamento, aceitando-se que ao comparar duas unidades de análise, uma tratada e outra não tratada, com as mesmas características observadas, o único fator diferenciador dos resultados é a participação ou não participação no grupo atendido pela política. O contrafactual, no pareamento, é dado pelo resultado da unidade não tratada pareada com a unidade tratada a partir de um vetor de características observadas (PINTO, 2012).

Empregado quando os grupos de tratamento e de controle não foram selecionados de forma aleatória, podendo existir viés nos resultados responsável por tornar os grupos incomparáveis, o método do pareamento visa encontrar um grupo de unidades comparáveis entre essas duas subpopulações (RAMOS, 2009). Trata-se, portanto, de um método de amostragem que parte de uma reserva relativamente grande de potenciais unidades de controle para produzir um grupo de tamanho modesto no qual a distribuição das variáveis correlacionadas é similar à distribuição no grupo tratado (ROSENBAUN; RUBIN, 1983).

Satisfeita a hipótese de balanceamento, as observações com o mesmo escore de propensão devem ter a mesma distribuição de características observadas e não observadas, de forma independente do status de tratamento. Logo, para um mesmo escore de propensão, a exposição ao tratamento passa a ser considerada aleatória e, portanto, unidades tratadas e não tratadas devem ser, em média, idênticas e comparáveis (GRILLI; RAMPICHINI, 2011).

No que diz respeito às etapas sequenciais, a metodologia do pareamento por escore de propensão se inicia com a própria definição dos grupos de tratamento e de controle. Neste contexto, o tratamento é uma variável binária que determina se a unidade observada é tratada ou não. Posteriormente, é estimado um modelo probit ou logit¹⁹ para computar a propensão das unidades observadas serem definidas como tratadas. Esta estimativa é realizada a partir do emprego de um conjunto de variáveis que afetam a probabilidade destas unidades receberem o tratamento (KATCHOVA, 2013).

O escore de propensão, ou *propensiy score*, é definido como a probabilidade condicional de receber a intervenção dado um conjunto de características prévias ao tratamento, podendo pode ser representado pela equação que segue:

$$p(X) = Pr(D = 1 | X) = E(D | X) \quad [3]$$

Em que:

p – escore de propensão

¹⁹ Modelos logit e probit são modelos não paramétricos, empregados a partir de seleções não aleatórias (PINTO, 2012). Nos modelos de regressão probit ou logit a variável dependente é a incidência da intervenção considerada (=1, para tratados; =0, para controle), utilizando as variáveis observadas como preditoras para obter a probabilidade de receber o tratamento para cada unidade de análise tratada e de controle (RAMOS, 2009).

Pr – probabilidade de receber o tratamento

D = 1 – indicador de exposição ao tratamento

X – vetor multidimensional de características pré tratamento

E – efeito do tratamento considerando a propensão a recebê-lo mediante um vetor de características observadas pré tratamento

Na sequência, as unidades observadas são pareadas nos grupos de tratamento e de controle, com base em seus escores de propensão, empregando-se diferentes métodos que serão descritos adiante. Definidas as unidades pareadas, o efeito do tratamento é calculado, comparando os resultados de um indicador de interesse entre as unidades tratadas e não tratadas, após o pareamento (KATCHOVA, 2013).

Os modelos logit e probit são modelos de resultado binário, sendo que nesta pesquisa interessam os resultados que diferenciam tratados e não tratados. Assim, a variável dependente (*y*) é uma resposta binária que assume os valores 1 (para tratados) e 0 (para não tratados). Nos modelos de resultado binário, estima-se a probabilidade de *y*=1, ou seja, de a unidade de análise receber o tratamento, como uma função de variáveis independentes (KATCHOVA, 2013).

O método de pareamento por escore de propensão se fundamenta, assim, em um conjunto de características observadas que definem, em tese, a probabilidade de uma unidade observada receber o tratamento. Este conjunto de características também é referenciado como dimensão do vetor *x* e tende a dificultar o pareamento entre unidades tratadas e não tratadas quanto maior sua amplitude, já que se torna menos provável encontrar a contraparte das unidades tratadas no grupo controle quanto mais variáveis compuserem a dimensão desse vetor (PINTO, 2012).

Com efeito, Rosenbaum e Rubin (1983) sugerem efetuar o pareamento a partir de uma função dessas características observadas, que resume as informações contidas no vetor *x*. Essa função de probabilidade consiste, portanto, na própria definição de escore de propensão (ROSENBAUM; RUBIN, 1983).

A técnica do escore de propensão se baseia no teste de balanceamento das propensões a receber o tratamento, a partir de um vetor de características que determinam essa

probabilidade. O teste consiste em verificar se os escores de propensão são os mesmos nos grupos de tratamento e de controle, descartando as unidades mais distantes até se obter um equilíbrio nas observações. A partir deste balanceamento, torna-se possível comparar as unidades pareadas nos dois grupos (RAMOS, 2009).

A literatura da área indica dois pressupostos básicos para o emprego deste método. O primeiro deles é a condição de não confundimento, ignorabilidade ou seleção nos variáveis, representada pela independência entre o tratamento e os resultados, condicionada às características observadas (GRILLI; RAMPICHINI, 2011; KATCHOVA, 2013). Essa hipótese sugere que ao considerar todas as características observáveis que afetam o resultado potencial na ausência do tratamento e que também afetam a inclusão ou não da unidade observada no conjunto de tratados, o indicador de interesse se torna independente do tratamento (PINTO, 2012).

O segundo pressuposto é a condição de balanceamento, ou suporte comum, que determina que, dado um mesmo escore de propensão, a definição do tratamento é independente das características observadas (BECKER; ICHINO, 2002). Nesse sentido, para estimar o efeito do tratamento é necessário que cada unidade tratada apresente um par no grupo de controle, cujo resultado indica o que ocorreria com o primeiro na ausência da intervenção considerada. Logo, a região do vetor x que abrange as características dos tratados deve representar concomitantemente as características dos não tratados (PINTO, 2012).

O suporte comum atua, assim, como uma restrição que implica que o teste da propriedade de balanceamento é realizado somente sobre as observações cujo escore de propensão pertença à intersecção dos suportes da propensão de tratados e não tratados. Essa restrição tende a refinar a qualidade dos pareamentos para estimar o efeito médio do tratamento (BECKER; ICHINO, 2002).

De fato, como os estudos avaliativos buscam desenhar inferências causais de uma intervenção na tentativa de responder o que ocorreria se as observações coletadas em um estado fossem analisadas em outro estado hipotético, as comparações realizadas tendem a se tornar problemáticas porque requerem diferentes pressupostos. O pareamento, enquanto estimativa não paramétrica, compara a distribuição de variáveis observáveis selecionadas para unidades em um estado de comparação com a respectiva distribuição de indivíduos em seu estado original (LECHNER, 2000).

No entanto, o pareamento também pode ser enviesado, uma vez que a observação pareada pode não ser suficientemente similar à unidade comparada. Para corrigir o viés, admite-se como um de seus pressupostos a redefinição da estimativa do efeito da intervenção, considerando-se somente a parte comparável dos grupos de tratamento e controle, correspondente à região de suporte comum (LECHNER, 2000).

Para defini-la, entretanto, descartam-se as unidades cujos escores estejam muito distantes da média dessas propensões, conforme o método de pareamento selecionado. Nesse sentido, bons pares podem ser perdidos próximos aos limites da região do suporte comum e a exclusão pode reduzir significativamente a amostra (RAMOS, 2009).

Além disso, o estimador de pareamento é sensível à escolha das variáveis que compõem o vetor de características observadas. Quando esse conjunto abrange um número grande de variáveis explicativas, pode-se violar a hipótese de sobreposição, ao passo que quando é conformado por um número limitado de variáveis, pode-se violar a hipótese de não confundimento (seleção nos observáveis) (PINTO, 2012).

Dessa maneira, o conjunto de variáveis explicativas deve incluir os fatores observáveis que influenciam a inclusão da unidade de análise como unidade tratada e que são, simultaneamente, correlacionadas com os resultados potencias dessas unidades. Ainda que esse critério atenda à hipótese de seleção nos observáveis, a sobreposição pode ocorrer para apenas uma região do vetor x , a região de suporte comum. O pareamento assume que ao controlar essas características, comparam-se grupos semelhantes que se diferenciam apenas pelo fato de um deles ser tratado e o outro não (PINTO, 2012).

Ao se basear em características observáveis, a técnica do pareamento apresenta uma limitação relacionada às próprias características não observadas que podem influenciar a conformação dos grupos de tratamento e de controle. As características não observadas são fatores imensuráveis que geram o problema da endogeneidade, representado por variáveis omitidas correlacionadas às variáveis incluídas no modelo e que afetam, portanto, o efeito da intervenção (RAMOS, 2009).

O problema da endogeneidade ocorre porque não é possível explicar, de forma completa e acabada, todos os fatores que determinam uma unidade de análise se tornar tratada e outras não. Quando esses fatores se correlacionam com variáveis observadas e incluídas no modelo, gera-se uma correlação espúria entre a intervenção e o indicador de interesse,

causando viés na análise. Por outro lado, os estudos avaliativos têm enfatizado que estratégias empíricas que conseguem controlar as características observadas e que obtêm informações sobre os grupos de tratamento e controle de forma semelhante podem resultar em estimadores de impacto confiáveis (RAMOS, 2009).

Grilli e Rampichini (2011) sinalizam que a escolha das variáveis incluídas em um modelo de escore de propensão é embasada em teorias, achados empíricos prévios ou testes estatísticos. Este arcabouço orienta que somente variáveis que influenciam simultaneamente o status de tratamento e os resultados potenciais devem ser incluídas. Assim, somente variáveis não afetadas pelo tratamento devem ser incorporadas ao modelo de escore de propensão, seja pela inclusão de variáveis fixas ao longo do tempo ou por medidas anteriores à intervenção (GRILLI; RAMPICHINI, 2011).

Portanto, o resultado do pareamento por escore de propensão é uma estimativa do efeito médio do tratamento sobre uma população ou do efeito médio sobre uma parcela desta população que foi tratada. Nesse sentido, emprega-se o termo ATE (*Average Treatment Effect*) para avaliações do efeito médio esperado nos resultados de unidades de análise quando a população foi definida de maneira aleatória (GRILLI; RAMPICHINI, 2011). Nestes casos, o efeito médio do tratamento é a diferença entre os resultados de observações de unidades tratadas e não tratadas (KATCHOVA, 2013).

Já o termo ATT (*Average Treatment on the Treated*) é empregado para explicitar os efeitos em indivíduos sobre os quais o tratamento foi, de fato, direcionado não aleatoriamente (GRILLI; RAMPICHINI, 2011). Esse efeito, por sua vez, é a diferença entre os resultados de observações das unidades tratadas e os resultados dessas unidades caso não fossem tratadas (KATCHOVA, 2013).

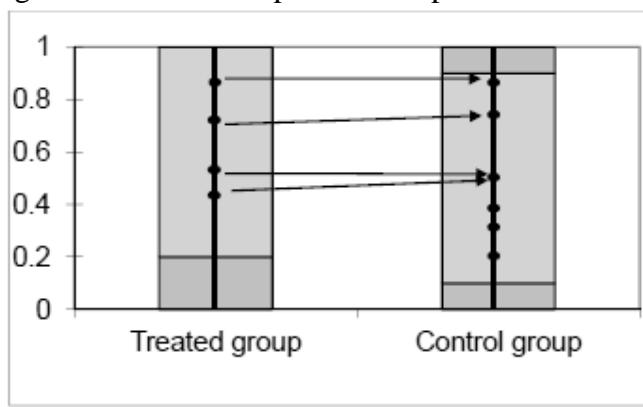
O efeito médio sobre os tratados (ATT) é identificado quando os resultados das unidades de análise tratadas e não tratadas não diferem na ausência do tratamento. Esta situação é garantida em experimentos aleatórios, porém, em estudos não experimentais é necessário assumir alguns pressupostos para lidar com este problema (GRILLI; RAMPICHINI, 2011).

Contudo, a estimativa do escore de propensão não é suficiente para estimar o efeito médio da intervenção sobre as unidades tratadas (ATT)²⁰, uma vez que a probabilidade em se observar duas unidades com exatamente o mesmo valor de propensão é quase nula, dada à natureza contínua desta variável. Com efeito, diferentes métodos têm sido propostos para superar esta limitação, sendo os mais encontrados os pareamentos por vizinho mais próximo (*nearest neighbor matching*), por radar (*radius matching*), de kernel (*kernel matching*) e por estratificação (*stratification matching*) (BECKER; ICHINO, 2002; GRILLI; RAMPICHINI, 2011; KATCHOVA, 2013).

Becker e Ichino (2002) ressaltam que estes métodos enfatizam diferentes aspectos na composição do quadro de pares para estimar o efeito médio de um tratamento e não se trata de definir um método como superior ao outro. Por outro lado, a análise conjunta destes métodos pode se constituir uma forma de robustez das estimativas resultantes do pareamento (BECKER; ICHINO, 2002).

O método do vizinho mais próximo consiste em selecionar para cada unidade tratada uma unidade de controle que tenha o escore de propensão mais próximo. O pareamento é realizado, assim, a partir da menor distância das propensões entre tratados e não tratados (KATCHOVA, 2013), como ilustrado na Figura 2:

Figura 2 – Método de pareamento por vizinho mais próximo



Fonte: KATCHOVA, 2013.

²⁰ Em termos práticos, em um primeiro momento calcula-se o escore de propensão, seguido da escolha de um dos modelos de pareamento para estimar o ATT. Em programas estatísticos, como o Stata®, os programas *pscore* e *att* estão fortemente relacionados, rodando o *pscore* para estimar o escore de propensão e testar se a hipótese de balanceamento é atendida e, posteriormente, procede-se à estimativa do efeito médio com um ou mais programas *att* (BECKER; ICHINO, 2002).

Como cada unidade tratada é pareada com uma unidade de controle, a diferença entre os resultados das unidades tratadas e das unidades de controle pareadas é calculada. Logo, o efeito médio sobre os tratados é obtido pela média dessas diferenças (KATCHOVA, 2013).

No entanto, mesmo que este método forneça um par para cada unidade tratada, não se impede que os pares sejam conformados com escores de propensão muito distantes que contribuem, independente dessa diferença, para o cálculo do efeito médio do tratamento. Outros métodos como o pareamento por radar e o de kernel, discutidos em seguida, buscam resolver este problema (BECKER; ICHINO, 2002; GRILLI; RAMPICHINI, 2011).

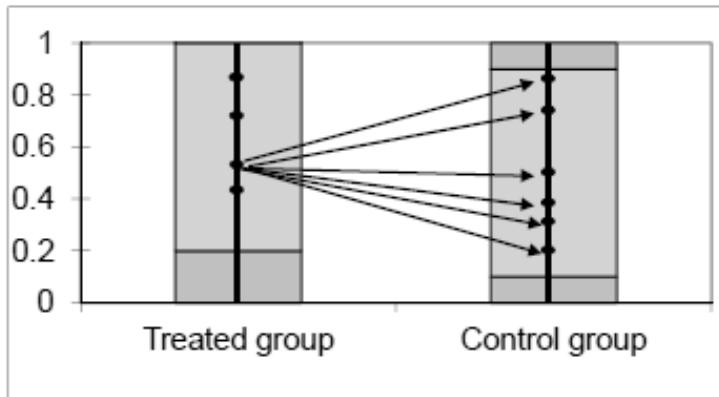
O pareamento por estratificação, por sua vez, compara os resultados dentro de intervalos ou blocos de escores de propensão (KATCHOVA, 2013). A estratégia consiste em dividir a variação de escores de propensão em intervalos, de forma que dentro de cada intervalo, unidades tratadas e de controle apresentem, em média, o mesmo escore de propensão (BECKER; ICHINO, 2002).

Portanto, dentro de cada bloco nos quais as unidades de tratamento e de controle estão presentes, calcula-se a diferença entre os resultados médios dos dois grupos. O efeito médio sobre os tratados é uma média do efeito médio do tratamento em cada intervalo, adotando-se pesos determinados a partir da distribuição das unidades tratadas entre os blocos (BECKER; ICHINO, 2002).

No pareamento por radar, cada unidade tratada é pareada com uma ou mais unidades de controle que estejam dentro de um raio específico e previamente determinado (KATCHOVA, 2013). Nesse método, a dimensão do raio influenciará a quantidade de pares que serão conformados entre as unidades tratadas e não tratadas (BECKER; ICHINO, 2002).

Por fim, o método de pareamento de kernel consiste em parear cada unidade tratada com diferentes unidades de controle, com pesos inversamente proporcionais à distância entre as observações tratadas e não tratadas (BECKER; ICHINO, 2002; KATCHOVA, 2013). Esta estratégia de pareamento pode ser ilustrada na Figura 3.

Figura 3 – Método de pareamento de kernel



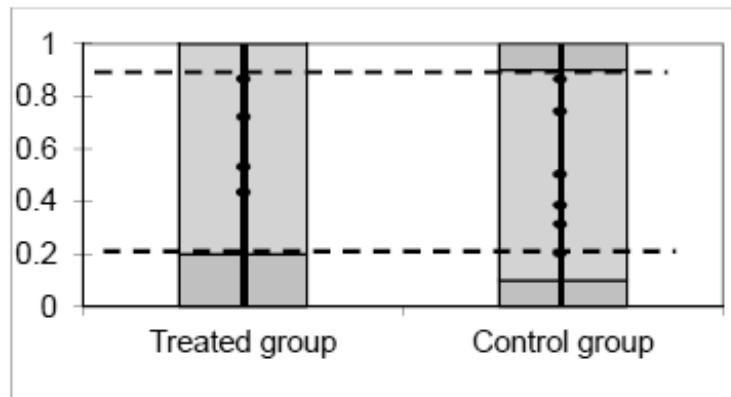
Fonte: KATCHOVA, 2013.

Há, ainda, subcategorizações desses métodos referentes a outras possíveis opções metodológicas. Uma primeira distinção é feita a partir da realização de pareamentos com ou sem substituição. No primeiro caso, trata-se de empregar uma mesma unidade de controle para uma ou mais unidades tratadas; enquanto na segunda estratégia, cada unidade de controle é usada não mais do que uma vez no pareamento com uma unidade tratada (KATCHOVA, 2013).

Grilli e Rampichini (2011) ressaltam que a escolha de uma dessas estratégias depende dos objetivos e da natureza do estudo avaliativo. Com efeito, o pareamento com substituição mantém o viés baixo a custo de uma variância mais elevada. Por sua vez, o pareamento sem substituição mantém a variância baixa frente a um viés potencialmente elevado (GRILLI; RAMPICHINI, 2011).

Em tempo, o suporte comum é apresentado nos ensaios sobre pareamento como um dos mais importantes pressupostos teóricos do método. Por outro lado, estudos empíricos têm discutido o emprego dessa ferramenta como uma alternativa de pesquisa (LECHNER, 2000). O suporte comum consiste em proceder ao pareamento apenas com base em uma faixa comum de escore de propensão, descartando as unidades fora desse intervalo (KATCHOVA, 2013), como sugere a Figura 4:

Figura 4 – Pareamento com suporte comum



Fonte: KATCHOVA, 2013.

Determinando uma restrição, o emprego do suporte comum no pareamento pode incrementar a qualidade dos pares conformados e da própria estimativa do efeito do tratamento. Entretanto, unidades pareadas podem ser perdidas no entorno dos limites do suporte comum e a amostragem inicial pode ser consideravelmente reduzida, reiterando que cabe ao pesquisador definir as estratégicas empíricas mais adequadas ao contexto com que trabalha (LECHNER, 2000; BECKER; ICHINO, 2002; GRILLI; RAMPICHINI, 2011).

Ao comparar o método de diferenças em diferenças com o de pareamento por escore de propensão, cabe assinalar que as estimativas que empregam modelos de regressão assumem a seleção nas variáveis como um pressuposto não testável, ao mesmo tempo em que o problema da sobreposição também é aceito como uma condição prévia. Neste sentido, os modelos de regressão, como o de diferenças em diferenças, não consideram que alguns tratados podem não apresentar comparações adequadas no grupo de controle (GRILLI; RAMPICHINI, 2011).

No pareamento, por sua vez, a ideia fundamental é encontrar em um grupo relativamente amplo de unidades de análise não tratadas, as unidades que são semelhantes a unidades tratadas em todas as características observáveis e relevantes em um momento prévio ao tratamento. O escore de propensão é utilizado, assim, como a probabilidade de receber o tratamento considerando-se um conjunto de características observadas. O pareamento realizado a partir dessa função de probabilidade é designado como pareamento por escore de propensão (GRILLI; RAMPICHINI, 2011).

O método de pareamento é, portanto, uma ferramenta de avaliação alternativa à técnica da regressão e pode ser empregada em conjunto com o método de diferenças em diferenças, considerando-se o indicador de interesse como o resultado da diferença entre tratados e não tratados verificada em um momento posterior e outro anterior à intervenção considerada. Cabe lembrar que estes métodos (modelos de regressão, métodos de pareamento, pareamentos baseados em escore de propensão, técnicas de estratificação e ponderação ou a combinação destes métodos) visam reduzir o viés na estimativa dos efeitos de um tratamento, embora encerrem diferenças metodológicas entre si (GRILLI; RAMPICHINI, 2011).

3.2 DEFININDO OS GRUPOS DE TRATAMENTO E DE CONTROLE

A definição dos grupos de tratamento e de controle deste estudo está fundamentada no objetivo de avaliar o impacto de políticas públicas no campo do turismo que visam fomentar o desenvolvimento desta atividade em localidades que recebem o título de estância, conforme aparato jurídico e institucional específico do estado de São Paulo. Enquanto estratégia empírica, foram configurados cinco cenários de estudo, com grupos de tratamento e de controle compostos por diferentes municípios.

Como aponta Meyer (1995), o emprego de múltiplos grupos de tratamento e de controle permite checagens adicionais das hipóteses do estudo, refinando-as, bem como possibilita que respostas alternativas ao comportamento dos indicadores de impacto sejam elencadas. Em adição, observações de períodos ex ante e ex post podem ser empregadas para examinar a comparabilidade dos grupos e as influências de fatores omitidos. Assim, essas estratégias empíricas podem contribuir para aumentar a validade das inferências em métodos não experimentais (MEYER, 1995).

O conjunto dos cenários deste estudo é resumido no Quadro 5, por meio do qual se verifica previamente a composição dos grupos de tratamento e de controle, bem como a metodologia empregada para a avaliação em cada abordagem. Conforme colocações de Meyer (1995), a descrição, análise e interpretação conjunta desses cenários permite comparar resultados a partir das diferentes abordagens, que são discutidas na sequência.

Quadro 5 – Cenários elaborados para a avaliação deste estudo

Cenário 1	Grupo de tratamento: estâncias desde 1990 Grupo de controle: municípios paulistas com características socioeconômicas e regionais semelhantes ao grupo de tratamento Conjunto: 26 tratados e 63 controles Período: 1991 – 2010	Método de avaliação: diferenças em diferenças
Cenário 2	Grupo de tratamento: estâncias desde 1990 Grupo de controle: demais municípios paulistas, não estâncias Conjunto: 26 tratados e 556 controles Período: 1991 – 2010	Método de avaliação: diferenças em diferenças, sem ponderar possível externalidade da política sobre unidades não tratadas
Cenário 3	Grupo de tratamento: estâncias desde 1990 Grupo de controle: demais municípios paulistas, não estâncias Conjunto: 26 tratados e 556 controles Período: 1991 – 2010	Método de avaliação: diferenças em diferenças, ponderando possível externalidade da política sobre unidades não tratadas
Cenário 4	Grupo de tratamento: conjunto de estâncias do estado Grupo de controle: demais municípios paulistas, não estâncias Conjunto: 67 estâncias e 556 controles Período: apenas 2010	Método de avaliação: regressão múltipla apenas com dados ex post
Cenário 5	Grupo de tratamento: estâncias desde 1990 Grupo de controle: demais municípios paulistas, não estâncias Conjunto: 26 tratados e 556 controles Período: 1991 – 2010	Método de avaliação: efeito médio do tratamento (ATT) a partir de pareamento por escore de propensão, com diferenças em diferenças

Fonte: elaboração própria.

Dessa maneira, propôs-se inicialmente como objeto de estudo, conformar como grupo de tratamento os municípios paulistas elevados a uma das categorias de estância a partir da década de 1990. Cabe sublinhar que este recorte temporal foi determinado pela

disponibilidade de dados secundários na esfera municipal, assim como pelo amadurecimento institucional dos mecanismos de fomento às estâncias a partir desse período²¹.

Na configuração do grupo de controle do primeiro cenário, consideraram-se os municípios da mesma região²² com características socioeconômicas semelhantes. Neste sentido, para cada município tratado elencaram-se como grupo de controle os municípios com limites político administrativos, considerando-se apenas aqueles pertencentes à mesma unidade da federação (estado de São Paulo).

Na sequência, descartando o critério que conformou o grupo tratado, desconsideraram-se do grupo controle os municípios paulistas limítrofes que também detinham o título de estância. Visando assegurar nivelamento socioeconômico entre os grupos de tratamento e de controle consideraram-se pertencentes ao grupo de comparação apenas as unidades municipais com o mesmo estrato do índice de desenvolvimento humano municipal²³ no ano inicial da análise.

Como resultado, a análise do Cenário 1 compreende o período entre 1991 e 2010, sendo conformada por 26 municípios estâncias (grupo tratado) e outros 63 municípios paulistas não estâncias e que observaram os critérios supramencionados (grupo de controle). O conjunto dessas municipalidades é representado na Figura 5.

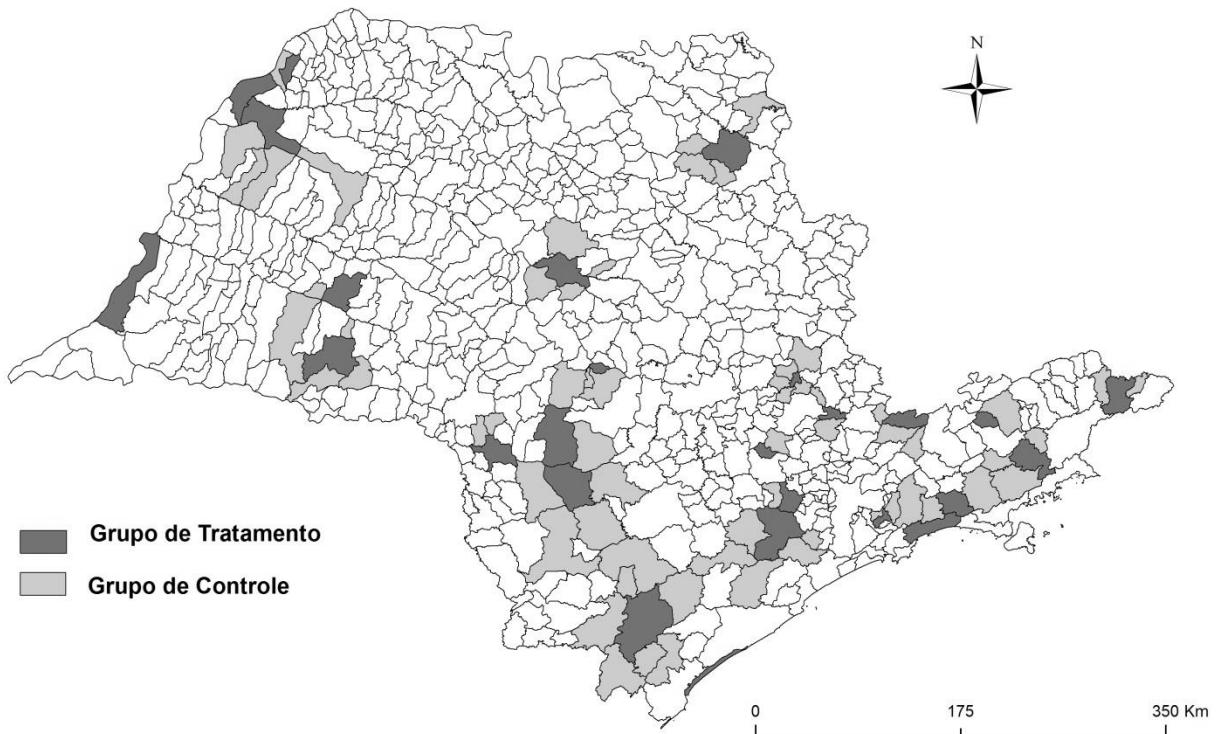
Ainda concernente ao Cenário 1, a avaliação do impacto da política de turismo nestes municípios foi empreendida por meio do emprego da ferramenta de diferenças em diferenças. As variáveis de controle que compuserem o modelo desta abordagem, assim como das demais, serão descritas a partir dos próximos tópicos deste capítulo.

²¹ Vale lembrar que, ainda que a legislação referente às categorias de municípios estâncias tenha suas referências atreladas ao Código de Águas Minerais de 1945 e, sobretudo, à definição dos critérios técnicos na década de 1970, é a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 que os instrumentos de repasse de verbas, como forma de fomento à atividade turística nestas localidades, tornam-se mais concretos, principalmente, a partir da organização do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias – Dade, por meio do decreto n. 30.624/1989 e da Lei n. 7.862/1992 que organiza o repasse de verbas do Fundo de Melhorias das Estâncias.

²² Considerou-se o conceito de região administrativa do estado de São Paulo (SEADE).

²³ O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) classifica os municípios brasileiros em faixa de desenvolvimento, sendo estas: muito alta (de 0,800 a 1,000), alta (de 0,700 a 0,799), média (de 0,600 a 0,699), baixa (0,500 a 0,599) e muito baixa (0,000 a 0,499) (IPEA).

Figura 5: Mapa dos municípios que conformam os grupos de tratamento e de controle (Cenário 1)



Fonte: elaboração MELO, Ismail Barra Nova.

A análise da composição dos grupos de tratamento e de controle do Cenário 1 apontou a necessidade de isolar ou controlar a possível externalidade do tratamento sobre os municípios não tratados e espacialmente próximos. A externalidade consiste no efeito de transbordamento da política sobre o grupo de não tratados (FOGUEL, 2012c) e, nesta investigação, foi levada em consideração em virtude da natureza da atividade turística que pode apresentar efeito multiplicador entre as unidades não tratadas.

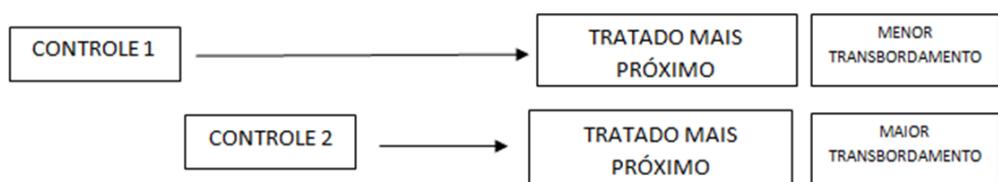
Dessa forma, em um primeiro momento ampliou-se o grupo de controle original para os demais municípios de São Paulo e, posteriormente, considerou-se a possibilidade de transbordamento, ponderando-se a distância relativa de cada município para a unidade tratada mais próxima. A primeira abordagem resultou no Cenário 2, enquanto a segunda estratégia empírica citada resultou no Cenário 3.

Com efeito, no Cenário 2, mantiveram-se como grupo de tratamento os municípios chancelados como estâncias desde o início da década de 1990, conformando um grupo de 26 unidades tratadas. Foram elencados como municípios controle, por sua vez, as demais municipalidades paulistas não beneficiadas com a política de estâncias, resultando em

um conjunto de 556 municípios²⁴. Neste cenário, também foi aplicada a regressão de diferenças em diferenças como estimador do impacto da política analisada no período compreendido entre 1991 e 2010.

O Cenário 3 mantém a composição dos grupos de tratamento e de controle do Cenário 2, porém, pondera o possível efeito de transbordamento nas unidades não tratadas. A externalidade, neste estudo, foi considerada através da atribuição de um peso inversamente proporcional à distância de cada município à unidade tratada mais próxima. Essa hipótese, ilustrada na Figura 6, assume que quanto mais distante uma localidade se encontra de um município tratado, menor é a chance de o não tratado ser impactado pela externalidade representada pelo efeito de transbordamento da política de fomento ao turismo nas estâncias.

Figura 6 – Esquema de hipótese para ponderação do efeito de transbordamento a partir da distância relativa ao tratado mais próximo



Fonte: elaboração própria.

Assim, para cada unidade de análise, calculou-se a distância relativa ao município estância mais próximo. A partir dos valores em quilômetros, empregou-se uma escala com amplitude de 1-5²⁵, de maneira que '1' designa os municípios mais próximos e '5' os mais distantes. Logo, atribuiu-se maior peso às unidades controle mais distantes, por representarem menor chance de sofrer o transbordamento dos efeitos da política.

Um aspecto relevante a ser registrado é que, visando ter uma referência comparativa da estratégia empírica de controle do transbordamento representada pela

²⁴ Cabe ressaltar que foram considerados como controle os demais municípios paulistas não estâncias, sendo desconsiderados aqueles que obtiveram autonomia administrativa posterior ao período abordado, correspondente ao ano de 1991. Assim, além das estâncias, foram desconsiderados do grupo controle os municípios de Arco Iris, Brejo Alegre, Canas, Pracinha, Pratânia, Quadra, Santa Cruz da Esperança, Santa Salete, Vitória Brasil, Ipiruá, Taquaral, Fernão, Gavião Peixoto, Jumirim, Nantes, Nova Castilho, Ouroeste, Paulistânia e Ribeirão dos Índios (CEPAM; IPEA; SEADE).

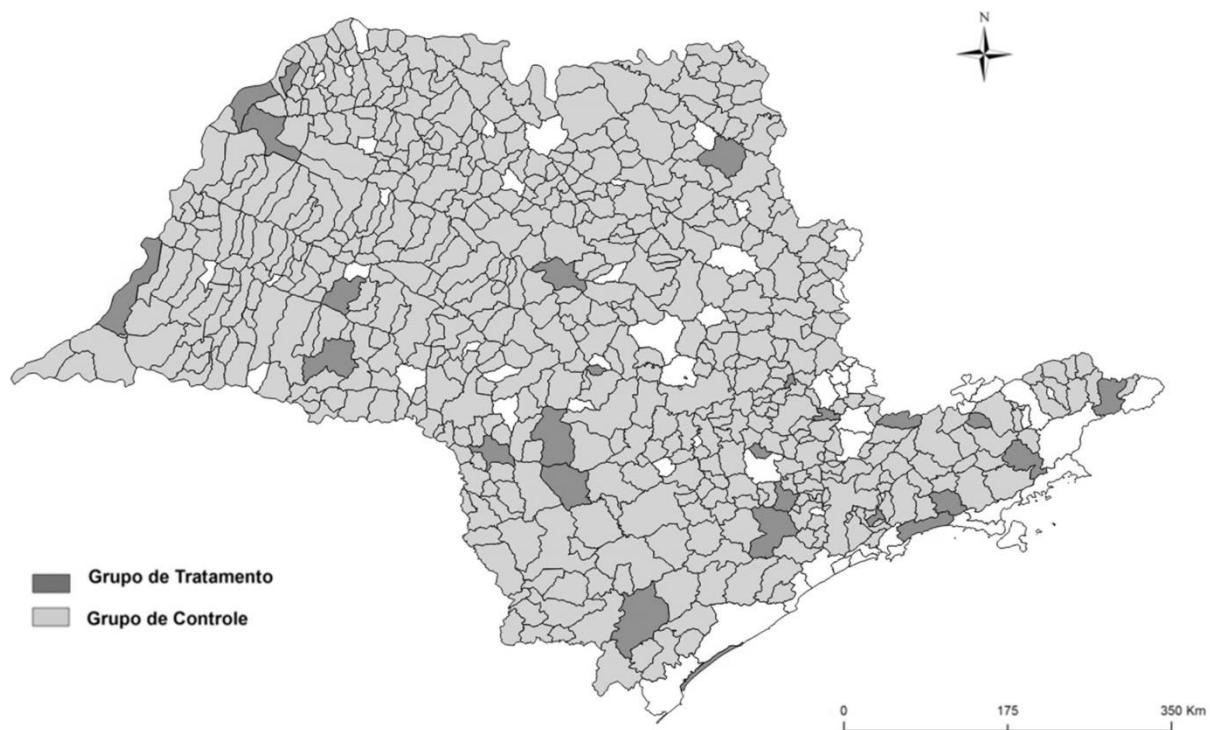
²⁵ As distâncias entre as unidades municipais dos grupos de estudo e os municípios estâncias foram consideradas em quilômetros, entre as sedes municipais e pelas vias terrestres pavimentadas. A menor distância foi de 06 km (entre Ferraz de Vasconcelos e Poá) e a maior de 207 km (entre Presidente Epitácio e Tupã). A escala empregada tem amplitude de 1 a 5, de forma que: 1 (entre 6 e 47 km); 2 (entre 48 e 89 km); 3 (entre 90 e 131 km); 4 (132 e 173 km); e 5 (174 e 215 km).

ponderação inversamente proporcional à distância entre as unidades de análise e o município tratado mais próximo, que fundamentou o modelo do Cenário 3, foram realizados testes complementares com os dados disponíveis. Com efeito, a distância relativa foi empregada como variável de controle, mantendo-se a escala empregada com amplitude 1-5, assim como foi utilizada como peso e controle em uma escala com amplitude 1-10.

Os resultados destas estimativas paralelas ao Cenário 3 se encontram nos Apêndices A, B e C. O objetivo foi verificar o comportamento dos resultados mediante diferentes usos da distância relativa tanto como fator de controle quanto de ponderação do eventual efeito de transbordamento.

A distribuição dos municípios que configuraram os Cenários 2 e 3 é ilustrada pela Figura 7. Assim como no Cenário 2, foi empregada como método de avaliação de impacto no Cenário 3 a regressão de diferenças em diferenças referente ao período entre 1991 e 2010. Contudo, além de controlar por variáveis que também podem ter afetado os indicadores de interesse, ponderou-se por uma escala de distância relativa como estratégia para considerar um eventual efeito de transbordamento da política analisada.

Figura 7 – Mapa dos municípios que conformam os grupos de tratamento e de controle (Cenários 2, 3 e 5)



Fonte: elaboração MELO, Ismail Barra Nova.

Como se discorrerá no tópico 3.4 deste Capítulo, uma das considerações acerca do emprego do método de diferenças em diferenças com variáveis que se constituem dados agregados, como os municipais, refere-se ao tamanho amostral dos grupos de estudo. Neste sentido, o emprego de municípios como unidades de análise pode resultar em amostras reduzidas quando comparadas a outras unidades, como indivíduos ou outros grupos que permitem uma coleta amostral maior.

Dessa forma, no Cenário 4, visando-se ampliar a dimensão amostral do grupo de tratamento dos cenários anteriores e mantendo-se o objetivo de confrontar resultados oriundos de diferentes estratégias empíricas, empreendeu-se a ampliação do universo tratado para o conjunto das demais estâncias do estado de São Paulo. Assim, foram considerados 67 municípios estâncias componentes do grupo de tratamento²⁶ e mantidos os 556 municípios de controle dos cenários anteriores.

É de suma importância sinalizar que, diferente dos demais cenários, o Cenário 4 empregou apenas dados *ex post*, ou seja, observações das unidades de análise coletadas posteriormente à incidência da política analisada. Como os demais municípios tratados têm recebido o tratamento por um período de tempo significativamente anterior à década de 1990, que corresponde ao recorte temporal adotado nos demais cenários, não se dispõem de dados regulares que contemplam estas unidades municipais em períodos mais antigos.

Como consequência, a ausência de dados anteriores à incidência do tratamento, aqui considerado como elevação de um município à categoria de estância, inviabiliza o emprego do método de diferenças em diferenças para o conjunto das demais estâncias, já que a ferramenta pressupõe a existência dessas informações *ex ante*. Assim, no Cenário 4, realizou-se uma regressão múltipla *ex post*, a partir das estratégias de ponderação do transbordamento como utilizada nos Cenários 2 e 3.

Portanto, consideraram-se as variáveis que também podem afetar os indicadores de interesse além da política, bem como o eventual efeito de transbordamento por meio da ponderação da distância relativa ao tratado mais próximo, contemplando apenas os dados do ano de 2010.

²⁶ Consideram-se 67 estâncias, uma vez que o momento posterior à intervenção política considerado na pesquisa é o ano de 2010, para o qual se dispõem de dados municipais. Neste sentido, os municípios de Brotas, Guaratinguetá e Olímpia, elevados à categoria de estância turística em 2014 e que somam o conjunto atual de 70 estâncias do estado de São Paulo não foram considerados no grupo de tratamento do Cenário 4.

Ainda ao que tange ao Cenário 4, estudou-se o comportamento dos resultados mediante testes complementares com os dados da distância relativa, empregada como variável de controle e com uma escala 1-10. Por seu caráter suplementar, os resultados desses cenários estão reunidos nos Apêndices D, E e F.

Como discutido no item 3.1.1, os métodos não experimentais podem ser empregados em conjunto com outros métodos na tentativa de ampliar a validade das inferências do impacto de uma intervenção. Neste sentido, buscou-se refinar o grupo de controle do Cenário 3 por meio do emprego da técnica de pareamento por escore de propensão.

Portanto, considera-se no Cenário 5 a mesma configuração dos grupos de tratamento (26 municípios) e de controle (556 municípios) que compuseram o Cenário 3 (vide Figura 7). Entretanto, no Cenário 5 calcula-se inicialmente o escore de propensão para as unidades de análise, a partir de variáveis observadas que serão explicitadas nos próximos itens desse Capítulo.

O impacto da política é, assim, estimado através do efeito médio do tratamento sobre as unidades tratadas, resultante do emprego de distintas modalidades de pareamento, como o pareamento por vizinho mais próximo, por radar, de kernel e por estratificação. Os indicadores de interesse correspondem às diferenças entre as unidades tratadas e não tratadas, já pareadas por estes métodos, entre o período de 1991 e 2010.

No cenário 5, dessa maneira, o método empregado foi o das diferenças em diferenças com pareamento por escore de propensão e a dimensão amostral dos grupos de tratamento e de controle varia conforme o método de pareamento empregado. Na sequência, é apresentado o processo de definição dos indicadores de impacto e das variáveis de controle empregados nos modelos acima descritos.

3.3 DEFININDO O QUADRO DE VARIÁVEIS

As metodologias de avaliação de políticas públicas requerem, via de regra, a conformação de um banco de dados com informações dos grupos de tratamento e de controle, conforme periodicidade disponível. Schor e Afonso (2007) sugerem organizar esse banco de

forma que se disponha inicialmente um identificador para cada unidade de análise, tratada e não tratada, seguida pelas informações referentes ao indicador de interesse, ou seja, a variável para a qual se busca inferências do impacto de uma intervenção.

Ainda neste formato, sugere-se alocar a variável binária, indicativa da incidência ou não incidência do tratamento, assumindo valor '1' para unidades tratadas e '0' para unidades não tratadas. Nas demais colunas do banco de dados, inserem-se para cada unidade de análise as informações referentes às variáveis de controle, definidas como fatores que além da política podem impactar o indicador de interesse (SCHOR; AFONSO, 2007).

Dessa maneira, o formato do banco de dados para os métodos de avaliação, sobretudo, da diferenças em diferenças e do pareamento por escore de propensão, caracteriza a configuração denominada pela literatura por dados em painel (FOGUEL, 2012a). A partir da elaboração de um banco de dados, que no caso da análise por diferenças em diferenças conta ainda com informações referentes ao período ex ante e ex post, como será discutido adiante, um programa estatístico é utilizado para gerar os coeficientes associados a cada variável explicativa, incluindo o fator referente à intervenção política (SCHOR; AFONSO, 2007).

Anterior à definição dos grupos de estudo e das variáveis empregadas nesta investigação, foi realizado um levantamento exploratório acerca da disponibilidade de dados e indicadores em instituições de pesquisa e estatísticas em âmbito nacional e estadual, que produzem regularmente informações sociais, econômicas e ambientais, além de informações concernentes à atividade turística. Essa pesquisa exploratória acerca da natureza, periodicidade, disponibilidade, qualidade e escala dos dados secundários foi importante para a definição da escala territorial, do recorte temporal e das variáveis que seriam empregadas no estudo.

Um resumo das informações analisadas previamente para verificar a disponibilidade de dados em séries temporais e em escala municipal é compilado no Apêndice G. Com base nessa análise, conformou-se um banco de dados agregados, atinentes às unidades municipais do estado de São Paulo, a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano e da Base de Dados Regionais (Ipeadata Regional) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); de dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); da plataforma Informações do Municípios Paulistas da Fundação Seade; e de dados sobre concessões dos programas de transferência de renda do Ministério do Desenvolvimento Social.

Parte das informações disponibilizadas por estas instituições possui outras fontes de organização de dados. Assim, também foram empregados dados coletados pela Secretaria de Energia do Estado de São Paulo, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Fazenda. As informações foram compiladas a partir de ferramentas existentes nos sites eletrônicos das fontes de pesquisa, compilando dados para os anos 1991, 2000 e 2010, correspondentes aos anos censitários no Brasil.

Neste aspecto, cabe ressaltar que um grupo importante de indicadores não pôde ser abrangido pela pesquisa por limitações operacionais. A partir do levantamento exploratório dos dados secundários, verificaram-se restrições como a indisponibilidade de informações na escala municipal, periodicidade do indicador que não contempla todo o período de tempo considerado, divergências metodológicas entre as fontes de dados ou mesmo a inexistência destes²⁷.

Com o objetivo de avaliar o impacto da política de fomento ao turismo nas estâncias, foi compilado um conjunto de indicadores relacionados a aspectos de desigualdade social, que apresentam relação com os objetivos destas políticas e que correspondem às variáveis dependentes (y) deste estudo, apresentadas no Quadro 6. Os indicadores de impacto foram selecionados de acordo com a literatura da área, bem como por meio da análise dos objetivos de desenvolvimento do turismo constantes nos documentos oficiais dos municípios estâncias.

Dessa forma, através do emprego de diferentes métodos de avaliação descritos nos Cenários 1 a 5, busca-se identificar o impacto da política analisada no percentual de população pobre; no índice de gini; na parcela de renda apropriada pelos mais pobres e na parcela apropriada pelos mais ricos; na razão entre ricos e pobres; na renda per capita; na renda familiar média dos mais pobres e dos mais ricos; nos percentuais da população atendidas por serviços de água encanada, coleta de lixo e saneamento básico considerado inadequado; no índice de desenvolvimento humano municipal; na taxa de violência municipal; no percentual de mulheres em condição de vulnerabilidade social; no percentual da população habitando aglomerados subnormais; e no indicativo de consumo residencial

²⁷ Com efeito, como o trabalho demandou a disponibilidade de dados para os anos de 1991, 2000 e 2010, alguns indicadores não puderam ser empregados, como o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), da Fundação Seade, disponíveis apenas a partir do ano 2000. Também não foram encontrados dados precisos do PIB municipal anteriores ao ano de 1991, bem como o número de serviços e unidades de saúde municipal caracterizaram dados divergentes para um mesmo ano de acordo com a fonte empregada.

familiar. Os recortes conceituais dessas variáveis foram adotados como as próprias definições empregadas pelas respectivas fontes de dados.

Quadro 6 – Indicadores de impacto avaliados

Indicadores de impacto (y) e notação utilizada	Descrição da variável	Fonte
percentual de população pobre (<i>poppob</i>)	proporção dos indivíduos com renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.	IPEA
índice de gini (<i>gini</i>)	mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar <i>per capita</i> . Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda domiciliar <i>per capita</i> de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda). O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes. Calculado a partir da Pnad/IBGE.	IBGE; IPEA
renda apropriada pelos mais ricos (<i>rendapric</i>)	percentual de renda total apropriada pelos indivíduos pertencentes ao décimo (10%) mais rico da distribuição dos indivíduos segundo a renda domiciliar <i>per capita</i> . O universo dos indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.	IPEA
renda apropriada pelos mais pobres (<i>rendappob</i>)	percentual de renda total apropriada pelos indivíduos pertencentes aos dois quintos (40%) mais pobres da distribuição dos indivíduos segundo a renda domiciliar <i>per capita</i> . O universo dos indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.	IPEA
razão entre ricos e pobres (<i>razricpob</i>)	medida do grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar <i>per capita</i> . Compara a renda <i>per capita</i> média dos indivíduos pertencentes ao quinto mais rico dessa distribuição com a renda <i>per capita</i> média dos indivíduos pertencentes aos dois quintos mais pobres. Não se trata da divisão das parcelas de renda apropriada por essas camadas da população. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.	IPEA
renda per capita (<i>rendpc</i>)	razão entre o somatório da renda de todos os indivíduos residentes em domicílios particulares permanentes e o número total desses indivíduos, em valores [atualizados] de agosto de 2010.	IPEA
renda média dos mais pobres (<i>rendmpob</i>)	Média da renda domiciliar <i>per capita</i> dos indivíduos pertencentes ao quinto (20%) mais pobre da população segundo a renda domiciliar <i>per capita</i> , em valores [atualizados] de agosto de 2010.	IPEA
renda média dos mais ricos (<i>rendmric</i>)	Média da renda domiciliar <i>per capita</i> dos indivíduos pertencentes ao quinto mais ricos da população segundo a renda domiciliar <i>per capita</i> , em valores [atualizados] de agosto de 2010.	IPEA
população em	razão entre a população que vive em domicílios particulares	IPEA

domicílios com água encanada (<i>aguaenc</i>)	permanentes com água canalizada para um ou mais cômodos e a população total residente em domicílios particulares permanentes multiplicado por 100. A água pode ser proveniente de rede geral, de poço, de nascente ou de reservatório abastecido por água das chuvas ou carro-pipa.	
população em domicílio com coleta de lixo (<i>collixo</i>)	razão entre a população que vive em domicílios com coleta de lixo e a população total residente em domicílios particulares permanentes multiplicado por 100. Estão incluídas as situações em que a coleta de lixo realizada diretamente por empresa pública ou privada, ou o lixo é depositado em caçamba, tanque ou depósito fora do domicílio, para posterior coleta pela prestadora do serviço. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes localizados em área urbana.	IPEA
população em domicílio com abastecimento inadequado de água e esgoto (<i>saninad</i>)	razão entre as pessoas que vivem em domicílios cujo abastecimento de água não provém de rede geral e cujo esgotamento sanitário não é realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica e a população total residente em domicílios particulares permanentes, multiplicada por 100. Considerados apenas domicílios particulares permanentes	IPEA
índice de desenvolvimento humano municipal (<i>idhm</i>)	média geométrica dos índices das dimensões padrão de vida (renda domiciliar per capita mensal), acesso ao conhecimento (escolaridade da população jovem: percentual de 5 a 6 anos na escola, percentual de 11 a 13 anos nos anos finais do ensino fundamental, percentual de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e percentual de 18 a 20 anos com ensino médio completo; e escolaridade da população adulta: população com mais de 18 anos com ensino fundamental completo) e vida longa e saudável (esperança de vida ao nascer).	IPEA
violência – mortalidade por causas externas (<i>viol</i>)	quociente entre óbitos por causas externas ocorridas em uma determinada unidade geográfica e período de tempo e a população da mesma unidade estimada no mesmo período, multiplicada por 100 mil habitantes. Óbitos por causas externas são os óbitos de residentes de uma unidade geográfica, segundo o agrupamento de causas externas. Causas externas são consideradas as mortes violentas, devidas a homicídios, suicídios, acidentes de trânsito e outros acidentes (quedas, afogamentos, exposição a fogo, envenenamento etc).	Fundação Seade
percentual de mulheres vulneráveis (<i>mulvuln</i>)	razão entre o número de mulheres que são responsáveis pelo domicílio, não têm o ensino fundamental completo e têm pelo menos 1 filho de idade inferior a 15 anos morando no domicílio e o número total de mulheres chefes de família com filho menor de 15 anos de idade, multiplicado por 100. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.	IPEA
percentual da população em aglomerados subnormais (<i>aglsub</i>)	percentual de pessoas que vivem em domicílios localizados em aglomerados subnormais. O que caracteriza um aglomerado subnormal é a ocupação desordenada e, quando de sua implementação, não haver a posse da terra ou o título de propriedade. É também designado por “assentamento informal”, como por exemplo mocambo, alagado, barranco de rio etc. O universo de municípios é definido pelo IBGE no levantamento censitário e não necessariamente coincide com o oficialmente existente ou instalado na data de referência.	IPEA (1991; 2000); IBGE (2010)
consumo residencial – energia (<i>consres</i>)	consumo relativo às unidades residenciais urbanas, incluídas as instalações de uso comum de prédio ou conjunto em que predomine este tipo de unidade. O consumo refere-se ao montante de energia consumido durante o ano todo, em cada uma das	Secretaria de Energia do Estado de São Paulo;

	classes.	Fundação Seade
--	----------	----------------

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IBGE; Fundação Seade; IPEA; e Secretaria de Energia do estado de São Paulo.

A validade das inferências de uma avaliação pode ser aprimorada por meio do emprego de outros fatores que podem influenciar os indicadores de impacto e se comportar de forma diferente entre tratados e controles ao longo do tempo (MEYER, 1995). Assim, com base em estudos com escopos semelhantes, a exemplo de Aulicino (1994), Araújo e Posenatto (2012) e Neri e Soares (2012), foram elencadas como variáveis de controle (x), características referentes a aspectos do perfil municipal, de condições de educação e saúde, de ocupação da população, de transferência de renda e de orçamento governamental local, resumidos no Quadro 7.

As variáveis de controle (x), portanto, são empregadas com o objetivo de refinar o isolamento do impacto da política ao controlar outros fatores relevantes que, se não considerados, poderiam aumentar o viés da inferência. Essas variáveis apenas não foram empregadas no Cenário 5, para o qual o método de pareamento por escore de propensão foi empreendido através da abordagem de outras variáveis que serão descritas adiante.

Quadro 7 – Variáveis de controle consideradas na avaliação

Variáveis de controle (x) e notação utilizada	Descrição da variável	Fonte
grau de urbanização (urb)	percentual da população urbana em relação à população total, calculado a partir de dados censitários. População urbana é aquela residente dentro dos limites urbanos dos municípios. Deve-se observar que as categorias rural e urbana de uma unidade geográfica são, no Brasil, definidas por lei municipal; os critérios para determinar se um domicílio fica na zona rural ou urbana são políticos e variam, portanto, de um município a outro; em relação aos domicílios, o IBGE, órgão responsável pelo Censo Demográfico, identifica duas situações: a) em "situação urbana" estão os domicílios que se localizam em áreas urbanizadas ou não, correspondentes às cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas urbanas isoladas; b) em "situação rural" estão os domicílios que se localizam fora dos limites acima definidos, inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana, os povoados e os núcleos.	IBGE; Seade
dimensão populacional (pop)	o número total de habitantes da população corresponde aos censos demográficos realizados pelo IBGE.	IBGE
educação – taxa de	razão entre a população de 15 anos ou mais que não sabe ler nem	IBGE;

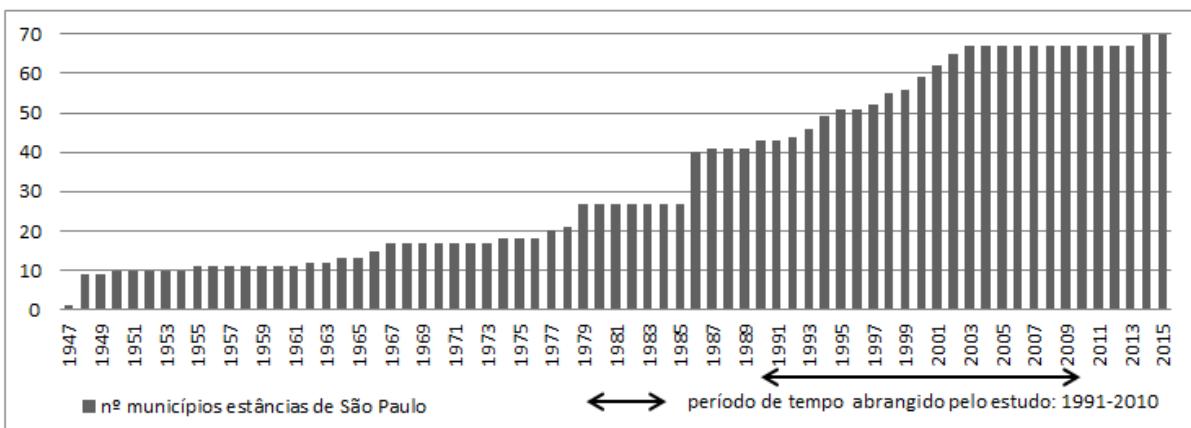
analfabetismo (<i>analf</i>)	escrever um bilhete simples e o total de pessoas na mesma faixa etária, multiplicada por 100	IPEA
saúde – taxa de mortalidade infantil (<i>minf</i>)	número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida a cada mil crianças nascidas vivas	IBGE; IPEA
ocupação – razão de dependência (<i>dep</i>)	razão entre o número de pessoas com 14 anos ou menos e de 65 anos ou mais de idade (população considerada dependente) e o número de pessoas entre 15 e 64 anos (população potencialmente ativa), multiplicada por 100.	Seade; IPEA
transferência de renda (<i>transf</i>)	Foram considerados os benefícios concedidos pelos dois principais programas do Governo Federal de transferência de renda: o programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. O Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda com condicionalidades, focalizado em famílias pobres cadastradas em cada município do país. Resultante da unificação de diferentes programas foi instituído por lei em 2004. O valor do benefício, reajustável por decreto, varia conforme a renda domiciliar per capita da família, o número e a idade dos filhos. O Benefício de Prestação Continuada e Assistência Social (BPC) é uma transferência mensal de um salário mínimo a pessoa com deficiência ou idosa (65 anos ou mais) que tenha, em ambos os casos, renda familiar per capita menor que 1/4 do salário mínimo. Desde 1996, o BPC vem substituindo progressivamente a Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada em 1974 e concedida a pessoas idosas ou deficientes que apresentassem 12 meses de contribuição previdenciária.	MDS; IPEA.
receitas municipais (<i>recmun</i>)	receitas orçamentárias recolhidas aos cofres públicos municipais por força de arrecadação, recolhimento e recebimento. Englobam as receitas correntes e as receitas de capital. A partir de 2002, é calculada pela seguinte fórmula: [receitas correntes + receitas de capital – deduções da receita corrente]. As deduções da receita corrente constituem a parcela da receita corrente deduzida para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Fundeb (antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef). A composição da Receita Municipal, adaptada ao Plano de Contas em vigor a partir de 2002 é detalhada na Lei nº 4.320/1964 e Portaria Interministerial nº 163 de maio/2001. Os valores monetários foram atualizados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional. Fundação Seade: Pesquisa Municipal Unificada (PMU).	Ministério da Fazenda; Seade.

Fonte: elaboração própria, partir dos dados do IBGE; IPEA; Fundação Seade; Ministério da Fazenda; e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Também é válido registrar que, nos Cenários 3 e 4, concomitante às variáveis de controle (*x*) supracitadas, o eventual efeito de transbordamento da política foi ponderado através do emprego de uma escala de distância, inversamente proporcional à unidade tratada mais próxima. Nestes cenários, denotou-se maior peso como unidade de controle aos municípios mais distantes das unidades tratadas, conforme detalhado no item 3.2 deste Capítulo.

Como indicado no Gráfico 1, os municípios tratados têm recebido o fomento analisado por tempos diferenciados, correspondentes aos respectivos anos de elevação à categoria de estância. Considerando-se, portanto, as diferentes amplitudes temporais, foi adicionada uma variável de controle referente ao período de intervenção, indicada em anos e denotada nas análises por *perint*. A cronologia de elevação dos municípios tratados à categoria de estância pode ser verificada no Apêndice H.

Gráfico 1 – Evolução do número de municípios paulistas elevados à categoria de estância



Fonte: própria.

A importância da consideração do tempo como variável controlada é discutida por Barros e Lima (2012). De fato, a dimensão do período que se observa uma intervenção é relevante em estudos avaliativos porque o impacto da política pode estar associado ao tempo de exposição das unidades tratadas à intervenção, bem como pelo fato de que a qualidade das ações previstas na intervenção pode oscilar ao longo do tempo e influenciar o impacto inferido (BARROS; LIMA, 2012).

No mais, oscilações do ambiente socioeconômico tem peso no comportamento de impactos sensíveis a esses cenários e a mudança do próprio perfil das unidades tratadas justifica o controle do fator temporal. Em última instância, séries temporais mais longas podem ser preferidas na detecção de impactos que se manifestam no longo prazo (BARROS; LIMA, 2012).

Variáveis binárias foram empregadas designando a participação ou a não participação no grupo de tratamento, bem como denotando as observações coletadas no

momento anterior e no momento posterior à política analisada. Para tanto, a variável política (*pol*) assumiu valor ‘1’ para as unidades municipais tratadas, ou seja, as estâncias; e valor ‘0’ para unidades não tratadas. Em adição, o momento (*depois*) recebeu valor ‘1’ para observações ex post e ‘0’ para observações ex ante, conforme Quadro 8.

Quadro 8 – Variáveis binárias empregadas nas estimativas

Variáveis binárias	Valores assumidos pelas variáveis	
tratamento: política (<i>pol</i>)	grupo tratado 1	grupo controle 0
momento (<i>depois</i>)	ex ante 0	ex post 1
diferenças em diferenças (<i>pol*depois</i>)	tratado antes da intervenção; controle antes da intervenção controle depois da intervenção 0	tratado após intervenção 1

Fonte: elaboração própria

A intersecção da intervenção política no momento ex post foi designada por *pol*depois* e se refere à variável cujo coeficiente indica o próprio resultado das diferenças em diferenças, assumindo valor ‘1’ apenas para o grupo de tratamento após a intervenção e valor ‘0’ para as demais situações. Os cenários que fundamentam a avaliação de impacto a partir do método de diferenças em diferenças (Cenários 1 a 3) empregam todas as variáveis binárias descritas. Os Cenários 4 e 5, no entanto, como utilizam outras ferramentas de análise, apresentam como variável binária apenas a variável política (*pol*).

Conforme discutido no item 3.1.1, a estimativa de impacto através do método de pareamento por escore de propensão no Cenário 5 parte de um conjunto de variáveis observáveis anteriores à intervenção. Estas variáveis configuraram características que podem determinar a propensão de uma unidade de análise receber o tratamento. Portanto, para o cálculo da propensão, empregam-se dados ex ante.

Os municípios estâncias são selecionados a partir de um conjunto de critérios técnicos, definidos por legislação específica e relacionados ao potencial turístico da municipalidade. Por outro lado, o nível de articulação política para a inscrição da localidade no conjunto de estâncias elegíveis ao suporte técnico, institucional e financeiro previsto na política analisada também é plausível como critério para o cálculo de uma propensão ao tratamento (AULICINO, 1994; FILHO, 2006; RAIMUNDO et al., 2010).

Entretanto, como indicadores de turismo na escala municipal e em séries temporais são escassos, adotaram-se dados do setor de serviços, ao qual a atividade turística está vinculada, como um indicativo indireto da dimensão dessa atividade nos municípios. Em adição, para avaliar a capacidade de a governança local levar a cabo um projeto de inscrição de seu município à categoria de estância, considerou-se a hipótese de que um governo local aliado ao governo de situação na esfera estadual teria mais chances de obter êxito nesse projeto.

No âmbito da dimensão do turismo na esfera municipal, elencaram-se indicadores relativos, como os empregos gerados no setor de serviços frente ao total de empregos, a arrecadação de impostos em serviços frente ao total da receita municipal e o número de empresas de comércio e serviços frente à dimensão da população local. A preferência por indicadores relativos a indicadores brutos se justifica pelas diferentes dimensões demográficas, geográficas e socioeconômicas dos municípios tratados. No âmbito do nível de articulação política, empregou-se uma variável binária, designando o valor ‘1’ para governos aliados e valor ‘0’ para governos não aliados²⁸.

Dessa maneira, na realização do pareamento por escore de propensão as chances de receber o tratamento foram definidas pela dimensão da atividade turística no local, indiretamente indicada por dados do setor de serviços, assim como pelo status de aliado ou não aliado do governo local em relação ao governo de situação na esfera estadual. Essas variáveis estão resumidas no Quadro 9.

Quadro 9 – Variáveis empregadas no cômputo do escore de propensão

Variáveis para o escore de propensão (x) e notação utilizada	Descrição da variável	Fonte
participação dos empregos formais no setor de serviços (partserv)	corresponde à proporção de empregos formais no setor de serviços em relação ao total de empregos formais no município. Os empregos formais correspondem aos vínculos empregatícios ativos até o último dia de cada ano, de acordo com informações fornecidas pelos contratantes, quando da elaboração da Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Entende-se como vínculo empregatício a relação de emprego mantida com o empregador	Ministério do Trabalho e Emprego; Seade

²⁸ Para definir o status de aliado ou não aliado, foram levantados os partidos políticos dos governos vigentes no período anterior à intervenção analisada (1990). Assim, para cada unidade municipal do estudo, elencaram-se os governos locais e consideraram-se aliados aqueles que foram eleitos com os partidos PMDB e PSDB (que surge do primeiro em 1988), tendo em vista que estes partidos têm prevalecido no governo estadual desde este período. As informações foram compiladas a partir do canal ‘Informações Eleitorais’ da Fundação Seade e reuniram os resultados da eleição de 1988.

	<p>durante o ano base e que se estabelece sempre que ocorrer trabalho remunerado com submissão hierárquica ao empregador e horário preestabelecido por este. Esta relação pode ser regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou pelo Regime Jurídico Único, no caso de empregado estatutário do serviço público. Adicionalmente, a Rais levanta dados sobre vínculos de trabalhador avulso, trabalhador temporário (Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974), menor aprendiz, diretor sem vínculo que tenha optado por recolhimento do FGTS e trabalhador com contrato de trabalho por prazo determinado (Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998). Dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE): Relação Anual de Informações Sociais (Rais).</p>	
relação impostos de serviços/total de receitas municipais (iss)	relação entre o recolhimento do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) e a receita municipal total. O ISS é um tributo municipal incidente nos serviços definidos em legislação específica, prestados por empresa ou profissional autônomo. Os valores monetários foram atualizados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI/FGV). O total de receitas municipais totais, por sua vez, segue a definição contida no Quadro 7.	Ministério da Fazenda; Seade
relação unidades de comércio e serviços/tamanho da população (unidserv)	razão entre as unidades consumidoras de energia no setor de comércio e serviços e o tamanho populacional. As unidades consumidoras são aquelas em que são desenvolvidas atividades comerciais ou de prestação de serviços (excluídos os serviços públicos de água, esgoto, saneamento, tração elétrica urbana e/ou ferroviária). Ao passo que a população é considerada como o número total de habitantes da população corresponde aos censos demográficos realizados pelo IBGE.	Secretaria de Energia do estado de São Paulo; Seade; IBGE.

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Fundação Seade; IBGE; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Fazenda; e da Secretaria de Energia do estado de São Paulo.

Definidos os escores de propensão, o pareamento no Cenário 5 considerou para cada unidade de análise as diferenças nos valores dos indicadores de impacto entre 1991 e 2010. Assim, é importante frisar que, ainda que o cômputo de escore de propensão seja realizado a partir de dados ex ante, o efeito do tratamento sobre os tratados, por meio dos diferentes métodos de pareamento, resulta das diferenças em diferenças que consideram os grupos de tratamento e de controle entre o momento posterior e anterior à intervenção política.

As equações correspondentes aos modelos de cada cenário do estudo são apresentadas no Apêndice I. Para cada indicador de impacto (y), realizou-se uma regressão de diferenças em diferenças (Cenários 1, 2 e 3) com o objetivo de avaliar o possível efeito da intervenção política sobre o indicador estudado, controlando por fatores que podem ter influenciado este impacto por meio de variáveis descritas no Quadro 7 e ponderadas pela escala de distância como peso nas estimativas (Cenários 3 e 4).

De forma conjunta às diferenças em diferenças, empregou-se o pareamento por escore de propensão, a partir das variáveis do Quadro 9 (Cenário 5), para obter o efeito sobre os tratados (ATT) a partir de diferentes métodos de pareamento. Em todos os cenários, o programa de análise estatística empregado para o suporte das estimativas foi o Stata®13.0.

3.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MÉTODOS EMPREGADOS

Uma das justificativas apontadas para o emprego do método de diferenças em diferenças como ferramenta para isolar o impacto de uma intervenção é o controle de variáveis não observáveis constantes no tempo. Como fatores não observados pelo pesquisador podem constituir fonte de viés dos resultados, ao atuar no controle das características não observadas invariantes ao longo do período analisado, o método de diferenças em diferenças resolve o problema da auto seleção para um conjunto amplo de implicações (FOGUEL, 2012c).

Considera-se, ainda, que esta ferramenta supera as limitações dos chamados métodos ingênuos. Estes métodos possuem duas principais fontes de restrição para as inferências do impacto de uma intervenção: uma delas consiste na comparação de um único grupo de tratamento antes e depois da incidência da política, enquanto a outra se restringe em confrontar um grupo de tratamento com um grupo de controle apenas no período posterior ao tratamento (FOGUEL, 2012c).

No primeiro caso, a variação observada no comportamento de um indicador de interesse nos dois momentos para o grupo que recebe o tratamento não pode ser atribuída apenas à intervenção, tendo em vista que uma gama de variáveis pode ter impactado essa variação. No segundo, a simples comparação dos grupos de tratamento e de controle no momento posterior à intervenção não torna o último grupo um contrafactual automático, considerando-se que existem outras variáveis não observadas que podem ser atribuídas indevidamente ao efeito da política (FOGUEL, 2012c).

A superação desses limites pelo método de diferenças em diferenças fundamenta-se na configuração de um grupo de controle semelhante ao grupo tratado, de forma que ambos os grupos estejam sujeitos às mesmas influências relevantes para o

indicador de impacto, tanto em um momento anterior, quanto em um momento posterior à intervenção. Como um método não experimental, as diferenças em diferenças buscam mimetizar uma situação de aleatorização, dificilmente encontrada em problemas sociais, de forma que uma das principais fontes de viés na avaliação, as características não observadas invariantes no tempo, seja controlada (FOGUEL, 2012c).

O objetivo da análise realizada através destes métodos é, portanto, comparar a realidade com o planejado, identificar as alterações nas principais variáveis de um programa ou política e levantar os desdobramentos da intervenção para a parcela da sociedade que esta pretende afetar. Neste sentido, ainda que os resultados de uma intervenção governamental possam ser influenciados por fatores externos, o impacto de uma política pública é definido como a diferença mensurada em uma variável de interesse, entre os momentos anterior e posterior à intervenção, através do valor médio de um indicador para uma população beneficiada pelo programa e outra população semelhante, porém, não abrangida pela política avaliada (FREITAS; MENEGUIN, 2013).

Dessa forma, os métodos não experimentais empregados neste estudo apresentaram a vantagem de poder elencar variáveis que poderiam, além da política pública analisada, impactar a dinâmica dos indicadores sociais considerados na avaliação. Optou-se por empreender a seleção das variáveis de controle à luz da literatura e de estudos avaliativos no campo do turismo (AULICINO, 1994; NERI, SOARES, 2012), bem como definir os indicadores de impacto a partir dos objetivos de desenvolvimento que costumam ser associados ao turismo à luz da revisão bibliográfica acerca das políticas públicas dessa área e da análise dos atos normativos nacionais e estaduais para o setor.

Contudo, como o método de diferenças em diferenças emprega a regressão como análise estatística, esta ferramenta não possui mecanismos metodológicos para captar as possíveis tendências dos grupos analisados em períodos anteriores ao considerado na avaliação (NOGUEIRA; MENEZES, 2012). A regressão demanda, ainda, uma amostra de tamanho razoável, buscando superar o risco de os resultados não serem estatisticamente significativos, mesmo quando a intervenção possa ter impactado os indicadores (SCHOR; AFONSO, 2007).

Esta constatação é relevante para a análise de como este estudo procedeu as inferências de impacto através dos diferentes cenários elaborados. As distintas estratégias empíricas adotadas são significativamente influenciadas pela natureza dos dados agregados

empregados. Em outras palavras, ao dispor de dados de unidades municipais, bem como diante da conformação não aleatorizada dos grupos de tratamento e controle, tornou-se premente comparar os resultados provenientes de diferentes métodos.

Neste sentido, ampliou-se o tamanho amostral do grupo de controle a partir do Cenário 2, buscando-se posteriormente refinar a qualidade de sua configuração por instrumentos como ponderação e pareamento. Estratégia semelhante foi empregada no Cenário 4, quando procurou-se avaliar o impacto da intervenção por meio da ampliação do grupo de tratamento, ainda que, para levar a cabo essa nova configuração, não se disponha de dados *ex ante* nessa abordagem. Assim, é digno de nota que os diferentes cenários propostos visaram equilibrar os problemas de tamanho amostral com a redução do viés de seleção.

Apesar de inicialmente representarem uma restrição ao tamanho amostral dos grupos de tratamento e controle, os métodos não experimentais podem ser aplicados ao estudo de unidades agregadas, como domicílios, municípios, regiões ou unidades federativas (RAMOS, 2009). Com efeito, encontram-se trabalhos avaliativos que se fundamentam no emprego de dados agregados como unidades de análise. Estas avaliações buscam identificar o impacto de diferentes intervenções sobre distintos indicadores sociais agregados (NOGUEIRA; MENEZES, 2012; ROCHA; SOARES, 2008)²⁹.

Por sua vez, a disposição de observações em diferentes momentos do tempo pode ser considerada, de acordo com Meyer (1995), um caminho complementar para verificar se os grupos de tratamento e de controle estiveram sujeitos à mesma ordem de influências relevantes, que podem ter algum impacto nos indicadores de interesse. Sugere-se, assim, que o paralelismo no percurso temporal desses indicadores pode ampliar a validade da comparabilidade dos grupos (MEYER, 1995).

O apontamento realizado por Meyer (1995) encontra aplicabilidade na análise da configuração dos grupos de tratamento e de controle deste estudo, uma vez que reforça a hipótese de comparabilidade dos grupos conformados por se tratarem de municípios da mesma unidade da federação, que estiveram, ao longo do tempo, sujeitos aos mesmos cenários macroeconômicos. Ainda assim, reconhece-se que características regionais podem

²⁹ Para uma análise mais profunda desse aspecto, sugere-se a leitura do trabalho de Nogueira e Menezes (2012), que empregam como unidades de análise as unidades federativas do Brasil na avaliação do impacto da transferência de royalties de petróleo aos estados sobre o PIB per capita e índices estaduais de pobreza e desigualdade (gini); e o trabalho de Rocha e Soares (2008), cujas unidades de análise são municípios e o objetivo do estudo é avaliar o impacto do Programa Saúde da Família na redução de taxas municipais de mortalidade.

não ter sido captadas pelos modelos elaborados, atribuindo-se às variáveis de controle o papel de aprimorar o isolamento do efeito da política e a redução do viés de seleção.

Neste sentido, visando ao aprimoramento da qualidade das inferências realizadas, esta investigação buscou promover uma comparação dos resultados procedentes de diferentes cenários metodológicos. Em complemento, também foram realizadas regressões robustas³⁰ como suporte ao atendimento de pressupostos econôméticos, cujos coeficientes resultantes são apresentados em conjunto com os coeficientes das demais regressões na sessão de resultados.

3.5 ANÁLISE DA PERSPECTIVA LOCAL SOBRE A POLÍTICA AVALIADA

Como ferramenta de coleta de dados, foi aplicado um questionário aos representantes de órgãos públicos responsáveis pela gestão do turismo nos municípios estâncias. O emprego dessa ferramenta objetivou diagnosticar a percepção dos gestores municipais de turismo de maneira a fornecer subsídios qualitativos para analisar e interpretar mais apropriadamente os resultados indicados pelos métodos de avaliação de políticas públicas descritos previamente.

Em caráter complementar à avaliação de impacto, esse instrumento de coleta de dados buscou, portanto, inferências qualitativas a partir do retorno de atores locais envolvidos com a política de turismo analisada. O questionário foi aplicado a todos os municípios estâncias do estado de São Paulo, que correspondiam a um conjunto de 70 municípios no ano de 2015. Direcionado ao universo dessas localidades, o retorno foi 52 municípios.

A abordagem foi realizada por meio eletrônico, através de aplicação e arquivamento virtual dos dados³¹, sendo encaminhada aos representantes de órgãos

³⁰ Trata-se de um método complementar ao modelo de regressão linear por mínimos quadrados ordinários, cujos pressupostos, não raro, são violados na prática. O módulo de regressões robustas, assim, minimiza a influências de pontos extremos e outliers, que são variáveis que se afastam do padrão linear definido pela maior parte das outras variáveis. Como não se recomenda simplesmente descartar esses pontos, o módulo robusto ajusta os modelos na presença dos outliers e outros pontos extremos (BARBIERI, 2012; PEDRO; MOURA, 2008).

³¹ Foi utilizada a ferramenta eletrônica de aplicação de questionários e armazenamento das respostas do Google Drive®. Cabe ressaltar que, previamente, foram realizados contatos telefônicos apresentando os objetivos da pesquisa e confirmado os contatos dos respondentes.

municipais responsáveis pelo turismo nas estâncias. Assim, as prefeituras municipais foram convidadas a indicar um ator local como respondente do setor de turismo no município, sendo majoritariamente representado pelos próprios gestores municipais (diretores, secretários, assessores executivos, chefes de departamento e de setor), correspondendo a 71% dos retornos. Obtiveram-se, ainda, representantes técnicos do setor, presidente de conselho municipal de turismo e vice prefeito.

Essa ferramenta foi constituída por nove questões fechadas. Cinco destas buscaram estimular a avaliação do respondente em uma escala de valoração, entre uma percepção muito baixa e muito alta acerca do aspecto questionado. As demais ofereceram a escolha de opções que o respondente considerava mais importante em um quadro mais amplo de alternativas.

O questionário foi estruturado de maneira que as três questões iniciais visaram diagnosticar a visão dos representantes acerca do papel do turismo em seus municípios. Na sequência, a quarta questão e sua subdivisão foram inseridas visando identificar qual é a parcela de municípios que dispõem de dados e indicadores de turismo em escala local para o planejamento e avaliação da atividade. Por fim, as próximas cinco questões buscaram subsidiar a compreensão da perspectiva que os atores locais possuem acerca da política de estâncias como estratégia de desenvolvimento do turismo, sobretudo, em aspectos relacionados ao repasse e uso de verbas, ao suporte técnico e institucional fornecido pelos órgãos estaduais e aos desafios que consideram mais importantes de serem superados.

Com efeito, a primeira questão indaga o julgamento do respondente acerca da importância do turismo para o município em uma escala de prioridade, enquanto a segunda questão estimula sua avaliação no que tange à participação social no desenvolvimento do turismo local. A partir dessas duas questões, espera-se traçar o nível de prioridade do turismo na agenda de desenvolvimento do município, bem como identificar se a participação social no debate sobre a atividade é interpretada como um fator de fomento ao seu desenvolvimento ou ainda é vista como limitada por diferentes aspectos.

Partindo dessas percepções, a terceira questão procura enumerar as respostas mais comuns quando os representantes são indagados sobre o papel do turismo na realidade local. Busca-se categorizar as respostas em objetivos de ordem econômica, social, ambiental e cultural, além de possibilitar inserções por parte do respondente.

Cabe ressaltar que estas categorizações não visam atribuir maior importância para determinados objetivos em relação a outros. Por outro lado, pressupõe-se que identificar as expectativas mais comumente associadas ao turismo possibilita verificar qual tende a ser o discurso corrente nas políticas de desenvolvimento desta atividade.

A quarta questão foi proposta devido à relevância de informações na escala municipal para a execução de avaliações de políticas públicas. A partir do questionamento sobre a existência de dados e indicadores do fluxo turístico, busca-se compreender qual é o tipo de informação priorizada na perspectiva municipal. Portanto, além de revelar a capacidade das municipalidades em desempenharem uma avaliação de suas ações de desenvolvimento turístico, a existência de dados e indicadores aponta também quais dimensões de análise são consideradas as mais importantes no planejamento da atividade.

Explorando a dinâmica da política de estâncias a partir da perspectiva dos atores locais, a quinta questão propõe uma avaliação acerca da suficiência de recursos repassados ao município para promover a atividade turística na localidade. Conjuntamente, as questões seis e sete buscam diagnosticar em que tipo de ações são empregados os recursos repassados ao município e qual é a divisão proporcional estimada entre estes diferentes usos.

Além da suplementação orçamentária, a oitava questão procura identificar a perspectiva dos representantes locais quanto ao amparo de ordem técnica e institucional que os municípios recebem de órgãos estaduais no campo do turismo. Dessa maneira, avaliando a percepção sobre disponibilidade e uso de recursos, bem como sobre outros suportes não financeiros, espera-se identificar se a condução da política de estâncias é condizente com as demandas que os atores locais identificam.

Por fim, a nona questão visa elencar as respostas mais recorrentes no conjunto de variáveis apontadas como desafios para o desenvolvimento do turismo nos municípios. Trata-se de uma questão que visa sintetizar a percepção dos representantes locais acerca de aspectos indagados anteriormente.

O questionário aplicado está registrado no Apêndice J. Reitera-se que seu objetivo consiste na configuração de subsídios qualitativos para analisar e interpretar o impacto da política avaliada, a partir da perspectiva dos atuais representantes da gestão local do turismo nas estâncias paulistas.

PARTE III

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS GRUPOS DE TRATAMENTO E CONTROLE A PARTIR DOS INDICADORES DE IMPACTO

Como suporte à apresentação dos indicativos de impacto da política sobre os indicadores selecionados, apresenta-se previamente uma descrição das medidas de tendência central e de dispersão como caracterização dos grupos de tratamento e controle conformados nos cenários deste estudo. Cabe ressaltar que, embora esta análise seja importante para conhecer os grupos do estudo, identificar tendências dos indicadores e comparar com os resultados das regressões, não é possível identificar o impacto do tratamento através dessas medidas.

Com efeito, como a conformação dos grupos de tratamento e de controle obedeceu à incidência ou não da intervenção analisada, constituindo-se uma composição não aleatória das subpopulações amostrais, o teste de médias, enquanto análise paramétrica, não pôde ser empregado para produzir inferências acerca do impacto avaliado (LEVIN, 1987). Assim, em um primeiro momento se discute o comportamento dos indicadores sociais elencados para ambos os grupos nos diferentes cenários, apresentando-se, na sequência, os coeficientes indicativos da existência de impacto da intervenção considerada.

As unidades municipais que compõem o Cenário 1, conformado por 26 municípios tratados e 63 municípios controle, apresentam medidas que apontam a melhoria da maior parte dos indicadores sociais em ambos os grupos no período entre 1991 e 2010. Observa-se o decrescimento dos percentuais de população pobre, do índice de gini, da parcela de renda concentrada pelos mais ricos, da razão entre ricos e pobres e da taxa de violência, enquanto se verifica a elevação da parcela de renda apropriada pelos mais pobres, da renda per capita, da renda média dos mais pobres e dos mais ricos, do percentual de população atendida por água encanada e por coleta de lixo, do índice de desenvolvimento humano e do consumo residencial de energia tanto em municípios tratados quanto em controles.

Entretanto, há crescimento do percentual de população atendida por saneamento inadequado e de mulheres consideradas em condição de vulnerabilidade em ambos os grupos ao longo do período. Além disso, o percentual da população vivendo em aglomerados subnormais se eleva para as unidades tratadas, a despeito das melhores condições sociais sugeridas pela maior parte dos indicadores analisados.

A análise descritiva dos indicadores referentes ao Cenário 1, sintetizada na Tabela 2, também sinaliza que os valores referentes à população pobre, à taxa de violência e ao saneamento inadequado permaneceram menores para os municípios estâncias, antes e depois da intervenção. Por outro lado, as médias amostrais de renda per capita, das rendas médias tanto dos mais ricos quanto dos mais pobres, bem como do percentual de água encanada e do índice de desenvolvimento humano municipal sustentam maiores valores para os tratados nos dois momentos do tempo.

Tabela 2 – Medidas de tendência central e de dispersão dos indicadores de impacto (Cenário 1)

CENÁRIO 1		<i>poppob</i>	<i>gini</i>	<i>rendapric</i>	<i>rendappob</i>
ex ante	grupo	Média	20.97	0.519	42.26
	tratamento	Desvio padrão	11.95	0.061	6.10
	grupo	Média	26.12	0.520	42.62
	controle	Desvio padrão	16.82	0.059	6.57
ex post	grupo	Média	6.79	0.472	37.97
	tratamento	Desvio padrão	5.28	0.043	4.11
	grupo	Média	8.03	0.460	36.77
	controle	Desvio padrão	6.18	0.046	4.32
ex ante		<i>razricpob</i>	<i>rendpc</i>	<i>rendmpob</i>	<i>renmric</i>
ex post	grupo	Média	14.71	478.87	101.18
	tratamento	Desvio padrão	4.59	103.86	33.84
	grupo	Média	14.80	435.66	92.06
	controle	Desvio padrão	4.82	145.45	38.63
ex ante					
ex post	grupo	Média	11.29	767.53	182.29
	tratamento	Desvio padrão	2.63	190.73	46.56
	grupo	Média	10.60	686.20	169.82
	controle	Desvio padrão	2.60	188.42	54.01
ex ante					
ex post					

		CENÁRIO 1 (continuação)	<i>aguenc</i>	<i>collix</i>	<i>saninad</i>	<i>idhm</i>
ex ante	grupo	Média	89.93	90.78	0.55	0.508
	tratamento	Desvio padrão	8.42	8.40	0.83	0.058
	grupo	Média	87.88	89.34	0.83	0.486
	controle	Desvio padrão	11.56	11.56	1.35	0.070
ex post	grupo	Média	96.74	99.23	1.15	0.747
	tratamento	Desvio padrão	3.80	0.66	1.78	0.035
	grupo	Média	94.96	99.41	1.53	0.734
	controle	Desvio padrão	6.90	1.01	2.04	0.039
			<i>viol</i>	<i>mulvuln</i>	<i>aglsub</i>	<i>consres</i>
ex ante	grupo	Média	66.79	10.57	0.92	14650.19
	tratamento	Desvio padrão	23.96	4.43	2.38	13480.54
	grupo	Média	73.85	9.67	0.69	16826.67
	controle	Desvio padrão	36.39	4.42	2.13	29691.12
ex post	grupo	Média	62.78	13.64	1.01	29576.00
	tratamento	Desvio padrão	21.74	5.89	4.31	27565.75
	grupo	Média	67.21	14.70	0.22	36655.21
	controle	Desvio padrão	22.29	5.89	1.32	63254.25

Nota: para a descrição dos indicadores de impacto ver Quadro 6. Fonte elaboração própria

Mantendo-se a composição do grupo tratado do Cenário 1 e ampliando-se o grupo de controle para os demais municípios paulistas, conforme discutido no item 3.2, obtiveram-se as unidades tratadas e não tratadas dos Cenários 2, 3 e 5. As medidas estatísticas dos 26 municípios estâncias e 556 municípios controle corroboram a tendência de incremento das condições sociais nessas localidades, frente aos melhores resultados da maior parte dos indicadores analisados entre os anos de 1991 e 2010.

Assim como no Cenário 1, observa-se que os grupos de tratamento e controle dos Cenários 2, 3 e 5 diminuíram as médias dos percentuais de pobres, do índice de gini, da parcela de renda apropriada pelos mais ricos e da razão entre ricos e pobres. Em adição, ampliaram os valores referentes à parcela de renda apropriada pela camada mais pobre, à renda per capita, às rendas médias dos mais pobres e dos mais ricos, ao percentual de água encanada e coleta de lixo, ao índice de desenvolvimento humano e ao consumo de energia na esfera residencial.

A nova configuração do grupo de controle desses cenários, entretanto, revelou uma diminuição nas médias do percentual de pessoas atendidas por saneamento inadequado e um acréscimo na taxa de violência, verificados entre as unidades não tratadas. Por outro lado, a exemplo dos valores médios do cenário anterior, o percentual de população que habita aglomerados subnormais manteve o comportamento de crescimento para tratados e de decrescimento para controle, enquanto a incidência de mulheres em condição de vulnerabilidade social confirmou tendência de aumento para os ambos os grupos ao longo do período.

A Tabela 3 compila as medidas de tendência central e de dispersão para os grupos de tratamento e de controle que conformam as análises dos Cenários 2, 3 e 5. Ainda que as unidades tratadas mantenham, prévia e posteriormente à intervenção, maiores médias para a renda per capita, para a renda dos mais ricos e para o índice de desenvolvimento humano municipal, identifica-se que também são sustentados para estâncias maiores valores médios do índice de gini, da concentração de renda entre a parcela mais rica, da razão entre ricos e pobres, do percentual de mulheres vulneráveis e da parcela da população vivendo em aglomerados subnormais. Em complemento, os indicadores que apontam a parcela de renda apropriada pelos mais pobres, o percentual da população atendida por coleta de lixo e o consumo residencial de energia permaneceram-se menores para as unidades tratadas, tanto em 1991 quanto em 2010.

Tabela 3 – Medidas de tendência central e de dispersão dos indicadores de impacto
(Cenários 2, 3 e 5)

CENÁRIOS 2,3,5		<i>poppob</i>	<i>gini</i>	<i>rendapric</i>	<i>rendappob</i>
ex ante	grupo	Média	20.97	0.519	42.26
	tratamento	Desvio padrão	11.95	0.061	2.35
	grupo	Média	25.12	0.502	41.09
	controle	Desvio padrão	14.79	0.067	2.50
ex post	grupo	Média	6.79	0.472	37.97
	tratamento	Desvio padrão	5.28	0.043	4.11
	grupo	Média	5.95	0.446	35.86
	controle	Desvio padrão	4.75	0.055	2.19

CENÁRIOS 2,3,5 (continuação)		<i>razricpob</i>	<i>rendpc</i>	<i>rendmpob</i>	<i>renmric</i>
ex ante	grupo	Média	14.71	478.87	101.18
	tratamento	Desvio padrão	4.59	103.86	33.84
	grupo	Média	13.69	421.39	94.35
	controle	Desvio padrão	5.66	150.12	35.32
ex post	grupo	Média	11.29	767.53	182.29
	tratamento	Desvio padrão	2.63	190.73	46.56
	grupo	Média	9.97	707.58	183.46
	controle	Desvio padrão	3.31	194.47	45.20
		<i>aguenc</i>	<i>collix</i>	<i>saninad</i>	<i>idhm</i>
ex ante	grupo	Média	89.93	90.78	0.55
	tratamento	Desvio padrão	8.42	8.40	0.83
	grupo	Média	88.50	92.32	0.95
	controle	Desvio padrão	10.76	10.11	3.54
ex post	grupo	Média	96.74	99.23	1.15
	tratamento	Desvio padrão	3.80	0.66	1.78
	grupo	Média	96.77	99.55	0.74
	controle	Desvio padrão	4.98	0.84	1.46
		<i>viol</i>	<i>mulvuln</i>	<i>aglsub</i>	<i>consres</i>
ex ante	grupo	Média	66.79	10.57	0.92
	tratamento	Desvio padrão	23.96	4.43	2.38
	grupo	Média	61.83	8.83	0.62
	controle	Desvio padrão	31.13	4.60	2.31
ex post	grupo	Média	62.78	13.64	1.01
	tratamento	Desvio padrão	21.74	5.89	4.31
	grupo	Média	67.52	13.20	0.55
	controle	Desvio padrão	30.55	5.92	2.86

Nota: para a descrição dos indicadores de impacto ver Quadro 6. Fonte: elaboração própria

As abordagens desta pesquisa, excetuando-se o Cenário 4, fundamentaram-se na compilação de medidas dos grupos de tratamento e de controle em momentos ex ante e ex post. Analisando-se a trajetória temporal dos valores médios das variáveis de impacto, identifica-se que a mesma tendência, seja de crescimento ou de declínio, mantém-se entre os diferentes cenários para a maior parte do quadro de indicadores sociais elencados.

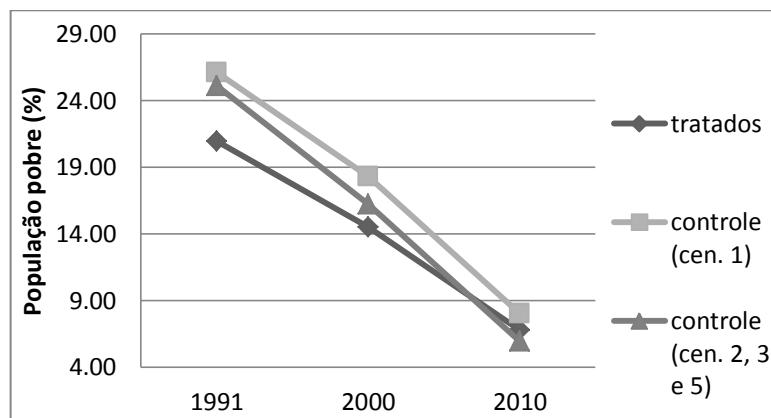
De fato, os grupos compostos por unidades tratadas e não tratadas apresentaram tendências temporais diferentes entre os cenários acima discutidos apenas em relação ao percentual de população vivendo em aglomerados subnormais e à taxa de violência. No primeiro caso, enquanto o percentual de pessoas em aglomerados subnormais se eleva para tratados, há um declínio na média dos não tratados. Em relação à taxa de violência, por sua vez, enquanto os valores médios apontam uma diminuição para tratados e controles no Cenário 1 entre 1991 e 2010, a configuração do novo grupo de controle nos demais cenários resulta em um aumento médio dessa taxa entre os não tratados ao longo desse período.

A disposição de dados concernentes aos momentos anterior e posterior à intervenção avaliada permite, além da análise do comportamento dos indicadores entre os diferentes cenários, confrontar a trajetória dos valores para as unidades tratadas e não tratadas ao longo do período considerado, com o objetivo de identificar se os dois grupos mantiveram uma mesma tendência temporal. A investigação descritiva dessas tendências, embora não represente uma inferência formal, constitui-se um indício de que o aumento ou a diminuição simultânea de um indicador para tratados e controles representa a ausência de fatores que podem ter afetado de forma significativamente discrepante estes grupos ao longo do tempo.

Esta análise está alinhada com a abordagem discutida por Meyer (1995), ao apontar que uma das vantagens de séries temporais longas para a análise do impacto de uma intervenção é que estas permitem examinar se unidades tratadas e de controle apresentam movimentos paralelos no comportamento dos indicadores. A ocorrência de simultaneidade ou paralelismo na trajetória temporal dos valores médios de tratados e controle sugere, em caráter complementar ao teste formal de impacto, a ausência de interações entre o tratamento e outras influências de variáveis significativas que podem ter sido omitidas (MEYER, 1995).

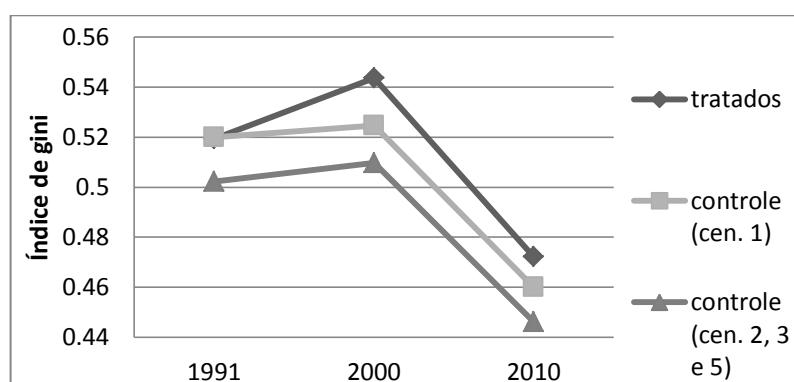
Nesse sentido, identificou-se que os grupos de tratamento e de controle apresentam, nos diferentes cenários elaborados, a mesma tendência temporal de crescimento ou decrescimento nas médias para a maior parte dos indicadores. Esta trajetória dos valores das unidades tratadas e não tratadas está organizada, por indicador, no conjunto dos Gráficos 2 ao 17, que sugerem a ausência de fatores que podem ter afetado os grupos de forma significativamente diferente ao longo do tempo.

Gráfico 2 – População pobre



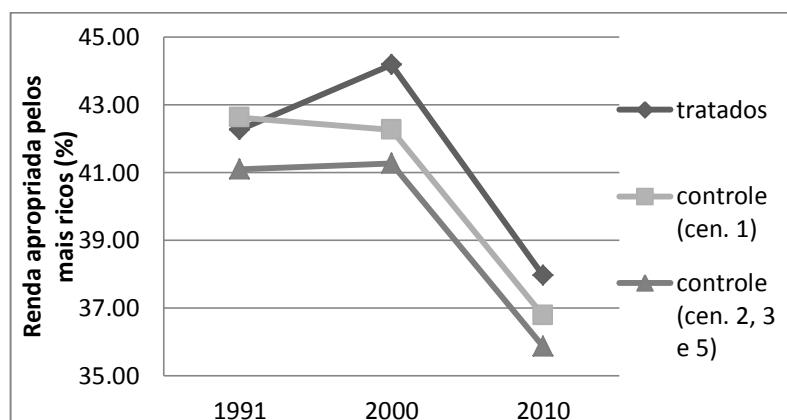
Nota: Valores referentes às Tabelas 2 e 3. Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IPEA.

Gráfico 3 – Índice de gini



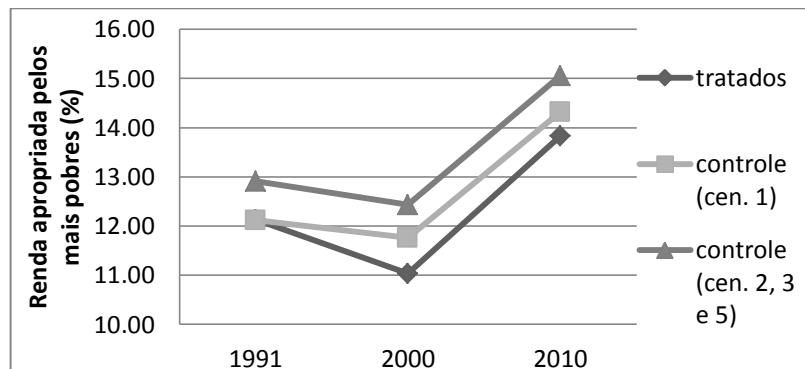
Nota: Valores referentes às Tabelas 2 e 3. Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IPEA e IBGE.

Gráfico 4 – Parcela de renda apropriada pelos mais ricos



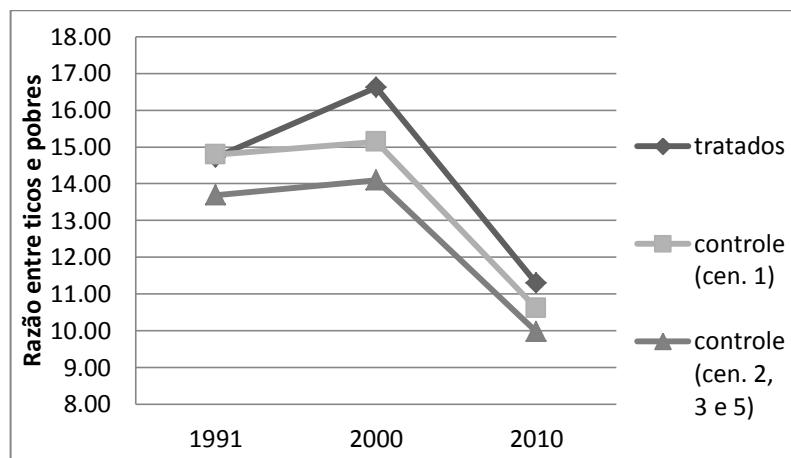
Nota: Valores referentes às Tabelas 2 e 3. Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IPEA.

Gráfico 5 – Parcela de renda apropriada pelos mais pobres



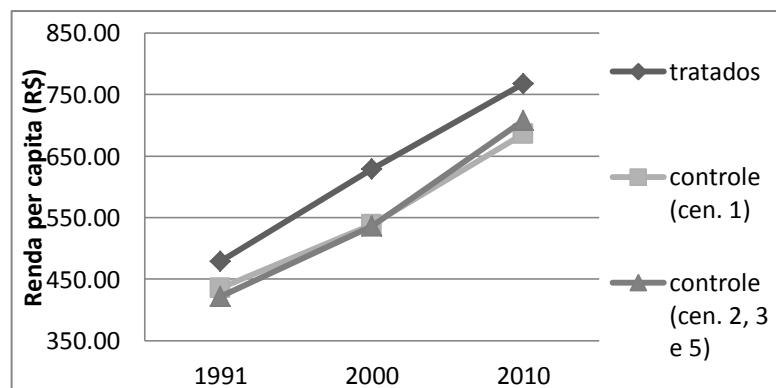
Nota: Valores referentes às Tabelas 2 e 3. Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IPEA.

Gráfico 6 – Razão entre ricos e pobres



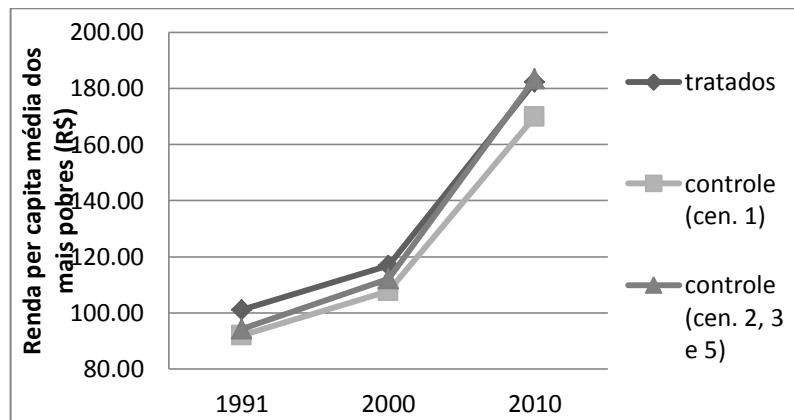
Nota: Valores referentes às Tabelas 2 e 3. Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IPEA.

Gráfico 7 – Renda per capita



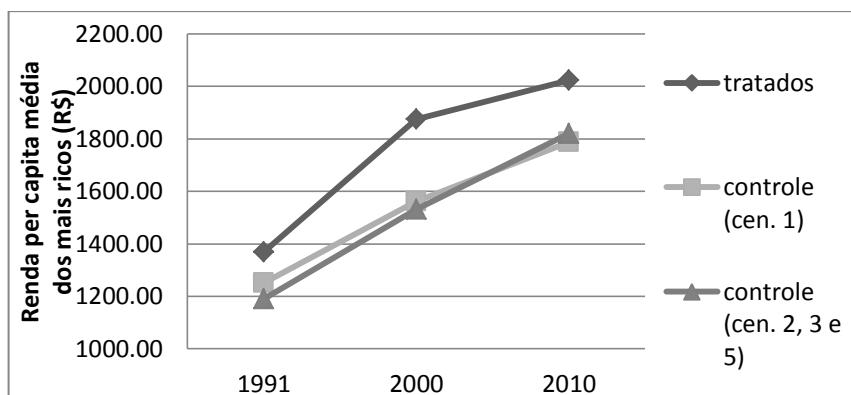
Nota: Valores referentes às Tabelas 2 e 3. Fonte: elaboração própria a partir de dados do IPEA

Gráfico 8 – Renda média dos mais pobres



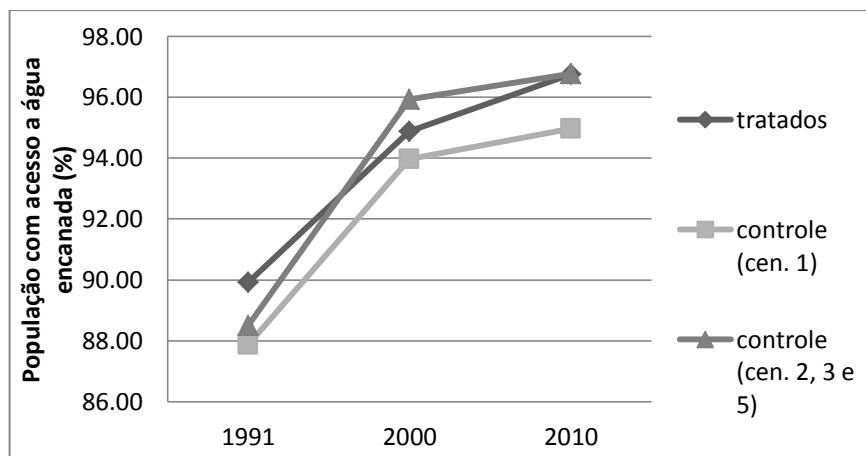
Nota: Valores referentes às Tabelas 2 e 3. Fonte: elaboração própria a partir de dados do IPEA

Gráfico 9 – Renda média dos mais ricos



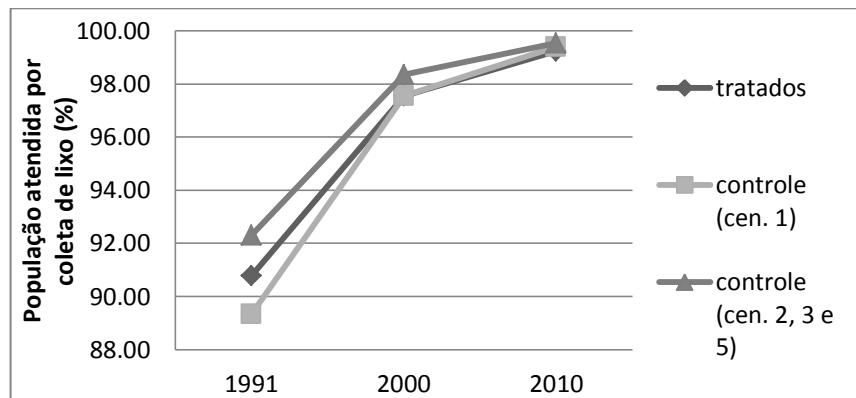
Nota: Valores referentes às Tabelas 2 e 3. Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IPEA.

Gráfico 10 – População atendida por água encanada



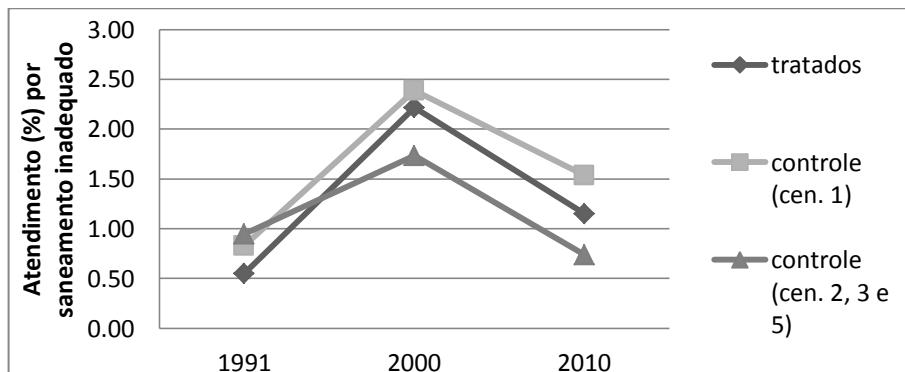
Nota: Valores referentes às Tabelas 2 e 3. Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IPEA.

Gráfico 11 – População atendida por coleta de lixo



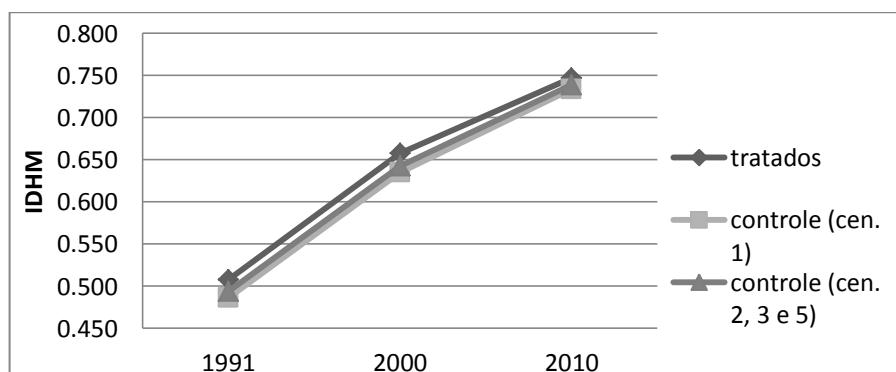
Nota: Valores referentes às Tabelas 2 e 3. Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IPEA.

Gráfico 12 – População atendida por saneamento inadequado



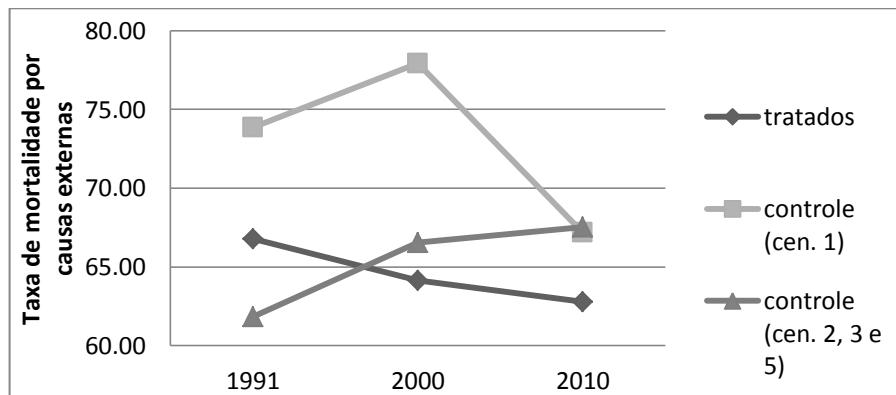
Nota: Valores referentes às Tabelas 2 e 3. Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IPEA.

Gráfico 13 – Índice de desenvolvimento humano municipal



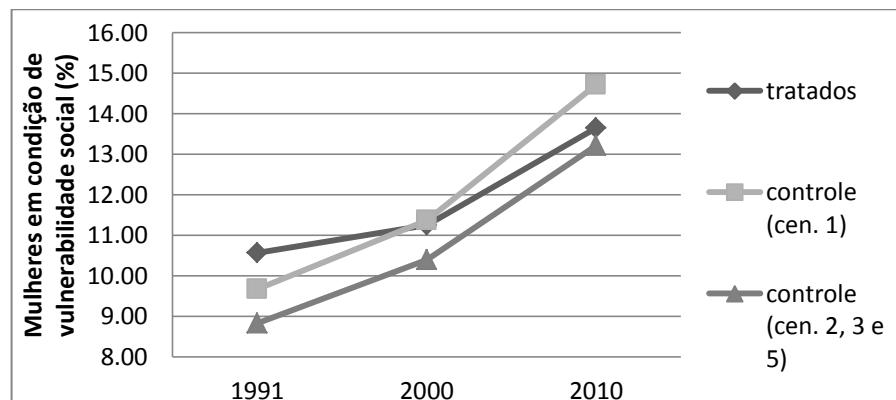
Nota: Valores referentes às Tabelas 2 e 3. Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IPEA.

Gráfico 14 – Taxa de violência (mortalidade por causas externas)



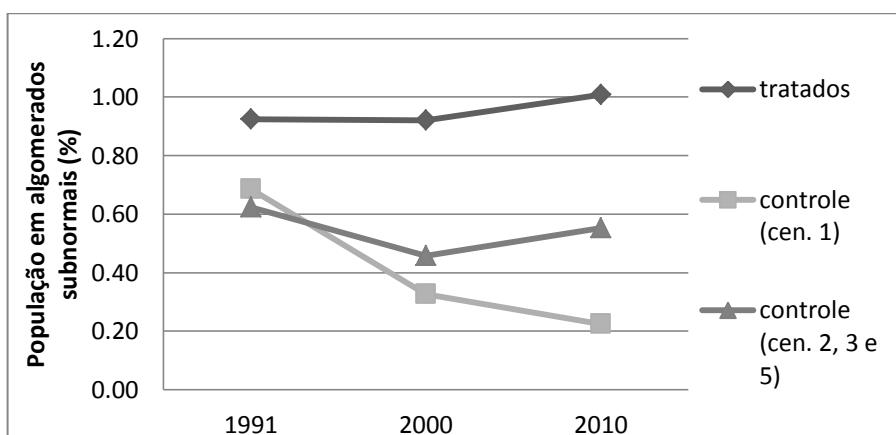
Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Fundação Seade.

Gráfico 15 – Percentual de mulheres vulneráveis



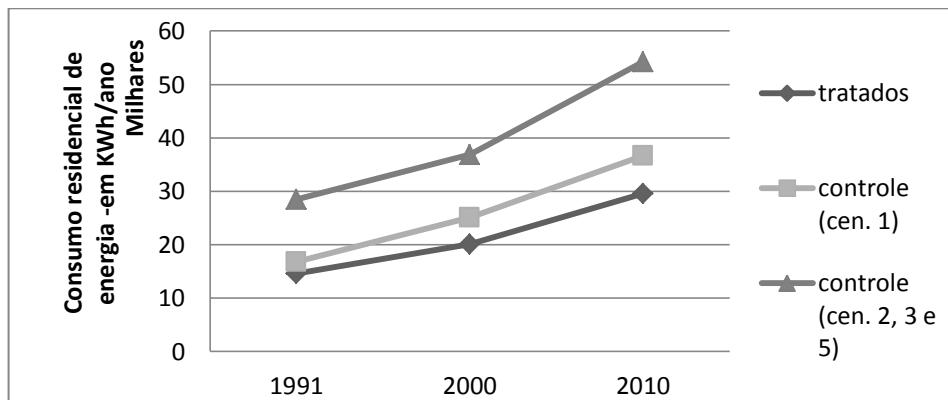
Nota: Valores referentes às Tabelas 2 e 3. Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IPEA.

Gráfico 16 – Percentual de população em aglomerados subnormais



Nota: Valores referentes às Tabelas 2 e 3. Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IBGE e IPEA.

Gráfico 17 – Consumo residencial de energia



Nota: Valores referentes às Tabelas 2 e 3. Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Secretaria de Energia do estado de São Paulo e Fundação Seade.

Os resultados médios dos indicadores do Cenário 4 não podem ser analisados em sua trajetória temporal, uma vez que foram observados apenas dados do momento posterior à intervenção. Mantendo a mesma composição do grupo de controle dos Cenários 2, 3 e 5, o Cenário 4 ampliou o grupo de tratamento para as demais estâncias do estado de São Paulo, resultando em medidas ex post de 67 municípios tratados e 556 municípios controle.

Neste cenário, também não é possível realizar inferências acerca do impacto da política a partir das medidas de tendência central e de dispersão. A estatística descritiva aponta que as estâncias apresentam maiores médias de renda per capita, de renda média da camada mais rica da população, do índice de desenvolvimento humano e de consumo residencial de energia, bem como menor taxa de violência.

Portanto, embora as unidades tratadas nessa abordagem apresentem melhor desempenho em parte do conjunto dos indicadores sociais elencados, esses valores não são suficientes para afirmar que o tratamento foi o responsável pelos resultados. O conjunto das médias dos indicadores do Cenário 4 é apresentado na Tabela 4.

Tabela 4 – Medidas de tendência central e de dispersão dos indicadores de impacto
(Cenário 4)

CENÁRIO 4		<i>poppob</i>	<i>gini</i>	<i>rendapric</i>	<i>rendappob</i>
ex post	grupo	Média	8.99	0.486	39.30
	tratamento	Desvio padrão	7.37	0.043	4.42
	grupo	Média	5.95	0.446	35.86
	controle	Desvio padrão	4.75	0.055	5.37
		<i>razricpob</i>	<i>rendpc</i>	<i>rendmpob</i>	<i>renmric</i>
ex post	grupo	Média	12.07	796.99	181.57
	tratamento	Desvio padrão	2.78	217.32	45.90
	grupo	Média	9.97	707.58	183.46
	controle	Desvio padrão	3.31	194.47	45.20
		<i>aguenc</i>	<i>collix</i>	<i>saninad</i>	<i>idhm</i>
ex post	grupo	Média	95.17	99.27	1.21
	tratamento	Desvio padrão	5.97	0.93	1.81
	grupo	Média	96.77	99.55	0.74
	controle	Desvio padrão	4.98	0.84	1.46
		<i>viol</i>	<i>mulvuln</i>	<i>aglsub</i>	<i>consres</i>
ex post	grupo	Média	64.08	14.87	1.75
	tratamento	Desvio padrão	22.37	5.75	6.01
	grupo	Média	67.52	13.20	0.55
	controle	Desvio padrão	30.55	5.92	2.86

Nota: para a descrição dos indicadores de impacto ver Quadro 6. Fonte: elaboração própria

Como constatações mais relevantes da análise descritiva do conjunto dos cenários deste estudo, verifica-se que há, para a maior parte dos indicadores considerados, a manutenção de uma mesma tendência de crescimento ou declínio entre os diferentes cenários. Com efeito, são poucos os indicadores para os quais se identificou um comportamento divergente entre as abordagens elaboradas, a exemplo do ocorre apenas com o percentual de população em aglomerados subnormais e com a taxa de violência.

Em adição, ao acompanhar os resultados das unidades tratadas, identifica-se que apenas os indicadores que apontam a renda per capita, a renda média da camada mais rica da população, o índice de desenvolvimento humano e o percentual de pessoas em

aglomerados subnormais sustentam maiores médias amostrais para os grupos dos municípios estâncias, antes e depois da intervenção, em todos os cenários do estudo. Constatase, assim, que embora os indicadores mantenham tendências constantes entre os diferentes cenários, a posição relativa das médias amostrais do grupo de tratamento em relação aos valores do grupo de controle é sensível à composição desses grupos conforme o cenário analisado.

4.2 INDÍCIOS DE IMPACTO DA INTERVENÇÃO

Este item resume os resultados das estimativas realizadas para identificar e mensurar os indícios de impacto da intervenção política analisada nos diferentes cenários elaborados no estudo. A compilação dos resultados buscou sinalizar as informações mais relevantes procedentes das saídas do programa estatístico utilizado, de forma a facilitar a leitura das informações necessárias às inferências do impacto avaliado.

Os resultados são apresentados e discutidos por indicador, abrangendo o valor dos coeficientes de determinação do modelo³², bem como dos coeficientes da variável referente à intervenção política e das demais variáveis de controle empregadas. São apresentados, ainda, a ocorrência ou não de significância estatística³³; o número de observações de cada abordagem³⁴; e os resultados dos modelos de regressão robusta, dispostos em conjunto aos resultados das respectivas regressões.

³² Os coeficientes de determinação são uma medida da adequação da equação de regressão estimada. Quanto mais próximo ao valor 1, mais ajustado está o modelo. Um coeficiente de determinação de 0.8, por exemplo, indica que 80% da variação observada na variável dependente se deve às variações verificadas nas variáveis independentes. Essa definição é válida para o r^2 (ou r-squared). Porém, como o r^2 tende a aumentar à medida que se adicionam variáveis independentes, o r^2 ajustado (adjusted r-squared) calcula o ajustamento do modelo, penalizando o acréscimo dessas variáveis e, portanto, é mais refinado que o primeiro coeficiente, quando o modelo possui um número relativamente grande de variáveis (KATCHOVA, 2013).

³³ O conceito de significância estatística está relacionado ao de intervalo de confiança: como em uma população podem se obter diferentes médias amostrais e para cada uma destas há um erro amostral (diferença entre a média da amostra e da população), o intervalo de confiança corresponde ao intervalo de valores dentro do qual a verdadeira média populacional pode estar. Assim, uma significância estatística de 5%, por exemplo, indica que com 95% de confiança (intervalo de confiança) podemos afirmar que a verdadeira média populacional se encontra entre os limites daquele intervalo. Em outras palavras, há 5% de chances de o resultado obtido se dever a um erro amostral (LEVIN, 1987).

³⁴ O tamanho amostral dos grupos de tratamento e de controle varia conforme o cenário considerado, de acordo com o explanado no item 3.2, do Capítulo 3. A variação no número de observações de cada modelo, por sua vez, está relacionada ao fato de que são consideradas para cada unidade de análise (município) observações dos momentos anterior e posterior à intervenção, bem como pelo emprego de pesos para ponderar variáveis em

As estimativas do impacto da política sobre o **percentual de população pobre** indicam que a intervenção avaliada apresentou sinal negativo, sugestivo de sua contribuição ao declínio no valor deste percentual, apenas no primeiro cenário elaborado. Nos demais, o tratamento resultou em coeficientes com sinal positivo em relação ao indicador. A Tabela 5 resume os resultados alcançados para o percentual de pobres nos diferentes cenários do estudo³⁵.

Dessa forma, o tratamento apresentou-se como uma variável significativa para este indicador nos Cenários 2 e 3 (modelos robustos), no Cenário 4 e nos modelos de pareamento do Cenário 5 (com exceção do pareamento por vizinho mais próximo). Os resultados sugerem que, após a intervenção, as unidades tratadas apresentam percentual de população pobre de 2,83 p.p. (Cenário 4) a 6,07 p.p (Cenário 2) maiores que as unidades não tratadas, considerando-se 5% de significância.

É importante frisar que os coeficientes significativos que representam um impacto incremental no percentual de pobres não indicam que este indicador se eleva para os municípios tratados após receber a intervenção. Como se apresentou no item 4.1, esse indicador é decrescente para os grupos de tratamento e de controle. Contudo, essa redução tende a ser mais lenta para as estâncias quando comparadas aos grupos não tratados empregados nos Cenários 2, 3, 4 e 5.

Por sua vez, a variável indicativa do período de intervenção política (*perint*) apresentou sinal positivo e foi significativa apenas nos Cenários 1 e 3 (modelos robustos), indicando um incremento no percentual de pobres entre 0,16 p.p. e 0,28 p.p. para cada ano considerado, também a 5% de significância. Assim, os resultados sugerem que este indicador tende a ser maior para as estâncias que tem recebido o fomento da política analisada por mais tempo.

alguns cenários. Dessa forma, como apresentado nos resultados das tabelas dessa sessão, o número de observações dos modelos variam de 178 (Cenário 1) a 2442 observações (Cenário 3).

³⁵ Cabe apontar que, na apresentação dos indicadores de impacto analisados, a variável de controle referente à dimensão demográfica do município (*pop*) já se encontra convertida para a escala de 100 mil habitantes; a receita municipal total (*recnum*) para a escala de R\$ 1 milhão; e a variável indicativa de concessões de programas de transferência de renda convertida à escala de 10 mil benefícios; sendo as demais variáveis apresentadas em pontos percentuais (p.p.).

Tabela 5 – Resultados das estimativas de impacto da política sobre o percentual de pobres

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta								
r-squared	0.805	0.805	0.653	0.653	0.687	0.687	0.520	0.520	ATTnd	0.69
adj r-squared	0.792		0.650		0.685		0.517		t	0.2
variáveis									treat	26
pol	-1.12	-1.12	-9.36 *	-9.36 *	-8.32 *	-8.32 *	2.83 *	2.83 * n. treat		26
urb	-0.09 *	-0.09	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	ATT _r	5.46 *
pop	-3.03	-3.03 *	-0.67	-0.67 *	-0.83 *	-0.83 *	-1.41 *	-1.41	t	2.74
analf	0.79 *	0.79 *	0.51 *	0.51 *	0.39 *	0.39 *	0.02	0.02	treat	25
minf	0.84 *	0.84 *	1.08 *	1.08 *	1.16 *	1.16 *	0.44 *	0.44 * n. treat		555
dep	0.39 *	0.39 *	0.51 *	0.51 *	0.52 *	0.52 *	0.77 *	0.77 * ATT _k		4.45 *
transf	8.20 *	8.20 *	0.30	0.30	-0.09	-0.09	5.09 *	5.09 * t		2.08
recmun	0.01	0.01 *	0.00	0.00	0.00	0.00 *	0.00	0.00	treat	26
perint	0.28	0.28 *	0.17	0.17	0.16	0.16 *	-0.01	-0.01	n. treat	556
depois	7.09 *	7.09 *	5.20 *	5.20 *	4.78 *	4.78 *			ATT _s	5.06 *
pol*depois	-1.28	-1.28	6.07	6.07 *	5.91	5.91 *			t	3.07
const	-29.60 *	-29.60 *	-38.96 *	-38.96 *	-40.29 *	-40.29 *	-35.64 *	-35.64 * treat		26
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATT_r: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATT_k: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATT_s: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

Os indícios do impacto da política sobre o **índice de gini** mantiveram em todos os cenários um sinal positivo, sugerindo maior concentração de renda no grupo das unidades tratadas. Entretanto, a variável indicativa da intervenção política não foi estatisticamente significativa para este indicador na maior parte dos cenários do estudo, conforme pode ser analisado na Tabela 6.

Os resultados indicam que apenas no Cenário 4 a variável política (*pol*) teve impacto significativo, apontando que as unidades tratadas apresentam este indicador 0,041 p.p. maior que as unidades não tratadas, a 5% de significância. Dessa forma, em consonância com a descrição das medidas de tendência central apresentadas no item 4.1, embora se verifique ao longo do tempo uma redução do indicador de desigualdade entre ambos os grupos, ainda prevalece maior concentração de renda nas unidades tratadas quando comparadas ao grupo controle no Cenário 4.

Não se constatou significância estatística para a variável relacionada ao tempo de exposição do município à intervenção política considerada (*perint*) em nenhum dos cenários. Assim, considera-se que eventuais diferenças entre as unidades tratadas mais antigas e as mais recentes não são relevantes, do ponto de vista estatístico, como fator explicativo dos resultados do índice de gini nas abordagens empregadas.

Tabela 6 – Resultados das estimativas de impacto da política sobre o índice de gini

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta								
r-squared	0.312	0.312	0.210	0.210	0.235	0.235	0.178	0.178	ATTnd	-0.002
adj r-squared	0.267		0.202		0.232		0.172		t	-0.12
variáveis									treat	26
pol	0.005	0.005	0.018	0.018	0.043 *	0.043 *	0.041 *	0.041 *	n. treat	26
urb	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	ATT _r	0.012
pop	-0.018	-0.018	0.008 *	0.008 *	0.016 *	0.016 *	-0.025 *	-0.025	t	1.22
analf	-0.001	-0.001	0.000	0.000	-0.001	-0.001	-0.003	-0.003 *	treat	25
minf	0.001	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	-0.005 *	-0.005 *	n. treat	555
dep	0.001	0.001	0.001 *	0.001 *	0.001 *	0.001 *	0.003 *	0.003 *	ATT _k	0.005
transf	0.058 *	0.058 *	0.021 *	0.021 *	0.036 *	0.036 *	0.083 *	0.083 *	t	0.57
recmun	0.000	0.000 *	0.000 *	0.000	0.000 *	0.000	0.000	0.000	treat	26
perint	-0.001	-0.001	-0.001	-0.001	-0.002	-0.002	0.000	0.000	n. treat	556
depois	-0.047 *	-0.047 *	-0.038 *	-0.038 *	-0.040 *	-0.040 *			ATT _s	0.006
pol*depois	0.032	0.032	0.029	0.029	0.018	0.018			t	0.416
const	0.452 *	0.452 *	0.410 *	0.410 *	0.397 *	0.397 *	0.390 *	0.390 *	treat	26
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATT_r: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATT_k: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATT_s: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

A concentração de renda por parte da parcela mais rica da sociedade sustenta sinal positivo para os coeficientes relacionados à variável de intervenção política em todos os cenários. No entanto, apenas resulta em estatisticamente significativa no Cenário 4, como verificado nos resultados compilados na Tabela 7.

Nesse sentido, a variável política (*pol*) indica que as unidades tratadas do Cenário 4 apresentam a parcela de renda apropriada pelos mais ricos 3,87 p.p. maior que as unidades não tratadas, a 5% de significância. Assim como na observação realizada para o índice de gini, ainda que esse indicador, que sugere concentração de renda, demonstre se declinar ao longo dos anos para os grupos de tratamento e controle, essa redução é mais amena para os municípios tratados quando comparados aos não tratados nesse cenário.

A variável referente ao período de intervenção (*perint*) resultou em sinal negativo para este indicador nos Cenários 1, 2 e 3 e positivo no Cenário 4. Entretanto, esta variável não foi estatisticamente significativa em nenhuma das abordagens elaboradas, não sendo possível estabelecer relações causais entre o tempo que um município é beneficiado com a política analisada e a concentração de renda pelos mais ricos nos cenários empregados nesse estudo.

Em adição, a **parcela de renda apropriada pelos mais pobres** resultou em coeficientes com sinal negativo em todos os cenários, sugerindo que a intervenção política constituiria um fator inibidor para este indicador nos municípios do grupo tratado. As estimativas de impacto da política sobre este percentual são apresentadas na Tabela 8.

Contudo, assim como na parcela de renda apropriada pelos mais ricos, este indicador foi estatisticamente significativo unicamente no Cenário 4. Neste modelo, o coeficiente resultante indica que, a 5% de significância, a proporção de renda pertencente à camada mais pobre é 1,84 p.p. menor no grupo de tratados quando comparado aos não tratados do Cenário 4.

Embora essa parcela seja crescente para tratados e não tratados no período analisado, o resultado sugere que essa melhoria é menos representativa nos municípios estâncias, considerando-se as variáveis que conformam o modelo. Além disso, a exemplo dos indicadores de concentração de renda acima, a variável período de intervenção (*perint*) não foi significativa para a parcela de renda apropriada pelos mais pobres.

Tabela 7 – Resultados das estimativas de impacto da política sobre a parcela de renda apropriada pelos mais ricos

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta								
r-squared	0.253	0.253	0.173	0.173	0.196	0.196	0.130	0.130	ATTnd	0.1
adj r-squared	0.203		0.165		0.193		0.124		t	0.06
variáveis									treat	26
pol	-0.21	-0.21	-0.04	-0.04	2.48 *	2.48 *	3.87 *	3.87 *	n. treat	26
urb	-0.02	-0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	-0.01	-0.01	ATT _r	1.4
pop	-2.01	-2.01	0.39	0.39	1.10 *	1.10 *	-1.83 *	-1.83	t	1.2
analf	-0.06	-0.06	0.10	0.10	-0.02	-0.02	-0.26	-0.26 *	treat	25
minf	0.09	0.09	0.00	0.00	0.03	0.03	-0.50 *	-0.50 *	n. treat	555
dep	0.05	0.05	0.09 *	0.09 *	0.09 *	0.09 *	0.17 *	0.17 *	ATT _k	0.58
transf	6.27 *	6.27 *	1.42 *	1.42 *	2.71 *	2.71 *	5.96 *	5.96 *	t	0.43
recmun	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00 *	0.00	0.00	0.00	treat	26
perint	-0.17	-0.17	-0.18	-0.18	-0.17	-0.17	0.01	0.01	n. treat	556
depois	-5.61 *	-5.61 *	-3.96 *	-3.96 *	-4.25 *	-4.25 *			ATT _s	0.66
pol*depois	4.19	4.19	4.02	4.02	2.63	2.63			t	0.49
const	39.28 *	39.28 *	34.39 *	34.39 *	33.62 *	33.62 *	35.74 *	35.74 *	treat	26
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATT_r: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATT_k: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATT_s: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

Tabela 8 – Resultados das estimativas de impacto da política sobre a parcela de renda apropriada pelos mais pobres

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta								
r-squared	0.361	0.361	0.227	0.227	0.250	0.250	0.233	0.233	ATTnd	0.03
adj r-squared	0.318		0.220		0.247		0.227		t	0.05
variáveis									treat	26
pol	-0.37	-0.37	-1.31 *	-1.31 *	-2.27 *	-2.27 *	-1.84 *	-1.84 *	n. treat	26
urb	0.02	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	ATT _r	-0.44
pop	0.52	0.52	-0.42 *	-0.42 *	-0.77 *	-0.77 *	1.30 *	1.30 *	t	-1.3
analf	0.05	0.05	0.05	0.05	0.09 *	0.09 *	0.11 *	0.11 *	treat	25
minf	-0.03	-0.03	0.00	0.00	-0.02	-0.02	0.17 *	0.17 *	n. treat	555
dep	-0.09 *	-0.09 *	-0.08 *	-0.08 *	-0.08 *	-0.08 *	-0.16 *	-0.16 *	ATT _k	-0.29
transf	-1.82	-1.82 *	-0.99 *	-0.99 *	-1.62 *	-1.62 *	-4.05 *	-4.05 *	t	-0.74
recmun	0.00	0.00 *	0.00 *	0.00 *	0.00 *	0.00	0.00	0.00	treat	26
perint	0.00	0.00	0.02	0.02	0.04	0.04	0.00	0.00	n. treat	556
depois	1.25	1.25	1.17 *	1.17 *	1.17 *	1.17 *			ATT _s	-0.34
pol*depois	-0.57	-0.57	-0.42	-0.42	-0.11	-0.11			t	-0.83
const	16.19 *	16.19	17.85 *	17.85 *	18.36 *	18.36 *	19.87 *	19.87 *	treat	26
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATT_r: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATT_k: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATT_s: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

Os resultados da estimativa do impacto da política sobre a **razão entre ricos e pobres**, por sua vez, representam coeficientes com sinal positivo em todos os cenários elaborados. Nesse sentido, sugerem que a intervenção política está, a princípio, associada com o aumento desse indicador entre as unidades tratadas quando comparadas às não tratadas, na trajetória temporal considerada.

Apresentados na Tabela 9, esses resultados demonstraram significância estatística novamente apenas para o Cenário 4. Nesse modelo, o coeficiente relacionado à política (*pol*) aponta que as unidades tratadas mantêm o patamar da razão entre ricos e pobres 2,16 p.p superior ao grupo de controle, a 5% de significância, ainda que seja válido reiterar que esse indicador é decrescente para ambos os grupos, sugerindo uma redução menos acelerada entre os tratados.

Os anos de intervenção (*perint*) apresentam sinal negativo nos Cenários 1, 2 e 3 e positivo no Cenário 4. Porém, acompanhando os resultados dos indicadores de concentração de renda anteriores, esta variável não constitui um fator estatisticamente significativo para explicar o comportamento da razão entre ricos e pobres nos cenários do estudo.

Tabela 9 – Resultados das estimativas de impacto da política sobre a razão entre ricos e pobres

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta								
r-squared	0.309	0.309	0.176	0.176	0.192	0.192	0.183	0.183	ATTnd	-0.66
adj r-squared	0.263		0.169		0.188		0.177		t	-0.57
variáveis									treat	26
pol	0.41	0.41	1.28	1.28	3.07 *	3.07 *	2.16 *	2.16 *	n. treat	26
urb	-0.02	-0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	ATT _r	0.44
pop	-0.94	-0.94	0.29	0.29	0.75 *	0.75 *	-2.05 *	-2.05 *	t	0.52
analf	-0.04	-0.04	-0.02	-0.02	-0.11	-0.11 *	-0.14	-0.14 *	treat	25
minf	0.08	0.08	0.05	0.05	0.09 *	0.09 *	-0.25 *	-0.25 *	n. treat	555
dep	0.10	0.10	0.10 *	0.10	0.09 *	0.09 *	0.16 *	0.16 *	ATT _k	0.07
transf	3.29	3.29 *	1.02 *	1.02 *	1.84 *	1.84 *	5.04 *	5.04 *	t	0.08
recmun	0.00	0.00 *	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00 *	0.00	treat	26
perint	-0.02	-0.02	-0.04	-0.04	-0.07	-0.07	0.01	0.01	n. treat	556
depois	-2.34	-2.34	-1.79 *	-1.79 *	-1.87 *	-1.87 *			ATT _s	0.14
pol*depois	1.12	1.12	0.83	0.83	0.11	0.11			t	0.14
const	8.40	8.40	5.77 *	5.77 *	5.61 *	5.61 *	6.57 *	6.57 *	treat	26
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATT_r: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATT_k: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATT_s: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

O impacto da política sobre a **renda per capita** é representado, em todos os cenários, por coeficientes com sinal positivo, sugestivos do incremento desse indicador entre as unidades tratadas após a intervenção. Os resultados das estimativas para a renda per capita estão compilados na Tabela 10.

A política analisada resulta uma variável significativa para a renda nos Cenários 1 e 4. Com efeito, estima-se uma renda per capita superior em média entre R\$ 121,14 (Cenário 1, a 10% de significância) e R\$ 178,26 (Cenário 4, a 5% de significância) para os municípios tratados, quando comparados aos respectivos grupos de controle, após a intervenção.

Observa-se para este indicador que a variável que aponta o tempo de intervenção (*perint*) apresenta sinal negativo em todos os cenários. Entretanto, é significativa apenas no Cenário 4 (modelo robusto), no qual o coeficiente resultante indica uma diminuição média de R\$ 1,21 para cada ano somado à variável, sugerindo que as unidades tratadas mais recentes tendem a apresentar maior renda per capita quando comparadas àquelas que são fomentadas há mais tempo.

Para o indicador da **renda média dos mais pobres**, o quadro dos coeficientes das variáveis relacionadas à intervenção caracteriza-se por apresentar sinais positivos em todos os cenários, indicando um incremento em seus valores ao longo do tempo pelas unidades tratadas. No entanto, como apresentado na Tabela 11, apenas no Cenário 4 a variável política (*pol*) é estatisticamente significativa.

Assim, os resultados do Cenário 4 apontam que, a 5% de significância, a renda per capita média dos mais pobres se eleva R\$ 17,37 a mais para as unidades tratadas, confrontadas com o grupo de controle. É interessante notar que esse resultado demonstra que a comparação das médias amostrais descritas no item 4.1 não é suficiente para inferir a eventual ocorrência de impacto, uma vez que a análise descritiva daqueles valores sugere uma menor magnitude para este indicador entre as unidades tratadas.

A variável concernente ao período de intervenção (*perint*) mantém sinais negativos nos coeficientes de todos os cenários. Todavia, resulta significativa apenas no Cenário 4, no qual o resultado aponta uma redução de R\$ 0,26 na renda média dos mais pobres por ano acrescido ao tempo de incidência do tratamento.

Em adição, a **renda média dos mais ricos** também apresenta resultados com sinais positivos para as variáveis relacionadas à intervenção política em todos os cenários, sendo significativa apenas no Cenário 4. Neste modelo, o coeficiente da variável política (*pol*) indica que a renda média dos mais ricos é R\$ 637,14 maior nas unidades tratadas quando comparada à renda média dessa parcela da população no respectivo grupo de controle. Os resultados para este indicador estão resumidos na Tabela 12.

Sustentando a tendência entre os indicadores de renda, a variável indicativa da influência do tempo de incidência da intervenção (*perint*) apresenta sinal negativo nos cenários elaborados. Porém, a significância estatística desta variável, a 5%, é identificada apenas no Cenário 4 (modelo robusto), cujo coeficiente aponta uma redução média de R\$ 3,84 por ano somado ao período de intervenção nas unidades tratadas.

Tabela 10: Resultados das estimativas de impacto da política sobre a renda per capita

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta								
r-squared	0.810	0.810	0.613	0.613	0.648	0.648	0.534	0.534	ATTnd	11.02
adj r-squared	0.797		0.610		0.646		0.531		t	0.24
variáveis									treat	26
pol	-0.12	-0.12	57.36	57.36 *	57.78 *	57.78 *	178.26 *	178.26 *	n. treat	26
urb	0.87	0.87	0.16	0.16	0.13	0.13	-0.21	-0.21	ATT _r	3.15
pop	-10.82	-10.82	17.89 *	17.89	44.16 *	44.16 *	-47.22 *	-47.22	t	0.12
analf	-6.52 *	-6.52 *	-0.73	-0.73	0.21	0.21	-18.37 *	-18.37 *	treat	25
minf	-5.06 *	-5.06 *	-12.58 *	-12.58 *	-11.74 *	-11.74 *	-31.10 *	-31.10 *	n. treat	555
dep	-9.01 *	-9.01 *	-9.69 *	-9.69 *	-8.50 *	-8.50 *	-16.97 *	-16.97 *	ATT _k	3.28
transf	-91.24	-91.24	27.74 *	27.74	76.85 *	76.85 *	76.24 *	76.24	t	0.11
recmun	0.49 *	0.49 *	-0.05	-0.05	-0.17 *	-0.17 *	0.10 *	0.10	treat	26
perint	-4.16	-4.16	-2.06	-2.06	-3.97	-3.97	-1.21	-1.21	n. treat	556
depois	-61.33	-61.33	-52.51 *	-52.51 *	-22.00	-22.00			ATT _s	3.14
pol*depois	121.14 **	121.14	26.00	26.00	52.96	52.96			t	0.12
const	1182.07 *	1182.07 *	1354.47 *	1354.47 *	1239.26 *	1239.26 *	1947.65 *	1947.65 *	treat	26
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATT_r: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATT_k: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATT_s: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

Tabela 11 – Resultados das estimativas de impacto da política sobre a renda per capita média dos mais pobres

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta								
r-squared	0.808	0.808	0.704	0.704	0.705	0.705	0.576	0.576	ATTnd	0.2
adj r-squared	0.796		0.701		0.703		0.573		t	0.02
variáveis									treat	26
pol	-5.13	-5.13	-0.60	-0.60	-8.41	-8.41	17.37 *	17.37 *	n. treat	26
urb	0.50 *	0.50 *	0.01	0.01	0.01	0.01	-0.07	-0.07	ATT _r	-7.21
pop	4.15	4.15	-1.35	-1.35	0.25	0.25	16.05 *	16.05 *	t	-1.08
analf	-0.49	-0.49	0.49	0.49	1.12 *	1.12 *	-2.94 *	-2.94 *	treat	25
minf	-1.04	-1.04 *	-2.60 *	-2.60 *	-2.59 *	-2.59 *	-5.20 *	-5.20 *	n. treat	555
dep	-3.32 *	-3.32 *	-3.19 *	-3.19 *	-2.99 *	-2.99 *	-6.17 *	-6.17 *	ATT _k	-6.41
transf	-44.77 *	-44.77 *	-7.69 *	-7.69 *	-4.46	-4.46	-50.85 *	-50.85 *	t	-0.87
recmun	0.07 *	0.07 *	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	treat	26
perint	-1.40	-1.40	-0.76	-0.76	-0.76	-0.76	-0.26	-0.26 *	n. treat	556
depois	2.47	2.47	4.27	4.27	10.64 *	10.64 *			ATT _s	-6.97
pol*depois	27.42	27.42	4.94	4.94	9.32	9.32			t	-1.03
const	300.74 *	300.74 *	358.98 *	358.98 *	340.75 *	340.75 *	548.82 *	548.82 *	treat	26
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATT_r: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATT_k: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATT_s: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

Tabela 12 – Resultados das estimativas de impacto da política sobre a renda per capita média dos mais ricos

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta								
r-squared	0.673	0.673	0.440	0.440	0.475	0.475	0.415	0.415	ATTnd	58.83
adj r-squared	0.651		0.435		0.473		0.411		t	0.28
variáveis									treat	26
pol	5.53	5.53	188.22	188.22 *	245.25 *	245.25 *	637.14 *	637.14 *	n. treat	26
urb	1.20	1.20	0.51	0.51	0.42	0.42	-0.81	-0.81	ATT _r	68.3
pop	-76.07	-76.07	58.72 *	58.72	154.81 *	154.81 *	-240.98 *	-240.98	t	0.58
analf	-22.71 *	-22.71 *	-2.86	-2.86	-2.79	-2.79	-59.42 *	-59.42 *	treat	25
minf	-14.16	-14.16 *	-36.80 *	-36.80 *	-33.33 *	-33.33 *	-100.26 *	-100.26 *	n. treat	555
dep	-22.00 *	-22.00 *	-23.48 *	-23.48 *	-20.09 *	-20.09 *	-38.68 *	-38.68 *	ATT _k	53.47
transf	-86.64	-86.64	125.44 *	125.44	303.09 *	303.09 *	472.83 *	472.83 *	t	0.75
recmun	1.43 *	1.43 *	-0.17	-0.17	-0.61 *	-0.61 *	0.40 *	0.40	treat	26
perint	-15.50	-15.50	-10.28	-10.28	-16.34	-16.34	-3.84	-3.84	n. treat	556
depois	-358.34 *	-358.34 *	-296.18 *	-296.18 *	-214.12 *	-214.12 *			ATT _s	56.27
pol*depois	446.13	446.13	183.66	183.66	243.17	243.17			t	0.62
const	3316.17 *	3316.17 *	3620.97 *	3620.97 *	3274.00 *	3274.00 *	5088.98 *	5088.98 *	treat	26
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATT_r: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATT_k: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATT_s: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

Ao estimar o impacto da política sobre o percentual de **atendimento de água encanada**, os resultados dos coeficientes relacionados à intervenção demonstram sinal positivo nos Cenários 1, 4 e 5 (modelo de pareamento por vizinho mais próximo) e negativo nos Cenários 2, 3 e 5 (nos demais modelos de pareamento). No primeiro caso, os coeficientes sugerem, a princípio, um melhor desempenho deste indicador entre as unidades tratadas após a intervenção quando comparadas aos respectivos grupos de controle. No segundo, indicam que embora esse percentual se eleve ao longo do tempo para ambos os grupos, o atendimento nas unidades tratadas seria comparativamente mais restrito do que no grupo de controle.

Os resultados para este indicador podem ser analisados na Tabela 13. As diferenças no sinal dos coeficientes relacionados à intervenção demonstram que este indicador é sensível à composição dos grupos de tratamento e de controle empregados nos distintos cenários. Contudo, o tratamento foi estatisticamente significativo, a 5%, apenas nos Cenários 1 e 3 (modelos robustos).

No Cenário 1, a intervenção política é responsável por crescimento deste indicador em 4,4 p.p. superior nas unidades tratadas em relação ao grupo de controle desse modelo. Por outro lado, a comparação dos municípios tratados e não tratados do Cenário 3 aponta que o incremento desse indicador ao longo dos anos é 3,24 p.p. menor para o primeiro grupo.

Diferente do comportamento das variáveis relacionadas ao tratamento, a variável indicativa do período de intervenção mantém sinal negativo em todos os modelos, sendo significativa nos Cenários 3 e 4. Estima-se, com base nesses resultados, que a cada ano somado ao período de intervenção, a unidade observada apresenta este indicador entre 0,1 p.p. e 0,19 p.p. menor, sugerindo um melhor atendimento do serviço nos tratados mais recentes.

Tabela 13 – Resultados das estimativas de impacto da política sobre o percentual de população atendida por água encanada

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta								
r-squared	0.765	0.765	0.534	0.534	0.596	0.596	0.313	0.313	ATTnd	0.75
adj r-squared	0.749		0.529		0.594		0.308		t	0.25
variáveis									treat	26
pol	-1.82	-1.82	8.10 *	8.10 *	8.04 *	8.04 *	0.79	0.79	n. treat	26
urb	0.12 *	0.12 *	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.01	-0.01	ATT _r	-1.4
pop	-1.33	-1.33	0.47	0.47 *	0.53	0.53 *	1.06	1.06	t	-1.07
analf	-0.60 *	-0.60 *	-0.63 *	-0.63 *	-0.56 *	-0.56 *	0.13	0.13	treat	25
minf	-0.53 *	-0.53 *	-0.67 *	-0.67 *	-0.78 *	-0.78 *	-0.36 *	-0.36 *	n. treat	555
dep	-0.34 *	-0.34 *	-0.50 *	-0.50 *	-0.57 *	-0.57 *	-0.57 *	-0.57 *	ATT _k	-1.15
transf	2.89	2.89	0.53	0.53	0.66	0.66 *	-0.74	-0.74	t	-0.85
recmun	-0.01	-0.01 *	0.00	0.00	0.00	0.00 *	0.00	0.00	treat	26
perint	-0.22	-0.22	-0.16	-0.16	-0.19	-0.19 *	-0.10 *	-0.10 *	n. treat	556
depois	-13.50 *	-13.50 *	-10.81 *	-10.81 *	-12.10 *	-12.10 *			ATT _s	-1.34
pol*depois	4.40	4.40 *	-3.19	-3.19	-3.24	-3.24 *			t	-0.96
const	127.82 *	127.82 *	140.57 *	140.57 *	146.77 *	146.77 *	128.54 *	128.54 *	treat	26
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATT_r: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATT_k: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATT_s: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

Embora os sinais dos coeficientes das variáveis que indicam o impacto do tratamento sobre o percentual de **atendimento de coleta de lixo** sejam negativos em todos os cenários do estudo, a intervenção analisada não foi significativa em nenhum desses modelos. Os resultados das estimativas para este indicador são apresentados na Tabela 14.

De igual forma, em todos os cenários se verificaram sinais negativos para os coeficientes da variável relacionada ao período de intervenção (*perint*), indicando, a princípio, um melhor atendimento em municípios que recebem o tratamento há menos tempo. Entretanto, esta relação não pode ser estatisticamente estabelecida, uma vez que esta variável não foi significativa em nenhuma das abordagens.

No âmbito do percentual da população atendida por **saneamento inadequado**, os coeficientes que estimam o impacto da intervenção sobre este indicador apresentaram sinais negativos apenas no Cenário 1. Nos demais, são observados sinais positivos para estes coeficientes, embora não sejam significativos na maior parte dos cenários, conforme resumido na Tabela 15.

Com efeito, os resultados da intervenção sobre este indicador foram significativos apenas em parte dos pareamentos do Cenário 5 (modelos de pareamento por radar e de kernel). Os resultados significativos apontam que o efeito médio do tratamento sobre os tratados é de uma elevação na ordem de 0,7 p.p. a 0,83 p.p. após a intervenção.

Estas estimativas acompanham o aumento médio desse indicador entre as unidades tratadas, conforme discutido no item 4.1. A variável que representa o período de intervenção (*perint*), por sua vez, resultou coeficientes com sinal positivo em todos os cenários, sem apresentar significância estatística em nenhum deles.

Tabela 14 – Resultados das estimativas de impacto da política sobre o percentual de população atendida por coleta de lixo

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta								
r-squared	0.508	0.508	0.379	0.379	0.398	0.398	0.107	0.107	ATTnd	0.09
adj r-squared	0.476		0.373		0.395		0.101		t	0.03
variáveis									treat	26
pol	0.82	0.82	7.06 *	7.06 *	8.71 *	8.71 *	-0.08	-0.08	n. treat	26
urb	-0.16 *	-0.16 *	-0.02	-0.02	-0.03 *	-0.03 *	0.00 *	0.00	ATT _r	0.5
pop	1.38	1.38	-0.34	-0.34 *	-0.59 *	-0.59 *	0.12	0.12	t	0.3
analf	-0.87 *	-0.87 *	-0.76 *	-0.76 *	-0.87 *	-0.87 *	-0.01	-0.01	treat	25
minf	-0.59 *	-0.59 *	-0.33 *	-0.33 *	-0.39 *	-0.39 *	-0.01	-0.01	n. treat	555
dep	0.03	0.03	-0.26 *	-0.26 *	-0.26 *	-0.26 *	-0.04 *	-0.04 *	ATT _k	1.32
transf	-2.67	-2.67	-0.75	-0.75 *	-1.21 *	-1.21 *	-0.52 *	-0.52 *	t	0.84
recmun	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00 *	0.00	0.00	0.00	treat	26
perint	-0.03	-0.03	-0.13	-0.13	-0.14	-0.14	0.00	0.00	n. treat	556
depois	-4.09	-4.09	-3.22 *	-3.22 *	-3.74 *	-3.74 *			ATT _s	1.17
pol*depois	-0.88	-0.88	-1.78	-1.78	-2.79	-2.79			t	0.81
const	130.15 *	130.15 *	121.93 *	121.93 *	124.62 *	124.62 *	102.05 *	102.05 *	treat	26
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATT_r: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATT_k: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATT_s: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

Tabela 15 – Resultados das estimativas de impacto da política sobre o percentual de população atendida por saneamento inadequado

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta								
r-squared	0.256	0.256	0.145	0.145	0.197	0.197	0.139	0.139	ATTnd	0.56
adj r-squared	0.207		0.137		0.193		0.133		t	0.8
variáveis									treat	26
pol	0.13	0.13	-0.32	-0.32	-0.50	-0.50	0.30	0.30	n. treat	26
urb	-0.03 *	-0.03 *	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	ATTTr	0.83 *
pop	0.38	0.38 *	0.17	0.17 *	0.28 *	0.28 *	-0.47 *	-0.47 *	t	2.16
analf	0.01	0.01	0.00	0.00	-0.01	-0.01	-0.02	-0.02	treat	25
minf	0.06	0.06	0.08 *	0.08 *	0.12 *	0.12 *	0.03	0.03	n. treat	555
dep	0.01	0.01	0.15 *	0.15 *	0.19 *	0.19 *	0.10 *	0.10 *	ATTk	0.7 *
transf	-0.66	-0.66	0.28	0.28 *	0.49 *	0.49 *	1.07 *	1.07 *	t	1.8
recmun	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00 *	0.00	0.00	0.00	treat	26
perint	0.06	0.06	0.05	0.05	0.02	0.02	0.01	0.01	n. treat	556
depois	2.23 *	2.23 *	3.35 *	3.35 *	4.20 *	4.20 *			ATTs	0.67
pol*depois	-1.11	-1.11	0.19	0.19	0.80	0.80			t	1.88
const	0.41	0.41	-10.48 *	-10.48 *	-14.08 *	-14.08 *	-4.05 *	-4.05 *	treat	26
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATTTr: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATTk: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATTs: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

Os resultados das estimativas de impacto da política analisada sobre o **índice de desenvolvimento humano municipal** indicam sinais positivos para os Cenários 1, 4 e 5 (modelo por vizinho mais próximo); e sinais negativos para os Cenários 2, 3 e 5 (demais modelos de pareamento). Os valores e sinais desses coeficientes estão reunidos na Tabela 16.

As variáveis referentes à intervenção política resultaram significativas apenas nos Cenários 3 e 4 e a estimativa de impacto demonstrou ser dependente da conformação dos grupos de tratamento e de controle de cada modelo. Neste sentido, no Cenário 3 a política é responsável por um índice de desenvolvimento humano municipal 0,026 menor para as unidades tratadas após a intervenção quando comparadas com o grupo de não tratados desse modelo. Por outro lado, no Cenário 4 o impacto representa um índice 0,026 maior para o grupo de tratados.

Mesmo com o sinal negativo do coeficiente *pol*depois* no Cenário 3, é importante sinalizar que o índice de desenvolvimento humano é um indicador que apresenta elevação em seu valor ao longo dos anos entre tratados e controles. Assim, ainda que um dos resultados possa indicar impacto negativo, interpreta-se que não houve uma diminuição dos índices, como apresentado na análise descritiva do item 4.1, mas uma elevação em ritmo mais moderado por parte dos tratados quando confrontados ao respectivo grupo de controle nesse cenário.

Ainda em relação a este indicador, a variável período de intervenção (*perint*) apresentou sinal negativo nos coeficientes resultantes em todos os cenários. Contudo, foi significativa apenas nos Cenários 2 e 3 (modelos robustos), nos quais apontam que o índice tende a ser 0,001 menor para cada ano considerado neste variável.

Tabela 16 – Resultados das estimativas de impacto da política sobre o índice de desenvolvimento humano municipal

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta								
r-squared	0.972	0.972	0.948	0.948	0.950	0.950	0.640	0.640	ATTnd	0.009
adj r-squared	0.970		0.947		0.950		0.638		t	1.03
variáveis									treat	26
pol	0.002	0.002	0.075 *	0.075 *	0.074 *	0.074 *	0.026 *	0.026 * n. treat	26	
urb	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000 *	0.000 *	0.000	0.000	ATTTr	-0.007
pop	0.002	0.002	0.007 *	0.007 *	0.011 *	0.011 *	0.001	0.001	t	-1.06
analf	-0.006 *	-0.006 *	-0.006 *	-0.006 *	-0.005 *	-0.005 *	-0.004 *	-0.004 * treat	25	
minf	-0.004 *	-0.004 *	-0.005 *	-0.005 *	-0.005 *	-0.005 *	-0.007 *	-0.007 * n. treat	555	
dep	-0.002 *	-0.002 *	-0.003 *	-0.003 *	-0.003 *	-0.003 *	-0.003 *	-0.003 * ATTk	-0.005	
transf	-0.003	-0.003	0.009 *	0.009 *	0.016 *	0.016 *	0.007	0.007	t	-0.975
recmun	0.000	0.000	0.000 *	0.000 *	0.000 *	0.000 *	0.000	0.000	treat	26
perint	-0.001	-0.001	-0.001	-0.001 *	-0.001	-0.001 *	0.000	0.000	n. treat	556
depois	0.103 *	0.103 *	0.116 *	0.116 *	0.115 *	0.115 *			ATTs	-0.006
pol*depois	0.020	0.020	-0.022	-0.022	-0.026 **	-0.026 *			t	-0.998
const	0.795 *	0.795 *	0.823 *	0.823	0.818 *	0.818 *	0.976 *	0.976 * treat	26	
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATTTr: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATTk: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATTs: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

Em complemento, os sinais dos coeficientes das variáveis relacionadas à intervenção política nos resultados da **taxa de violência** são predominantemente negativos, com exceção do Cenário 4, indicando uma possível contribuição do tratamento para o declínio do indicador. Entretanto, como apontado na Tabela 17, essas variáveis não foram estatisticamente significativas na maior parte dos cenários.

De fato, identificou-se um impacto significativo do tratamento apenas no Cenário 5 (modelo de pareamento por estratificação), indicando que o efeito médio da intervenção sobre as unidades tratadas deste cenário é de redução na ordem de 10,12 p.p. após a intervenção. Dessa maneira, este resultado está associado às tendências temporais das medidas amostrais apresentadas no item 4.1, ao apontar uma redução média na taxa de violência nas estâncias confrontadas com elevação no grupo de controle no mesmo período.

Os coeficientes da variável período de intervenção (*perint*) são negativos para os Cenário 1, 2 e 3 e positivo para o Cenário 4. Porém, em nenhum dos modelos essa variável resultou estatisticamente significativa para o impacto sobre a taxa de violência municipal.

O impacto da intervenção sobre o percentual de **mulheres vulneráveis** apresenta sinais negativos, sugestivos da redução desse indicador, em todos os cenários empregados no estudo. Cabe ressaltar que, conforme descrito no item 4.1, as médias amostrais deste indicador, tanto para os grupos tratados quanto para os grupos de controle, elevam-se entre 1991 e 2010. Portanto, a redução indicada representa um crescimento menos acelerado dos tratados quando comparado ao respectivo grupo de controle e não necessariamente a redução no valor médio do indicador.

Os resultados para o percentual de mulheres em condição de vulnerabilidade social são compilados e apresentados na Tabela 18. Constatase que a variável política foi significativa nos Cenários 2 e 3, indicando que, após a intervenção, esse indicador é entre 5,47 p.p e 6,36 p.p menor nas unidades tratadas, a 5% e 10% de significância, respectivamente.

A amplitude dos anos de intervenção da política (*perint*) representa sinal positivo para o percentual de mulheres vulneráveis em todos os cenários. No entanto, apenas no Cenário 3 (modelo robusto) esta variável é significativa a 5%, sugerindo que a cada ano de tratamento considerado, obtém-se um incremento médio de 0,32 p.p. no indicador das unidades tratadas. Esse resultado sugere que municípios tratados há mais tempo tendem a apresentar maior valor para este indicador.

Tabela 17 – Resultados das estimativas de impacto da política sobre a taxa de violência

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta								
r-squared	0.105	0.105	0.029	0.029	0.035	0.035	0.012	0.012	ATTnd	-1.6
adj r-squared	0.046		0.020		0.031		0.005		t	-0.13
variáveis									treat	26
pol	-3.45	-3.45	15.75	15.75	14.16 *	14.16 *	1.58	1.58	n. treat	26
urb	0.05	0.05	0.01	0.01	0.02	0.02	-0.03	-0.03	ATT _r	-8.13
pop	0.62	0.62	1.05	1.05	0.18	0.18	-6.42	-6.42 *	t	-1.88
analf	1.32	1.32	-0.92	-0.92	-0.86 *	-0.86 *	-1.37	-1.37	treat	25
minf	0.73	0.73	0.13	0.13	0.11	0.11	0.75	0.75	n. treat	555
dep	0.23	0.23	0.77 *	0.77 *	0.71 *	0.71 *	0.09	0.09	ATT _k	-9.88
transf	-4.95	-4.95	-2.24	-2.24	-3.44	-3.44 *	2.37	2.37	t	-1.84
recmun	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02	* treat	26
perint	1.06	1.06	0.83	0.83	0.19	0.19	-0.01	-0.01	n. treat	556
depois	20.72	20.72	17.84 *	17.84 *	18.73 *	18.73 *			ATT _s	-10.12 *
pol*depois	-13.36	-13.36	-26.61	-26.61	-19.12	-19.12			t	-2.02
const	10.75	10.75	14.45	14.45	15.74 *	15.74	58.48 *	58.48 *	treat	26
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATT_r: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATT_k: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATT_s: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

Tabela 18 – Resultados das estimativas de impacto da política sobre o percentual de mulheres vulneráveis

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta								
r-squared	0.339	0.339	0.258	0.258	0.256	0.256	0.237	0.237	ATTnd	-0.84
adj r-squared	0.295		0.251		0.253		0.232		t	-0.48
variáveis									treat	26
pol	1.59	1.59	1.13	1.13	1.42	1.42	-1.03	-1.03	n. treat	26
urb	0.06 *	0.06 *	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.01	-0.01	ATT _r	-1.17
pop	0.66	0.66	1.00 *	1.00 *	1.27 *	1.27 *	-2.05 *	-2.05 *	t	-1.28
analf	-0.04	-0.04	0.06	0.06	0.05	0.05	0.28	0.28 *	treat	25
minf	0.05	0.05	0.08	0.08	0.04	0.04	0.27 *	0.27 *	n. treat	555
dep	0.45 *	0.45 *	0.31 *	0.31 *	0.33 *	0.33 *	0.53 *	0.53 *	ATT _k	-1.43
transf	-0.72	-0.72	1.65 *	1.65 *	2.22 *	2.22 *	6.93 *	6.93 *	t	-1.53
recmun	0.00	0.00	0.00 *	0.00 *	-0.01 *	-0.01 *	0.00	0.00	treat	26
perint	0.35	0.35	0.40	0.40	0.32	0.32 *	0.05	0.05	n. treat	556
depois	12.72 *	12.72 *	10.32 *	10.32 *	10.05 *	10.05 *			ATT _s	-1.48
pol*depois	-6.99	-6.99	-6.36 **	-6.36	-5.47 *	-5.47 *			t	-1.4
const	-24.32 *	-24.32 *	-12.72 *	-12.72 *	-12.48 *	-12.48 *	-15.03 *	-15.03 *	treat	26
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATT_r: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATT_k: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATT_s: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

Ademais, o percentual da população em domicílios localizados em **aglomerados subnormais** apresenta variáveis relacionadas ao impacto da intervenção cujos coeficientes são negativos nos Cenários 1, 2, 3 e 5 (no modelo de pareamento por vizinho mais próximo) e positivos nos Cenários 4 e 5 (nos demais modelos de pareamento). Esses resultados estão organizados na Tabela 19.

A intervenção política foi estatisticamente significativa nos Cenários 1, 2, 3 e 4. Enquanto variável que contribui para a redução deste percentual, estima-se que a intervenção política impacte o indicador das unidades tratadas entre 1,91 p.p. (Cenário 3) e 3,5 p.p. (Cenário 2) após a intervenção. Nesses cenários, os resultados das regressões sugerem que, mesmo que as médias amostrais desse indicador sejam superiores para tratados ex ante e ex post, ao controlar por outros fatores, a intervenção política tem efeito inibidor na elevação do percentual. Contudo, como vetor de crescimento do indicador, o impacto estimado é que o resultado seja 1,15 p.p. maior (Cenário 4) para os municípios tratados quando comparados ao respectivo grupo de controle no momento posterior ao tratamento.

Em todos os cenários, o período de intervenção (*perint*) resultou em variáveis com sinal positivo e foi estatisticamente significativa a 5% nos Cenários 1, 2 e 3. Nestes modelos, estima-se que a soma de cada ano ao período de tratamento resulte em um aumento neste indicador entre 0,13 p.p. (Cenário 1) e 0,27 p.p. (Cenário 2).

As estimativas de impacto da intervenção sobre o indicador de **consumo residencial** de energia demonstram sinais negativos para a maior parte dos cenários, com exceção do Cenário 4. As variáveis relacionadas ao tratamento foram significativas nos Cenários 1 e 2 (modelos robustos) e nos Cenários 3 e 5 (modelo de pareamento de kernel). Ainda que o consumo residencial se eleve ao longo dos anos, este indicador é menor nos municípios tratados, onde o impacto da intervenção é estimado entre menos 10,8 mil kwh/ano (Cenário 5) e 14,8 mil kwh/ano (Cenário 3), como resumido na Tabela 20.

A variável relacionada ao período de intervenção (*perint*) apresentou sinal positivo e foi significativa em todos os cenários nos quais foi empregada. Os resultados estimam que a cada ano somado à variável, o consumo médio se eleve entre 404,6 kwh/ano (Cenário 4) e 1,1 mil kwh/ano (Cenário 1), sugerindo que este indicador é maior para os municípios que recebem a intervenção analisada por um período de tempo mais longo.

Tabela 19 – Resultados das estimativas de impacto da política sobre o percentual de população em aglomerados subnormais

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta								
r-squared	0.145	0.145	0.133	0.133	0.137	0.137	0.317	0.317	ATTnd	-0.026
adj r-squared	0.089		0.125		0.133		0.312		t	-0.06
variáveis									treat	26
pol	0.37	0.37	0.32	0.32	0.35	0.35	1.15 *	1.15	n. treat	26
urb	0.01	0.01	0.01	0.01 *	0.00	0.00	0.00	0.00	ATTTr	0.17
pop	0.81	0.81	0.94 *	0.94 *	0.89 *	0.89 *	-3.37 *	-3.37	t	0.37
analf	-0.01	-0.01	0.00	0.00	-0.01	-0.01	-0.12 *	-0.12	treat	25
minf	0.03	0.03	0.03	0.03	0.01	0.01	0.05	0.05 *	n. treat	555
dep	0.04	0.04	-0.05 *	-0.05 *	-0.02 *	-0.02	-0.06 *	-0.06 *	ATTk	0.156
transf	-0.80	-0.80	1.95 *	1.95 *	1.79 *	1.79 *	8.53 *	8.53 *	t	0.38
recmun	0.00	0.00	0.00 *	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	treat	26
perint	0.26 *	0.26	0.27 *	0.27	0.13 *	0.13	0.00	0.00	n. treat	556
depois	0.29	0.29	-0.77 *	-0.77 *	-0.53 *	-0.53 *			ATTs	0.15
pol*depois	-2.93 **	-2.93	-3.50 **	-3.50	-1.91 *	-1.91			t	0.27
const	-3.66	-3.66	2.18 *	2.18 *	0.97 *	0.97 *	2.19 *	2.19 *	treat	26
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATTTr: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATTk: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATTs: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

Tabela 20 – Resultados das estimativas de impacto da política sobre o consumo residencial de energia.

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		Cenário 4		Cenário 5	
	reg	reg robusta	reg	reg robusta	reg	reg robusta	reg	reg robusta		
r-squared	0.951	0.951	0.998	0.998	0.999	0.999	0.999	0.999	ATTnd	-1210.61
adj r-squared	0.948		0.998		0.999		0.999		t	-0.143
variáveis									treat	26
pol	2125.26	2125.26	5763.60	5763.60 *	4086.85	4086.85 *	1994.39	1994.39	n. treat	26
urb	105.11	105.11 *	-39.36	-39.36	-35.06 *	-35.06 *	-29.94	-29.94	ATT _r	-10900
pop	47012.05 *	47012.05 *	28410.96 *	28410.96 *	26862.37 *	26862.37 *	98779.57 *	98779.57 *	t	-0.98
analf	334.13	334.13	-312.86	-312.86 *	-210.08	-210.08 *	-996.37 *	-996.37 *	treat	25
minf	19.53	19.53	-105.54	-105.54	-119.26	-119.26	388.83 *	388.83 *	n. treat	555
dep	-177.95	-177.95	193.66	193.66	73.66	73.66	472.70 *	472.70 *	ATT _k	-10800 *
transf	27915.80 *	27915.80 *	16184.84 *	16184.84	15038.38 *	15038.38	-83712.24 *	-83712.24 *	t	-1.44
recmun	43.30 *	43.30	189.70 *	189.70 *	196.10 *	196.10 *	71.90 *	71.90 *	treat	26
perint	1153.04 *	1153.04	1053.27	1053.27 *	925.35 *	925.35 *	404.60 *	404.60 *	n. treat	556
depois	530.91	530.91	-2056.47	-2056.47	-3626.50 *	-3626.50 *			ATT _s	-9080
pol*depois	-14089.53	-14089.53 *	-14870.74	-14870.74 *	-13772.89 *	-13772.89 *			t	-1.01
const	-6233.86	-6233.86	-7073.78	-7073.78	529.68	529.68 *	-25285.84 *	-25285.84 *	treat	26
n. observ	178	178	1164	1164	2442	2442	1279	1279	n. treat	556

Nota: * denota 5% de significância estatística; ** denota 10% de significância estatística. Legenda: reg: coeficientes da regressão; reg robusta: coeficientes da regressão robusta; r-squared: coeficiente de determinação r^2 ; adj r-squared: coeficiente de determinação r^2 ajustado; t: estatística t; ATTnd: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por vizinho mais próximo; ATT_r: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por radar; ATT_k: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento de kernel; ATT_s: efeito médio do tratamento no tratado por pareamento por estratificação; n. observ.: número de observações empregadas na regressão; treat: número de tratados no pareamento; n. treat.: número de controles no pareamento. As variáveis da primeira coluna são descritas nos Quadros 7 e 8. Considerar: pol (política), urb (grau de urbanização), pop (tamanho da população), analf (taxa de analfabetismo), minf (taxa de mortalidade infantil), dep (razão de dependência), transf (benefícios de transferência de renda), recmun (receitas municipais), perint (período de intervenção), depois (momento ex post), pol*depois (tratamento no momento ex post) e const (constante). Fonte: elaboração própria.

Dessa maneira, os resultados das estimativas de impacto da intervenção política a partir da configuração dos diferentes cenários permitem analisar comparativamente o comportamento dos indicadores de interesse de cada abordagem. Nesse sentido, o conjunto dos resultados sinaliza que apenas o indicador relacionado à cobertura municipal de serviços de coleta de lixo não foi impactado, de forma estatisticamente significativa, por nenhuma das variáveis indicativas da intervenção política nos cenários propostos.

Além disso, a estimativa do impacto da intervenção sobre alguns indicadores de interesse apresentou a direção dos resultados (positiva ou negativa) sensível à composição dos grupos de estudo. Esta relação foi constatada para o percentual de atendimento do serviço de água encanada, índice de desenvolvimento humano municipal e percentual de pessoas em aglomerados subnormais.

No que tange aos resultados da variável empregada para controlar o tempo que as unidades tratadas têm sido expostas à política (*perint*), verifica-se que a ampliação desse intervalo temporal não tende necessariamente a favorecer os municípios tratados. Os coeficientes desta variável apontam que, para um conjunto de indicadores, as unidades tratadas há menos tempo apresentam, em média, melhores resultados.

Observa-se, assim, que o período de intervenção resultou significativo e com orientação positiva em relação ao percentual de pobres, de mulheres vulneráveis, de aglomerados subnormais e do consumo residencial de energia. Apresentou sinal negativo, por sua vez, para os indicadores de renda (renda per capita, renda média dos mais pobres, renda média dos mais ricos), percentual de atendimento de água encanada e índice de desenvolvimento humano municipal.

No mais, ao comparar as abordagens do estudo, o Cenário 4 é o que resulta no maior número de indicadores de impacto que apresentam a variável relacionada à intervenção política como significativa. Embora a dimensão amostral do grupo tratado seja maior nesse cenário, entende-se que o conjunto mais amplo de resultados significativos nessa abordagem está relacionado com o emprego exclusivo de dados do momento posterior à intervenção. O não controle das diferenças prévias entre os grupos pode ampliar a representatividade do tratamento como fator explicativo desse modelo.

A Tabela 21 resume os resultados estatisticamente significativos que indicam o impacto da intervenção avaliada sobre os indicadores elencados. Verifica-se, portanto, como a

composição dos cenários influenciou as estimativas de impacto realizadas em cada abordagem.

Tabela 21 – Indicadores impactados de forma significativa pela intervenção

Cenário	Indicador de impacto	Coeficiente de impacto da variável política	Significância estatística
Cenário 1	Renda per capita	+ 121,14 (R\$)	10%
	Percentual de atendimento de água encanada	+4,4 p.p.	5%
	Percentual da população em aglomerados subnormais	- 2,93 p.p.	10%
	Consumo residencial de energia	- 14089,5 (KWh/ano)	5%
Cenário 2	Percentual de população pobre	+ 6,07 p.p.	5%
	Percentual de mulheres vulneráveis	- 6,36 p.p.	10%
	Percentual da população em aglomerados subnormais	- 3,5 p.p.	10%
	Consumo residencial de energia	- 14870,74 (KWh/ano)	5%
Cenário 3	Percentual de atendimento de água encanada	- 3,24 p.p.	5%
	Índice de desenvolvimento humano municipal	- 0,026	5%
	Percentual de mulheres vulneráveis	- 5,47 p.p.	5%
	Percentual da população em aglomerados subnormais	- 1,91 p.p.	5%
	Consumo residencial de energia	- 13772,89 (KWh/ano)	5%
Cenário 4	Percentual de população pobre	+ 5,91 p.p.	5%
	Índice de gini	+ 0,041	5%
	Parcela de renda apropriada pelos mais ricos	+ 3,87 p.p.	5%
	Parcela de renda apropriada pelos mais pobres	- 1,84 p.p.	5%
	Razão entre ricos e pobres	+ 2,16 p.p.	5%
	Renda per capita	+ 178,26 (R\$)	5%
	Renda média dos mais pobres	+ 17,37 (R\$)	5%
	Renda média dos mais ricos	+ 637,14 (R\$)	5%
	Índice de desenvolvimento humano municipal	+ 0,026	5%
	Percentual da população em aglomerados subnormais	+ 1,15 p.p.	5%
Cenário 5	Percentual de população pobre	+ 5,46 p.p. (attr) + 4,45 p.p. (attk) + 5,06 p.p. (atts)	5%
	Percentual de atendimento por saneamento inadequado	+ 0,83 p.p. (attr) + 0,7 p.p. (attk)	5%
	Taxa de violência	- 10,12 p.p. (atts)	5%
	Consumo residencial de energia	- 10800 (KWh/ano) (atts)	5%

Legenda: attr: modelo de pareamento por radar; attk: modelo de pareamento de kernel; atts: modelo de pareamento por estratificação; p.p.: pontos percentuais. Fonte: elaboração própria.

Os resultados das estimativas do impacto da intervenção sobre o conjunto de indicadores de interesse, acima apresentados e descritos, também foram organizados por cenário. Por seu caráter complementar, essa forma de apresentação dos resultados está compilada do Apêndice K ao Apêndice O.

Ao comparar os resultados significativos nesses diferentes cenários, constata-se que os modelos de regressão robusta podem explicar parte das diferenças na significância estatística de um conjunto de indicadores. Assim, o emprego do modelo robusto tornou a variável relacionada à intervenção política significativa nos resultados do percentual de pobres (Cenários 2 e 3), na escala de atendimento do serviço de água encanada (Cenários 1 e 3) e no consumo residencial de energia (Cenários 1 e 2).

Por outro lado, o modelo de regressões robustas foi responsável por restringir a significância estatística para indicadores sobre os quais a intervenção tinha se demonstrado significativa no modelo de regressões não robustas. Este comportamento é observado para a renda per capita (Cenário 1), mulheres vulneráveis (Cenário 2) e aglomerados subnormais (em todos os cenários). Observa-se também que no Cenário 4, com exceção do indicador de aglomerados subnormais, os modelos robustos não diferenciaram a significância dos resultados dos indicadores.

Conforme apontado no item 3.3 do Capítulo 3, os Cenários 3 e 4 levam em consideração uma escala de amplitude 1+5, inversamente proporcional à distância do município ao tratado mais próximo, como estratégia de consideração de um eventual efeito de transbordamento (FOGUEL, 2012) do impacto da intervenção sobre as unidades de análise não tratadas. Ponderou-se, assim, a possível externalidade do tratamento a partir do emprego dessa escala.

Em caráter complementar, estruturaram-se cenários de estudo comparativos, nos quais esta escala foi empregada tanto como peso quanto como variável de controle, com a amplitude citada e em escala com outra amplitude, com o objetivo de testar se a variável empregada seria sensível a estas mudanças. Neste sentido, os resultados das regressões complementares, apresentados entre os Apêndices A e F, indicam que na maior parte dos cenários, os indicadores mantiveram a orientação do sinal dos coeficientes da variável indicativa da intervenção, assim como a ocorrência ou não de significância estatística.

Os cenários complementares, portanto, demonstram que a ponderação do transbordamento através da estratégia empregada nos Cenários 3 e 4 é pouco sensível a eventuais alterações no uso da escala elaborada, uma vez que os resultados tendem a manter o comportamento entre esses cenários e os complementares. Frente à ausência de diferenças significativas entre esses cenários, a consideração da eventual externalidade da intervenção

sobre os municípios não tratados por meio da ponderação empregada nos Cenários 3 e 4 foi considerada satisfatória e mantida para a discussão das estimativas de impacto nesse estudo.

4.3 SÍNTESE DA PERSPECTIVA LOCAL SOBRE A POLÍTICA AVALIADA

O objetivo deste item é traçar um perfil da visão de representantes de órgãos públicos municipais responsáveis pelo planejamento, direção e avaliação do turismo nas estâncias do estado de São Paulo acerca do significado da atividade para seus municípios e dos desdobramentos da política de fomento ao turismo pelo modelo de estâncias. Direcionado ao universo de municípios que detêm atualmente este título, correspondente a um conjunto de 70 estâncias, esse panorama acerca das perspectivas locais na arena do turismo foi configurado a partir da contribuição de gestores municipais, técnicos do setor, representantes de órgãos consultivos e do poder executivo municipal.

O nível de retorno obtido com o questionário aplicado aos representantes locais de turismo abrangeu 74,3% do conjunto das estâncias paulistas no ano de 2015³⁶. Essa escala de representatividade atribui aos resultados do interrogatório, apresentados adiante, um nível de confiança de 90% e margem de erro de 6% (SANTOS, 2015).

A primeira inferência é que os representantes da gestão municipal do turismo nas estâncias denotam à atividade turística um nível de importância majoritariamente alto, dentro da escala sugerida no questionário. Com efeito, mais de 90% dos respondentes sinalizam que o turismo tem relevância entre alta e muito alta na escala proposta. Assim, a partir da perspectiva desses atores, depreende-se que a atividade encerra uma prioridade significativa na composição da agenda de desenvolvimento desses municípios.

Essa avaliação local é ilustrada pela Tabela 22 e pelo Gráfico 18, apresentados na sequência:

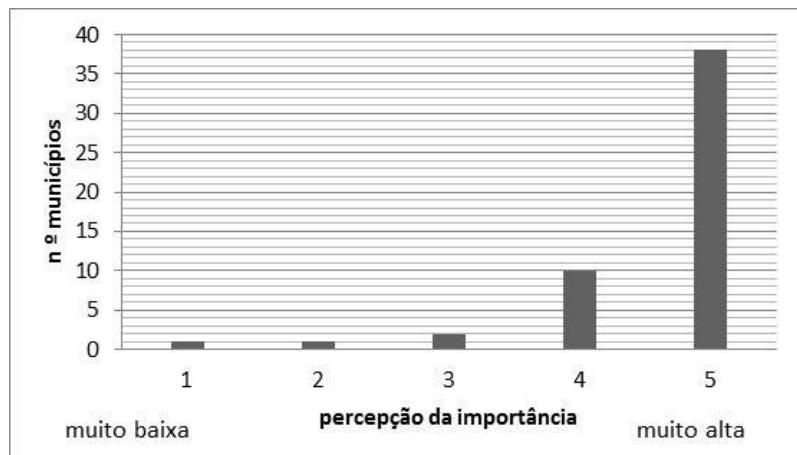
³⁶ Os municípios que participaram da pesquisa são listados na sequência: Águas da Prata, Águas de Lindoia, Aguas de Santa Bárbara, Águas de São Pedro, Analândia, Aparecida, Atibaia, Bananal, Barra Bonita, Batatais, Bertioga, Bragança Paulista, Brotas, Campos do Jordão, Campos Novos Paulista, Cananeia, Caraguatatuba, Cunha, Embu das Artes, Guarujá, Holambra, Ibirá, Ibitinga, Ilha Comprida, Ilha Solteira, Itanhaém, Itu, Joanópolis, Lindoia, Mongaguá, Monte Alegre do Sul, Morungaba, Nuporanga, Olímpia, Pereira Barreto, Paraguaçu Paulista, Peruíbe, Praia Grande, Presidente Epitácio, Salesópolis, Santa Fé do Sul, Santa Rita do Passa Quatro, Santos, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São Pedro, São Roque, São Sebastião, Socorro, Tremembé, Tupã e Ubatuba.

Tabela 22 – Tabulação: importância da atividade turística para o município

	escala de percepção	nº de respostas	(%)
muito baixa	1	1	1.9
	2	1	1.9
	3	2	3.8
	4	10	19.2
muito alta	5	38	73.1

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 18 – Importância da atividade turística para o município



Fonte: elaboração própria.

O reconhecimento da atividade turística como um componente relevante para o desenvolvimento das estâncias sinaliza que existe um conjunto de atores locais responsáveis por apontar o turismo enquanto alternativa econômica e fomentar discussões sobre seu papel nessas localidades. Quando traduzidas em políticas públicas, essas discussões tendem a manter a atribuição de um elevado nível de prioridade ao turismo para o desenvolvimento dos municípios, nos âmbitos econômico, social, ambiental (FILHO, 2006).

A avaliação local acerca do engajamento e participação da sociedade civil nos debates e ações para o desenvolvimento da atividade turística nas estâncias sinaliza um envolvimento considerado predominantemente alto. De fato, praticamente 70% dos representantes apontaram que a participação social no campo do turismo pode ser situada entre escores médio ou alto na escala proposta.

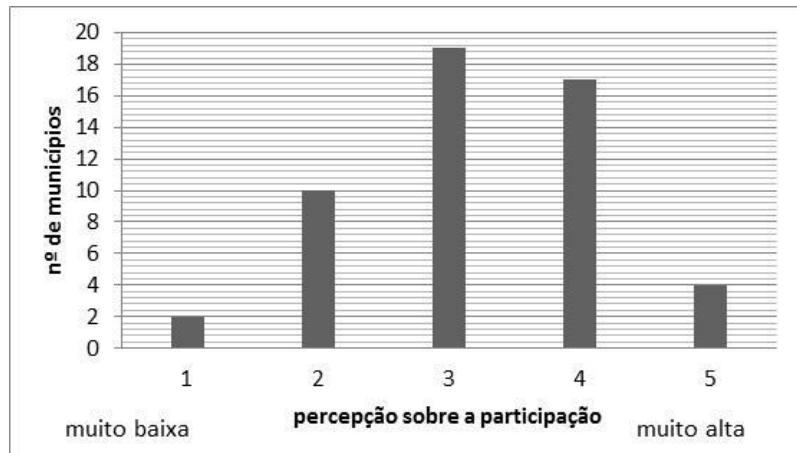
Entretanto, como registrado na Tabela 23 e no Gráfico 19, a avaliação dos atores locais acerca da consolidação participativa nas estâncias é menos consensual do que a perspectiva dos mesmos sobre importância do turismo para o desenvolvimento. Com efeito, mais de 20% dos respondentes indicaram um nível baixo ou muito baixo ao avaliar o processo participativo em seus municípios.

Tabela 23 – Tabulação: engajamento e participação da sociedade no campo do turismo

	escala de percepção	nº de respostas	(%)
muito baixa	1	2	3,8
	2	10	19,2
	3	19	36,5
	4	17	32,7
muito alta	5	4	7,7

Fonte: elaboração própria

Gráfico 19: engajamento e participação da sociedade no campo do turismo



Fonte: elaboração própria.

Cabe ressaltar que a perspectiva dos atores locais respondentes revela a visão de representantes do setor público, para os quais o questionário foi direcionado. Assim, julga-se pertinente reiterar que esta avaliação não revela a leitura de outros atores locais nas estâncias, que podem sustentar visões diferentes daquelas que caracterizam os representantes dos órgãos oficiais de turismo.

No entanto, ainda que os resultados sugiram a necessidade de avanços no âmbito participativo, a avaliação predominante entre os respondentes demonstra o crescente reconhecimento da importância do engajamento social para o desenvolvimento do turismo na esfera local. Além disso, embora seja necessário admitir que a consolidação de canais participativos, como conselhos e fóruns, não é, isoladamente, uma garantia de participação social, as recentes orientações e exigências introduzidas pelas mudanças normativas no cenário institucional do turismo no estado de São Paulo³⁷ podem se constituir um importante vetor de fomento à criação desses canais (SÃO PAULO, 2015).

Os atores locais identificam que o principal papel do turismo para os municípios estâncias é gerar crescimento econômico. O caráter de indutor econômico que a atividade assume na perspectiva dessas localidades é corroborado pela segunda resposta mais recorrente entre os representantes dos órgãos municipais de turismo, a geração de empregos. De fato, esses objetivos constam na indicação de 80% e 57% dos municípios, respectivamente, quando indagados sobre as prioridades que podem ser delegadas ao papel do turismo nas realidades locais.

Em adição, a valorização cultural e a preservação ambiental compartilham com o fomento a outros negócios e setores econômicos os papéis mais frequentemente atribuídos ao turismo nos municípios estâncias pelos representantes dos órgãos responsáveis pela gestão da atividade. A Tabela 24 e o Gráfico 20 representam as perspectivas dos respondentes em relação ao objetivo atribuído à atividade turística nas estâncias paulistas.

Tabela 24 – Tabulação: papéis mais relevantes do turismo nos municípios

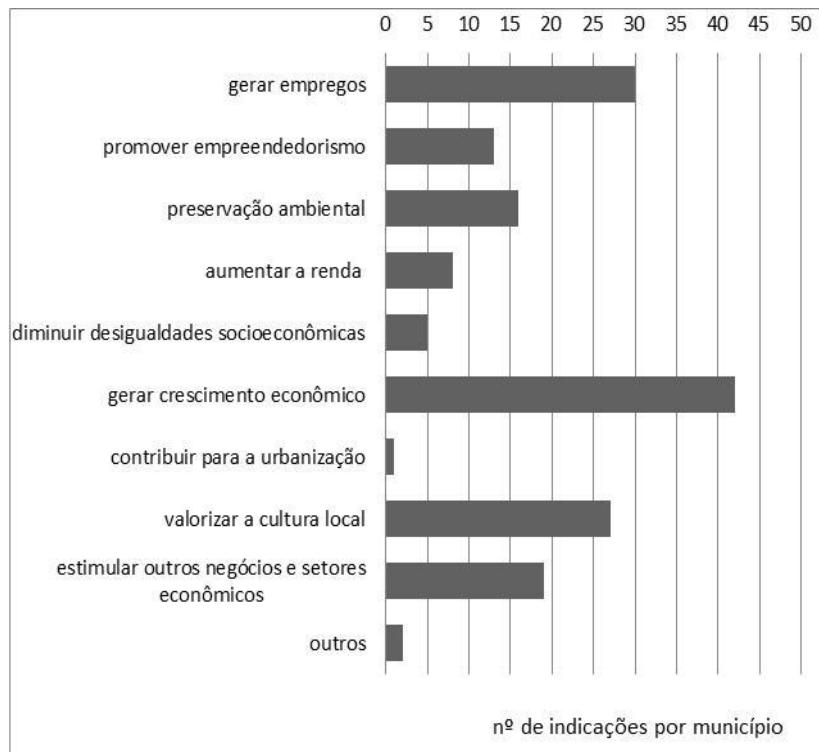
objetivo apontado pelos representantes do turismo	nº de respostas	(%) dos municípios
gerar empregos	30	57,7
promover empreendedorismo	13	25
preservação ambiental	16	30,8
aumentar a renda	8	15,4
diminuir desigualdades socioeconômicas	5	9,6
gerar crescimento econômico	42	80,8
contribuir para a urbanização	1	1,9

³⁷ Vale lembrar que um dos critérios exigidos para a classificação de um município paulista como estância turística, a partir da lei n. 1.261/2015, passou a ser a constituição e atuação de um conselho municipal de turismo. Em adição, o caráter deliberativo que o respectivo ato atribui a esses canais pode ser interpretado como um fator de ampliação da importância do tema participativo nas discussões realizadas sobre o turismo nessas localidades.

valorizar a cultura local	27	51,9
estimular outros negócios e setores econômicos	19	36,5
Outros	2	3,8
Obs.: foram apontados em 'outros': gerar desenvolvimento; promover turismo religioso.		

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 20 – Papéis mais relevantes do turismo nos municípios



Fonte: elaboração própria.

O diagnóstico de que as expectativas de ordem econômica, sobretudo, sobre o crescimento econômico local e a geração de postos de trabalho, constituem os objetivos mais comumente atribuídos à atividade turística nas estâncias paulistas, sugere que estes papéis assumem posição nuclear no debate desse campo. Em consequência, tendem a predominar no discurso corrente das políticas públicas que visam ao desenvolvimento do setor nessas localidades.

Há, assim, a expectativa de fomento ao crescimento da escala econômica e geração de empregos ao desenvolver o turismo nos municípios estâncias. Os atores locais demonstram, dessa maneira, alinhamento com as propostas de desenvolvimento do turismo

inscritas nos planos e políticas na escala nacional e estadual (BRASIL, 2003; 2007; 2013; SÃO PAULO, 2011; 2015).

Ainda que a maior parcela dos municípios respondentes afirme dispor de dados sobre o fluxo turístico e a dimensão desta atividade na escala local, é representativa a quantidade de localidades que não contam com estas informações, correspondente a 36,5% da amostra respondente. Os dados existentes mais frequentes sobre o turismo nas estâncias são a estimativa do número anual de turistas e da quantidade de empresas que atuam no setor.

O pequeno retorno dos municípios sobre a estimativa de receita gerada pela atividade na esfera municipal, assim como acerca da magnitude da informalidade no setor indicam que estas dimensões de análise continuam sendo as menos disponíveis ao planejamento do turismo nesses municípios. A carência de informações dessa natureza sugere que as estâncias ainda demandam maior suporte técnico, seja interno ou externo, para empreender projeções mais amplas sobre a dimensão do setor em seus territórios. Os resultados sobre esses questionamentos estão compilados na Tabela 25 e no Gráfico 21.

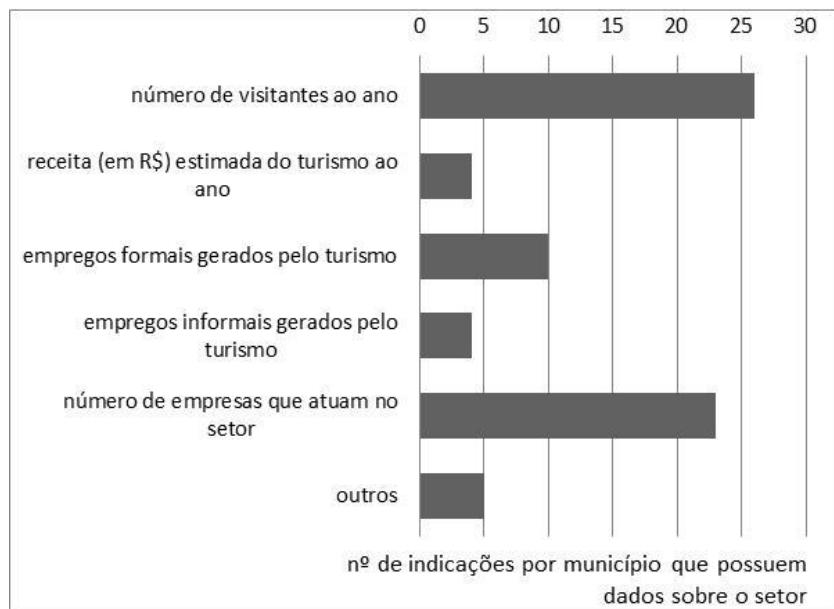
Tabela 25 – Tabulação: disponibilidade de dados sobre o turismo na escala municipal

Municípios afirmam possuir dados sobre o setor	nº municípios	(%)
Sim	33	63,5
Não	19	36,5
Tipo de informação disponível	nº de respostas	(%) dos municípios que possuem dados
número de visitantes ao ano	26	78,79
receita (em R\$) estimada do turismo ao ano	4	12,12
empregos formais gerados pelo turismo	10	30,30
empregos informais gerados pelo turismo	4	12,12
número de empresas que atuam no setor	23	69,70
Outros	5	15,15

Obs.: foram apontados em 'outros': origem do turista; número de atendimentos em postos de informação turística; número de leitos e imóveis de veraneio; perfil dos eventos; fluxo de turistas em finais de semana prolongados.

Fonte: elaboração própria

Gráfico 21 – Disponibilidade de dados sobre o turismo na escala municipal



Fonte: elaboração própria

Os resultados sugerem que o suporte institucional e técnico, bem como a capacitação dos atores locais do setor de turismo são prementes para ampliar o conjunto de estâncias que dispõem de indicadores sobre o setor na escala municipal, enquanto insumos para o planejamento local e avaliação das ações empreendidas. Além disso, verifica-se que a prioridade de informações sobre o fluxo anual de visitantes e sobre o número de empresas atuantes no setor é consonante com os objetivos considerados mais importantes pelos atores locais, que identificaram o papel do turismo para o crescimento econômico e a geração de empregos como expectativas prioritárias.

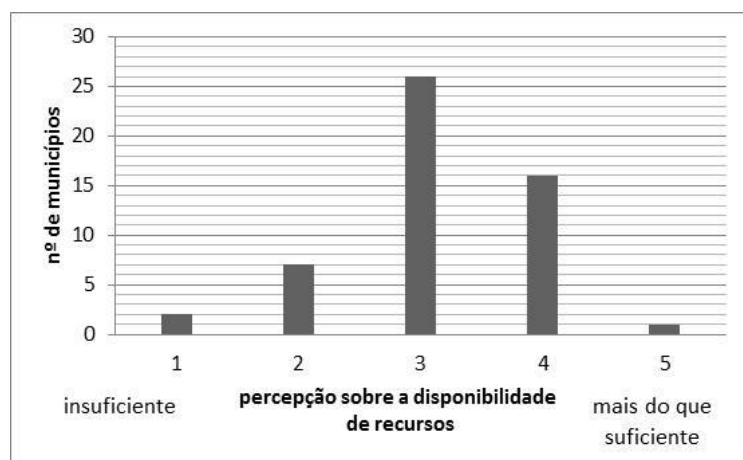
A avaliação dos representantes dos órgãos municipais de turismo acerca do volume de recursos repassados aos municípios, através da política de fomento à atividade nas estâncias, considera este repasse suficiente. Com efeito, mais de 80% dos respondentes apontaram que a suficiência do volume de recursos pode ser classificada como média ou alta na escala proposta. Esses resultados são apresentados na Tabela 26 e no Gráfico 22.

Tabela 26 – Tabulação: volume de recursos repassados às estâncias

	escala de percepção	nº de respostas	(%)
insuficiente	1	2	3,8
	2	7	13,5
	3	26	50
	4	16	30,8
mais do que necessário	5	1	1,9

Fonte: elaboração própria

Gráfico 22 – Volume de recursos repassados às estâncias



Fonte: elaboração própria.

Além de considerarem os recursos disponibilizados no âmbito da política de estâncias suficientes, os atores locais afirmam que o uso mais comum do orçamento disponível é em obras de infraestrutura turística³⁸. Nesse sentido, 88% dos representantes municipais indicaram empregar a suplementação orçamentária em obras dessa categoria, enquanto apontam que obras de infraestrutura básica são menos representativas, sendo indicadas por 48% dos respondentes.

A Tabela 27 e o Gráfico 23 indicam o número de municípios por categoria de uso dos recursos destinados às estâncias, conforme proposto no questionário aplicado.

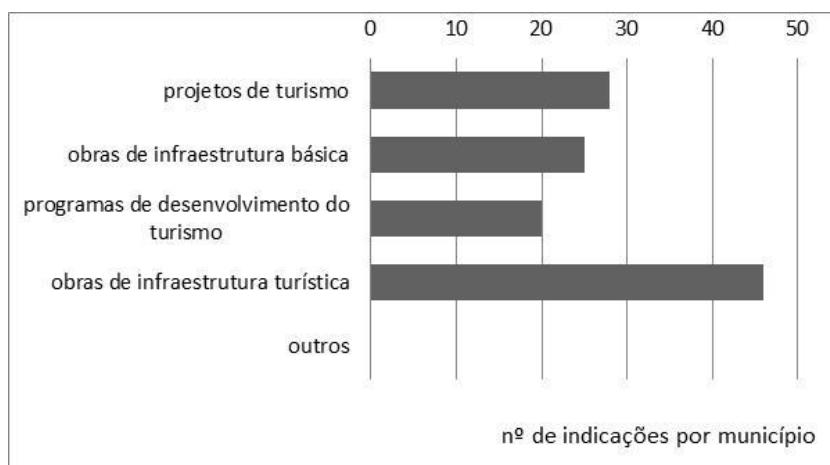
³⁸ Stigliano e César (2005) apontam que enquanto infraestrutura básica é conformada por serviços de apoio à visitação de uma localidade, como abastecimento de água, rede de esgoto, limpeza pública, energia elétrica, vias de transporte, equipamentos médico hospitalares, sistemas de comunicação e de segurança e salvamento; a infraestrutura turística relaciona aspectos mais diretamente relacionados ao turismo, como as facilidades para o acesso e visitação de atrativos naturais, atrativos históricos e culturais, equipamentos de entretenimento, meios de hospedagem, serviços de alimentação e outros serviços de turismo (receptivo, informações, comércio, espaços para eventos, espaços para cerimônias religiosas, dentre outros).

Tabela 27 – Tabulação: emprego de recursos repassados às estâncias

	nº de respostas	(%) dos municípios
projetos de turismo	28	53,8
obras de infraestrutura básica	25	48,1
programas de desenvolvimento do turismo	20	38,5
obras de infraestrutura turística	46	88,5
Outros	0	0

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 23 – Emprego de recursos repassados às estâncias



Fonte: elaboração própria.

Portanto, os resultados sugerem que, na perspectiva dos representantes locais, a maior demanda orçamentária para o desenvolvimento do turismo nas estâncias se relaciona à execução de projetos físicos. Como indica a maior representatividade da categoria referente às obras, o emprego dos recursos para esta finalidade, sobretudo de natureza turística, tende a superar o destinado a programas e projetos de desenvolvimento que não abrangem intervenções físicas nos municípios.

Essa perspectiva é corroborada pela estimativa que os representantes municipais apontaram acerca da aplicação do volume de recursos repassados. De fato, enquanto parcela majoritária dos respondentes indica que o percentual predominante no uso de recursos para obras de infraestrutura básica, projetos de turismo e programas de desenvolvimento turístico não ultrapassam 20% do destino das verbas, o emprego desses recursos para obras de infraestrutura turística é estimada a corresponder a mais de 80% do orçamento disponível.

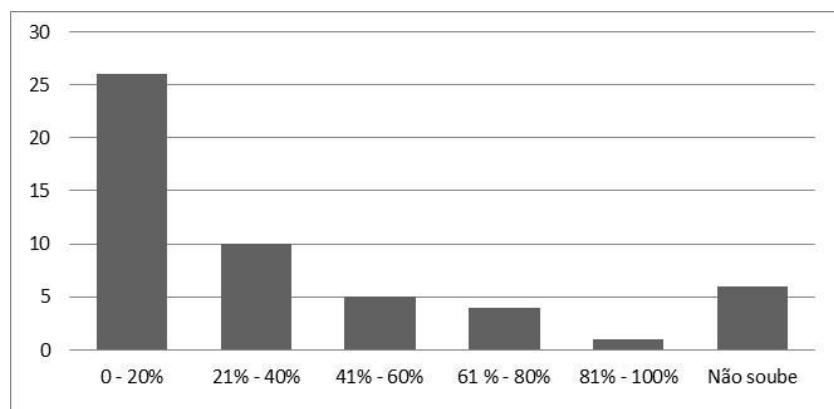
O conjunto das Tabelas 28 a 31 e dos Gráficos 24 a 27 ilustram o resultado das estimativas que os atores locais apontaram quanto à divisão do volume de recursos repassados, conforme categoria de uso.

Tabela 28 – Tabulação: emprego de recursos em projetos de turismo

uso previsto em projetos de turismo	nº de respostas	(%)
0 - 20%	26	50
21% - 40%	10	19,2
41% - 60%	5	9,6
61 % - 80%	4	7,7
81% - 100%	1	1,9
Não soube	6	11,5

Fonte: elaboração própria

Gráfico 24 – Emprego de recursos em projetos de turismo



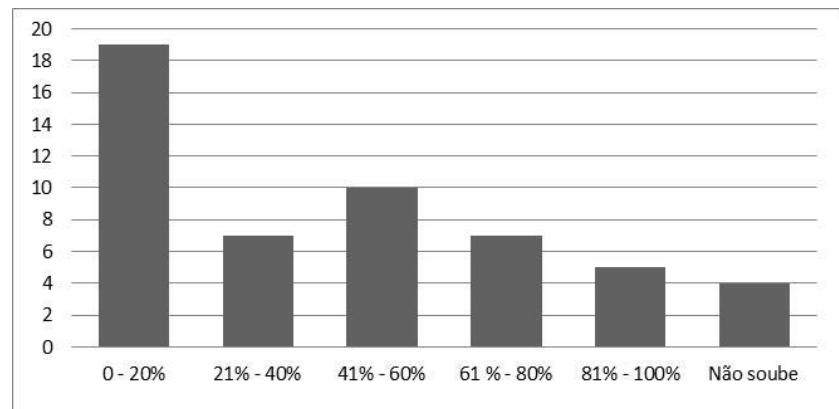
Fonte: elaboração própria

Tabela 29 – Tabulação: emprego de recursos em infraestrutura básica

uso previsto em infraestrutura básica	nº de respostas	(%)
0 - 20%	19	36,5
21% - 40%	7	13,5
41% - 60%	10	19,2
61 % - 80%	7	13,5
81% - 100%	5	9,6
Não soube	4	7,7

Fonte: elaboração própria

Gráfico 25 – Emprego de recursos em infraestrutura básica



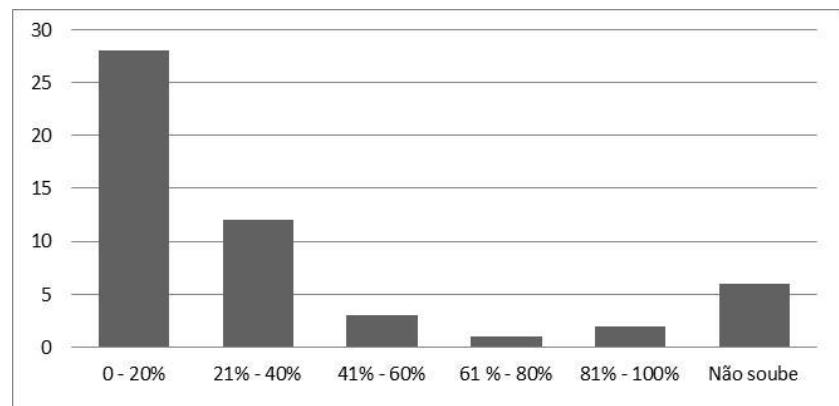
Fonte: elaboração própria

Tabela 30 – Tabulação: emprego de recursos em programas de desenvolvimento do turismo

uso previsto em programas de turismo	nº de respostas	(%)
0 - 20%	28	53,8
21% - 40%	12	23,1
41% - 60%	3	5,8
61 % - 80%	1	1,9
81% - 100%	2	3,8
Não soube	6	11,5

Fonte: elaboração própria

Gráfico 26 – Emprego de recursos em programas de desenvolvimento do turismo



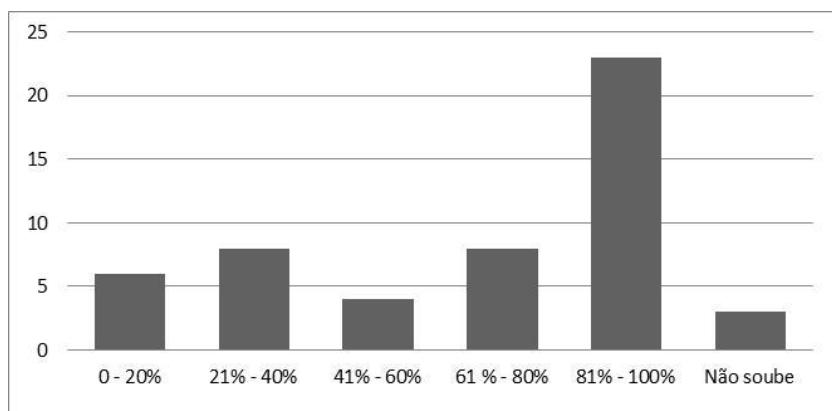
Fonte: elaboração própria.

Tabela 31 – Tabulação: emprego de recursos em obras de infraestrutura turística

uso previsto em infraestrutura turística	nº de respostas	(%)
0 - 20%	6	11,5
21% - 40%	8	15,4
41% - 60%	4	7,7
61 % - 80%	8	15,4
81% - 100%	23	44,2
Não soube	3	5,8

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 27 – Emprego de recursos em obras de infraestrutura turística



Fonte: elaboração própria.

Em adição, a perspectiva dos representantes municipais de turismo nas estâncias sinaliza que o suporte de natureza não financeira é avaliado predominantemente como regular. Assim, ao comparar a avaliação dos atores locais acerca do suporte financeiro com a análise dos mesmos em relação ao amparo técnico e institucional disponível aos municípios, constata-se uma distribuição mais equilibrada das respostas na escala de avaliação dos representantes no que tange à segunda categoria de apoio.

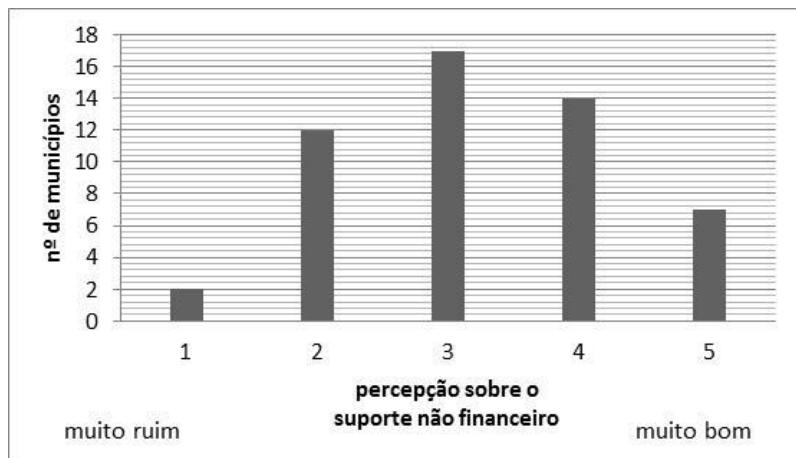
De fato, a soma dos escores médio e bom representam 60% dos respondentes, enquanto a soma dos escores médio e ruim abrangem 56% dos retornos. Essa distribuição indica que a satisfação de demandas de ordem técnica ou institucional é menos consensual entre os representantes locais do que à dimensão referente ao repasse financeiro. Os resultados sobre esta dimensão são apresentados na Tabela 32 e no Gráfico 28.

Tabela 32 – Tabulação: suporte não financeiro às estâncias

	escala de percepção	nº de respostas	(%)
muito ruim	1	2	3,8
	2	12	23,1
	3	17	32,7
	4	14	26,9
muito bom	5	7	13,5

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 28 – Suporte não financeiro às estâncias



Fonte: elaboração própria.

A análise dos resultados acerca do suporte às estâncias sugere que essa política de fomento ao turismo tende a ser considerada condizente com as expectativas locais. Ainda que apontem que o atendimento desses municípios por parte do estado é considerado regular em termos de demandas técnicas e institucionais, refletido inclusive na dificuldade demonstrada localmente em produzir e compilar indicadores para planejamento e avaliação, o mecanismo e o fluxo de repasse de verbas, por sua vez, proporcional à arrecadação de impostos municipais, demonstram ser claros e internalizados pelos gestores das estâncias.

Na perspectiva dos representantes locais, a disponibilidade de recursos é o obstáculo mais recorrente para o desenvolvimento do turismo nos municípios. Os desafios que conformam as respostas mais frequentes apontam, ainda, a insuficiência ou falta de corpo técnico para desenvolver projetos, o pouco interesse por parte dos envolvidos com o setor na escala local e o nível restrito de importância que a atividade turística consegue galgar na agenda municipal frente a outros setores e atores.

Na Tabela 33 e no Gráfico 29 estão organizados os resultados para os aspectos que os atores locais respondentes apontam como limitantes ao desenvolvimento da atividade turística nas estâncias.

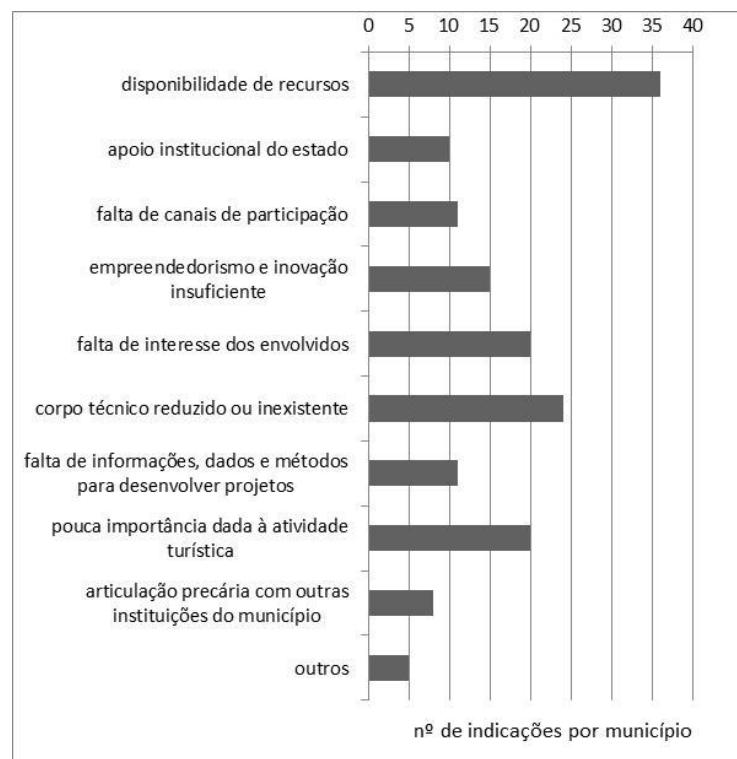
Tabela 33 – Tabulação: desafios ao desenvolvimento do turismo nas estâncias

desafios apontados	nº de respostas	(%) dos municípios
disponibilidade de recursos	36	69,2
apoio institucional do estado	10	19,2
falta de canais de participação	11	21,2
empreendedorismo e inovação insuficiente	15	28,8
falta de interesse dos envolvidos	20	38,5
corpo técnico reduzido ou inexistente	24	46,2
falta de informações, dados e métodos para desenvolver projetos	11	21,2
pouca importância dada à atividade turística	20	38,5
articulação precária com outras instituições do município	8	15,4
Outros	5	9,6

Obs.: foram apontados em 'outros': rejeição de uma parcela da comunidade; não reconhecimento pela administração municipal do potencial do turismo no município; utilização efetiva dos recursos do Dade em projetos de estruturação, gestão e desenvolvimento do turismo; falta de maior envolvimento do setor privado; integração regional.

Fonte: elaboração própria

Gráfico 29 – Desafios ao desenvolvimento do turismo nas estâncias



Fonte: elaboração própria

Cabe ressaltar que a indicação da disponibilidade de recursos como entrave ao desenvolvimento do turismo, citado por 69% dos municípios, contraria a, princípio, a avaliação positiva que os atores locais apontaram anteriormente acerca do volume repassado através da política de estâncias. Entretanto, entende-se que o aspecto orçamentário como principal fator limitante indica que a insuficiência de recursos sinalizada está relacionada ao direcionamento por parte da própria gestão municipal, complementar ao modelo de fomento às estâncias.

Esse apontamento indica, ainda, que pode haver uma dependência do setor de turismo, na escala local, em relação ao repasse de recursos por parte do governo estadual, como já sugerido pela revisão de literatura (BROCHI; SOLHA, 2008). Ademais, os municípios estâncias sugerem que o suporte recebido no próprio município não tem sido considerado suficiente e se configura como o desafio mais citado pelos representantes locais.

Por sua vez, a indicação da estrutura técnica local como o segundo elemento mais recorrente no conjunto de desafios para desenvolvimento do turismo corrobora as inferências anteriores. Com efeito, os representantes locais não possuem consenso quanto à eficiência do suporte técnico por parte da estrutura estadual de turismo e demonstraram a dificuldade local em elaborar projeções mais amplas da dimensão da atividade turística na escala municipal.

Essa constatação resulta na dificuldade por parte das estâncias em justificarem a conformação e manutenção de um corpo técnico, considerado adequado, para a elaboração e avaliação de projetos e políticas no setor. No mais, a avaliação sugerida pelos atores locais indica que as estâncias ainda enfrentam como desafio a elevação do nível de profissionalização da gestão da atividade.

Portanto, a demanda por maior amparo técnico e suporte por parte dos governos locais tendem a corresponder aos desafios mais presentes no desenvolvimento do turismo nas estâncias paulistas. Esse quadro, em paralelo às perspectivas que os representantes locais apontam acerca da atividade turística, fornece um conjunto de subsídios para interpretação do alcance da política avaliada, discutidos nos itens anteriores e relacionados com maior profundidade no próximo capítulo.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1 O SIGNIFICADO E O ALCANCE DA POLÍTICA AVALIADA

O crescente espaço alcançado pelo turismo no quadro de produção de políticas públicas é justificado não apenas por sua capacidade de dinamismo econômico, mas também pelo papel que o discurso público vincula à atividade como via de atenuação de polaridades sociais em diferentes escalas (TAKASAGO; MOLLO, 2008). Nesse contexto, a instituição e o fomento ao modelo de desenvolvimento do turismo através da elevação de localidades ao conjunto de estâncias correspondem a uma das políticas públicas mais consolidadas para esse campo no estado de São Paulo (FINO; QUEIROZ, 2012).

A estratégia de seleção para esta categoria de municípios gera a expectativa, tanto em atores públicos quanto privados, de promover a atividade turística como alternativa socioeconômica para estes territórios. Assim, a ação do Estado visa promover o turismo como fonte de geração de emprego e renda e como meio de desenvolvimento regional (SÃO PAULO, 2011).

Ao realizar as estimativas de impacto dessa intervenção sobre um quadro de indicadores sociais relacionados, direta e indiretamente, com os objetivos definidos para o fomento ao desenvolvimento do turismo, através da elaboração de políticas públicas, busca-se promover uma discussão a respeito do efetivo alcance dessas ações. Para tanto, os grupos de tratamento e de controle configurados para empreender a análise foram caracterizados no item 4.1 e os indícios de impacto do tratamento apontados no item 4.2.

Apresenta-se adiante uma discussão sobre esses resultados por cenário, procurando relacionar a composição dos grupos de estudo e as estimativas de impacto em cada abordagem. Pretende-se, ainda, delinear o significado dessa política a partir do conjunto de resultados alcançados, da perspectiva de atores locais e de apontamentos realizados à luz de trabalhos já empreendidos neste campo de estudo.

As bases metodológicas do trabalho, no que concerne às ferramentas de estimativa de impacto (ROSEUNBAUM; RUBIN, 1983; MEYER, 1995), permitem uma aproximação com as categorias da vertente de análise política descrita por Frey (2000), como as de ciclo político e arena política, que visam relacionar os resultados dos conteúdos de uma

intervenção governamental com outros processos e estruturas políticos. Ademais, foram observadas hipóteses relevantes quanto às transformações do cenário político, como a perspectiva privatista que tende a orientar a formulação de políticas públicas em diferentes arenas, como discutido por Dagnino (2004).

Nesse sentido, cabe lembrar que o Cenário 1 foi conformado por 26 municípios elevados à categoria de estância desde o início da década de 1990 (grupo de tratamento) e 63 municípios com características regionais e socioeconômicas semelhantes ao primeiro conjunto, que não receberam diretamente a intervenção (grupo de controle). A composição desses grupos apontou que as estâncias apresentam uma série de indicadores que sugerem, na esfera descritiva, melhores condições sociais nos municípios tratados.

Nesse sentido, comparadas aos municípios geograficamente mais próximos, as unidades que recebem o fomento do modelo de estâncias mantêm menores patamares de população pobre, taxa de violência e saneamento inadequado, tanto prévia quanto posteriormente à implantação da política. Esse grupo também sustenta melhores médias amostrais no que tange aos indicadores de renda (renda per capita e rendas médias dos mais pobres e dos mais ricos), percentual de água encanada e índice de desenvolvimento humano municipal, também em ambos os momentos.

Entretanto, dentro do quadro de indicadores que sugerem melhores condições sociais do grupo de tratados, apenas a renda per capita e o percentual de água encanada foram impactados, com significância estatística, pelo fator tratamento. De fato, os resultados do Cenário 1 estimam que as estâncias apresentam uma renda per capita média R\$ 121,14 superior ao grupo de controle e contam com atendimento de serviço de abastecimento de água 4,4 p.p. superiores aos municípios do grupo de comparação, após a intervenção.

A ampliação do grupo de controle através da inclusão do restante dos municípios do estado de São Paulo, ponderando-se a eventual externalidade da intervenção sobre o conjunto de localidades não tratadas, resultou na composição dos grupos de estudo empregados nos Cenários 2, 3 e 5. Nessa abordagem, os municípios estâncias mantiveram ao longo do tempo melhores indicadores médios para renda per capita, para a renda média da parcela mais rica e para o índice de desenvolvimento humano municipal.

Contudo, esses indicadores não foram impactados de forma significativa e positiva pela variável relacionada à intervenção política em nenhum desses cenários. O índice

de desenvolvimento humano municipal tem relação significativa com a variável *pol*depois* no Cenário 3, porém, sinaliza um impacto de -0,026, sugerindo que o incremento no índice de desenvolvimento das estâncias foi menos acelerado quando comparado aos demais municípios não tratados.

O Cenário 4 visou à ampliação do grupo de tratamento, incluindo as demais estâncias do estado de São Paulo a partir da consideração de dados posteriores à intervenção. A nova composição desses grupos de estudo também sugere, no âmbito descritivo, melhores condições sociais em parte do conjunto de indicadores das estâncias, como os indicadores de renda (renda per capita e renda média dos mais ricos), o índice de desenvolvimento humano municipal, o consumo residencial e a taxa de violência.

Diferente dos demais cenários, nessa abordagem os indicadores de renda e índice de desenvolvimento humano municipal, superiores em média no grupo de estâncias, resultaram impactados significativamente pela intervenção. Assim, os resultados do Cenário 4 sinalizam que as unidades tratadas possuem renda per capita, em média, R\$ 178,26 superiores aos não tratados; renda média da parcela mais rica superior em R\$ 637,14 em relação ao grupo de controle; e índice de desenvolvimento humano municipal 0,026 maior entre o grupo de tratados.

A confrontação da análise descritiva com os resultados das estimativas de impacto indicadas nos diferentes cenários ressalta que, embora os valores amostrais dos grupos de municípios tratados possam indicar melhor desempenho em um conjunto de indicadores sociais ao longo da trajetória temporal considerada, a parcela deste conjunto de variáveis que pode ser relacionada à intervenção política é menos representativa. Assim, relações de causalidade entre o tratamento e o melhor desempenho sugerido pela análise descritiva desses indicadores puderam ser estabelecidas apenas em indicadores de renda (Cenários 1 e 4), atendimento de água encanada (Cenário 2) e índice de desenvolvimento humano municipal (Cenário 4), ainda que outros indicadores tenham sido impactados de maneira significativa, conforme apresentado no item 4.2.

Por sua vez, como esperado, os resultados das estimativas de impacto demonstram ser sensíveis ao cenário considerado, influenciados tanto pela composição de diferentes grupos de estudo (tratados e controle), quanto pelo emprego de diferentes estratégias empíricas. Neste sentido, os resultados do Cenário 1 são predominantemente favoráveis ao conjunto de municípios estâncias, apontando o impacto positivo da política

sobre a renda (R\$ 121,14), parcela da população com acesso à água encanada (4,4 p.p.) e redução de pessoas habitando domicílios em aglomerados subnormais (-2,93 p.p.).

Os Cenários 2, 3 e 5 compartilham a mesma composição dos grupos de tratamento e de controle, a partir dos quais adotam diferentes procedimentos metodológicos para realizar as estimativas de impacto. O não controle do efeito de transbordamento da política sobre os não tratados no Cenário 2 resulta no impacto da intervenção enquanto uma redução menos representativa da população pobre nas estâncias (6,07 p.p.). Por outro lado, estima-se que esse impacto é favorável à atenuação de mulheres em condição de vulnerabilidade (-6,36 p.p.) e ao percentual de pessoas em aglomerados subnormais (-3,5 p.p.).

Quando controlada a eventual externalidade da política sobre o grupo de controle, conforme estratégia do Cenário 3, observa-se a manutenção do impacto da política na redução de mulheres vulneráveis (-5,47 p.p.) e de pessoas em aglomerados subnormais (-1,91 p.p.). Entretanto, a ponderação do possível transbordamento nesse cenário também resultou no incremento menos significativo para os tratados quando comparados aos não tratados no âmbito do atendimento de água encanada (-3,24 p.p.) e índice de desenvolvimento humano municipal (-0,026).

Ao empregar os diferentes modelos de pareamento com estes mesmos grupos de estudo, embasando a estratégia do Cenário 5, os resultados das estimativas mantiveram a tendência de redução mais amena para o percentual de pobres entre os tratados (entre 5,06 p.p. e 5,46 p.p.). Entretanto, diferente dos Cenários 2 e 3, apontaram a ampliação da ocorrência de saneamento inadequado (entre 0,7 p.p. e 0,83 p.p.), mas também a redução da taxa de violência nas estâncias (-10,12 p.p.).

Empregar apenas dados ex post e ampliar o grupo de tratamento para outras estâncias do estado de São Paulo, conforme Cenário 4, conduziram a um conjunto de resultados que apontam que a política tem impacto positivo no índice de desenvolvimento humano municipal (0,026) e nos indicadores de renda das estâncias, abrangendo a renda per capita (R\$ 178,36) e as rendas médias dos mais pobres (R\$ 2,16) e dos mais ricos (R\$ 637,14). Todavia, esse desempenho positivo compartilha a manutenção de maiores patamares de desigualdade no conjunto dos municípios tratados, como indica os impactos sobre o índice de gini (0,041), parcela de renda concentrada entre os mais ricos (3,87 p.p.), parcela de renda apropriada pelos mais pobres (-1,84 p.p.) e razão entre ricos e pobres (2,16 p.p.).

Como nos demais cenários em que sofreu impacto significativo, o percentual de população pobre no Cenário 4 também apresenta uma redução menos representativa entre os tratados quando comparados ao controle. Ademais, diferente do resultado de outros cenários, o percentual de pessoas em domicílios localizados em aglomerados subnormais é impactado pela política no Cenário 4 de forma incremental (1,15 p.p.).

O conjunto de resultados do Cenário 4 sinaliza, portanto, que os grupo de municípios tratados sustentam melhores indicadores de renda e desenvolvimento humano, ainda que os indícios de desigualdade social sejam maiores para esse conjunto quando comparado às unidades não tratadas. Os resultados também permitem inferir que o conjunto mais amplo de indicadores impactados de maneira estatisticamente significativa nesse cenário está atrelado ao fato de que, nessa abordagem, foram empregados apenas dados ex post, desconsiderando as potenciais diferenças prévias entre tratados e não tratados.

Dessa maneira, os resultados do Cenário 1 indicam que a avaliação do impacto da política foi predominantemente positiva para o conjunto de municípios estâncias, sugerindo melhorias nos indicadores de renda per capita e de condições de vida (serviços de água encanada e habitação em aglomerados subnormais). Quando ampliado o grupo de controle, tornando a comparação mais heterogênea, os resultados apontam um impacto incremental relativo no percentual de pobres no Cenário 2, enquanto efeito da intervenção que pode ser considerado desfavorável para o conjunto tratado.

Ponderada a externalidade, o conjunto de resultados do Cenário 3 além de manter o impacto positivo indicado no cenário anterior sobre percentual de mulheres vulneráveis e de pessoas em aglomerados subnormais, aponta efeitos desfavoráveis da intervenção sobre o índice de desenvolvimento humano e água encanada. O maior peso atribuído aos municípios não tratados com menor chance de sofrer a externalidade da política induz, assim, resultados comparativamente menos favoráveis às unidades municipais que recebem o tratamento.

Este comportamento dos resultados sugere, em última instância, que quando comparados a municípios espacialmente mais próximos ou ao não ponderar o eventual transbordamento da política, a avaliação de impacto da intervenção tende a favorecer o grupo tratado no conjunto de indicadores sociais elencados. Por outro lado, quando o grupo de controle prioriza os municípios espacialmente mais distantes, os grupos tratados passam a evidenciar resultados menos favoráveis associados à intervenção política.

Esta constatação também é evidenciada no Cenário 4, no qual, embora as estimativas indiquem um impacto favorável para o incremento dos indicadores de renda e desenvolvimento humano municipal, chama a atenção a uniformidade no impacto desfavorável da intervenção sobre indicadores de desigualdade, além daquele sobre pobreza e aglomerados subnormais. Novamente, a ponderação da externalidade, priorizando os municípios espacialmente menos próximos às unidades tratadas, tende a produzir efeitos menos favoráveis relacionados à intervenção sobre o grupo de municípios estâncias.

O refinamento do grupo de controle, através das ferramentas de pareamento no Cenário 5, também aponta que, ao considerar a propensão de um município receber a chancela de estância a partir da dimensão do setor de serviços e da articulação política local, os resultados das estimativas de impacto não apresentam apenas desdobramentos positivos ao grupo tratado, como sugerido pela redução da taxa de violência local. Com efeito, estimativas do impacto médio do tratamento sobre os tratados sinalizam resultados desfavoráveis em relação ao saneamento e ao percentual de pobres nessas localidades.

A orientação dos resultados, representada pelo impacto positivo ou negativo obtido nas estimativas a partir da conformação dos diferentes cenários, é resumida no Quadro 10.

Quadro 10: Orientação dos resultados das estimativas de impacto por cenário

GRUPO COMPARAÇÃO	CENÁRIO 1	CENÁRIO	CENÁRIO 3	CENÁRIO 4	CENÁRIO 5
	maior proximidade espacial	heterogêneo, sem ponderar externalidade	heterogêneo, ponderando externalidade	sem controlar diferenças prévias	pareamento por escore de propensão
RESULTADOS	+ favoráveis às estâncias	predominante favorável às estâncias, mas surgem resultados desfavoráveis	resultados favoráveis e desfavoráveis	resultados favoráveis e desfavoráveis	- predominante desfavorável às estâncias, mas com resultados positivos

Fonte: elaboração própria

A análise comparativa entre os resultados dos diferentes cenários não objetiva atestar a superioridade de uma abordagem sobre outra, uma vez que se tratam de estratégias diferenciadas que visaram justamente confrontar como os diferentes procedimentos poderiam produzir resultados igualmente distintos. Cabe ressaltar que, em cada cenário, buscou-se atuar sobre uma limitação encontrada em outra abordagem, seja em relação ao tamanho amostral ou ao controle do viés na configuração do grupo de comparação.

Entretanto, também é premente reconhecer que a ponderação da externalidade da política sobre unidades não tratadas, em momentos anteriores e posteriores à intervenção, como se procede no Cenário 3; assim como o refinamento do grupo de controle a partir de modelos de pareamento, conforme estratégia do Cenário 5, são procedimentos reconhecidamente preferidos quanto à validade das inferências produzidas (ROSENBAUM; RUBIN, 1983; MEYER, 1995). Ainda assim, ressalta-se que um conjunto mais amplo de cenários permite analisar como os resultados são influenciados pelos fatores considerados em cada avaliação e, por este motivo, são apresentados e discutidos conjuntamente.

Constata-se que nenhum dos indicadores sociais analisados foi impactado pela intervenção política avaliada em todos os cenários. Neste aspecto, vale sublinhar os resultados verificados para o consumo residencial de energia e o percentual de pessoas em domicílios localizados em aglomerados subnormais.

Para o primeiro indicador, identifica-se a permanência de menores valores entre as unidades tratadas, sendo afetado de forma significativa pela variável política na maior parte das abordagens (Cenários 1, 2, 3 e 5). No segundo caso, embora o percentual de pessoas em aglomerados subnormais seja impactado com orientações opostas pela intervenção nos diferentes cenários, há impacto significativo na maior parte destes (Cenários 1, 2, 3 e 4).

Apresenta certa regularidade no conjunto de resultados o percentual de pobres, para o qual o impacto da intervenção tende a ser incremental (Cenários 2 e 4). Por outro lado, o tratamento demonstra resultados regularmente favoráveis aos municípios estâncias na esfera da renda per capita (Cenários 1 e 4) e do percentual de mulheres em condição de vulnerabilidade social (Cenários 2 e 3).

Verifica-se regularidade, ainda, nas variáveis indicativas de concentração de renda, impactadas de forma significativa pela variável política (*pol*) no Cenário 4. Nesse modelo, o efeito da intervenção sugere a manutenção de um maior patamar de desigualdade

entre as unidades tratadas a partir de todos os indicadores relacionados a esta dimensão (índice de gini, parcela de renda apropriada pelos mais pobres, parcela de renda apropriada pelos mais ricos e razão entre ricos e pobres).

Além dos resultados que sugerem uma magnitude de concentração de renda mais elevada nas estâncias quando comparadas ao grupo de controle do Cenário 4, observa-se a ausência de impacto da intervenção sobre os indicadores que dimensionam o nível de polaridades sociais nessas localidades nos demais cenários. Em conjunto, os resultados assinalam um distanciamento entre as propostas que conformam o quadro de políticas públicas de fomento ao turismo no modelo de estâncias e seu alcance enquanto vetor de atenuação de desníveis sociais observados na escala local.

Cabe ressaltar que, embora tenha se adotado que a proposição de uma política pública se sustenta a partir de uma relação de causalidade entre a intervenção governamental e a realidade sobre a qual se busca atuar (FREITAS; MENEGUIN, 2013), esta concepção não é consenso. Garcia (2001), por exemplo, ressalta que a realidade conformada por problemas sociais, como os esforços de redução nos níveis de polarização social, é caracterizada por interações mútuas de diferentes ordens e, assim, a relação de causalidade entre a intervenção de uma ação pública e o problema para o qual foi elaborada pode não se estabelecer de forma direta e verificável.

Entretanto, não desconsiderando a ressalva feita por Garcia (2001), o campo avaliativo busca indícios do impacto de uma política através do pressuposto de causalidade entre esta e o problema social por que foi formulada e implantada (FREITAS; MENEGUIN, 2013). A partir desta perspectiva, as inferências das estimativas de impacto da intervenção indicam que os objetivos constituintes das políticas de turismo na realidade estudada podem não corresponder aos resultados de sua avaliação no que concerne à dimensão das desigualdades entre as parcelas mais ricas e mais pobres da população.

A inexistência de impacto da intervenção considerada sobre um conjunto mais amplo de indicadores sociais indica que a forma como a atividade turística vem sendo conduzida nas estâncias representa um desnivelamento entre as expectativas criadas pelo discurso fundante das políticas públicas e o alcance efetivo do turismo nessas realidades. Não se trata de afirmar que a atividade não apresenta potencial de impactar esses indicadores, mas que o significado e o desenvolvimento do turismo podem ter priorizado outros objetivos na escala local.

Nesse sentido, uma perspectiva política que tende a legitimar um grupo específico de atores locais em detrimento de um debate mais amplo e plural sobre os desdobramentos possíveis do turismo tende a limitar seu impacto social (DAGNINO, 2004). Além disso, cabe frisar que a atividade turística demonstra, em todas as esferas de políticas públicas, carregar objetivos bastante amplos (FILHO, 2006).

Esta constatação fica evidente na definição do papel do Estado para as estâncias paulistas, quando o delimita historicamente em função da geração de empregos, urbanização e preservação ambiental e mais recentemente na estruturação de serviços e infraestrutura (SÃO PAULO, 2015b). Por outro lado, a despeito da capacidade que o turismo pode sustentar para alcançar os objetivos traçados nas políticas públicas, estes tendem a se restringir ao âmbito do discurso oficial quando a atividade não consegue conquistar espaço relevante dentro da agenda de desenvolvimento local. Destarte, o reconhecimento da importância econômica e da visibilidade política recente do turismo, pelo menos no plano formal, continua a esbarrar no insuficiente espaço que as governanças municipais têm destinado à atividade em suas respectivas agendas de desenvolvimento local (CAVALCANTI; HORA, 2002).

Dessa maneira, as estimativas de impacto da política de estâncias sugerem duas dimensões para a análise dos resultados: a sobrecarga de expectativas atribuídas ao papel do turismo no desenvolvimento desses municípios, grande parte das vezes, sem compreender previamente o significado da atividade para o local; e uma representatividade ainda não consolidada do turismo nas diferentes arenas locais de debate e decisão.

Depreende-se do conjunto de resultados estimados, ainda, que a amplitude de tempo à qual a unidade tratada está submetida à intervenção não tem sido suficiente para reduzir em ritmo mais acelerado os patamares de desigualdade nas estâncias. Ao contrário, a variável empregada para mensurar o período de intervenção da política (*perint*) resultou em efeitos desfavoráveis para indicadores de pobreza, vulnerabilidade, aglomerados subnormais, consumo residencial, renda, atendimento de água encanada e índice de desenvolvimento humano municipal.

Com base nas avaliações de impacto, não é possível estabelecer uma relação entre a maturidade da política analisada e a melhoria de indicadores sociais que esta pode afetar. Assim, o tempo de fomento que um município tem desenvolvido o turismo no modelo

de estâncias (*perint*) não garante melhor desempenho, em termos dos indicadores mensurados, para as unidades tratadas há um intervalo de tempo maior.

Assim, é possível estabelecer uma relação entre o resultado do fator temporal e as contradições e obsolescência dos critérios que, até recentemente, determinaram a seleção dos municípios estâncias. Como indicado por Raimundo et al (2010), além da inadequação de grande parte dos requisitos legais dos anos 1970, as estâncias foram selecionadas a partir da exclusiva consideração da oferta, em detrimento dos projetos efetivamente desenvolvidos, de sua inserção em outros eixos de desenvolvimento territorial ou da integração entre as diferentes dimensões que conformam a atividade.

Como apontado, os resultados da variável referente ao período de intervenção (*perint*) sugerem que os municípios elevados à categoria de estância em períodos mais recentes tendem a apresentar, em média, melhores indicadores sociais. Dessa forma, essas estimativas constituem indícios de que o processo de seletividade espacial, que fundamenta esse modelo de desenvolvimento do turismo, inclina-se a eleger as localidades que apresentam melhores indicadores previamente.

Em tempo, é válido comparar os resultados dessa pesquisa com outros estudos cujos escopos se aproximaram dos objetivos propostos. Neste sentido, em Aulicino (1994), a partir do emprego de testes não paramétricos para a comparação de médias de indicadores sociais entre os municípios estâncias e um grupo de controle elaborado pela autora, obteve-se uma relação positiva e significativa entre o fluxo turístico nos municípios fomentados e variáveis de riqueza, emprego e condições de vida nestas localidades.

Ainda que não avaliem a intervenção política em si, os resultados de Aulicino (1994) identificaram que a dimensão da atividade turística, mensurada a partir de dados de serviços, é representativa nos municípios estâncias. Nesse estudo, o fluxo identificado nas estâncias paulistas também está relacionado, de forma significativa, com o posicionamento relativamente superior desses municípios para um conjunto de indicadores sociais (AULICINO, 1994).

Por sua vez, Neri e Soares (2012) empregaram o método de diferenças em diferenças na análise de um programa de desenvolvimento do turismo em destinos da região Nordeste. Embora estudem uma realidade geográfica distinta das estâncias paulistas, os pesquisadores obtiveram como resultado os benefícios do programa associados à ocupação,

formalidade, emprego e renda. Entretanto, identificaram também a deterioração de aspectos relacionados ao saneamento básico no grupo tratado, quando comparado ao controle (NERI; SOARES, 2012).

A síntese dos resultados acima discutidos aponta que a política de estâncias tem demonstrado um resultado positivo, sobretudo, em indicadores de renda. Ademais, contribuem para a contenção no ritmo de crescimento do percentual de mulheres vulneráveis e da população residente em domicílios localizados em aglomerados subnormais em relação às demais cidades do estado.

Contudo, a política avaliada tem impacto ausente ou incremental sobre os indicadores de desigualdade social, além de redução mais lenta do percentual da população considerada pobre. É constante, ainda, o impacto da intervenção para a manutenção de uma menor escala no consumo residencial.

Alguns indicadores se mostraram sensíveis às características do cenário considerado. Com efeito, o percentual de pessoas atendidas por serviço de água encanada é impactado de forma positiva quando as estâncias são comparadas com os municípios espacialmente mais próximos, porém, a intervenção resulta em uma contribuição negativa quando o grupo de comparação é ampliado e são considerados os municípios mais distantes.

Além disso, o índice de desenvolvimento humano municipal apresenta crescimento mais modesto entre os municípios tratados quando considerados dados dos momentos anterior e posterior à implantação da política. Por sua vez, a intervenção tem impacto positivo quando são considerados apenas os dados posteriores ao tratamento.

Por fim, a política apresenta impacto significativo para determinados indicadores em cenários específicos. Além das variáveis relacionadas à concentração de renda do Cenário 4, a elevação do saneamento inadequado e a redução da taxa de violência municipal estão relacionados com a política apenas nos modelos que empregam o pareamento no Cenário 5.

5.2 EIXOS INTERPRETATIVOS PROPOSTOS

Os municípios estâncias analisados podem apresentar, em média, um conjunto de indicadores sociais melhor posicionados em relação ao restante dos municípios do estado de São Paulo, sem que esse desempenho signifique uma relação de causalidade comprovada com a intervenção que fundamenta esse modelo para a maior parte dessas variáveis. A política avaliada foi significativa para apenas uma parcela desses indicadores e aponta, sobretudo, que a sua contribuição para a atenuação de polaridades sociais poderia ser mais representativa nessas localidades.

O papel que se espera do turismo para o desenvolvimento local, fundado nas expectativas econômicas, sociais e ambientais que as políticas públicas inscrevem enquanto discurso oficial pode ser considerado extenso e, em grande medida, não é estabelecido na escala local. Como sinalizam Brochi e Solha (2008), além de encerrar uma potencial desconsideração das especificidades locais e do exercício premente de compreender o que a atividade turística representa para cada realidade municipal, estas políticas ainda não conseguiram consolidar o turismo como ferramenta de melhoria das condições sociais.

De acordo com o exposto por Raimundo et al (2010), o modelo de estâncias do estado de São Paulo não é isento de questionamentos quanto à obsolescência de seus critérios e marcos legais, bem como acerca de seu papel para o desenvolvimento do turismo no estado. Embora a recente revisão dos critérios definidores de municípios estâncias e de municípios de interesse turístico (SÃO PAULO, 2015b) demonstre maior objetividade na categorização dessas localidades, cabe ressaltar que a nova proposta classificatória e os mecanismos que a fundamentam ainda não superam algumas contradições.

Com efeito, o novo quadro de requisitos para a concessão desses títulos abrange não apenas a oferta de infraestrutura e de serviços básicos e turísticos, mas também requer das municipalidades a elaboração de plano diretor para o setor e a institucionalização de conselhos municipais como canais participativos, representando um avanço em relação aos atos normativos vigentes desde a década de 1970. Porém, a concepção de participação na redação do novo instrumento (SÃO PAULO, 2015b) dá ênfase aos membros da cadeia produtiva do setor e aos representantes do poder público local, limitando uma possível

definição mais ampla de sociedade civil (DAGNINO, 2004), almejada quando se procura conceber um debate plural no campo do turismo.

Filho (2006) aponta que, em grande parte dos municípios estâncias, a população não é sensibilizada e envolvida com o debate em torno do desenvolvimento do turismo. Este apontamento é corroborado pela perspectiva dos atores locais que responderam à pesquisa, reconhecendo a necessidade em se ampliar o engajamento social nesse campo. Em uma dimensão mais abrangente, esse processo configura o que Dagnino (2004) assinala como a inserção de uma visão privatista e individualista da política, minando o significado coletivo da participação social, assim como reduzindo o significado político do debate.

Outro aspecto que ainda requer maior reflexão no quadro das estâncias e dos municípios de interesse turístico no estado de São Paulo concerne ao acompanhamento acerca dos desdobramentos da chamada lei revisional, que se fundamenta no estabelecimento por parte do poder executivo de um escalonamento entre esses municípios para assegurar a concessão do título de estância e de interesse turístico (SÃO PAULO, 2015b). Ainda que se respalde na definição de critérios considerados objetivos para empreender este ranqueamento (como informações sobre fluxos, atrativos, equipamentos e serviços turísticos), essa inovação normativa pode acirrar a competição entre esses municípios, a partir de uma lógica gerencialista de política.

Mesmo que seja importante para o desenvolvimento da atividade, a ênfase no empreendedorismo demonstra consolidar o papel dos governos locais enquanto indutores e facilitadores das ações do setor produtivo, deixando em segundo plano o alcance do turismo em outras dimensões sociais relacionadas às condições de vida das populações locais. Assim, os critérios revisados e alegadamente mais objetivos dão ao governo maior poder na seleção das localidades beneficiadas pela política, sem superar as contradições que têm conformado historicamente esse modelo de fomento ao turismo no estado de São Paulo.

Se o discurso empreendedor assume que as municipalidades serão estimuladas a fomentar a criatividade e a inovação nos negócios de turismo localmente, desconsiderar que estas municipalidades não dispõem dos mesmos recursos pode resultar no acirramento de uma competição territorial que tende a impor o turismo como estratégia de desenvolvimento econômico. Esse processo, porém, não comprehende necessariamente o significado social da atividade para estas localidades.

As implicações da competitividade entre municípios, por meio do turismo, perpassam a configuração de um vínculo entre a capacidade de a atividade estimular a economia e a concorrência entre os destinos, que subordinam o desenvolvimento local aos interesses dos setores da sociedade que detêm os meios de sua comercialização. Nessa perspectiva, a dimensão dos possíveis benefícios sociais do turismo pode ser desconsiderada em função das exigências de uma competitividade desigual entre as localidades turísticas (SOARES, 2007).

Dessa maneira, tanto os atos normativos mais antigos, quanto as novas definições no quadro político das estâncias paulistas têm se orientado por uma visão desenvolvimentista do turismo, a partir de objetivos definidos externamente às realidades locais. Vinculando essas considerações procedentes da análise dos documentos oficiais do turismo com as principais inferências das avaliações empreendidas nesse estudo, bem como pressupondo que a redução de desigualdades sociais conforma um dos objetivos fulcrais das políticas de desenvolvimento desse setor (TAKASAGO; MOLLO, 2008), o conjunto dos resultados desta investigação sugere que o discurso não tem se efetivado como esperado.

5.2.1 Capacidade de fomento ao turismo

Um primeiro eixo interpretativo suscita uma reflexão acerca da capacidade da política avaliada fomentar, de fato, o turismo nos municípios estâncias. Como a disponibilidade de dados específicos dessa atividade é escassa para a escala municipal, a análise de indicadores do setor de serviços³⁹ sinaliza que no período abordado pela investigação houve um crescimento da participação deste setor entre os municípios beneficiados pela política. Por outro lado, o incremento dos dados setoriais de serviços, que indicam indiretamente um possível crescimento do setor de turismo, demonstra que a atividade assume diferentes dimensões entre as distintas estâncias.

³⁹ Dados referentes a empregos formais no setor de serviços têm como fonte a Rais (Relação Anual de Informações Sociais) do Ministério do Trabalho; participação relativa dos empregos em serviços no total de empregos apresenta como fonte a Fundação Seade; o valor do imposto arrecadado sobre serviço de qualquer natureza é apresentado pelo Ministério da Fazenda; e unidades em atividades de comércio e serviços tem como fonte a Secretaria de Energia do Estado de São Paulo. Parte desses indicadores foi empregada para realizar o pareamento por escore de propensão, conforme detalhado no item 3.3 do Capítulo 3, quando também foram descritas as definições correspondentes a esses indicadores.

Com efeito, entre os anos de 1991 e 2010, o conjunto de municípios que compõem o atual quadro de estâncias elevou o número de empresas no setor de comércio e serviços de 74,4 mil para 122,05 mil unidades. Neste mesmo período, a arrecadação de impostos no setor de serviços que residia na ordem de R\$ 337,5 milhões se elevou para R\$ 1,1 bilhão entre esses municípios, acompanhado do crescimento do número de empregos formais no setor de 255,2 mil para 501,2 mil postos de trabalho. Essa elevação representou, por sua vez, maior participação dos empregos gerados no setor em relação ao total de empregos, que evoluiu de 47,88% para 51,14%, indicando maior importância do segmento de serviços na criação de postos de trabalho nas economias locais.

No entanto, o incremento de dados setoriais no conjunto dos municípios tratados demonstra estar associado à própria tendência de crescimento médio destes indicadores nos demais municípios do estado de São Paulo. Nesse sentido, quando analisadas as taxas de crescimento anual⁴⁰ dos indicadores setoriais para o grupo de estâncias e para o restante dos municípios dessa unidade federativa, verifica-se que a elevação da participação do setor de serviços também é crescente para outras unidades municipais não impactadas pela intervenção da política analisada.

Comparativamente, as estâncias mantiveram maior crescimento anual para o número de empresas atuando no setor de comércio e serviços e para o volume de impostos arrecadados no setor em relação à elevação desses indicadores no restante do estado. Porém, o crescimento no número de empregos formais no setor e sua participação relativa frente ao total de empregos gerados nos municípios sustentou um crescimento menor para o grupo de estâncias quando comparadas ao crescimento do estado, conforme apresentado na Tabela 34.

Tabela 34: Taxas de crescimento anual de indicadores do setor de serviços (1991 -2010)

Crescimento anual	Unidades comércio e serviço	Arrecadação de ISS	Empregos formais em serviços	Participação dos empregos em serviços
estado	1.8%	5.5%	3.8%	1.1%
estâncias	2.5%	6.1%	3.4%	0.03%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Fundação Seade.

⁴⁰ A taxa de crescimento anual foi obtida por meio do cálculo: $p = [(f/s)^{1/y}] - 1$, em que: p – taxa de crescimento; f – valor do último período; s – valor do primeiro período; y – número de anos. A taxa de crescimento anual foi preferida à apresentação do crescimento bruto desses indicadores por considerar as eventuais variações que podem ocorrer ao longo do período considerado.

Em adição, se a trajetória de parte desses indicadores ao longo do período considerado demonstra que os municípios tratados não apresentaram um crescimento relativo superior aos demais municípios do estado, dados setoriais recentes sinalizam que a política avaliada tem sido direcionada a um conjunto de municípios cujas dimensões do setor de serviços e, indiretamente do turismo, são consideravelmente heterogêneas. Espera-se, assim, que o impacto mensurado da intervenção também seja influenciado pela diferente representatividade que o setor possui nessas localidades.

Nessa perspectiva, o atual quadro de estâncias é conformado por municípios que apresentam, por exemplo, um conjunto de empresas que atuam no setor de comércio e serviços com variadas grandezas. Em 2010, grande parte das estâncias se caracterizava por apresentar menos de mil unidades de comércio e serviços por município. Entretanto, esse quadro não é regular e se diferencia do verificado em outras localidades, nas quais o número de empresas é elevado, como em Santos, com 17,5 mil empresas no setor; Guarujá, com 8,9 mil unidades; e Praia Grande, com 6,5 mil empresas.

A distribuição dos municípios com base no critério de número de empresas no setor de comércio e serviços é ilustrada na Tabela 35. A relação completa dos municípios por categoria, por sua vez, é apresentada no Apêndice P.

Tabela 35 – Distribuição das estâncias por categorias do número de empresas em atividades de comércio e serviços

Unidades em atividades de comércio e serviços	Número de municípios estâncias
acima de 15 mil empresas	01 município
de 5 a 9 mil empresas	02 municípios
de 3 a 4,9 mil empresas	05 municípios
de 1 a 2,9 mil empresas	28 municípios
de 100 a 999 empresas	31 municípios
até 100 empresas	03 municípios

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Fundação Seade. Ano base: 2010

A dimensão diversificada do setor de serviços entre as estâncias também pode ser analisada a partir do volume arrecadado de impostos pelo setor. A arrecadação de ISS em 2010, por exemplo, variou de R\$ 217,1 mil em Ilha Comprida para R\$ 318,8 milhões em Santos. Nesse ano, a maior parte das estâncias paulistas arrecadou menos de R\$ 10 milhões

em ISS por município, embora parcela significativa dessas localidades apresente um volume superior a esse valor, como pode ser interpretado a partir da Tabela 36.

Tabela 36 – Distribuição das estâncias por categorias do volume arrecadado em impostos sobre serviços

Arrecadação de impostos sobre serviço de qualquer natureza (R\$)	Número de municípios estâncias
acima de R\$ 300 milhões	01 município
de R\$ 100 a R\$ 200 milhões	01 municípios
de R\$ 50 a R\$ 99,9 milhões	03 municípios
de R\$ 10 a R\$ 49,9 milhões	11 municípios
de R\$ 1 a R\$ 9,9 milhões	37 municípios
de R\$ 100 a R\$ 999 mil	17 municípios

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Fundação Seade. Ano base: 2010

Além de Santos, os municípios de Poá, com um volume arrecadado de R\$ 141 milhões; Guarujá, com R\$ 99,8 milhões; Caraguatatuba, com R\$ 63,2 milhões; e Itu, com R\$ 52,1 milhões, configuraram o conjunto de municípios entre as estâncias com maior arrecadação de impostos no setor de serviços. Por outro lado, junto a Ilha Comprida, compõem o grupo com menor arrecadação de impostos no setor os municípios de Nuporanga, com R\$ 358,9 mil; Caconde, com R\$ 346,9 mil; Campos Novos Paulistas, com R\$ 288,3 mil; e Analândia, com R\$ 287 mil. A relação com as demais localidades está compilada no Apêndice Q.

Além disso, dados registrados sobre o número de empregos formais no setor sinalizam que as estâncias também se particularizam quanto a este aspecto. No ano de 2010, o setor de serviços gerava formalmente uma faixa que variava de 291 postos de trabalho no município de Campos Novos Paulista a mais de 123,5 mil ocupações no município de Santos.

Como ilustrado na Tabela 37, o setor de serviços gera predominantemente uma ordem menor que 10 mil postos formais de trabalho por estância, não havendo registro para as ocupações informais. Os municípios que se enquadram em cada faixa da tabela abaixo são apresentados no Apêndice R.

Tabela 37 – Distribuição das estâncias por categorias do número de empregos formais no setor de serviços

Empregos formais no setor de serviços	Número de municípios estâncias
acima de 100 mil	01 município
de 20 a 35 mil	05 municípios
de 10 a 19,9 mil	08 municípios
de 1 a 10 mil	35 municípios
de 100 a 999	21 municípios

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Fundação Seade.

Os municípios de Guarujá, Embu das Artes, São Vicente e Praia Grande conformam, com Santos, o grupo com maior número de postos de trabalho formais no setor, que correspondem a 31,2 mil; 26,2 mil; 23,4 mil; e 22 mil empregos, respectivamente. No conjunto com o menor número bruto dessas ocupações, além de Campos Novos Paulistas, estão os municípios de Águas de Santa Bárbara, com 429; Analândia, com 358; Águas da Prata, com 352; e São José do Barreiro, com 297 postos de trabalho formalmente registrados no setor de serviços.

Por outro lado, quando considerada a participação desses empregos no total de empregos formais existentes no município, a posição relativa entre as unidades municipais do conjunto de estâncias tende a se alterar. Apesar do novo posicionamento, a amplitude na escala de participação do setor permanece diferenciando internamente o conjunto dessas localidades, como verificado para os demais indicadores setoriais.

Assim, o setor de serviços representa 78% dos empregos formais de Águas de São Pedro e apenas 15,8 % dos postos de trabalho gerados em Nuporanga. Dentre os municípios nos quais essa participação é maior estão, além do já citado, os municípios de Santos, onde a representação é de 73,2%; Ilha Comprida, cuja parcela indica 73%; Morungaba, com 72,8%; e Ilhabela, com 70,6%. Além do município de Nuporanga, Amparo, onde essa parcela é de 25,3%; Paraguaçu Paulista, com 25%; Holambra, com 22%; e Ibitinga, com uma participação de 20,2%, são os municípios nos quais o setor de serviços emprega proporcionalmente menos pessoas na categoria de postos formais de trabalho.

A Tabela 38 resume a divisão das estâncias entre essas faixas de participação do setor de serviços no total de empregos, enquanto o Apêndice S compila a relação de todos os municípios em cada uma dessas categorias.

Tabela 38 – Distribuição das estâncias por categorias da participação dos empregos formais em serviços em relação ao total de empregos existentes.

Participação dos empregos formais no setor de serviços em relação ao total de empregos (%)	Número de municípios estâncias
de 70% a 89%	05 municípios
de 50% a 69%	22 municípios
de 30% a 49%	35 municípios
de 10% a 29,9%	08 municípios

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Fundação Seade.

Em complemento aos indicadores apresentados, a heterogeneidade do setor de serviços que indica, indiretamente, as possíveis dimensões diferenciadas do setor de turismo no conjunto dos municípios estâncias é corroborada pelos dados referentes ao valor adicionado pelo setor e à sua participação relativa nos PIB's (Produtos Internos Brutos) municipais⁴¹. Nesse sentido, enquanto o valor adicionado pelo setor correspondeu, no ano de 2010, a R\$ 7,4 bilhões no município de Santos, esse valor representou R\$ 11,4 milhões no município de São José do Barreiro.

A distribuição das estâncias entre categorias de valor adicionado pelo setor de serviços pode ser acompanhada pela Tabela 39 e a relação dos municípios que compõem cada estrato no Apêndice T. Os maiores valores adicionados por esse segmento são observados, ainda, para os municípios de Embu, com R\$ 2,03 bilhões; R\$ Guarujá, com R\$ 2,03 bilhões; Praia Grande, com R\$ 1,84 bilhão; e São Vicente, com R\$ 1,8 bilhão. Por outro lado, os menores valores são aqueles verificados para São Luís do Paraitinga, com R\$ 34,6 milhões; Lindoia, com R\$ 32,6 milhões; Santo Antônio do Pinhal, com R\$ 27,1 milhões; e Analândia, com R\$ 24,9 milhões.

⁴¹ Os valores do setor de serviços apresentados já desconsideram os valores adicionados pela Administração Pública. O Produto Interno Bruto (PIB) é definido como o total dos bens e serviços produzidos pelas unidades produtoras residentes sendo, portanto, a soma dos valores adicionados pelos diversos setores acrescida dos impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos não incluídos na valoração da produção. O valor adicionado é o valor que a atividade agrupa aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao produto interno bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor da produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades. Fonte: IBGE.

Tabela 39 – Distribuição das estâncias por categorias de valor adicionado pelo setor de serviços (em R\$)

Valor adicionado pelo setor de serviços (R\$)	Número de municípios estâncias
acima de R\$ 07 bilhões	01 município
de R\$ 1 a R\$ 2 bilhões	09 municípios
de R\$ 500 a R\$ 999 milhões	10 municípios
de R\$ 100 a R\$ 499 milhões	29 municípios
de R\$ 50 a R\$ 99,9 milhões	09 municípios
de R\$ 10 a R\$ 49,9 milhões	12 municípios

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IBGE.

As estâncias continuam a se diferenciar, ainda, no que concerne à participação do setor de serviços no PIB municipal, mesmo que na maior parte destes municípios essa representação seja superior a 40% do produto. O número de municípios por categorias de participação relativa do setor no produto municipal é apresentado na Tabela 40 e a relação dos municípios no Apêndice U.

Tabela 40 – Distribuição das estâncias por categorias de participação do setor de serviços no PIB municipal

Participação do setor de serviços no PIB municipal (%)	Número de municípios estâncias
acima de 60%	03 municípios
de 50% a 59%	16 municípios
de 40% a 49%	33 municípios
de 30% a 39%	13 municípios
de 20% a 29%	04 municípios
de 10% a 19%	01 município

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IBGE.

O setor de serviços tem maior participação nos municípios de Águas da Prata, onde corresponde a 61,3% do PIB municipal; Águas de São Pedro, cuja participação é de 60,8%; Aparecida, com 59,9%; Bertioga, com 59,1%; e Ubatuba, com 58,2%. Menor representatividade relativa é verificada em Nuporanga, onde a participação é de 28,9%; Poá, com 28,3%; Morungaba, com 27,9%; Santos, com 27%; e Ilha Solteira, com 12,9%.

O conjunto dos dados setoriais e a posição de cada município dentro do quadro atual de estâncias demonstram, assim, uma representatividade diferenciada do setor de serviços e, indiretamente, do turismo nessas localidades. Essa constatação vale ser ressaltada

porque se assume que a política avaliada apresenta diferente alcance no desenvolvimento do turismo, de acordo com as distintas dimensões inferidas a partir dos indicadores acima.

Nesse sentido, observa-se que um grupo de municípios apresenta valores setoriais mais expressivos, concentrando a representatividade do setor no conjunto de estâncias. Considerando-se valores absolutos, o segmento de serviços é mais robusto em municípios como Santos, Guarujá, Praia Grande, São Vicente e Poá. No quadro de indicadores setoriais discutidos, a dimensão do setor é menor para municípios como São José do Barreiro, Campos Novos Paulista, Analândia e Nuporanga.

Entretanto, como foi previamente debatido no item 3.3 do Capítulo 3, quanto à seleção de variáveis para realizar o pareamento por escore de propensão, cabe ressaltar que apenas os valores absolutos dos dados setoriais podem não indicar necessariamente a importância do setor para o município, já que municipalidades maiores tendem naturalmente a apresentar dados brutos mais expressivos. Assim, a contraposição fornecida por dados relativos pode complementar a análise da representatividade desse segmento nas unidades municipais.

Para tanto, ao se considerar a participação dos postos formais de trabalho em serviços em relação ao total de empregos, municípios como Águas de São Pedro e Ilha Comprida configuram entre os que possuem esse percentual como mais representativo, ainda que o número absoluto não seja o maior no conjunto das estâncias. Essa relação também é identificada no âmbito da participação do setor no PIB municipal, para o qual municípios como Águas da Prata e Águas de São Pedro, que não possuem os maiores valores adicionados, são as localidades onde a participação do setor é mais representativa entre todas as estâncias.

Essas informações são relevantes porque os critérios para a alocação distributiva dos recursos de fomento ao turismo entre as estâncias paulistas atribuem grande peso à capacidade local em arrecadar impostos. Essa capacidade, por sua vez, pressupõe que a representatividade do setor de serviços é determinante para definir em quais localidades a atenção do Estado, em termos de suplementação orçamentária, será priorizada.

Dessa forma, o conjunto de municípios que são o destino das ações da política avaliada é significativamente heterogêneo e a importância do turismo para estas localidades não pode ser diagnosticada apenas pela dimensão setorial. Assim, as estâncias que apresentam

valores absolutos menos expressivos são as que tendem a receber menor suporte dessa intervenção, ainda que estas possam se constituir os municípios onde o turismo é proporcionalmente um dos principais componentes da economia local.

5.2.2 Concentração do suporte governamental

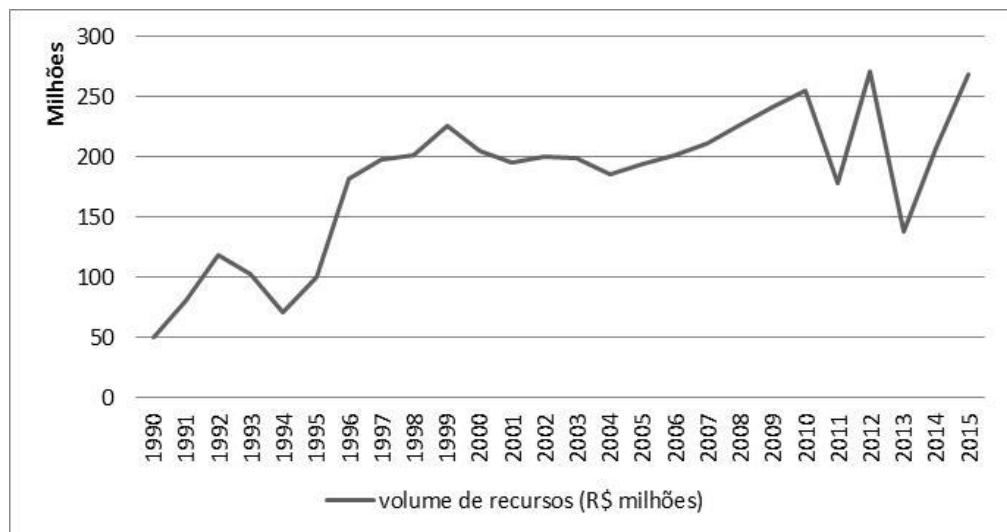
Além das evidências de que a política tem uma capacidade não uniforme de fomentar o turismo no conjunto de municípios que recebem o título de estância, um segundo eixo interpretativo sugere que a concentração dos recursos repassados a uma parcela dessas localidades também pode ser explicativa do alcance pouco representativo da intervenção em aspectos sociais. Embora a concessão da chancela de estância abranja um elenco mais amplo de benefícios, é pertinente reconhecer que essa política gera expectativas nas gestões municipais de turismo quanto ao repasse de recursos por parte do governo estadual (FINO; QUEIROZ, 2012).

Nesse âmbito, estima-se que o volume acumulado pela complementação orçamentária direcionada ao grupo de municípios estâncias para empreender projetos de turismo, após a institucionalização da atual Secretaria de Turismo do estado de São Paulo em 2011, seja na ordem de R\$ 1,06 bilhão. Concomitante à parcela que corresponde à divisão equitativa entre todas as estâncias, a legislação vigente preconiza que o restante disponível dos recursos deve ser repassado conforme a contribuição de cada localidade à conformação do fundo de melhoria das estâncias, proporcional, por sua vez, ao volume de impostos arrecadados (SÃO PAULO, 1992).

A partir da recente atualização da legislação, é previsto que esses recursos serão novamente redistribuídos entre os considerados municípios de interesse turístico, aos quais serão destinados 20% do volume de recursos disponíveis; e as estâncias turísticas, que passarão a receber 80% do fundo conformado (SÃO PAULO, 2015). Uma estimativa dos valores repassados às estâncias ao longo do período abrangido pelo estudo⁴² é ilustrada no Gráfico 30.

⁴² De acordo com a legislação da década de 1990, o Estado de São Paulo compromete-se a repassar anualmente às estâncias um montante nunca inferior a 10% do total de impostos arrecadados pelos municípios estâncias no exercício imediatamente anterior. Esse montante se refere à somatória que os municípios indicam na Dremu

Gráfico 30 – Volume estimado de recursos repassados pelo governo do estado aos municípios estâncias



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Dade e dos Seade.

Com base nas informações disponibilizadas pelo Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (Dade) sobre os convênios realizados com os municípios estâncias, constata-se que o quadro heterogêneo do setor de serviços que caracteriza o conjunto desses municípios se reflete na divisão do volume de recursos repassados. As discrepâncias no acesso aos recursos são definidas pelos próprios critérios legais que determinam os mecanismos de divisão e permitem categorizar as localidades que mais recebem o suporte orçamentário para o desenvolvimento do turismo, como ilustrado na Tabela 41 e no Apêndice V.

(Declaração de Receita Tributária Própria Municipal), da Secretaria da Fazenda, e é composto pelos seguintes impostos: IPTU (imposto sobre propriedade territorial urbana), ISS (imposto sobre serviço de qualquer natureza), ITBI (imposto sobre transmissão de bens imóveis) e IVVC (Imposto sobre a venda a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, extinto em 1996). A lei nº 7.852/1992 estabelece que 50% do total do orçamento anual serão distribuídos de forma igualitária entre as estâncias, enquanto os 50% restantes serão distribuídos de acordo com a participação percentual de cada município no total de receita proveniente da arrecadação dos impostos municipais das estâncias (DADE, 2013). No gráfico, os dados de 1990 a 2010 foram estimados com base nos critérios indicados na legislação de repasse às estâncias, considerando-se os valores referentes à arrecadação dos impostos municipais, cuja fonte empregada foi a Fundação Seade. Os dados correspondentes ao período entre 2011 e 2014 consideram os valores dos convênios firmados entre o Dade e os municípios estâncias divulgados pela Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo. A informação de 2015, por sua, refere-se ao valor previsto e divulgado por este mesmo órgão. Cabe ressaltar que os valores estimados (anteriores a 2011) podem ser superiores ao efetivamente repassado por conta da subutilização por parte dos municípios ou da contenção por parte do governo do estado.

Tabela 41 – Distribuição das estâncias por categorias de volume de recursos recebidos como fomento ao desenvolvimento do turismo

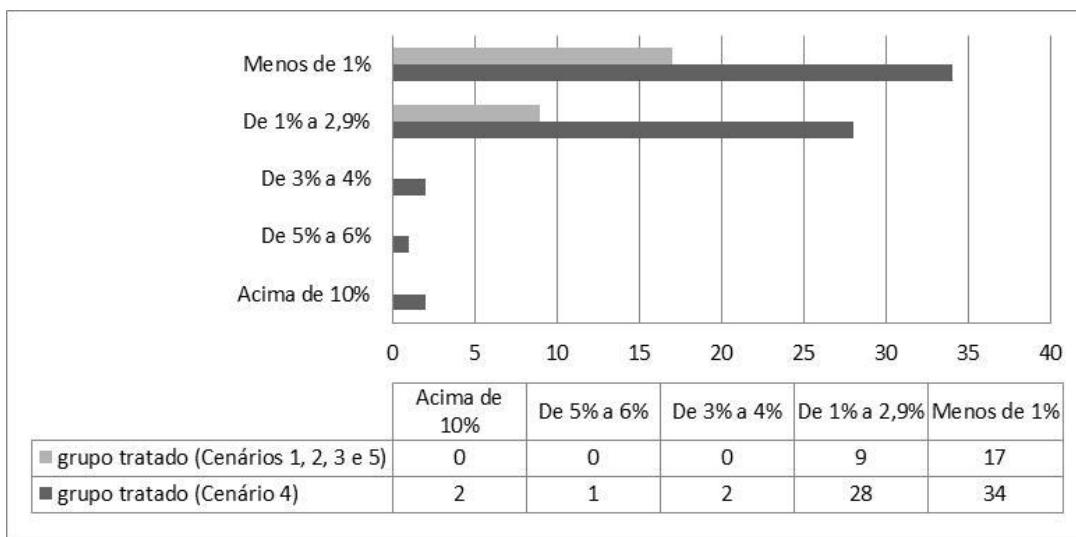
Recursos repassados em convênios com municípios estâncias (R\$)	Número de municípios estâncias
de R\$ 80 a R\$ 89 milhões	02 municípios
de R\$ 30 a R\$ 49 milhões	02 municípios
de R\$ 10 a R\$ 29 milhões	15 municípios
de R\$ 5 a R\$ 9,9 milhões	38 municípios
de R\$ 1 a R\$ 4,9 milhões	10 municípios

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Dade. Período: 2011-2014

Entre 2011 e 2014, as estâncias mais beneficiadas com os recursos repassados pelo Dade foram os municípios de Guarujá, Santos, Praia Grande, Poá e Caraguatatuba, que correspondem às localidades nas quais os dados setoriais de serviços são, em termos absolutos, mais expressivos no conjunto das estâncias. Verifica-se, assim, que 35% do total de recursos disponibilizados pelo governo estadual nesse período foram direcionados a apenas cinco municípios, corroborando a expectativa de que a política apresenta efeitos com proporções discrepantes entre as diferentes localidades fomentadas.

Além disso, o Gráfico 31 permite analisar que as estâncias que conformaram o grupo de tratamento da maior parte dos cenários empregados nessa investigação (Cenários 1, 2, 3 e 5) pertencem ao conjunto de municípios posicionados nos estratos que recebem proporcionalmente menos recursos. A soma dos valores repassados aos 26 municípios desse grupo de tratamento correspondeu a 23,2% do total de recursos aplicados, parcela menor do que a direcionada aos cinco municípios que mais receberam os investimentos públicos.

Gráfico 31 – Participação dos municípios estâncias no repasse de recursos



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Dade. Período: 2011-2014

Em que pese a definição dos critérios legais na distribuição da suplementação orçamentária, a concentração do suporte da política de estâncias nos municípios com maior dimensão do setor de serviços pode auxiliar a compreender o impacto pouco representativo da intervenção analisada sobre a maior parte dos indicadores sociais abordados no estudo. Para tanto, a relação entre o favorecimento do repasse de recursos para os municípios com setor de serviços mais expressivo, em termos absolutos, pode ser comprovada pela análise da correlação entre o volume repassado pela política avaliada e os dados setoriais apresentados.

Considerando-se os dados referentes ao ano de 2011, por questão de disponibilidade, a observação acima é atestada pelo comportamento do coeficiente de correlação⁴³ entre a dimensão dos valores liberados e os dados setoriais de cada estância. A correlação indica ser maior entre os recursos repassados e os valores absolutos do setor de serviços, enquanto é menos significativa entre a mesma disponibilidade orçamentária e dados relativos do setor, conforme sintetizado na Tabela 42.

⁴³ Para Tiboni (2003), correlação é a relação de tipo estatístico entre variáveis resultantes de uma pesquisa, resultante da disposição dessas variáveis em um gráfico de dispersão, de tal modo que, em uma correlação linear, os pontos de intersecção se aproximam de uma reta imaginária. Um coeficiente de correlação linear, assim, indica o nível de intensidade com que ocorre a correlação entre estas variáveis (TIBONI, 2003). Para Levin (1987), a correlação é o grau de associação entre variáveis e consiste em um conceito diferente da relação estatística significativa. Assim, indica a associação, mas não necessariamente a relação significativa entre as variáveis. Entretanto, ressalta-se que, em um gráfico de dispersão, quanto mais compacto estiverem os pontos em uma reta imaginária, maior será a força de relação entre as variáveis. A análise aprimorada da correlação pode ser obtida em uma regressão (LEVIN, 1987).

Tabela 42 – Correlação entre o volume de recursos repassados e dados setoriais

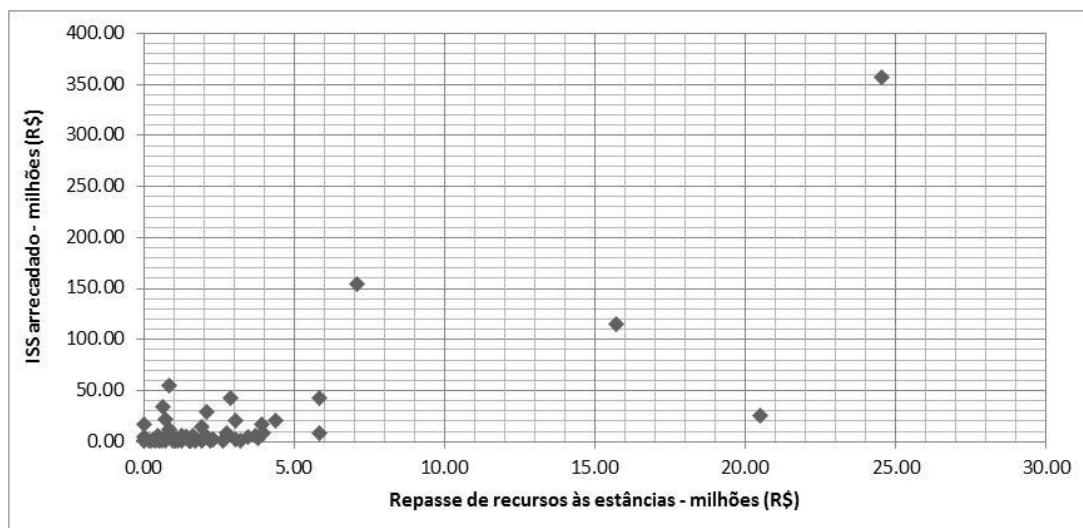
	coeficiente de correlação
Imposto sobre serviços	0.762
Empregos formais no setor	0.783
Participação dos empregos em serviço	0.333
Valor adicionado pelo setor de serviços	0.760
Participação dos serviços no PIB municipal	-0.007
Empresas no setor de comércio e serviços	0.840

Fonte: elaboração própria. Ano base: 2011.

Os resultados representam, portanto, um repasse maior para as estâncias onde o setor de serviços já é consolidado. Por outro lado, mesmo que menos expressivas em termos de valores absolutos, outras localidades onde a participação desse segmento é proporcionalmente mais representativa, indicando maior importância do setor, tendem a se localizar no conjunto de municípios que menos recebem esse suporte.

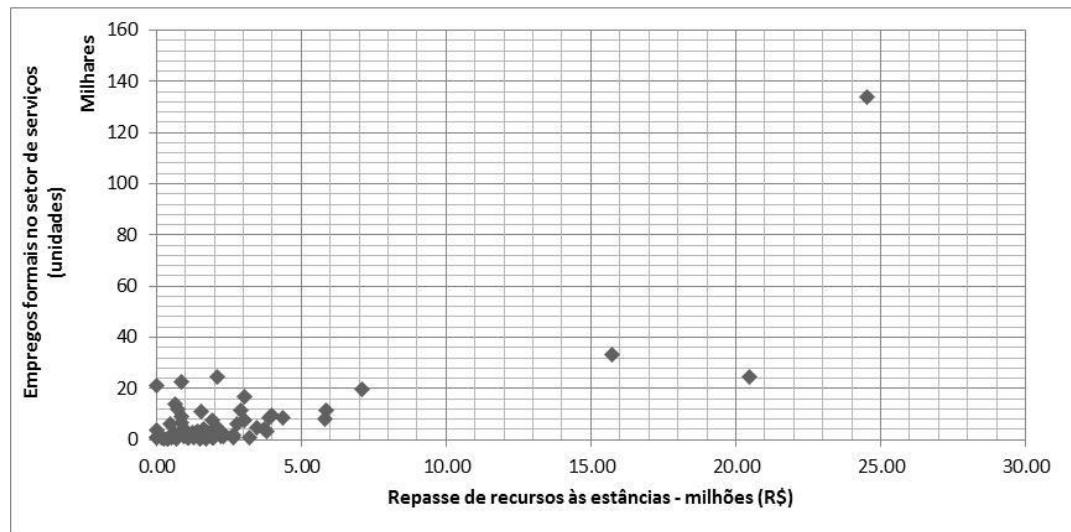
Nesse sentido, os municípios que tem maior participação dos empregos formais no setor de serviços e cuja participação desse setor no PIB municipal é maior, denotando a relevância do setor para a localidade, são os menos atendidos pelo suporte financeiro previsto. A sequência dos Gráficos 32 ao 37 ilustram a distribuição dos dados de recursos e dados setoriais, absolutos e relativos, entre as estâncias no ano de 2011.

Gráfico 32 – Correlação entre o volume de recursos repassado e impostos sobre serviços



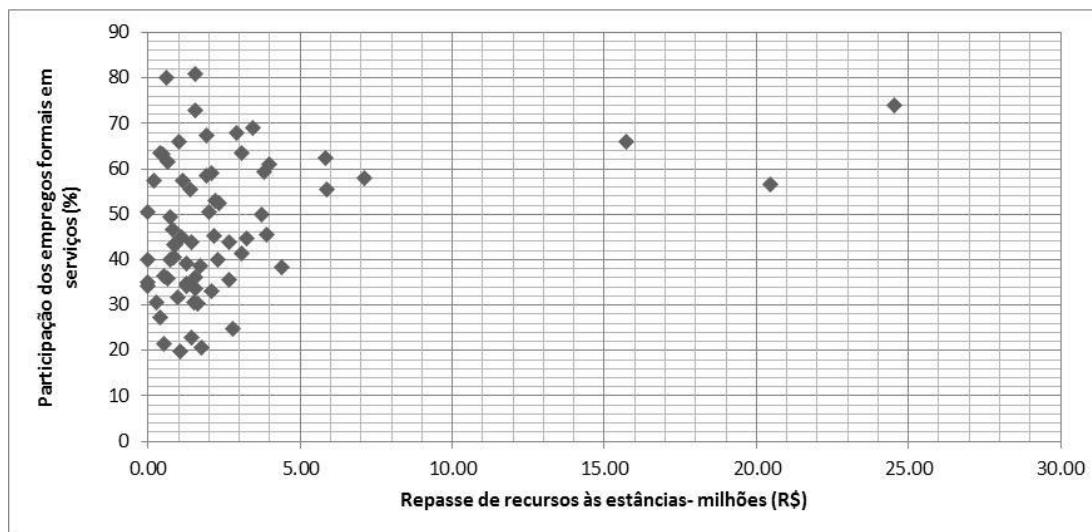
Fonte: elaboração própria. Ano base: 2011

Gráfico 33 – Correlação entre o volume de recursos repassado e o número de empregos formais no setor de serviços



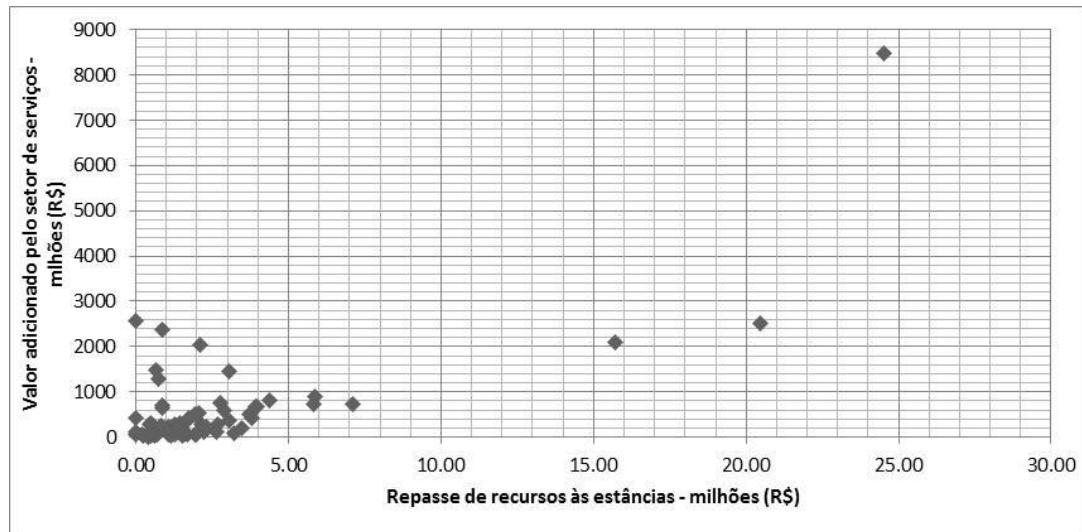
Fonte: elaboração própria. Ano base: 2011

Gráfico 34 – Correlação entre o volume de recursos repassado e a participação dos empregos formais no setor de serviços no total de empregos formais



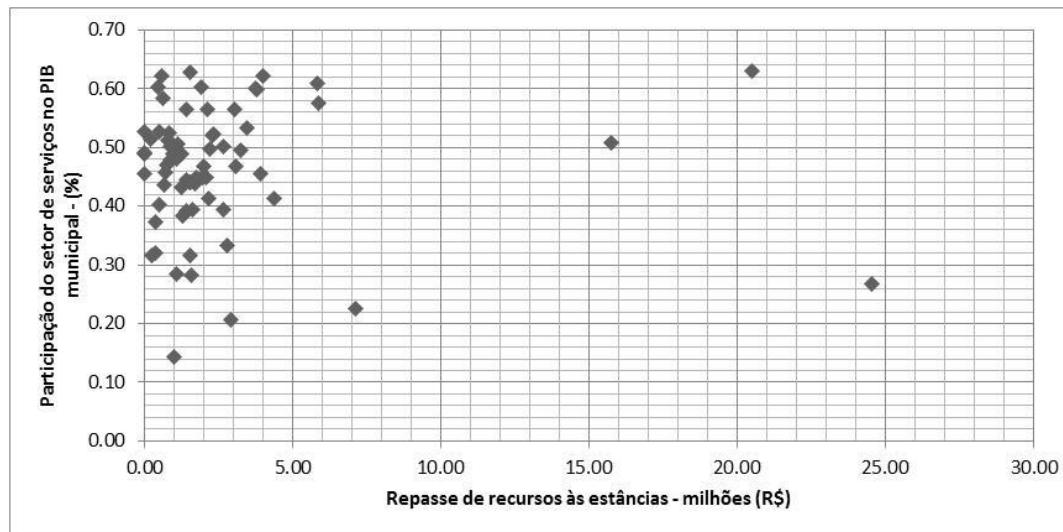
Fonte: elaboração própria. Ano base: 2011.

Gráfico 35 – Correlação entre o volume de recursos repassado e valor adicionado pelo setor de serviços



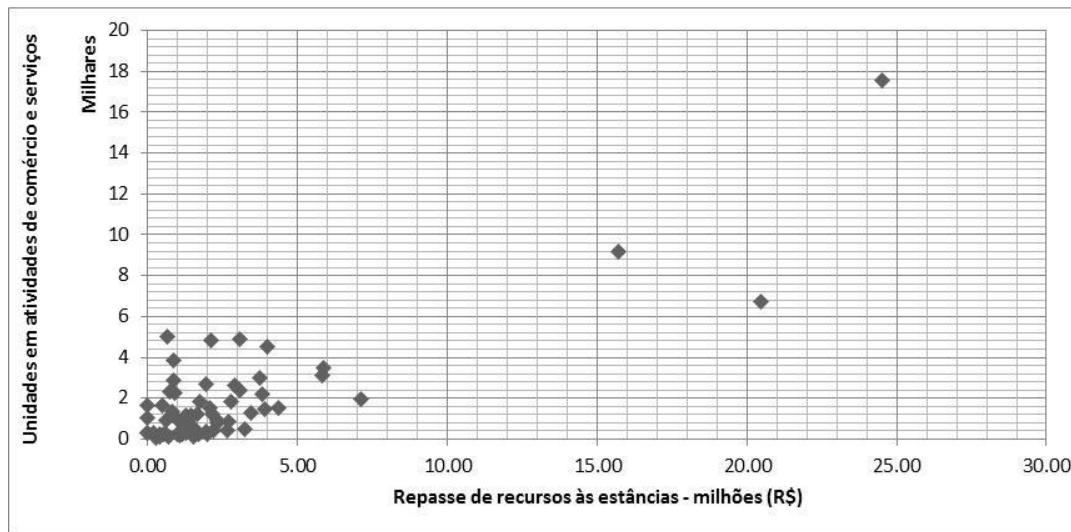
Fonte: elaboração própria. Ano base: 2011

Gráfico 36 – Correlação entre o volume de recursos repassado e a participação do setor de serviços no PIB municipal



Fonte: elaboração própria. Ano base: 2011

Gráfico 37 – Correlação entre o volume de recursos repassado e o número de empresas no setor de comércio e serviços



Fonte: elaboração própria. Ano base: 2011

Portanto, como se tem buscado demonstrar, o conjunto dos resultados relacionados às estimativas de impacto da política de fomento ao turismo nas estâncias paulistas facilita inferir que o alcance da intervenção analisada poderia abranger um quadro mais amplo de indicadores sociais. Ainda que parte dos resultados aponte um impacto positivo sobre a renda, o efeito da intervenção sobre indicadores de desigualdade social foi nulo ou desfavorável aos municípios tratados.

Em adição, os resultados sugerem que municípios que recebem a política tendem a apresentar um crescimento mais lento no percentual de mulheres vulneráveis, pessoas em aglomerados subnormais e redução na taxa de violência quando comparados a localidades não tratadas. Por outro lado, esses mesmos municípios suportaram uma redução menos representativa no percentual de pobreza e um incremento na parcela de pessoas atendidas por serviços de saneamento inadequado.

As estimativas de impacto sinalizaram, ainda, que o controle do período ao qual um município tratado é exposto à intervenção considerada não permite estabelecer uma relação entre o tempo de amadurecimento do projeto e os resultados dos indicadores sociais. Em última instância, esse resultado leva a inferência de que a própria seleção das unidades que serão beneficiadas pela política parte das melhores condições sociais que estas apresentam previamente.

Propõe-se que este limitado alcance social da política avaliada está vinculado, em uma primeira dimensão de análise, ao amplo conjunto de expectativas em torno do papel do turismo que fundamenta as políticas públicas para o setor, muitas vezes, sem a compreensão de seu significado para o local em que é proposto. Essa reflexão encontra respaldo nas perspectivas dos atores locais, para os quais ao turismo cabe primordialmente gerar crescimento econômico e empregos.

Para os representantes locais, ainda que posteriormente aos objetivos econômicos, espera-se que a atividade promova a preservação ambiental e valorização da cultura, ficando clara a amplitude de objetivos atribuídos ao desenvolvimento do turismo. Os atores envolvidos com a atividade turística, em diferentes escalas, sustentam expectativas variadas em relação ao seu papel no desenvolvimento local. Ademais, esses atores estão inseridos em um cenário que ainda aglutina a falta de prioridade dos governos locais em relação à atividade e a vinculação da mesma a papéis abrangentes para o dinamismo econômico e impacto social (FILHO, 2006; TAKASAGO; MOLLO, 2008).

Logo, para os diferentes atores envolvidos com o setor, o turismo parece remeter automaticamente ao papel de crescimento da economia local ou mesmo à compensação econômica para regiões consideradas menos desenvolvidas (SILVA, 2006). Nesse contexto, assume, ainda, a função de veículo do Estado para uma política de redução da pobreza e da desigualdade, ampliando o quadro de expectativas geradas em torno de sua promoção (TAKASAGO; MOLLO, 2008).

Em uma segunda dimensão de análise, os resultados estão atrelados, ainda, à pequena representatividade que a atividade turística conquistou em espaços de discussão e decisão na escala local. Essa inferência é corroborada pela visão dos representantes municipais nas estâncias, que reconhecem que a importância do turismo é alta, mas atestam que esta percepção não é compartilhada com o restante da sociedade. Fundamenta-se, ainda na leitura desses atores, na necessidade de avanços no campo participativo, já que o engajamento da sociedade não é um consenso entre os mesmos.

Ademais, a consideração de outras dimensões socioeconômicas e de aspectos institucionais, como a análise de dados setoriais que apontam indiretamente o desenvolvimento do turismo nas estâncias, bem como a interpretação dos mecanismos de suporte orçamentário que estes municípios têm à disposição comportam novos eixos

interpretativos para o quadro de resultados atingidos. Uma primeira categoria diz respeito à constatação da capacidade heterogênea da política em fomentar o turismo nas estâncias.

Como foi explorado, o conjunto de municípios tratados apresenta diferentes dimensões setoriais que indicam que o turismo assume representações particulares em cada localidade. Além disso, como se diagnosticou a partir da perspectiva dos representantes municipais, o discurso da política na esfera local tende a reproduzir as proposições procedentes de outras escalas de planejamento. Nesse sentido, há uma assimilação das diretrizes nacionais e estaduais de turismo ou, ainda, a adoção da concepção convencional de desenvolvimento sustentável como modelo norteador de política pública, diminuindo a potencial valorização das especificidades locais na condução dos projetos nesse campo.

Outro eixo interpretativo proposto consiste na ênfase que a política avaliada aloca nos municípios de maior porte econômico, os quais tendem a concentrar o destino dos recursos repassados conforme os próprios mecanismos e critérios legais estabelecem. Entretanto, na avaliação dos atores locais, os recursos repassados pelo governo do estado são considerados suficientes, mas a disponibilidade de suporte orçamentário na escala municipal é apontada como o maior entrave ao desenvolvimento do turismo nas estâncias, sugerindo a dependência dessas localidades em relação ao amparo estadual.

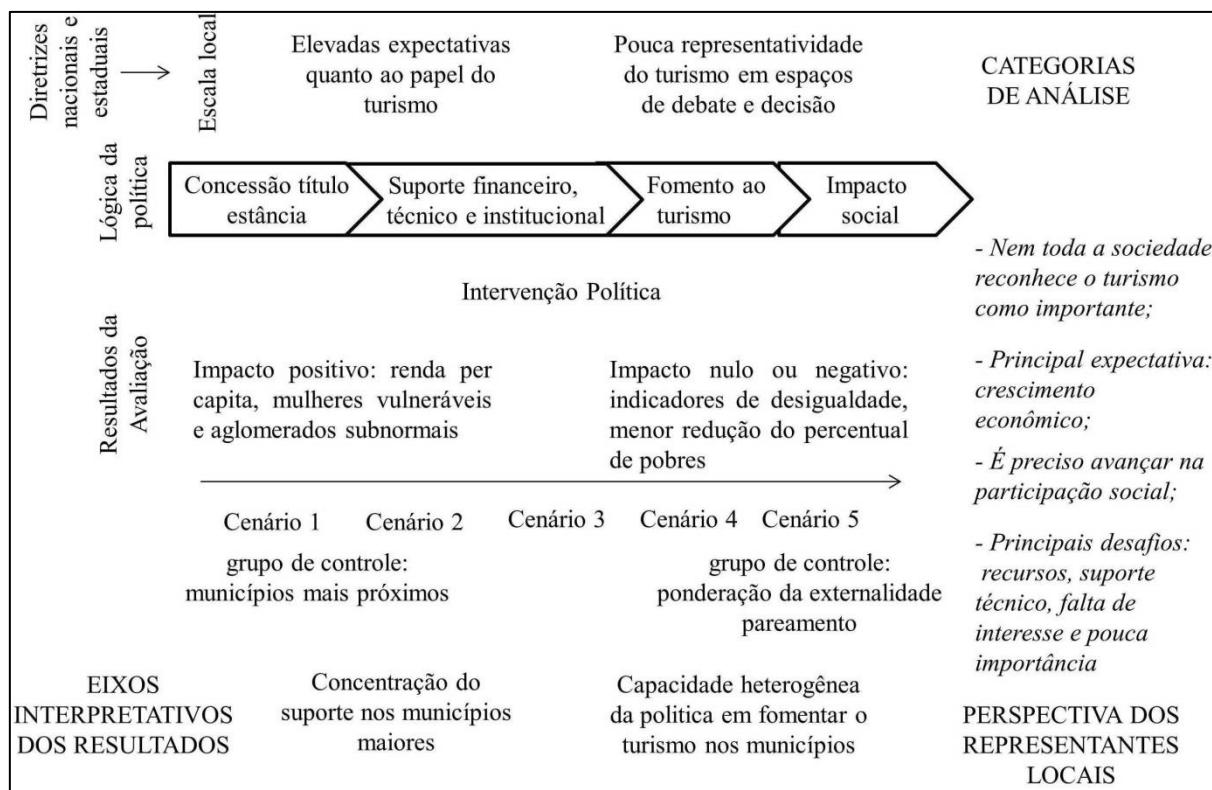
Em contrapartida, admite-se que a concentração do repasse de recursos pode ser acompanhada de um desnívelamento no suporte técnico e institucional que estes municípios conseguem acessar para promover o turismo. Com efeito, ainda que a suplementação orçamentária por parte da política de estância seja considerada suficiente, os atores locais demonstram reconhecer a falta de apoio de ordem não financeira para planejar e fomentar a atividade.

Essas constatações demonstraram a utilidade do emprego do conceito de arena política, enquanto um espaço de conflitos e consensos entre diferentes atores sociais (FREY, 2000). No que tange ao suporte financeiro, há consenso quanto às regras do jogo e pouco questionamento quanto à lógica fundante do processo. Por outro lado, no que tange ao suporte não financeiro, como o técnico e institucional, os representantes locais indicaram uma necessária ampliação por parte do quadro institucional hoje existente. Portanto, infere-se que a arena política do turismo paulista assinala relações de consenso quanto ao repasse de verbas do Dade e relações menos consensuais quanto ao suporte que os departamentos de turismo

municipais têm conquistado frente às gestões municipais, bem como quanto ao amparo técnico e institucional por parte do governo de Estado.

A Figura 8 procura ilustrar a relação entre o alcance da política avaliada e as propostas interpretativas para os resultados atingidos, conforme discutido ao longo desse capítulo.

Figura 8 – Relações entre os resultados da avaliação e os eixos interpretativos propostos



Fonte: elaboração própria.

Dessa maneira, interpretar o alcance da política avaliada a partir da concentração dos recursos repassados e da capacidade heterogênea da política em fomentar o turismo nas estâncias se aproxima do conjunto de dificuldades mais recorrentemente apontadas pelos representantes de órgãos públicos municipais nessas localidades. Para estes atores, a disponibilidade de recursos; a disposição e manutenção de corpo técnico local; a falta de interesse da população; e a pequena importância atribuída ao setor são os principais entraves ao desenvolvimento do turismo nas estâncias paulistas.

A conservação dos maiores patamares dos indicadores de desigualdade nas estâncias assinala que a política de seletividade espacial para promover o turismo não garante, de forma isolada, melhor distribuição dos benefícios que esta atividade tem o potencial de gerar. A concentração dos recursos repassados e a relação frágil entre a intervenção e o efetivo desenvolvimento do turismo nos municípios tratados são hipóteses explicativas para a ausência de causalidade entre a política e a trajetória dos indicadores sociais nestas localidades. Verifica-se, assim, que o papel da política investigada está aquém do potencial exitoso que o turismo pode representar a aspectos sociais dos municípios.

As dimensões e os eixos interpretativos propostos nesse estudo indicam que as categorias da análise política (FREY, 2000) constituem um importante suporte para o campo da avaliação de políticas públicas. Embora o modelo sequencial, que localiza a avaliação como uma etapa do ciclo político, não se conforme um arquétipo conceitual e metodológico acabado, uma vez que as diferentes fases de uma política pública interagem em diferentes momentos, esse modelo resultou válido para auxiliar a compreensão dos diferentes aspectos que podem influenciar o impacto de uma intervenção.

Com efeito, os resultados indicados pela metodologia de diferenças em diferenças (MEYER, 1995), concernentes às estimativas de impacto da política de estâncias paulistas, podem ser remetidos ao que Frey (2000) elenca como aspecto de conteúdo da análise política, correspondente ao programa e ao conteúdo material da intervenção. Assim, foram analisados os municípios do estado selecionados para receber as diferentes ordens de materialidade do suporte governamental para o fomento ao turismo, representados, de maneira mais evidente, pelo repasse de recursos, pela concessão de um título para a promoção do turismo, pelo amparo fornecido pelas instituições existentes, bem como pela visibilidade legal e econômica que a política avaliada pressupõe.

Entretanto, cabe ressaltar que as discussões sobre os resultados de impacto referente ao conteúdo da política avaliada contemplaram aspectos mais abrangentes, que Frey (2000) categoriza como dimensões processuais e institucionais da análise política. Não obstante, a interpretação dos resultados levou em consideração tanto a análise da trajetória histórica das políticas de estâncias, como das diretrizes normativas e legais para o turismo no estado e para o país, com o objetivo de identificar as interações entre as diferentes esferas de governança da atividade.

Os apontamentos acerca das contradições dos critérios para a seleção desses municípios; da concentração dos recursos, conforme preconizada pelas normas vigentes; do diferente alcance da política ao fomento do turismo nessas localidades; do processo de conformação de uma agenda ampla de objetivos para a atividade; das expectativas de representantes locais; do espaço ainda incipiente que o turismo representa nas arenas políticas são, sobretudo, os aspectos que complementaram a dimensão do conteúdo da política avaliada, para abranger as esferas processuais e institucionais que conformam a vertente de análise política (FREY, 2000).

6 CONSIDERAÇÕES

O estudo visou contribuir com o campo da avaliação de políticas públicas de turismo, apresentando como problema central de pesquisa o alcance dessas intervenções para as condições de vida local. A concessão do título de estância a um conjunto de municípios paulistas foi considerada uma política pública de turismo, tanto por ser dotada de institucionalidade (PEREIRA, 1999), quanto por pressupor uma relação entre esta intervenção e os objetivos almejados com as decisões tomadas por diferentes atores sociais (MATUS, 1993; FREITAS; MENEGUIN, 2013).

A política avaliada consiste, assim, na seleção de municípios do estado de São Paulo aos quais é concedido um título diferenciado, o de estância, que os tornam elegíveis à suplementação orçamentária e ao suporte técnico e institucional do Estado, visando ao desenvolvimento do turismo. Fundamentada em critérios criados nos anos 1970, o resultado desta estratégia de seletividade territorial, porém, não é consenso e revela contradições (RAIMUNDO et al., 2010).

Recentemente revisados (SÃO PAULO, 2015b), os atos normativos do turismo paulista continuam qualificando um cenário ambíguo. Por um lado, introduziram maior objetividade ao quadro de requisitos necessários à classificação dos municípios estâncias, representando um avanço em relação aos critérios anteriores. Em contrapartida, não superaram por completo as contradições do cenário político do turismo nesse estado, uma vez que se balizam por uma lógica privatista, que tende a acirrar a competitividade entre localidades que dispõem de recursos desiguais para o desenvolvimento do turismo.

No âmbito conceitual, uma das principais pressuposições assumidas é que as desigualdades entre as classes sociais mais affluentes e as desprovidas de recursos e meios de acesso aos supostos benefícios de um desenvolvimento passam a configurar, com frequência, um critério de avaliação política em diversas arenas, dentre as quais o turismo (CORIOLANO, 2003; TAKASAGO; MOLLO, 2008). Embora se reconheça as diferentes perspectivas em torno de seu significado, assumiu-se a hipótese que uma política pública emerge a partir de uma expectativa de causalidade entre a intervenção governamental e as mudanças na realidade social sobre a qual atua (FREITAS; MENEGUIN, 2013; FREY, 2000).

Essa perspectiva conceitual permitiu situar a avaliação enquanto um processo dentro de um ciclo político mais amplo, sem prejuízo da relação entre os resultados alcançados e outros aspectos intervenientes, que Frey (2000) categoriza como processuais e institucionais. Dessa forma, o método das diferenças em diferenças (MEYER, 1995), enquanto ferramenta de análise do impacto do conteúdo de uma intervenção foi interpretada a partir de outros fatores apresentados ao longo da análise e discussão dos resultados, esforçando-se para não se restringir a uma abordagem estritamente quantitativa.

A pesquisa buscou analisar o papel desse modelo de desenvolvimento do turismo frente a indicadores sociais no âmbito municipal. Foram acompanhados indicadores secundários de pobreza, desigualdade, renda, serviços básicos de saneamento, desenvolvimento humano, violência, vulnerabilidade e consumo familiar dos municípios paulistas entre os anos de 1991 e 2010. Por meio do emprego do método de avaliação conhecido como diferenças em diferenças (MEYER, 1995), suportado por técnicas complementares, a ferramenta de análise consistiu em confrontar os resultados do grupo que tem sido potencialmente beneficiado com a intervenção dessa política de turismo com outras municipalidades semelhantes, mas não contempladas diretamente por esta estratégia.

A busca de indícios do impacto dessa política em indicadores sociais a partir do método de diferenças em diferenças (MEYER, 1995) adota a hipótese que o grupo de municipalidades não tratadas representa o que haveria ocorrido com o grupo de estâncias na ausência da intervenção avaliada. O emprego desse método tem sido justificado em estudos de avaliação pela capacidade de isolar fatores não observados que permanecem constantes ao longo do tempo, bem como pela possibilidade de controlar outras variáveis observáveis que podem diferir entre os grupos de tratamento e controle e influenciar os resultados de uma política (FOGUEL, 2012c).

As chamadas variáveis de controle foram definidas a partir de uma revisão bibliográfica acerca dos fatores que convencionalmente têm sido empregados em estudos avaliativos sobre indicadores sociais (AULICINO, 1994; NERI; SOARES, 2012). Por conseguinte, cabe reconhecer que o conjunto de pressupostos sobre os quais o método de diferenças em diferenças se estrutura aponta para condições que dificilmente são encontradas na análise dos problemas sociais (GARCIA, 2001).

Trata-se do que Matus (1993) define como problemas quase estruturados, correspondentes às situações sociais para as quais não se admite uma solução, mas sim um

intercâmbio entre conflitos com diferentes hierarquias de valor. Logo, esse método deve ser compreendido a partir das suposições assumidas, enquanto uma ferramenta que visa comparar o anunciado com o resultado e identificar as mudanças nas principais variáveis de um programa ou política, entre os momentos anteriores e posteriores à intervenção analisada (FREITAS; MENEGUIN, 2013).

Reconhecendo esse quadro de hipóteses, o presente estudo considerou uma série de estratégias empíricas visando equilibrar a atenuação do viés de seleção e a representatividade amostral dos grupos de municípios tratados e não tratados. Essas estratégias implicaram na elaboração dos cinco cenários apresentados e discutidos, cujos resultados apontam a influência da composição dos grupos de estudo e do emprego de dados agregados. Como sugerido em Meyer (1995), preconiza-se que a comparação das estimativas de impacto procedentes de diferentes cenários permite aumentar a validade das interpretações realizadas.

Com efeito, no primeiro cenário foram considerados como grupo tratado os municípios paulistas elegidos à estância desde o início dos anos 1990, confrontados com municípios com características regionais e socioeconômicas semelhantes, enquanto grupo de controle. Posteriormente, ampliou-se o grupo de comparação para a quase totalidade dos demais municípios paulistas, resultando no segundo cenário, bem como se ponderou o possível efeito de transbordamento da política sobre unidades municipais não tratadas, conformando o terceiro cenário.

No quarto cenário, consideraram-se apenas indicadores pós intervenção, permitindo ampliar a composição do grupo de tratamento para as demais estâncias paulistas. Retomando a terceira abordagem, o último dos cenários manteve sua composição em relação aos grupos de tratamento e controle, porém, buscou refinar a composição desses grupos a partir de técnicas de pareamento por escore de propensão (ROSENBAUM; RUBIN, 1983).

Além da disponibilidade de diferentes cenários para estimar a ocorrência ou não de impacto da política avaliada, a hipótese de comparabilidade dos grupos de tratamento e de controle empregados encontra suporte no apontamento de Meyer (1995). Para o autor, o paralelismo entre medidas descritivas dos indicadores analisados ao longo do tempo pode reforçar a constatação de que se trata de grupos comparáveis (MEYER, 1995).

Não se deixou de reconhecer que tanto o intervalo temporal considerado (1991-2010) quanto as características regionais diferenciadas dos municípios paulistas podem representar fatores potencialmente intervenientes na comparação desses grupos. Por outro lado, por pertencerem a uma mesma unidade da federação, assumiu-se que estes municípios se tornam sujeitos a diretrizes normativas, fatores econômicos e estratégias de desenvolvimento suficientemente semelhantes para compará-los.

Em contrapartida, frente à composição não aleatorizada dos cenários de estudo, a comparação de medidas de tendências central, como as médias amostrais, não pôde ser empregada como inferência do impacto da intervenção (FOGUEL, 2012b). Portanto, ainda que um conjunto de indicadores elencados apresentem valores amostrais que sugerem um melhor desempenho social para o grupo das estâncias paulistas, quando comparadas aos demais municípios do estado, o subconjunto desses indicadores que apresentaram uma relação de causalidade com a intervenção foi significativamente menor.

Vale ressaltar que nenhum dos indicadores sociais foi impactado pela intervenção analisada em todas as abordagens do estudo, embora apresentem certa regularidade nos diferentes cenários a redução mais lenta no percentual de pobres (Cenários 2 e 4), o incremento mais significativo em indicadores de renda (Cenários 1 e 4) e a elevação mais contida no percentual de mulheres em condição de vulnerabilidade (Cenários 2 e 3). Ademais, observou-se a ausência da intervenção política como fator significativo para a redução dos patamares de desigualdade na maior parte dos cenários.

O conjunto dos resultados também indicou que ao comparar as estâncias com os municípios mais próximos, bem como ao não se ponderar o possível efeito de transbordamento da política sobre não tratados, as estimativas de impacto sobre os indicadores sociais tenderam a favorecer o grupo de estâncias. Ao contrário, ao ponderar a eventual externalidade, dando maior representatividade aos municípios espacialmente menos próximos, os resultados evidenciaram um impacto menos favorável ao grupo tratado.

No mais, a análise conjunta do quadro de cenários elaborados indica que a política de estâncias tem representado um impacto positivo principalmente em indicadores de renda, contribuindo também para um crescimento menor no percentual de mulheres vulneráveis e do percentual de pessoas em domicílios localizados em aglomerados subnormais. Por outro lado, resultou como impacto ausente ou como redução mais lenta no percentual de pobres e nos indicadores de concentração de renda.

O fator temporal, enquanto medida de amadurecimento da política avaliada, não demonstrou ser uma variável significativa para a melhoria dos indicadores sociais. Com efeito, essa variável (*perint*) resultou um impacto negativo para parte desses indicadores à medida que se ampliou o tempo de tratamento. Dessa forma, infere-se que a estratégia de seleção municipal representada por esta intervenção considera, previamente, as municipalidades que já possuem melhores indicadores sociais.

Assim, a partir da perspectiva estatística, a política de estâncias apresentou um impacto significativo para apenas uma parcela dos indicadores sociais elencados, indicando que poderia representar uma contribuição maior para a redução das polaridades sociais nessas localidades. Estes resultados sugerem um distanciamento entre a condução política da atividade turística nessas municipalidades e as expectativas criadas pelo discurso estruturante das ações governamentais. Infere-se, assim, que o potencial social do turismo não tem sido aproveitado como supõe uma concepção mais abrangente desse fenômeno.

O trabalho visou assinalar a prática avaliativa como um componente fundamental de um ciclo político que se relaciona com outros aspectos mais amplos e que devem ser considerados na análise do alcance de uma intervenção governamental (FREY, 2000). Trata-se de uma contribuição aos estudos de uma área teórica ainda incipiente e conceitualmente fragmentada (FARIA, 2005), cuja institucionalização carece de avanços enquanto ferramenta de gestão pública (COSTA; CASTANHAR, 2003). Em adição, esse estudo buscou preconizar que a produção acadêmica sobre esse tema no campo do turismo pode contribuir com a organização de novos referenciais, bem como discutir a aplicação de metodologias para análise política (LOPES; TINOCO; SOUZA, 2011).

Nesse contexto, uma abordagem dos planos nacionais de turismo do governo federal tem revelado uma modesta transição do conceito de avaliação enquanto análise do impacto da atividade turística na economia e da avaliação de oportunidades de investimento para uma compreensão mais ampla da avaliação, que passa a abranger, ao menos formalmente, os desdobramentos sociais da atividade (BRASIL, 2003; 2007; 2008). Como se trata de um processo recente, constatou-se que o campo institucional do turismo ainda deve à tarefa avaliativa a consolidação de instrumentos, metodologias e indicadores para medir impactos que transcendem a dimensão econômica da atividade.

No campo do turismo paulista, por sua vez, modelos de análise e referências à avaliação das políticas públicas de turismo são mais escassos, assim como os próprios dados

que permitiriam avaliar, de forma mais consistente, as ações governamentais. De maneira geral, os órgãos estaduais têm definido a avaliação no plano formal. Contudo, mesmo na dimensão legal, a atribuição de responsabilidades pela tarefa avaliativa não é clara, como permitem afirmar a atual sobreposição de definições no quadro institucional do turismo paulista (SÃO PAULO, 2009, 2011). Com frequência, avaliação e fiscalização são apresentadas como sinônimos, indicando um necessário avanço nessa esfera.

As inferências geradas pela avaliação realizada, somadas à análise histórica dos principais atos normativos do turismo paulista permitem sinalizar que, a despeito da recente revisão no plano legal, o quadro de políticas de turismo de São Paulo tem se norteado por uma perspectiva predominantemente desenvolvimentista. Nos anos 1970, as estâncias surgiram com o objetivo de fomentar a urbanização e atualmente buscam incrementar o desenvolvimento econômico das municipalidades por meio de uma estratégia de competitividade entre os destinos turísticos.

Quando se preconiza que a redução das desigualdades constitui um dos objetivos fulcrais das políticas de turismo (TAKASAGO; MOLLO, 2008), as análises empreendidas contribuem para atestar uma lacuna entre discurso e resultados sociais auferidos. Para Silva e Nogueira (2005), o repasse de recursos para o desenvolvimento do turismo se materializa na própria concepção das políticas públicas, com grande tendência de reduzir o significado da atividade à condição de mero negócio e, consequentemente, privilegiar áreas e segmentos sociais parceiros das fontes financiadoras.

Ao propor que a concentração de recursos em determinadas estâncias pode constituir um dos fatores que implicaram um alcance social limitado por parte da política avaliada, o presente estudo apontou que contradições normativas historicamente verificadas não foram solucionadas pela recente revisão da legislação. Trata-se de um paradoxo na gestão do turismo paulista, uma vez que os próprios mecanismos legais que direcionam o suporte do Estado para as diferentes estâncias priorizam a dimensão absoluta do setor de serviços e a capacidade municipal de arrecadar impostos, concentrando as ações naturalmente em municípios de maior porte econômico.

Como consequência, aspectos não mensurados por fatores monetários, como a importância da atividade para a conservação de remanescentes naturais ou seu vínculo com comunidades tradicionais ou com o patrimônio cultural local, não podem ser captados pelos dispositivos normativos do Estado. Dessa forma, priorizam-se os municípios maiores, uma

vez que são os que produzem mais impostos, ainda que a importância do turismo possa ser mais representativa em municípios menores. Não se trata de negligenciar a importância econômica dos municípios, mas de buscar alternativas de alocação do suporte disponível que também considerem elementos não econômicos.

No que tange às limitações do estudo, a própria literatura avaliativa assinala os aspectos que constituem ressalvas ao conjunto de resultados que podem ser atingidos na pesquisa. Nesse sentido, Frey (2000) reitera que a definição do quadro de variáveis dependentes e independentes, que operacionaliza grande parte dos estudos de análise política, representa inherentemente um recorte reducionista da multiplicidade de fatores que interferem no impacto de uma intervenção governamental.

Em complemento, Garcia (2001) aconselha uma análise cuidadosa dos resultados dessas avaliações, porque estes são, em grande medida, determinados pela própria configuração do objeto avaliado e pelas representações que diferentes sujeitos podem atribuir à avaliação. Portanto, os resultados desse estudo devem sempre ser considerados dentro de um contexto teórico e metodológico, que nas considerações de Costa e Castanhar (2003), marcam um emaranhado conceitual, uma multiplicidade de categorias e diferentes tipos de análise e critérios.

A falta de consenso quanto aos métodos e categorias mais adequados para avaliar uma política pública é, assim, um componente que deve ser ponderado ao interpretar os resultados obtidos. Com efeito, ainda que não signifique a superação dessas contradições, entende-se que a elaboração dos diferentes cenários, a complementação de técnicas de estimativa de impacto, a análise conjunta dos resultados procedentes de diferentes abordagens, bem como a consideração histórica de aspectos normativos e institucionais relacionados à política avaliada representaram uma estratégia de pesquisa válida para a tentativa de considerar o conjunto de fatores intervenientes de forma mais ampla possível.

A disponibilidade de dados secundários em séries temporais, bem como de indicadores do setor de turismo nas estâncias paulistas também marcaram um caráter restritivo à pesquisa. Além disso, ainda que o método de diferenças em diferenças tenha sido empregado com unidades de análise agregada (unidades municipais), as ferramentas de regressão são mais adequadas para amostragens grandes. Nesse sentido, infere-se que o método tende a ser mais aplicado em estudos avaliativos que empreguem unidades de análise

de outra dimensão, como indivíduos ou famílias, que permitem uma composição amostral maior do que quando se considera a escala municipal.

A distância entre as considerações tecidas nas pesquisas sobre políticas públicas e o processo de formulação das ações governamentais pode configurar uma das maiores lacunas desse campo de estudo. Ainda que a análise de uma política pública possa assumir diferentes objetivos (FARIA, 2005), a avaliação apenas se integra ao ciclo político quando, associada a outros instrumentos normativos, passa a se constituir, de fato, um elemento componente no processo de tomada de decisão (GARCIA, 2001).

A análise e a interpretação dos resultados elucidaram um quadro de inferências acerca do limitado alcance da política de estâncias sobre o conjunto dos indicadores sociais abordados. Nesse sentido, a amplitude das expectativas que norteiam a formulação das políticas de turismo, o espaço ainda limitado da atividade na agenda pública de desenvolvimento local, a capacidade diferenciada da intervenção política na promoção de um fluxo turístico efetivo nas estâncias e a concentração do suporte governamental em um conjunto dessas municipalidades são indicativos da relação insuficiente entre a política e o conjunto de indicadores sociais analisados.

Dessa forma, a categorização de análise política proposta por Frey (2000) se demonstrou válida para compreender os resultados do método de diferenças em diferenças (MEYER, 1995) como uma dimensão do conteúdo da política avaliada, enquanto outras dimensões de análise foram relevantes para elaborar os eixos interpretativos acima citados e podem ser associados aos chamados elementos processuais e institucionais da análise política (FREY, 2000). Nestas categorias se enquadram: a trajetória histórica das instituições e normas de turismo, nos planos nacional e estadual; a análise dimensional do setor de serviços nos municípios; a perspectiva de representantes de órgãos públicos de turismo nas estâncias; e os critérios, volume e divisão dos recursos financeiros disponibilizados.

A concepção de arena política, como espaço de consensos e conflitos (FREY, 2000), também foi válida para categorizar as perspectivas dos representantes locais quanto ao suporte estadual de natureza financeira e não financeira, bem como quanto ao nível de relevância política que a atividade turística tem conquistado na esfera das estâncias paulistas. A partir dessa categoria, pôde-se inferir que o turismo abrange um conjunto amplo de expectativas de desenvolvimento, embora as governanças municipais tendam a não reconhecer seu papel na agenda local.

Em adição, as interpretações produzidas no estudo acompanham a perspectiva tecida por diferentes autores que apontam para uma tendência privatista, ou de priorização dos segmentos econômicos, na formulação das políticas públicas em diferentes arenas. Esse processo corresponde ao deslocamento semântico que conceitos políticos importantes, como sociedade civil, participação ou cidadania, têm sofrido nos diferentes campos de debate e decisões políticas, denotando um viés gerencialista às ações governamentais (DAGNINO, 2004).

No cenário avaliado neste estudo, a recente revisão normativa no campo das estâncias paulistas (SÃO PAULO, 2015a; 2015b) apresenta aspectos políticos passíveis de reconsideração ou de um acompanhamento mais atencioso. Com efeito, a concepção de participação fomentada pelo texto oficial denota uma clara preferência aos componentes da cadeia produtiva do setor.

Os conselhos municipais de turismo, por exemplo, devem ser compostos por representantes governamentais e pela sociedade civil, conformada pelos “setores de hospedagem, alimentação, comércio e receptivo turístico” (SÃO PAULO, 2015b, s/p.). O texto deixar de abordar representantes comunitários, associações de moradores, entidades culturais e ambientais, organizações não governamentais, pesquisadores e outros segmentos sociais que possam compor a rede local de atores políticos.

O trânsito do conceito de participação para a esfera da gestão representa uma implicação “despolitizadora” do processo político, distanciando-se de uma efetiva partilha do poder de decisão no campo das políticas públicas. Assim, há uma marginalização de atores e temas que não estão na agenda dos agentes econômicos dominantes (DAGNINO, 2004, p. 103).

Para Acselrad (2008), quando a ação pública adquire uma racionalidade exclusivamente voltada ao mercado, as deliberações visam exclusivamente não prejudicar os negócios de um determinado setor. Esta racionalidade tende a implicar expectativas não respondidas de sustentabilidade, que considerem a distribuição dos benefícios econômicos, a redução de desigualdades sociais e a proteção do ambiente (ACSELRAD, 2008).

No campo do turismo, os desdobramentos desse processo indicam dinâmicas semelhantes. Cabe ressaltar que não se propõe desconsiderar a importância econômica da atividade turística, mas evidenciar outras dimensões que permeiam as contradições e conflitos

em torno das políticas de desenvolvimento do turismo (SOARES, 2007). Também vale registrar que a trajetória desses instrumentos políticos no país tem revelado um caráter predominantemente economicista, que ignora a dimensão territorial e atenta-se, exclusiva ou majoritariamente, aos componentes da cadeia produtiva do setor (CRUZ, 2003).

Ainda que a redução das polaridades sociais conforme objetivo fulcral das políticas de turismo nas diferentes escalas, esse campo de estudo ainda carece de esforços para uma melhor compreensão da contribuição destas políticas às melhorias das condições de vida nos territórios onde a atividade é empreendida como vetor de desenvolvimento (MELO; JULIANO, 2009). A pequena representatividade da política de estâncias sobre o conjunto dos indicadores sociais elencados nesse estudo sugere uma clivagem entre a matriz discursiva que conforma estas políticas e os objetivos sociais que efetivamente pretendem atingir.

A discussão sugerida ao longo desse trabalho aponta para a reflexão, enfrentamento e tratamento das causas das polaridades sociais como norte dos processos de formulação, implantação e avaliação das políticas de turismo. Ademais, recomenda-se que estes atos normativos possibilitem previamente um debate amplo e efetivamente plural acerca do significado do turismo para os diferentes municípios, dando margem a propostas de desenvolvimento que considerem as especificidades locais e não constituam um modelo homogeneizado de desenvolvimento da atividade.

A recente reformulação normativa do turismo paulista representa um campo de estudos profícuo para o acompanhamento das alterações propostas, bem como das articulações entre os diferentes atores envolvidos com os debates e decisões desse campo. Cabe acompanhar, ainda, o alcance das ações governamentais, a maneira como estas têm sido discutidas e a capacidade de abertura do Estado para rever as contradições que ainda persistem, sobretudo, por se tratar de uma arena política que não era revisada desde os anos 1970.

À guisa de conclusão, um estudo sobre avaliação de políticas públicas é, essencialmente, uma investigação sobre quais são os atores que importam nos processos decisórios de uma arena política. Avaliar a partir do critério de desigualdades sociais indica que o alcance de uma política pode contemplar uma pluralidade de beneficiários ou legitimar os objetivos de grupos que controlam os meios, sobretudo de natureza econômica, para influenciar o debate e as decisões em um determinado campo.

Ao buscar avaliar se a política de fomento ao turismo nas estâncias paulistas implica em melhorias sociais, contatou-se que previamente caberia compreender se esta intervenção governamental apresenta, de fato, capacidade de promover o turismo nesses municípios. Os resultados alcançados revelaram um cenário bastante heterogêneo entre as estâncias, assim como a concentração e suporte do Estado nos municípios economicamente mais dinâmicos. Portanto, ainda que tenha se identificado impacto em um conjunto de indicadores sociais, a hipótese de que a política analisada tende a selecionar as municipalidades que já apresentam melhores condições sociais para desenvolver o turismo demonstra ser mais fundamentada.

As interpretações que embasam esse estudo não pretendem afirmar que a política das estâncias não apresenta um potencial de gerar benefícios para os municípios e retorno social. Ao contrário, reconhece-se que a avaliação realizada aborda um conjunto de indicadores sociais que, mesmo diante da diversidade de aspectos analisados, não pode asseverar que a política e o turismo não são prementes para esses municípios. Para tanto, existem significados e papéis (nos âmbitos cultural, ambiental, histórico, social, comunitário, dentre outros) dessa atividade que raramente podem ser captados pela prática de avaliação de impacto.

Em contrapartida, cabe reconhecer que os resultados alcançados constituem indícios de concentração do suporte do Estado em um conjunto de municípios, bem como uma capacidade heterogênea de fomentar o turismo. No mais, a exemplo das contradições históricas que tem conformado os critérios dessa política, as recentes revisões normativas no campo do turismo paulista indicam que existem, da perspectiva de formulação de uma política pública, aspectos que ainda demandam uma maior reflexão acerca de seu significado e alcance.

Em diferentes escalas, tem se identificado que as políticas públicas de turismo transitam de uma questão de segunda ordem na pauta pública para uma posição estratégica como meio de redução de pobreza e desigualdade. Diante das contradições e indefinições que assinalam a interpretação dessa atividade para os diferentes formuladores de políticas públicas, cabe continuar refletindo sobre qual é o papel do turismo para o desenvolvimento e sobre quem são os atores que, de fato, importam nesse processo.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, p. 67-86, 2007.

ACSELRAD, Henri. Sustentabilidade e articulação territorial do desenvolvimento brasileiro. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2., 2008, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 1-47.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ARAUJO, Richard; POSENATTO, Amanda. Plano de fortalecimento da gestão do turismo (PFGT): uma avaliação *ex ante* no município de Nisia Floresta (RN). **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 221-48, jan./fev. 2012.

ARAUJO, Cintia Rejane Moller de. **A participação societal na concepção de políticas públicas de turismo no Brasil**: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1991 a 2006. 2007. 426 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

AULICINIO, Madalena Pedroso. Turismo e estâncias: impactos positivos. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 33-42, jul./dez. 1994.

BARBIERI, Natália Bordin. **Estimação robusta para o modelo de regressão logística**. 2012. 59 f. Trabalho de conclusão de curso (Monografia) – Instituto de Matemática, Departamento de Estatística, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

BARROS, Ricardo Paes de; LIMA, Lycia. Avaliação do impacto de programas sociais: por que, para que e quando fazer? In: FILHO, Naercio Menezes (Org.). **Avaliação econômica de projetos sociais**. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012, p. 49-67.

BECKER, Bertha. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. In: YAZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani Alessandri; CRUZ, Rita de Cássia Ariza. **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 133-155.

BECKER, Sacha; ICHINO, Andrea. Estimation of average treatment effect based on propensity score. **The Stata Journal**, [S.l.], n. 4, p. 358-377, 2002.

BENI, Mario Carlos. **Política e planejamento do turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006. 200 p.

BOBBIO, Noberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Marco Aurélio Nogueira (Trad.). 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997. 173 p.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991. 208 p.

BRASIL. **Decreto-lei n. 7841, de 8 de agosto de 1945**. Decreta o código de águas minerais. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/126592/decreto-lei-7841-45>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil**. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1_30.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/institucional.html>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

_____. **Plano nacional de turismo**: diretrizes, metas e programas 2003-2007. Brasília, 2003. 48 p.

_____. **Plano nacional de turismo 2007-2010**: uma viagem de inclusão. Brasília, 2007. 83 p.

_____. **Plano nacional de turismo 2013-2016**. Brasília, 2013. 60 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEN, Jorge; SOLA; Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999. 451 p.

BROCCHI, Raquel Gallo; SOLHA, Karina Toledo. Institucionalização do turismo no poder público estadual: a experiência de São Paulo. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 241-254, ago. 2008.

BURSZTYN, Ivan. A influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 7-12. 2003.

CAVALCANTI, Keila Brandão; HORA, Alberto Segundo Spínola da. Política de turismo no Brasil. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 54-73, nov. 2002.

CORIOLANO, Luzia Neide Menezes Teixeira. Os limites do desenvolvimento e do turismo. **Revista Online Pasos**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 161-171. 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-992, set./out. 2003.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Política de turismo e território**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002. 167 p.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação política e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 306 p.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003. 226 p.

ENDRES, Ana Valéria. O programa nacional de municipalização do turismo e a constituição do conselho municipal de turismo: em análise Belém. **Veredas Revista Científica de Turismo**, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 89-108, jul. 2002.

EHLERS, Eduardo Mazzaferro. Empreendedorismo e conservação ambiental no interior de São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 185-203, jan./mar. 2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-169, out. 2005.

FILHO, Nilton Henrique. **Análise do processo de atuação do Sebrae-SP no desenvolvimento do turismo na área de proteção ambiental de Capivari-Monos a partir da teoria dos sítios**. 2006. 114 f. Dissertação (Mestrado em Hospitalidade) – Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo, 2006.

FINO, Patrícia; QUEIROZ, Odaléia. Políticas públicas de turismo no estado de São Paulo: evolução da legislação no caso das estâncias. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE INVESTIGAÇÃO TURÍSTICA, 5., 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EACH/USP, 2012. p. 1-15.

FREITAS, Igor Vilas Boas; MENEGUIN, Fernando. Aplicações em avaliação de políticas públicas: metodologias e estudos de caso. **Texto para discussão**, Brasília, p. 5-23, mar. 2013.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n.3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FOGUEL, Miguel Nathan. Modelo de resultados potenciais. In: FILHO, Naercio Menezes (Org.). **Avaliação econômica de projetos sociais**. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012a. p. 35-47

_____. Métodos de aleatorização. In: FILHO, Naercio Menezes (Org.). **Avaliação econômica de projetos sociais**. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012b. p. 49-67

_____. Diferenças em diferenças In: FILHO, Naercio Menezes (Org.). **Avaliação econômica de projetos sociais**. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012c. p. 68-83.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. 117 p.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GRILLI, Leonardo; RAMPICHINI, Carla. **Propensity scores for the estimation of average treatment effects in observational studies**. Bristol: [S.n.], 2011. (Training Sessions on Causal Inference). 77 p.

HALL, Michael Colin. **Planejamento turístico**: políticas, processos e relacionamento. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2004. 296 p.

JULIANO, Tiago; MELO, Ismail Barra Nova. Aplicação do método de diferenças em diferenças na avaliação de políticas públicas de turismo a partir de indicadores sociais em municípios estâncias de São Paulo. In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 67., 2015, São Carlos. **Anais...** São Carlos: UFSCar, 2015. [não paginado]

KATCHOVA, Ani L. **Econometrics Academy**. 2013. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/econometricsacademy/>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do turismo**: para uma nova compreensão do lazer e das viagens. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989. 236 p.

LECHNER, Michael. **A note on the common support problem in applied evaluation studies**. [S.l.]: Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research, University of Saint Gallen, 2000. p. 1-25.

LEVIN, Jack. **Estatística aplicada a ciências humanas**. Sérgio Francisco Costa (Trad.). 2. ed. São Paulo: Harbra, c1987. 392 p.

LOPES, Alba de Oliveira Barbosa; TINOCO, Dinah dos Santos; SOUZA, Lincoln Moraes. Avaliação de políticas públicas de turismo: uma análise bibliométrica. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 614-631, dez. 2011.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MEYER, Bruce D. Natural and quasi-experiments in economics. **Journal of business & economics statistics**, Washington, v. 13, n.2, p.151-161, Apr. 1995.

MILLAN, Moira. Turismo sustentable vs reciprocidad solidaria. In: NEUHAUS, Esther; SILVA, Jeferson Souza da. (Org.). **Um outro turismo é possível: reflexões sobre desigualdades, resistências e alternativas no desenvolvimento turístico**. Porto Alegre: Fórum Social Mundial, 2005. [não paginado]

NOGUEIRA, Lauro Cesar Bezerra; MENEZES, Tatiana Almeida de. Os impactos dos royalties do petróleo e gás natural sobre o PIB per capita, índices de pobreza e desigualdades. In: ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA, 8., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador, 2012. p. 279-296.

NUNES, Antônio José Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. 140 p.

NERI, Marcelo Cortis; SOARES, Wagner Lopes. Turismo sustentável e alívio à pobreza (Tsap): avaliação de impacto de um programa de desenvolvimento do turismo no Brasil. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 865-78, mai./jun. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Objetivos de desenvolvimento do milênio**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm.aspx>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

_____. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ods.aspx>>. Acesso em: 3 out. 2015.

PEDRO, Marco Antônio Pedro; MOURA, Maria Silvia de Assis. Um estudo sobre métodos robustos. In: CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 16., 2008, São Carlos. **Anais...** São Carlos, 2008. v. 4. [não paginado].

PINTO, Cristine Campos Xavier. Pareamento. In: FILHO, Naercio Menezes (Org.). **Avaliação econômica de projetos sociais**. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012. p. 85-105.

PEREIRA, Cássio Avelino. Políticas públicas no setor de turismo. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 7-21, nov. 1999.

RAIMUNDO, Sidnei et al. Análise da cronologia de criação das estâncias turísticas do estado de São Paulo. In: SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM TURISMO, 7., 2010, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPTUR, 2010. p. 1-13.

RAMOS, Marília. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 32, p. 95-114, jan./jun. 2009.

ROCHA, Romeiro Cavalcanti Barreto da; SOARES, Rodrigo Reis. Impacto de programas de saúde a nível familiar e comunitário: evidências do programa saúde da família. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 36., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: [S.n.], 2008. 20 p.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **Caos: Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, [S.l.], n. 16, p. 55-73, mar. 2011.

ROSENBAUM, Paul; RUBIN, Donald. The central role of propensity score in observational studies for causal effects. **Biometrika**, London, v. 170, n. 1, p. 41-55, April 1983.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Paula Yone Stroh (Org.). José Lins Albuquerque Filho (Trad.). 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. 95 p.

SANSOLO, Davis Gruber; CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Plano nacional de turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual do Turismo**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 1-6, 2003.

SANTOS, Glauber Eduardo de Oliveira. **Cálculo amostral**: calculadora online. Disponível em: <<http://www.calculoamostral.vai.la>>. Acesso em: 22 out. 2015.

SÃO PAULO (Estado). **Secretaria de Turismo**. Disponível em: <<http://www.turismo.sp.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Turismo. Companhia Paulista de Turismo e Eventos. **Turismo paulista: highlights.** São Paulo, 2011. 12 p.

_____. **Estudos de turismo do estado de São Paulo.** São Paulo, 2012.

SÃO PAULO (Estado). Fundação Seade. **Municípios criados a partir de 1980.** Disponível em:<http://produtos.seade.gov.br/produtos/imp/documentos/Municipios_criados_a_partir_1980.pdf?>. Acesso em: 27 ago. 2014.

SÃO PAULO (Estado). Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal. **Municípios paulistas.** Disponível em: <<http://www.cepam.org/municipios/municipios-paulistas.aspx>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição do Estado de São Paulo (1989).** Emenda constitucional n. 4, de 18 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/emenda.constitucional/1996/emenda.constitucional-4-18.12.1996.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Constituição do Estado de São Paulo, de 5 de outubro de 1989.** Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/cesp_completa.htm>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 49.165, de 29 de dezembro de 1967.** Dispõe sobre a reforma administrativa das atividades de promoção social, cultura, educação física, esportes e turismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1967/decreto-49165_29.12.1967.html>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto-lei n. 9, de 31 de dezembro de 1969.** Dispõe sobre a organização dos municípios. Disponível em: <<https://http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei.complementar/1969/decreto.lei.complementar-9-31.12.1969.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto-lei n. 230, de 17 de abril de 1970.** Estabelece requisitos mínimos para a criação de estâncias. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1970/decreto.lei-2307.04.1970.html>>. Acesso: 12 mar. 2014.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 20, de 13 de julho de 1972.** Regulamenta as disposições da lei n. 10.426, de 8 de dezembro de 1971, que estabelece requisitos mínimos para criação de estâncias. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1972/decreto-20-13.07.1972.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 4.093, de 26 de julho de 1974.** Altera a estrutura da secretaria de cultura, esportes e turismo. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1974/decreto-4093-26.07.1974.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 5.929, de 15 de março de 1975.** Altera a estrutura da secretaria de cultura, esportes e turismo, cria a secretaria de Estado de esportes e turismo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1975/decreto-5929-15.03.1975.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 11.022, de 28 de dezembro de 1977.** Regulamenta as disposições da lei n. 1.457, de 11 de novembro de 1977, estabelecendo requisitos para a criação de estâncias turísticas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1977/decreto-11022-28.12.1977.html>>. Acesso em: 13 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 24.182, de 29 de outubro de 1985.** Cria o conselho de representantes regionais da secretaria de esportes e turismo. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1985/decreto-24182-29.10.1985.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 30.624, de 26 de outubro de 1989.** Organiza e regulamenta o departamento de apoio ao desenvolvimento das estâncias. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1989/decreto-30624-26.10.1989.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 31.257, de 23 de fevereiro de 1990.** Dispõe sobre o regulamento do fundo de melhoria das estâncias e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1990/decreto-31257-23.02.1990.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 36.856, de 4 de junho de 1993.** Dispõe sobre as atribuições e competências do conselho de orientação e controle do fundo de melhoria das estâncias. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1993/decreto-36856-04.06.1993.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 46.143, de 1º de outubro de 2001.** Transfere os cargos e unidades que especifica, define as competências de autoridades da secretaria da juventude e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2001/decreto-46143-01.10.2001.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 46.744, de 3 de maio de 2002.** Dispõe sobre a estrutura e a reorganização da secretaria da ciência, tecnologia e desenvolvimento econômico e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2002/decreto-46744-03.05.2002.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 49.683, de 10 de junho de 2005.** Dispõe sobre as transferências que especifica, organiza a secretaria de turismo, altera a denominação da secretaria da ciência, tecnologia, desenvolvimento econômico e turismo. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2005/decreto-49683-10.06.2005.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 50.600, de 27 de março de 2006.** Institui, na secretaria de turismo, o conselho do turismo regional paulista e dá outras providências. Acesso em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2006/decreto-50600-27.03.2006.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 51.464, de 1º de janeiro de 2007.** Organiza a secretaria de esportes e lazer e dá providências correlatas. Acesso em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2007/decreto-51464-01.01.2007.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 51.601, de 26 de fevereiro de 2007.** Estabelece a classificação institucional da Secretaria de Esporte, Lazer e Turismo. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2007/decreto-51601-26.02.2007.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 51.512, de 24 de janeiro de 2007.** Estabelece a classificação institucional da secretaria de esporte e lazer. Acesso em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2007/decreto-51512-24.01.2007.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 55.670, de 1º de abril de 2010.** Dá nova redação ao dispositivo que especifica do decreto n. 51.464, de 1º de janeiro de 2007, que organiza a secretaria de esporte, lazer e turismo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2010/decreto-55670-01.04.2010.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 56.635, de 1º de janeiro de 2011.** Dispõe sobre as alterações de denominação e transferências que especifica, define a organização básica da administração direta e suas entidades vinculadas e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-56635-01.01.2011.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 56.638, de 1º de janeiro de 2011.** Organiza a secretaria de turismo e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-56638-01.01.2011.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 57.748, de 20 de janeiro de 2012.** Dá nova redação ao inciso II do artigo 3º do decreto n. 56.638, de 1º de janeiro de 2011, que organiza a secretaria de turismo e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-57748-20.01.2012.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Decreto n. 59.086, de 15 de abril de 2013.** Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2013/decreto-59086-15.04.2013.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. Secretaria de Turismo. Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias. **Manual formalização de convênios DADE.** Rev. 03, set./2009. 49 p.

_____. **Emenda Constitucional n. 40, de 09 de abril de 2015.** Altera o artigo n. 146 da Constituição Estadual. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/emenda.constitucional/2015/emenda.constitucional-40-09.04.2015.html>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

SÃO PAULO (Estado). **Lei n. 10.167, de 4 de julho de 1968.** Dispõe sobre a instituição do “fundo de melhoria das estâncias” e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/lei-10167-04.07.1968.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Lei n. 13.560, de 1º de julho de 2009.** Autoriza o poder executivo a instituir a companhia paulista de eventos e turismo – CPETUR, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13560-01.07.2009.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Lei n. 6.470, de 15 de junho de 1989.** Autoriza o poder executivo a extinguir a entidade autárquica “fomento de urbanização e melhoria das estâncias - fumest” e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1989/lei-6470-15.06.1989.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Lei n. 1.457, de 11 de novembro de 1977.** Altera a redação do artigo 2º da lei n. 10.426, de 8 de dezembro de 1971, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1977/lei-1457-11.11.1977.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Lei n. 8.663, de 25 de janeiro de 1965.** Cria a secretaria do Estado dos negócios de turismo e dá outras providências. Disponível em: <<http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/224049/lei-8663-65>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Lei n. 7.862, de 1º de junho de 1992.** Estabelece normas e funcionamento do fundo de melhorias das estâncias e fixa critérios para a transferência e aplicação de seus recursos. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1992/lei-7862-01.06.1992.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Lei n. 10.426, de 8 de dezembro de 1971.** Estabelece requisitos mínimos para criação de estâncias. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1971/lei-10426-08.12.1971.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Lei complementar n. 1.261, de 29 de abril de 2015.** Estabelece condições e requisitos para a classificação de estâncias e municípios de interesse turístico e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2015/lei.complementar-1261-29.04.2015.html>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

SCHOR, Adriana; AFONSO, Luis Eduardo. **Avaliação econômica de projetos sociais**. 2. ed. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2007. 52 p.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Laura Teixeira Motta (Trad.). São Paulo: Companhia de Bolso, 2010. 461 p.

SILVA, Ricardo Toledo. Relatório técnico. **Eficiência e eficácia da ação governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação**. Brasília, Ipea, 2002. 298 p.

SILVA, Jorge Antonio Santos. A dimensão territorial no planejamento do desenvolvimento turístico no Brasil: modelo de polo de crescimento versus modelo territorialista e endógeno. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, v. 17, n. esp., p. 5-23, jan. 2006.

SILVA, Jefferson Souza da Silva; NOGUEIRA, Sheila. Financiamentos ao desenvolvimento do turismo: instrumentos da construção da (in)sustentabilidade socioambiental. In: NEUHAUS, Esther; SILVA, Jeferson Souza da (Org.). **Um outro turismo é possível: reflexões sobre desigualdades, resistências e alternativas no desenvolvimento turístico**. Porto Alegre: Fórum Social Mundial, 2005. [não paginado]

SOARES, Luis Augusto Severo. Turismo e globalização: algumas perspectivas. **Revistas Gerenciais**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 63-70, 2007.

SOUZA, Marcelo José Lopes. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; CORREA, Roberto Lobato; GOMES, Paulo Cesar da Costa (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2001. P. 77-116.

STIGLIANO, Beatriz Veroneze; CÉSAR, Pedro de Alcântara Bittencourt. **Inventário turístico**. Campinas: Alínea, 2005. 93 p.

TAKASAGO, Milene; MOLLO, Maria de Lourdes. A economia do turismo e a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil: o papel do Estado. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 307-329, ago. 2008.

THEVENIN, Julien Marius Reis. O turismo e suas políticas públicas sob a lógica do capital. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 122-133, abr. 2011.

TIBONI, Conceição Gentil Rebelo. **Estatística básica para o curso de turismo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 236 p.

TREVISAN, Andrei; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-50, mai./jun. 2008.

URRY, Jhon. **O olhar do turista**: lazer e viagens na sociedade contemporânea. Carlos Eugênio Marcondes de Moura (Trad.). 3. ed. São Paulo: Studio Nobel: SESC, 2001. 231 p.

APÊNDICE A – Regressão complementar ao Cenário 3, utilizando escala de distância de 1-5 como variável de controle.

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.662	0.212	0.174	0.231	0.177	0.631	0.710	0.459	0.551	0.379	0.147	0.948	0.030	0.265	0.151	0.998
adj r-squared	0.658	0.203	0.165	0.223	0.169	0.627	0.707	0.453	0.546	0.372	0.138	0.947	0.020	0.257	0.142	0.998
variáveis																
pol	-8.75 *	0.016	-0.13	-1.24	1.20	43.63	-2.73	146.81	7.54 *	7.04 *	-0.26	0.074	15.24	0.90	0.16	6386.90
urb	0.00	0.000	0.01	0.00	0.01	0.19	0.02	0.62	0.00	-0.02	0.00	0.000	0.01	0.01	0.01	-40.90
pop	-0.51	0.007 *	0.37	-0.41 *	0.27	14.29 *	-1.91	47.86	0.33	-0.35	0.18	0.007	0.91	0.95 *	0.90 *	28574.40 *
analf	0.48 *	0.000	0.10	0.04	-0.02	0.00	0.60	-0.65	-0.60 *	-0.76 *	0.00	-0.006	-0.89	0.07	0.00	-346.18
minf	1.03 *	0.000	0.01	-0.01	0.06	-11.40 *	-2.41 *	-33.23	-0.63 *	-0.33 *	0.08 *	-0.005	0.17	0.10 *	0.05 *	-159.17
dep	0.51 *	0.001 *	0.09 *	-0.08 *	0.10 *	-9.74 *	-3.20 *	-23.65	-0.50 *	-0.26 *	0.15 *	-0.003	0.77 *	0.30 *	-0.05 *	196.24
transf	0.63	0.020 *	1.37 *	-0.95 *	0.98 *	20.33	-8.84 *	103.09	0.23	-0.76	0.31	0.008	-2.52	1.53 *	1.87 *	16521.25 *
recmun	0.00	0.000 *	0.00	0.00 *	0.00	-0.03	0.01	-0.12	0.00	0.00	0.00	0.000	0.00	0.00 *	0.00	189.00 *
perint	0.13	-0.001	-0.17	0.01	-0.04	-1.11	-0.61	-7.42	-0.12	-0.13	0.04	-0.001	0.86	0.42	0.28 *	1010.13
dist	1.43 *	-0.003	-0.20	0.16 *	-0.17	-31.87 *	-4.94 *	-96.12	-1.29 *	-0.06	0.13	-0.001	-1.17	-0.51 *	-0.38 *	1446.80 *
depois	4.39 *	-0.036 *	-3.85 *	1.07 *	-1.69 *	-34.51 *	7.06	-241.90 *	-10.08 *	-3.19 *	3.28 *	0.116 *	18.50 *	10.61 *	-0.56	-2873.42
pol*depois	6.42	0.028	3.98	-0.38	0.79	18.09	3.71	159.79	-3.51	-1.79	0.22	-0.023	-26.90	-6.49	-3.60 *	-14511.51
const	-40.39 *	0.413 *	34.59 *	17.69 *	5.94 *	1386.36 *	363.92 *	3717.13 *	141.86 *	121.99 *	-10.61 *	0.824 *	15.62	-12.21 *	2.56 *	-8521.32
n. observ	1164															

Régressão robusta:

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.662	0.212	6.158	0.231	0.177	0.631	0.710	0.459	0.551	0.379	0.147	0.948	0.030	0.265	0.151	0.998
adj r-squared																
variáveis																
política	-8.75 *	0.016	-0.13	-1.24 *	1.20	43.63	-2.73	146.81	7.54 *	7.04 *	-0.26	0.074	15.24	0.90	0.16	6386.90 *
urb	0.00	0.000	0.01	0.00	0.01	0.19	0.02	0.62	0.00	-0.02	0.00	0.000	0.01	0.01	0.01 *	-40.90
pop	-0.51	0.007 *	0.37	-0.41 *	0.27	14.29	-1.91	47.86	0.33	-0.35 *	0.18 *	0.007 *	0.91	0.95 *	0.90 *	28574.40 *
analf	0.48 *	0.000	0.10	0.04	-0.02	0.00	0.60	-0.65	-0.60 *	-0.76 *	0.00	-0.006 *	-0.89	0.07	0.00	-346.18 *
minf	1.03 *	0.000	0.01	-0.01	0.06	-11.40 *	-2.41 *	-33.23 *	-0.63 *	-0.33 *	0.08 *	-0.005 *	0.17	0.10 *	0.05	-159.17
dep	0.51 *	0.001 *	0.09 *	-0.08 *	0.10 *	-9.74 *	-3.20 *	-23.65 *	-0.50 *	-0.26 *	0.15 *	-0.003 *	0.77 *	0.30 *	-0.05 *	196.24
transf	0.63	0.020 *	1.37 *	-0.95 *	0.98 *	20.33	-8.84 *	103.09	0.23	-0.76 *	0.31 *	0.008 *	-2.52	1.53 *	1.87 *	16521.25 *
recmun	0.00	0.000	0.00	0.00	0.00	-0.03	0.01	-0.12	0.00	0.00	0.00	0.000 *	0.00	0.00 *	0.00	189.00 *
perint	0.13	-0.001	-0.17	0.01	-0.04	-1.11	-0.61	-7.42	-0.12	-0.13	0.04	-0.001	0.86	0.42	0.28 *	1010.13 *
dist	1.43 *	-0.003	-0.20	0.16 *	-0.17	-31.87 *	-4.94 *	-96.12	-1.29 *	-0.06	0.13	-0.001	-1.17	-0.51 *	-0.38 *	1446.80 *
depois	4.39 *	-0.036 *	-3.85 *	1.07 *	-1.69 *	-34.51 *	7.06	-241.90 *	-10.08 *	-3.19 *	3.28 *	0.116 *	18.50 *	10.61 *	-0.56 *	-2873.42
depois*política	6.42 *	0.028	3.98	-0.38	0.79	18.09	3.71	159.79	-3.51	-1.79	0.22	-0.023	-26.90	-6.49	-3.60	-14511.51 *
const	-40.39 *	0.413 *	34.59 *	17.69 *	5.94 *	1386.36 *	363.92 *	3717.13 *	141.86 *	121.99 *	-10.61 *	0.824 *	15.62	-12.21 *	2.56 *	-8521.32
n. observ	1164															

Legenda: * significativo a 5%; ** significativo a 10%. Nota: para notação das variáveis da primeira coluna, ver Quadros 7 e 8; para notação dos indicadores de impacto, ver Quadro 6. Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE B – Regressão complementar ao Cenário 3, utilizando escala de distância de 1-10 como peso.

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collico	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.695	0.239	0.199	0.254	0.191	0.653	0.708	0.478	0.608	0.400	0.210	0.951	0.036	0.252	0.163	0.998
adj r-squared	0.694	0.237	0.197	0.252	0.189	0.652	0.707	0.477	0.607	0.399	0.208	0.951	0.034	0.250	0.161	0.998
variáveis																
pol	-8.55 *	0.047 *	2.86 *	-2.41 *	3.37 *	60.18 *	-9.04	259.04	7.88 *	9.27 *	-0.54	0.076	13.21 *	1.74 *	0.40	4061.32
urb	0.01	0.000 *	0.01 *	0.00	0.01	0.08	0.00	0.28	0.00	-0.03 *	0.00	0.000	0.03	0.00	0.00	-38.54 *
pop	-0.87 *	0.017 *	1.20 *	-0.81 *	0.81 *	48.85 *	0.87	170.64	0.48 *	-0.58 *	0.30 *	0.011	0.29	1.21 *	0.98 *	26359.71 *
analf	0.39 *	-0.001 *	-0.03	0.10 *	-0.11 *	0.48	1.22 *	-2.17	-0.54 *	-0.91 *	-0.01	-0.005	-0.77 *	0.04	-0.01	-209.98
minf	1.17 *	0.000	0.04	-0.02	0.09 *	-11.52 *	-2.53 *	-32.69	-0.81 *	-0.40 *	0.13 *	-0.005	0.12	0.03	0.01	-101.56
dep	0.52 *	0.001 *	0.08 *	-0.08 *	0.09 *	-8.44 *	-2.97 *	-20.07	-0.60 *	-0.25 *	0.21 *	-0.003	0.68 *	0.33 *	-0.01 *	64.28
transf	-0.03	0.038 *	2.94 *	-1.71 *	1.98 *	84.96 *	-3.68	332.46	0.54	-1.17 *	0.53 *	0.016	-3.37	2.09 *	1.95 *	13412.00 *
recomun	0.00 *	0.000 *	-0.01 *	0.00 *	0.00 *	-0.19 *	0.00	-0.68	0.00 *	0.00 *	0.00	0.000	0.00	-0.01 *	0.00	198.70 *
perint	0.15	-0.002	-0.19	0.05	-0.10	-5.00	-0.79	-20.32	-0.21	-0.12	0.02	-0.001	0.14	0.33 *	0.15	923.04 *
depois	4.72 *	-0.041 *	-4.40 *	1.23 *	-1.97 *	-16.24	12.49 *	-201.34	-12.59 *	-3.79 *	4.49 *	0.115	18.87 *	9.87 *	-0.54 *	-3395.40 *
pol*depois	6.26	0.018	2.66	-0.13	0.13	59.04	9.06	267.70	-2.86	-3.25	0.93	-0.029	-18.97	-5.67 *	-2.13 *	-13693.32 *
const	-40.75 *	0.401 *	34.13 *	18.29 *	5.91 *	1229.77 *	337.85 *	3257.22	148.59 *	124.55 *	-15.15 *	0.819	15.82 *	-12.41 *	0.78 *	961.16
n. observ	4282															

Regressão robusta:

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collico	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.695	0.239	0.199	0.254	0.191	0.653	0.708	0.478	0.608	0.400	0.210	0.951	0.036	0.252	0.163	0.998
adj r-squared																
variáveis																
política	-8.55 *	0.047 *	2.86 *	-2.41 *	3.37 *	60.18 *	-9.04 *	259.04 *	7.88 *	9.27 *	-0.54	0.076 *	13.21 *	1.74 *	0.40	4061.32 *
urb	0.01	0.000	0.01 *	0.00	0.01	0.08	0.00	0.28	0.00	-0.03 *	0.00	0.000	0.03	0.00	0.00	-38.54 *
pop	-0.87 *	0.017 *	1.20 *	-0.81 *	0.81 *	48.85 *	0.87	170.64 *	0.48 *	-0.58 *	0.30 *	0.011 *	0.29	1.21 *	0.98 *	26359.71 *
analf	0.39 *	-0.001 *	-0.03	0.10 *	-0.11 *	0.48	1.22 *	-2.17	-0.54 *	-0.91 *	-0.01	-0.005 *	-0.77 *	0.04	-0.01	-209.98 *
minf	1.17 *	0.000	0.04	-0.02	0.09 *	-11.52 *	-2.53 *	-32.69 *	-0.81 *	-0.40 *	0.13 *	-0.005 *	0.12	0.03	0.01	-101.56
dep	0.52 *	0.001 *	0.08 *	-0.08 *	0.09 *	-8.44 *	-2.97 *	-20.07 *	-0.60 *	-0.25 *	0.21 *	-0.003 *	0.68 *	0.33 *	-0.01 *	64.28
transf	-0.03	0.038 *	2.94 *	-1.71 *	1.98 *	84.96 *	-3.68	332.46 *	0.54 *	-1.17 *	0.53 *	0.016 *	-3.37	2.09 *	1.95 *	13412.00
recomun	0.00	0.000	-0.01 *	0.00	0.00 *	-0.19 *	0.00	-0.68	0.00 *	0.00	0.00	0.000	0.00	-0.01 *	0.00	198.70 *
perint	0.15 *	-0.002 *	-0.19 *	0.05	-0.10 *	-5.00	-0.79	-20.32 *	-0.21 *	-0.12 *	0.02	-0.001 *	0.14	0.33 *	0.15	923.04 *
depois	4.72 *	-0.041 *	-4.40 *	1.23 *	-1.97 *	-16.24	12.49 *	-201.34 *	-12.59 *	-3.79 *	4.49 *	0.115	18.87 *	9.87 *	-0.54 *	-3395.40
depois*política	6.26 *	0.018	2.66	-0.13	0.13	59.04	9.06	267.70	-2.86	-3.25	0.93	-0.029	-18.97	-5.67 *	-2.13 *	-13693.32
const	-40.75 *	0.401 *	34.13 *	18.29 *	5.91 *	1229.77 *	337.85 *	3257.22	148.59 *	124.55 *	-15.15 *	0.819	15.82 *	-12.41 *	0.78 *	961.16
n. observ	4282															

Legenda: * significativo a 5%; ** significativo a 10%. Nota: para notação das variáveis da primeira coluna, ver Quadros 7 e 8; para notação dos indicadores de impacto, ver Quadro 6. Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE C – Regressão complementar ao Cenário 3, utilizando escala de distância de 1-10 como variável de controle.

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.662	0.211	0.173	0.229	0.177	0.630	0.711	0.457	0.553	0.379	0.148	0.948	0.030	0.265	0.151	0.998
adj r-squared	0.659	0.202	0.165	0.221	0.168	0.626	0.708	0.451	0.549	0.372	0.139	0.947	0.020	0.258	0.142	0.998
variáveis																
pol	-8.54 *	0.016	-0.11	-1.24	1.22	40.29	-3.50	138.43	7.34 *	7.04 *	-0.24	0.074	15.19	0.84	0.11	6509.32
urb	0.00	0.000	0.01	0.00	0.01	0.17	0.02	0.55	0.00	-0.02	0.00	0.000	0.01	0.01	0.01	-39.83
pop	-0.49	0.007 *	0.38	-0.41 *	0.28	14.10 *	-1.99	47.68	0.30	-0.35	0.19	0.007	0.92	0.94 *	0.89 *	28576.26 *
analf	0.47 *	0.000	0.10	0.04	-0.02	0.05	0.62	-0.57	-0.59 *	-0.76 *	0.00	-0.006	-0.89	0.07	0.01	-347.18
minf	1.02 *	0.000	0.00	-0.01	0.05	-11.36 *	-2.39 *	-33.23	-0.62 *	-0.33 *	0.08 *	-0.005	0.17	0.10 *	0.05 *	-158.91
dep	0.51 *	0.001 *	0.09 *	-0.08 *	0.10 *	* -9.68 *	-3.19 *	-23.45	-0.50 *	-0.26 *	0.15 *	* -0.003	0.77 *	0.31 *	* -0.05 *	193.27
transf	0.66	0.020 *	1.39 *	-0.96 *	1.00 *	* 20.19	-8.97 *	103.40	0.20	-0.76	0.32	0.008	-2.49	1.52 *	1.86 *	16514.85 *
recmun	0.00	0.000 *	0.00	0.00 *	0.00	-0.03	0.01	-0.12	0.00	0.00	0.00	0.000	0.00	0.00	* 0.00	189.00 *
perint	0.10	-0.001	-0.17	0.01	-0.04	-0.72	-0.53	-6.39	-0.10	-0.13	0.04	-0.001	0.87	0.42	0.29 *	994.98
dist	0.77 *	-0.001	-0.06	0.06	-0.06	-15.94 *	-2.71 *	-46.51	-0.71 *	-0.02	0.07	0.000	-0.52	-0.27 *	-0.19 *	696.52 *
depois	4.24 *	-0.037 *	-3.89 *	1.09 *	-1.71 *	-32.51	7.67	-237.81	-9.92 *	-3.19 *	3.26 *	0.116 *	18.50 *	10.66 *	-0.53	-2930.51
pol*depois	6.68	0.028	3.97	-0.37	0.79	13.14	2.76	146.13	-3.77	-1.80	0.25	-0.023	-27.03	-6.58	-3.66 *	-14308.74
const	-39.93 *	0.411 *	34.47 *	17.77 *	5.84 *	1374.67 *	362.41 *	3679.91	141.47 *	121.96 *	-10.57 *	0.823 *	15.11	-12.38 *	2.42 *	-7956.41
n. observ	1164															

Regressão robusta:

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.662	0.211	0.173	0.229	0.177	0.630	0.711	0.457	0.553	0.379	0.148	0.948	0.030	0.265	0.151	0.998
adj r-squared																
variáveis																
pol	-8.54 *	0.016	-0.11	-1.24 *	1.22	40.29	-3.50	138.43	7.34 *	7.04 *	-0.24	0.074	15.19	0.84	0.11	6509.32 *
urb	0.00	0.000	0.01	0.00	0.01	0.17	0.02	0.55	0.00	-0.02	0.00	0.000	0.01	0.01	0.01	-39.83
pop	-0.49	0.007 *	0.38	-0.41 *	0.28	14.10	-1.99	47.68	0.30	-0.35 *	0.19 *	0.007 *	0.92	0.94 *	0.89 *	28576.26 *
analf	0.47 *	0.000	0.10	0.04	-0.02	0.05	0.62	-0.57	-0.59 *	-0.76 *	0.00	-0.006 *	-0.89	0.07	0.01	-347.18 *
minf	1.02 *	0.000	0.00	-0.01	0.05	-11.36 *	-2.39 *	-33.23 *	-0.62 *	-0.33 *	0.08 *	-0.005 *	0.17	0.10 *	0.05 *	-158.91
dep	0.51 *	0.001 *	0.09 *	-0.08 *	0.10 *	-9.68 *	-3.19 *	-23.45 *	-0.50 *	-0.26 *	0.15 *	* -0.003 *	0.77 *	0.31 *	* -0.05 *	193.27
transf	0.66	0.020 *	1.39 *	-0.96 *	1.00 *	* 20.19	-8.97 *	103.40	0.20	-0.76 *	0.32 *	0.008 *	-2.49	1.52 *	1.86 *	16514.85
recmun	0.00	0.000	0.00	0.00	0.00	-0.03	0.01	-0.12	0.00	0.00	0.00	0.000	0.00	0.00	* 0.00	189.00 *
perint	0.10	-0.001	-0.17	0.01	-0.04	-0.72	-0.53	-6.39	-0.10	-0.13	0.04	-0.001	0.87	0.42	0.29 *	994.98 *
dist	0.77 *	-0.001	-0.06	0.06	-0.06	-15.94 *	-2.71 *	-46.51 *	-0.71 *	-0.02	0.07	0.000	-0.52	-0.27 *	-0.19 *	696.52 *
depois	4.24 *	-0.037 *	-3.89 *	1.09 *	-1.71 *	-32.51	7.67	-237.81 *	-9.92 *	-3.19 *	3.26 *	0.116 *	18.50 *	10.66 *	-0.53 *	-2930.51
pol*depois	6.68 *	0.028	3.97	-0.37	0.79	13.14	2.76	146.13	-3.77	-1.80	0.25	-0.023	-27.03	-6.58	-3.66 *	-14308.74 *
const	-39.93 *	0.411 *	34.47 *	17.77 *	5.84 *	1374.67 *	362.41 *	3679.91	141.47 *	121.96 *	-10.57 *	0.823 *	15.11	-12.38 *	2.42 *	-7956.41
n. observ	1164															

Legenda: * significativo a 5%; ** significativo a 10%. Nota: para notação das variáveis da primeira coluna, ver Quadros 7 e 8; para notação dos indicadores de impacto, ver Quadro 6. Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE D – Regressão complementar ao Cenário 4, utilizando escala de distância de 1-5 como variável de controle.

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpcc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.463	0.183	0.138	0.228	0.185	0.518	0.570	0.416	0.277	0.097	0.098	0.643	0.013	0.233	0.349	0.999
adj r-squared	0.454	0.183	0.124	0.216	0.172	0.510	0.563	0.407	0.265	0.082	0.083	0.637	-0.003	0.220	0.339	0.999
variáveis																
pol	1.91	0.029	2.57	-1.40 *	1.60	204.39 *	26.85 *	678.37	2.64	0.06	0.03	0.033	4.83	-3.01	1.38	4355.55
urb	0.01	0.000	0.00	0.00	0.00	-0.27	-0.10	-0.91	-0.01	-0.01 *	0.00	0.000	-0.05	0.00	0.00	-7.97
pop	-1.04	-0.027 *	-1.98 *	1.29 *	-2.11 *	-72.38 *	10.39	-320.37	1.14	0.10	-0.32	-0.003	-4.38	-1.66	-3.87 *	103947.80 *
analf	0.21	-0.002	-0.18	0.08	-0.11	-24.84 *	-4.48 *	-76.11	-0.15	-0.02	0.02	-0.005	-1.68	0.52 *	-0.18	-1757.41 *
minf	0.30 *	-0.005 *	-0.53 *	0.19 *	-0.29 *	-31.41 *	-4.92 *	-102.41	-0.29 *	-0.02	0.02	-0.007	0.76	0.32 *	0.12 *	715.15 *
dep	0.70 *	0.002 *	0.15 *	-0.14 *	0.14 *	-17.49 *	-6.16 *	-41.15	-0.49 *	-0.05 *	0.09 *	-0.003	0.21	0.50 *	-0.09 *	542.15 *
transf	0.00 *	0.000 *	0.00 *	0.00 *	0.00 *	0.01	0.00 *	0.04	0.00	0.00	0.00	0.000	0.00	0.00 *	0.00	-8.73 *
recmun	0.00	0.000	0.00	0.00	0.00 *	0.19 *	0.01	0.73	0.00	0.00	0.00	0.000	0.01	0.00	0.00	59.80 *
perint	0.00	0.000	0.02	0.00	0.01	-1.25	-0.27	-3.67	-0.12 *	-0.01	0.01	0.000	0.04	0.06	0.01	545.75 *
dist	0.15	-0.005 *	-0.40	0.19 *	-0.21	-16.46 *	-0.56	-59.98	-0.04	0.10 *	-0.14 *	0.000	1.13	-0.82 *	-0.23	-702.01
const	-31.00 *	0.423 *	37.99 *	18.41 *	8.37 *	2035.92 *	549.87 *	5433.83	124.04 *	102.20 *	-3.29 *	0.981	51.07 *	-13.48 *	2.91 *	-32587.27 *
n. observ	623															

Regressão robusta:

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpcc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.463	0.183	0.138	0.228	0.185	0.518	0.570	0.416	0.277	0.097	0.098	0.643	0.013	0.233	0.349	0.999
adj r-squared																
variáveis																
pol	1.91	0.029 *	2.57	-1.40 *	1.60	204.39 *	26.85 *	678.37 *	2.64	0.06	0.03	0.033 *	4.83	-3.01	1.38	4355.55
urb	0.01	0.000	0.00	0.00	0.00	-0.27	-0.10	-0.91	-0.01	-0.01 *	0.00	0.000	-0.05	0.00	0.00	-7.97
pop	-1.04	-0.027 *	-1.98	1.29 *	-2.11 *	-72.38	10.39	-320.37 *	1.14	0.10	-0.32	-0.003	-4.38 *	-1.66	-3.87	103947.80 *
analf	0.21	-0.002	-0.18	0.08	-0.11	-24.84 *	-4.48 *	-76.11 *	-0.15	-0.02	0.02	-0.005 *	-1.68	0.52 *	-0.18	-1757.41 *
minf	0.30 *	-0.005 *	-0.53 *	0.19 *	-0.29 *	-31.41 *	-4.92 *	-102.41	-0.29 *	-0.02	0.02	-0.007 *	0.76	0.32 *	0.12 *	715.15 *
dep	0.70 *	0.002 *	0.15 *	-0.14 *	0.14 *	-17.49 *	-6.16 *	-41.15 *	-0.49 *	-0.05 *	0.09 *	-0.003 *	0.21	0.50 *	-0.09 *	542.15 *
transf	3.61 *	0.060 *	4.04 *	-3.01 *	3.80 *	55.67	-41.08 *	354.02 *	-0.69	-0.38	0.66 *	0.009	2.65	4.98 *	9.47 *	-87292.95 *
recmun	0.00	0.000	0.00	0.00	0.00	0.19	0.01	0.73 *	0.00	0.00	0.00	0.000	0.01 *	0.00	0.00	59.80 *
perint	0.00	0.000	0.02	0.00	0.01	-1.25	-0.27	-3.67	-0.12 *	-0.01	0.01	0.000	0.04	0.06	0.01	545.75 *
dist	0.15	-0.005 *	-0.40	0.19 *	-0.21	-16.46 *	-0.56	-59.98 *	-0.04	0.10 *	-0.14 *	0.000	1.13	-0.82 *	-0.23 *	-702.01
const	-31.00 *	0.423 *	37.99 *	18.41 *	8.37 *	2035.92 *	549.87 *	5433.83	124.04 *	102.20 *	-3.29 *	0.981 *	51.07 *	-13.48 *	2.91 *	-32587.27 *
n. observ	623															

Legenda: * significativo a 5%; ** significativo a 10%. Nota: para notação das variáveis da primeira coluna, ver Quadros 7 e 8; para notação dos indicadores de impacto, ver Quadro 6. Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE E – Regressão complementar ao Cenário 4, utilizando escala de distância de 1-10 como peso.

	popob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.540	0.174	0.127	0.229	0.177	0.538	0.580	0.412	0.327	0.106	0.156	0.644	0.013	0.240	0.346	0.999
adj r-squared	0.538	0.171	0.123	0.226	0.174	0.536	0.578	0.409	0.324	0.103	0.152	0.642	0.009	0.237	0.343	0.999
variáveis																
pol	3.17 *	0.044 *	4.27 *	-1.95 *	2.34 *	160.84 *	12.49 *	595.74	0.05	-0.08	0.37	0.025	0.14	-0.36	1.17 *	1056.70
urb	0.00	0.000	-0.01	0.00	0.00	-0.27	-0.07	-1.07	-0.01	0.00 *	0.00	0.000	-0.03	-0.01	0.00	-36.34 *
pop	-1.31 *	-0.026 *	-1.88	1.29 *	-2.13 *	-44.26 *	16.38 *	-234.66	0.74	0.10	-0.45 *	0.001	-5.99	-1.90 *	-3.09 *	99552.15 *
analf	-0.02	-0.003 *	-0.28 *	0.12 *	-0.15 *	-16.06 *	-2.41 *	-53.03	0.21 *	-0.01	-0.03	-0.004	-1.31 *	0.24 *	-0.12 *	-884.39 *
minf	0.45 *	-0.005 *	-0.48 *	0.17 *	-0.25 *	-30.02 *	-5.02 *	-96.74	-0.39 *	-0.02	0.05 *	-0.007 *	0.85 *	0.25 *	0.05 *	362.87 *
dep	0.79 *	0.003 *	0.17 *	-0.16 *	0.16 *	-17.38 *	-6.24 *	-40.00	-0.61 *	-0.04 *	0.10 *	-0.003	0.08	0.55 *	-0.06 *	466.96 *
transf	4.96 *	0.085 *	6.26 *	-4.09 *	5.24 *	81.31 *	-49.54 *	494.83	-0.62	-0.48 *	1.07 *	0.008	2.17	6.60 *	8.18 *	-86184.89 *
recomun	0.00	0.000	0.00	0.00	0.00 *	0.08 *	-0.01	0.36	0.00	0.00	0.00	0.000	0.02	0.00	0.00	71.70 *
perint	-0.02	0.000	0.00	0.00	0.00	-1.08 *	-0.21	-3.72	-0.08 *	-0.01	0.01	0.000	0.00	0.03	0.01	427.35 *
const	-36.84 *	0.390 *	35.85 *	19.92 *	6.64 *	1952.11 *	548.92 *	5109.40	130.41 *	102.07 *	-4.40 *	0.978	57.19 *	-15.61 *	1.87 *	-24092.90 *
n. observ	2226															

Regressão robusta:

	popob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.540	0.174	0.127	0.229	0.177	0.538	0.580	0.412	0.327	0.106	0.156	0.644	0.013	0.240	0.346	0.999
adj r-squared																
variáveis																
pol	3.17 *	0.044 *	4.27 *	-1.95 *	2.34 *	160.84 *	12.49 *	595.74 *	0.05	-0.08	0.37	0.025 *	0.14	-0.36	1.17	1056.70
urb	0.00	0.000	-0.01	0.00	0.00	-0.27	-0.07	-1.07	-0.01 *	0.00	0.00	0.000	-0.03	-0.01	0.00	-36.34 *
pop	-1.31 *	-0.026 *	-1.88	1.29 *	-2.13 *	-44.26	16.38 *	-234.66 *	0.74	0.10	-0.45 *	0.001	-5.99	-1.90 *	-3.09 *	99552.15 *
analf	-0.02	-0.003 *	-0.28 *	0.12 *	-0.15 *	-16.06 *	-2.41 *	-53.03 *	0.21 *	-0.01	-0.03	-0.004 *	-1.31	0.24 *	-0.12 *	-884.39 *
minf	0.45 *	-0.005 *	-0.48 *	0.17 *	-0.25 *	-30.02 *	-5.02 *	-96.74 *	-0.39 *	-0.02 *	0.05 *	-0.007 *	0.85 *	0.25 *	0.05 *	362.87 *
dep	0.79 *	0.003 *	0.17 *	-0.16 *	0.16 *	-17.38 *	-6.24 *	-40.00 *	-0.61 *	-0.04 *	0.10 *	-0.003 *	0.08	0.55 *	-0.06 *	466.96 *
transf	4.96 *	0.085 *	6.26 *	-4.09 *	5.24 *	81.31 *	-49.54 *	494.83 *	-0.62	-0.48 *	1.07 *	0.008	2.17	6.60 *	8.18 *	-86184.89 *
recomun	0.00	0.000	0.00	0.00	0.00	0.08	-0.01	0.36	0.00	0.00	0.00	0.000	0.02	0.00	0.00	71.70 *
perint	-0.02	0.000	0.00	0.00	0.00	-1.08 *	-0.21	-3.72 *	-0.08 *	-0.01	0.01	0.000	0.00	0.03	0.01	427.35 *
const	-36.84 *	0.390 *	35.85 *	19.92 *	6.64 *	1952.11 *	548.92 *	5109.40	130.41 *	102.07 *	-4.40 *	0.978	57.19 *	-15.61 *	1.87 *	-24092.90 *
n. observ	2226															

Legenda: * significativo a 5%; ** significativo a 10%. Nota: para notação das variáveis da primeira coluna, ver Quadros 7 e 8; para notação dos indicadores de impacto, ver Quadro 6. Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE F – Regressão complementar ao Cenário 4, utilizando escala de distância de 1-10 como variável de controle.

	popob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.462	0.181	0.137	0.227	0.184	0.516	0.570	0.414	0.277	0.095	0.100	0.643	0.014	0.237	0.349	0.999
adj r-squared	0.454	0.167	0.122	0.214	0.170	0.508	0.563	0.404	0.265	0.080	0.085	0.637	-0.002	0.225	0.338	0.999
variáveis																
pol	1.87	0.029	2.59	-1.39 *	1.61	204.98 *	27.09 *	680.81	2.61	0.06	0.00	0.033	5.18	-3.20	1.36	4430.10
urb	0.01	0.000	0.00	0.00	0.00	-0.29	-0.10	-0.98	-0.01	-0.01 *	0.00	0.000	-0.05	0.00	0.00	-8.86
pop	-1.01	-0.027 *	-2.04 *	1.31 *	-2.14 *	-74.72 *	10.24	-328.97	1.14	0.11	-0.33	-0.003	-4.34	-1.70	-3.89 *	103832.80 *
analf	0.21	-0.002	-0.18	0.08	-0.11	-24.93 *	-4.50 *	-76.47	-0.15	-0.02	0.02	-0.005	-1.70	0.53 *	-0.18	-1764.74 *
minf	0.30 *	-0.005 *	-0.54 *	0.19 *	-0.29 *	-31.55 *	-4.94 *	-102.93	-0.28 *	-0.02	0.03	-0.007	0.74	0.33 *	0.12 *	705.46 *
dep	0.70 *	0.002 *	0.15 *	-0.14 *	0.14 *	-17.51 *	-6.17 *	-41.23	-0.48 *	-0.05 *	0.09 *	-0.003	0.20	0.51 *	-0.09 *	539.68 *
transf	3.55 *	0.061 *	4.14 *	-3.04 *	3.85 *	59.52	-40.78 *	368.29	-0.70	-0.39	0.66	0.009	2.69	5.00 *	9.51 *	-87089.46 *
recmun	0.00	0.000	0.00	0.00	0.00 *	0.19 *	0.01	0.75	0.00	0.00	0.00	0.000	0.01	0.00	0.00	60.00 *
perint	0.00	0.000	0.02	0.00	0.01	-1.26	-0.27	-3.73	-0.12 *	0.00	0.01	0.000	0.04	0.06	0.01	544.99 *
dist	0.04	-0.002	-0.16	0.09	-0.09	-6.76 *	-0.09	-24.45	-0.03	0.05 *	-0.08 *	0.000	0.72	-0.48 *	-0.11	-256.71
const	-30.97 *	0.421 *	37.87 *	18.48 *	8.31	2030.57 *	549.80 *	5414.47	124.01 *	102.23 *	-3.35 *	0.981	51.66 *	-13.87 *	2.82 *	-32788.81 *
n. observ	623															

Regressão robusta:

	popob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.462	0.181	0.137	0.227	0.184	0.516	0.570	0.414	0.277	0.095	0.100	0.643	0.014	0.237	0.349	0.999
adj r-squared																
variáveis																
pol	1.87	0.029 *	2.59	-1.39 *	1.61	204.98 *	27.09 *	680.81 *	2.61	0.06	0.00	0.033 *	5.18	-3.20 *	1.36	4430.10
urb	0.01	0.000	0.00	0.00	0.00	-0.29	-0.10	-0.98	-0.01	-0.01 *	0.00	0.000	-0.05	0.00	0.00	-8.86
pop	-1.01	-0.027 *	-2.04	1.31 *	-2.14 *	-74.72	10.24	-328.97	1.14	0.11	-0.33	-0.003	-4.34 *	-1.70	-3.89	103832.80 *
analf	0.21	-0.002	-0.18	0.08	-0.11	-24.93 *	-4.50 *	-76.47	-0.15	-0.02	0.02	-0.005 *	-1.70	0.53 *	-0.18	-1764.74 *
minf	0.30 *	-0.005 *	-0.54 *	0.19 *	-0.29 *	-31.55 *	-4.94 *	-102.93	-0.28 *	-0.02	0.03	-0.007 *	0.74	0.33 *	0.12 *	705.46 *
dep	0.70 *	0.002 *	0.15 *	-0.14 *	0.14 *	-17.51 *	-6.17 *	-41.23	-0.48 *	-0.05 *	0.09 *	-0.003 *	0.20	0.51 *	-0.09 *	539.68 *
transf	3.55 *	0.061 *	4.14 *	-3.04 *	3.85 *	59.52	-40.78	368.29	-0.70	-0.39	0.66	0.009	2.69	5.00 *	9.51 *	-87089.46 *
recmun	0.00	0.000	0.00	0.00	0.00	0.19	0.01	0.75	0.00	0.00	0.00	0.000	0.01	0.00	0.00	60.00 *
perint	0.00	0.000	0.02	0.00	0.01	-1.26	-0.27	-3.73	-0.12 *	0.00	0.01	0.000	0.04	0.06	0.01	544.99 *
dist	0.04	-0.002	-0.16	0.09	-0.09	-6.76 *	-0.09	-24.45	-0.03	0.05 *	-0.08 *	0.000	0.72	-0.48 *	-0.11	-256.71
const	-30.97 *	0.421 *	37.87 *	18.48 *	8.31 *	2030.57 *	549.80 *	5414.47	124.01 *	102.23 *	-3.35 *	0.981	51.66 *	-13.87 *	2.82 *	-32788.81 *
n. observ	623															

Legenda: * significativo a 5%; ** significativo a 10%. Nota: para notação das variáveis da primeira coluna, ver Quadros 7 e 8; para notação dos indicadores de impacto, ver Quadro 6. Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE G - Levantamento exploratório em fontes de dados secundários*

Fonte de dados	Dados e indicadores	Escala de abrangência do dado ou indicador
IBGE	<p>IDS – <i>Indicadores de Desenvolvimento Sustentável</i> Apresenta edições de 2002/ 2004/2008/2010/2012.</p> <p>Considera os seguintes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dimensão Ambiental: Atmosfera (dados sobre emissão de origem antrópica de dados associados ao efeito estufa, consumo industrial de substâncias destruidoras da camada de ozônio, concentração de poluentes no ar em áreas urbanas); Terra (dados sobre uso de fertilizantes, de agrotóxicos, queimadas e incêndios florestais, do desflorestamento da Amazônia legal e desmatamento de biomas extra amazônicos); Água doce (dados da qualidade de águas interiores); Oceanos, mares e águas costeiras (dados de balneabilidade e populações residentes em áreas costeiras); Biodiversidade (dados de espécies ameaçadas de extinção, áreas protegidas e espécies invasoras); Saneamento (acesso a sistema de abastecimento de água, a esgotamento sanitário, a serviço de coleta de lixo doméstico, tratamento de esgoto e destinação final do lixo). - Dimensão social: População (dados sobre a taxa de crescimento da população, taxa de fecundidade e razão de dependência); Trabalho e rendimento (índice de Gini da distribuição do rendimento, taxa de desocupação, rendimento domiciliar per capita, rendimento médio mensal e mulheres em trabalhos formais); Saúde (esperança de vida ao nascer, taxa de mortalidade infantil, prevalência de desnutrição total, imunização contra doenças infecciosas infantis, oferta de serviços básicos de saúde, doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado e taxa de incidência de AIDS); Educação (dados sobre taxa de frequência escolar, alfabetização e escolaridade da população adulta); Habitação (adequação da moradia); e Segurança (coeficiente de mortalidade por homicídios e por acidentes de transporte). - Dimensão econômica: Quadro econômico (dados sobre PIB per capita, taxa de investimento, balança comercial, grau de endividamento); Padrões de produção e consumo (consumo de energia per capita, intensidade energética, participação de fontes renováveis na oferta de energia, consumo mineral per capita, vida útil das reservas de petróleo e gás natural, reciclagem, coleta seletiva de lixo, geração e armazenamento de rejeitos radioativos). - Dimensão institucional: Quadro institucional (ratificação de acordos globais, Conselhos municipais de meio ambiente, comitês de bacias hidrográficas e organizações da sociedade civil); 	<p>Contemplam dados e indicadores para a escala nacional.</p>

	<p>Capacidade institucional (gastos com pesquisa e desenvolvimento, acesso a serviços de telefonia, acesso à internet, Agenda 21 local e articulações interinstitucionais dos municípios).</p>	
	<p><i>Séries estatísticas</i> do IBGE, organizada por temas e subtemas, dentre os quais “desenvolvimento sustentável”.</p> <p>Apresenta períodos variados de acordo com o indicador selecionado.</p> <p>O tema ‘desenvolvimento sustentável’ organiza-se em dois subtemas: indicadores ambientais e indicadores sociais, que constam nos IDS.</p>	<p>Contemplam dados e indicadores para a escala nacional, grandes regiões e unidades da federação. Alguns indicadores abrangem a esfera municipal.</p>
	<p><i>Edições censitárias</i> (1991, 2000, 2010)</p> <p>Compilam informações sobre características urbanísticas do entorno dos domicílios, características da população, deslocamento, domicílios, educação, famílias, fecundidade, migração, nupcialidade, pessoas com deficiência, religião, rendimento, trabalho, trabalho infantil e indicadores sociais municipais.</p>	<p>Por meio da ferramenta <i>cidades@</i> é possível obter informações sobre um município específico e compará-lo com outros do estado.</p>
Fundação SEAD	<p><i>IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social</i></p> <p>Edições 2000/2002/2004/2006/2008/2010/2012. Cada edição bianual abrange os dados dos dois anos anteriores.</p> <p>Considera as dimensões riqueza municipal, longevidade e escolaridade.</p> <p>Classifica os municípios do estado de São Paulo em quatro grupos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grupo 1: elevado nível de riqueza e bons indicadores sociais; - Grupo 2: bons níveis de riqueza que não se refletem em indicadores sociais; - Grupo 3: níveis de riqueza baixo, com bons indicadores sociais para escolaridade e longevidade; - Grupo 4: baixa riqueza e níveis intermediários de riqueza ou longevidade. - Grupo 5: baixa riqueza, baixa escolaridade e baixa longevidade 	<p>Gera análise para escala do estado de São Paulo, regiões administrativas ou municípios, permitindo compará-los com a média da região ou outros municípios.</p>
	<p><i>IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social</i></p> <p>Edição: 2010/2000. Baseia-se em setores censitários.</p> <p>Considera duas dimensões de variáveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Socioeconômica (renda domiciliar per capita, rendimento médio da mulher responsável pelo domicílio, porcentagem de domicílios com renda 	<p>Gera análise para o estado de São Paulo e para municípios específicos.</p>

	<p>domiciliar de até meio salário mínimo, porcentagem de domicílios com renda domiciliar de até um quarto do salário mínimo, porcentagem de pessoas responsáveis pelo domicílio alfabetizadas);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Demográfica (porcentagem de pessoas responsáveis de 10 a 29 anos, porcentagem de mulheres responsáveis de 10 a 29 anos, idade média das pessoas responsáveis, porcentagem de crianças de 0 a 5 anos de idade) <p>Classifica os municípios do estado de São Paulo em grupos de vulnerabilidade social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grupo 1: Baixíssima vulnerabilidade - Grupo 2: Vulnerabilidade muito baixa - Grupo 3: Vulnerabilidade baixa - Grupo 4: Vulnerabilidade média - Grupo 5: Vulnerabilidade alta (urbano) - Grupo 6: Vulnerabilidade muito alta (aglomerados subnormais urbanos – favelas) - Grupo 7: Vulnerabilidade alta (rural) 	
	<p><i>Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM</i></p> <p>Séries estatísticas desde 1992. Edições de 2000/2005/2012.</p> <p>Contempla indicadores congregados de acordo com temas dos Objetivos do Milênio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Meta 1: Erradicar a extrema pobreza e fome (dados sobre população pobre e indigente de acordo com a cor, índice de hiato de pobreza, apropriação dos 20% mais pobres, pessoas com mais de 10 anos ocupadas e recebendo até 1 salário mínimo de renda do trabalho, taxa de participação de pessoas com 10 anos e mais, taxa de desemprego de pessoas com 10 anos e mais, taxa de desemprego de pessoas de 15 a 24 anos por sexo, proporção da renda do trabalho na massa da renda familiar e Índice Gini de renda familiar); - Meta 2: Universalizar a educação primária (frequência ao ensino fundamental das pessoas de 7 a 14 anos por quintil de renda familiar per capita, frequência ao ensino médio de pessoas de 15 a 17 anos por quintil da renda familiar per capita, taxa de alfabetização de pessoas de 15 a 24 anos); - Meta 3: Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres (dados da distribuição de pessoas de 18 a 24 anos por sexo, cor e anos de estudo; razão do número de mulheres e número de homens no ensino fundamental, médio e superior, por cor; razão da taxa de alfabetização de mulheres em relação ao de homens, por cor, entre 15 e 24 anos; taxa de participação de pessoas de 10 anos e mais, por sexo e cor; razão do rendimento médio do trabalho principal de pessoas com mais de 10 anos, 	<p>Dispõem informações para o Brasil, estado de São Paulo e outras Unidades da Federação, contemplando, portanto, as escalas nacional e estadual.</p>

<p>por cor e sexo);</p> <p>- Meta 4: Reduzir a mortalidade na infância (taxa de mortalidade infantil, componentes da mortalidade infantil, taxa de mortalidade em menores de 5 anos, mortalidade proporcional em menores de 1 ano por causas);</p> <p>- Meta 5: Melhorar a saúde materna (razão de mortalidade materna, proporção de mortes maternas por tipo de causas, taxa de mortalidade a cada 100 mil mulheres por neoplasias entre mulheres de 30 a 60 anos, proporção de partos realizados pelo SUS em comparação com o total no estado de São Paulo, proporção de partos cesáreos realizados pelo SUS em relação ao total de partos do SUS em São Paulo, proporção de partos cesáreos no total de partos de São Paulo, proporção de mortes maternas por diagnósticos, razão de exames citopatológicos cérvico vaginais, mães que tiverem sete ou mais consultas pré natal);</p> <p>- Meta 6: Combater HIV/AIDS, malária e outras doenças (taxa de incidência de AIDS a cada 100 mil habitantes, taxa de incidência de AIDS por faixa etária, taxa de mortalidade por AIDS por sexo e faixa etária, taxa de incidência de tuberculose a cada 100 mil habitantes e taxa de mortalidade por tuberculose);</p> <p>- Meta 7: Garantir a sustentabilidade ambiental (proporção de moradores em domicílios particulares permanentes com abastecimento de água em relação à população total, situação de domicílio (urbano e rural) e tipo de abastecimento; moradores em domicílios particulares permanentes em áreas rurais com água canalizada em pelo menos um cômodo do domicílio; proporção de moradores em domicílios particulares permanentes em relação à população total, por situação do domicílio e tipo do esgotamento sanitário; moradores em domicílios particulares permanentes por situação do domicílio e tipo de destino do lixo; ; moradores em domicílios particulares permanentes por situação do domicílio e forma de iluminação; domicílios particulares permanentes em áreas urbanas com condições adequadas de moradia; moradores em domicílios particulares permanentes em áreas urbanas na Região Metropolitana por tempo de deslocamento casa / trabalho);</p> <p>- Meta 8: Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (dados de domicílios particulares permanentes em relação a posse de telefone móvel celular ou fixo e posse de computador com e sem acesso à internet.</p>	

<p><i>Perfil Municipal do Seade</i></p> <p>Dados de anos variados de acordo com a disponibilidade da fonte. Baseia-se em informações do IBGE.</p> <p>Contempla informações resumidas dos municípios do estado de São Paulo, referente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Território e População (área, população, densidade demográfica, taxa geométrica de crescimento anual da população, grau de urbanização, índice de envelhecimento, população com menos de 15 anos, população com mais de 60 anos e razão de sexos); - Estatísticas vitais e de saúde (taxas de natalidade, de fecundidade geral, de mortalidade infantil, mortalidade na infância, de mortalidade da população entre 15 e 24 anos, de mortalidade da população de 60 anos a mais, mães adolescentes, mães que tiveram mais de sete consultas pré natal, partos cesáreos, nascimentos de baixo peso e gestação pré-termo); - Condições de vida (dimensões do IPRS, IDHM, renda per capita, domicílios particulares com renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo e de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo); - Habitação e Infraestrutura (nível de atendimento em relação à coleta de lixo, abastecimento de água e esgoto sanitário); - Educação (taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais, população de 18 a 24 anos com ensino médio completo); - Emprego e rendimento (participação de empregos formais por setores no total de empregos formais – agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura; indústria; construção; comércio atacadista, varejista e reparação de veículos automotores e motocicletas; serviços -; rendimento médio dos empregos formais por setores; rendimento médio do total dos empregos formais); - Economia (PIB, PIB per capita, participação do PIB do estado, participação da agropecuária no total do valor adicionado, participação da indústria no total do valor adicionado, participação dos serviços no total do valor adicionado e participação nas exportações do estado). 	<p>Dados municipais, comparados aos dados da região de governo do município e da média do estado de São Paulo.</p>
<p><i>IMP - Informações dos Municípios Paulistas</i></p> <p>Reúne índices e informações para períodos variados de acordo com a disponibilidade do tema selecionado para o município.</p> <p>As informações estão agrupadas para os temas:</p>	<p>Contempla séries históricas de índices sobre o estado de São Paulo, regiões de governo, regiões administrativas, regiões metropolitanas e municípios do estado.</p>

	<p>Agropecuária e Produção Florestal; Caracterização do território; Características pessoais; Comércio exterior; Condições de Vida; Educação; Eleições; Energia; Esporte; Finanças públicas estaduais e municipais; Gestão municipal; Habitação; Indústria; Instituições financeiras; Justiça e segurança; Meio ambiente; População e estatísticas vitais; Produto e renda; Renda e rendimento; Saneamento; Saúde; Trabalho; Transporte; e Censo demográfico de 2010.</p>	
	<p>PCV – Pesquisa da Condição de Vida Edição 2006</p> <p>Dados sobre condições de pobreza em áreas urbanas, organizados em temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programas de transferência de renda; - Demografia; - Escolaridade; - Mercado de trabalho; - Características das famílias; - Condições habitacionais; - Acesso a equipamentos e redes de serviços públicos; - Acesso e utilização de serviços de saúde. 	<p>Abrange dados para a escala do estado de São Paulo, regiões metropolitanas e regiões administrativas.</p>
IPEA	<p><i>Ipeadata</i> – base de dados do Ipea</p> <p>As séries de dados abrangem períodos variados.</p> <p>As informações da base de dados do Ipea estão organizadas em três grandes grupos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Macroeconômico: dados econômicos e financeiros do Brasil, em séries anuais, mensais e diárias na mesma unidade monetária. - Regional: dados econômicos, demográficos e geográficos para estados, municípios, regiões administrativas e bacias hidrográficas. Os temas disponibilizados para este grupo de dados são: agropecuária; comércio exterior; consumo e vendas; contas nacionais; eleições; emprego; estoque de capital; finanças públicas; dados geográficos; moeda e crédito; população; preços; produção; renda; segurança pública; transporte; e vendas. - Social: dados e indicadores sobre distribuição de renda, pobreza, educação, saúde, previdência social e segurança pública. Os temas agregados por este grupo de dados são: assistência social; demografia; desenvolvimento humano; educação; habitação; mercado de trabalho; renda e saúde. 	<p>Dados do grupo “macroeconômico” aplicados à escala Brasil. Dados do grupo “regional e social” podem ser levantados para a escala de municípios e permite compará-los com outros municípios do estado.</p>
	<p><i>Sistema de informações sobre o mercado de trabalho no setor de turismo</i> do IPEA.</p>	<p>Dados sobre o mercado de trabalho no turismo no Brasil e nas cinco grandes regiões.</p>

	<p>Pesquisas e estudos para diferentes anos.</p> <p>Dados sobre a mão de obra ocupada nas atividades características do turismo – ACTs* – acerca de sua evolução, estoque, formalidade, perfil e contribuição para a formação da renda nacional.</p> <p>*Obs.: As ACTs consideradas pelo sistema de informações do IPEA compreendem atividades de alojamento, agenciamento de viagens, transportes, aluguel de transportes, auxiliar de transportes, alimentação e cultura e lazer.</p>	
	<p><i>Sistema de Indicadores de Percepção Social</i></p> <p>Edições 2010/2011, 2011/2012 e 2013/2014</p> <p>Dados primários procedentes de pesquisa domiciliar presencial para captar a percepção das famílias sobre políticas públicas implementadas pelo Estado.</p> <p>Os indicadores de percepção social abrangem os seguintes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2010/2011: Justiça, Segurança Pública, Educação, Trabalho e renda, Direitos do trabalhador, Saúde, Mobilidade Urbana, Bancos (exclusão e serviços). Igualdade de gênero, cultura. - 2011/2012: Segurança Pública, Trabalho e tempo livre, percepção dos trabalhadores sobre intensidade e exigências no ambiente de trabalho, mobilidade urbana, assistência social e defesa nacional. - 2013/2014: Tolerância social à violência contra mulheres; Serviço de telecomunicação. 	<p>Aborda considerações para a escala Brasil e regiões.</p>
	<p><i>Índice de expectativas das famílias</i></p> <p>As edições contemplam os anos 2010/2011/2012.</p> <p>Levantamento mensal sobre as expectativas das famílias brasileiras acerca de cinco dimensões:</p> <ul style="list-style-type: none"> - expectativa sobre a situação econômica nacional; - percepção sobre a condição financeira passada e a expectativa sobre a condição futura; - expectativa sobre decisões de consumo; - expectativa sobre endividamento e condições de quitação de dívidas e contas atrasadas; - expectativa sobre o mercado de trabalho, especialmente nos quesitos segurança na ocupação e sentimento de melhora profissional futura. 	<p>Aborda considerações para a escala Brasil e cinco grandes regiões.</p>
Ministério do Turismo	<p><i>Estatísticas e indicadores do turismo no Brasil.</i></p> <p>Dados para períodos variados.</p> <p>Abrangem dados sobre desembarques internacionais no país, desembarques domésticos, variação da receita cambial do turismo, evolução das linhas de crédito e financiamento para o setor por instituição financeira, faturamento de empresas de setores do</p>	<p>Dados macroeconômicos do turismo no mundo, no Brasil, em regiões e em unidades da federação que dispõem de sistemas de informações ou estatísticas turísticas.</p>

	<p>turismo, distribuição da demanda turística internacional por países emissores.</p> <p>Estados e municípios que dispõem de observatórios do turismo também compilam dados para sua área de abrangência.</p> <p>As estatísticas básicas de turismo são um documento que reúne dados sobre o turismo mundial, fluxo receptivo internacional e receita gerada pela atividade por regiões do mundo, ilustrando comparativo com a realidade brasileira. O documento contempla, ainda, dados sobre o turismo no Brasil, a exemplo das chegadas internacionais no país por regiões emissores ao longo dos anos, receita e despesa cambial, movimento nos aeroportos do país, equipamentos e prestadores de serviços turísticos cadastrados por regiões do país, indicadores de desempenho de setores do turismo e resultados econômicos, como a conta do turismo para o período 2000-2012 e montante disponível de crédito para o setor por instituições financeiras federais.</p>	
	<p><i>Anuário estatístico</i></p> <p>Informações monitoram principalmente o fluxo internacional de turismo no país desde 2004.</p> <p>Compilação de dados anuais sobre a chegada de turistas internacionais por polos de emissão, vias de acesso, residência permanente, perfil, movimentação de passageiros e resultados econômicos.</p>	<p>Dados sobre o turismo para a escala Brasil e grandes regiões do país.</p>
	<p><i>Boletim de desempenho econômico do turismo</i></p> <p>Edições trimestrais, desde 2004.</p> <p>Dados da conjuntura econômica do turismo no país por meio de pesquisa conduzida junto a empresários do setor (meios de hospedagem, agências de viagem, operadoras de receptivo, organizadoras de eventos, transporte aéreo, empresas aéreas e parques temáticos). Busca avaliar as perspectivas do empresariado no passado recente, atual e perspectivas de desempenho para o próximo trimestre.</p>	<p>Dados sobre o turismo no país e por setores para a escala Brasil.</p>
	<p><i>Pesquisa anual da conjuntura econômica do turismo</i></p> <p>Anual, dados desde 2005.</p> <p>Levantamento qualitativo e quantitativo sobre o cenário econômico do turismo no país a partir das perspectivas dos cinquenta principais executivos do setor. Elabora relatórios setoriais (agências de viagens, locadoras de automóveis, meios de hospedagem, operadoras de turismo, operadoras de</p>	<p>Dados para escala Brasil.</p>

	eventos, promotores de feiras, transporte aéreo, transporte rodoviário e turismo receptivo).	
	<p>IBGE – Pesquisa de serviços de hospedagem Edição 2011</p> <p>Dados sobre a quantidade e estabelecimentos de hospedagem para capitais, regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento. Os dados da pesquisa buscam caracterizar e mensurar a capacidade de hospedagem nestes recortes geográficos, em termos de numero de unidades habitacionais e leitos, considerando-se os diferentes tipos e categorias de estabelecimentos de hospedagem.</p>	Dados sobre capitais, regiões metropolitanas e de desenvolvimento integrado.
	<p>IBGE – Economia do turismo</p> <p>Dados de 2003 a 2009.</p> <p>As informações relativas às atividades relacionadas ao turismo baseiam-se nos dados do Sistema de Contas Nacionais. A pesquisa economia do turismo compila agregados macroeconômicos das atividades características do turismo, sua estrutura, indicadores (valor adicionado bruto, rendimentos e ocupações) e participação na economia do país.</p>	Dados e indicadores para a escala Brasil.

*Nota: Levantamento realizado na fase inicial da pesquisa, correspondente ao ano de 2013. Portanto, edições mais recentes podem não estar contempladas neste quadro resumo.

APÊNDICE H – Cronologia de criação dos municípios estâncias do estado de São Paulo

Município estância	Categoria*	Ato normativo/ano**	
Águas da Prata	Hidromineral	Lei 5091	1986
Águas de Lindoia	Hidromineral	Lei 5091	1986
Água de Santa Bárbara	Hidromineral	Lei 5091	1986
Águas de São Pedro	Hidromineral	Lei 5091	1986
Amparo	Hidromineral	Lei 5091	1986
Analândia	Climática	Lei 9450	1966
Aparecida	Turística	Lei 1808	1978
Atibaia	Climática	Lei 5091	1986
Avaré	Turística	Lei 11162	2002
Bananal	Turística	Lei 5519	1987
Barra Bonita	Turística	Lei 2109	1979
Batatais	Turística	Lei 8993	1994
Bertioga	Balneária	Lei 8512	1993
Bragança Paulista	Climática	Lei 8389	1964
Brotas	Turística	Lei 15535	2014
Caconde	Climática	Lei 9275	1966
Campos do Jordão	Climática	Lei 5091	1986
Campos Novos Paulista	Climática	Lei 3315	1955
Cananeia	Balneária	Lei 163	1948
Caraguatatuba	Balneária	Lei 38	1947
Cunha	Climática	Lei 182	1948
Eldorado	Turística	Lei 9174	1995
Embu das Artes	Turística	Lei 2165	1979
Guaratinguetá	Turística	Lei 15537	2014
Guarujá	Balneária	Lei 163	1948
Holambra	Turística	Lei 9955	1998
Ibirá	Hidromineral	Lei 5091	1986
Ibitinga	Turística	Lei 8199	1992
Ibiúna	Turística	Lei 10537	2000
Igaraçu do Tietê	Turística	Lei 8980	1994
Iguape	Balneária	Lei 163	1948
Ilha Bela	Balneária	Lei 163	1948
Ilha Comprida	Balneária	Lei 9072	1995
Ilha Solteira	Turística	Lei 10536	2000
Itanhaém	Balneária	Lei 163	1948
Itu	Turística	Lei 2130	1979
Joanópolis	Turística	Lei 10759	2001
Lindoia	Hidromineral	Lei 5091	1986
Mongaguá	Balneária	Lei 1482	1977
Monte Alegre do Sul	Hidromineral	Lei 5091	1986
Morungaba	Climática	Lei 8830	1994
Nuporanga	Climática	Lei 7373	1962

Olímpia	Turística	Lei 15536	2014
Paraguaçu Paulista	Turística	Lei 9496	1997
Paranapanema	Turística	Lei 10944	2001
Pereira Barreto	Turística	Lei 10538	2000
Peruíbe	Balneária	Lei 344	1974
Piraju	Turística	Lei 11198	2002
Poá	Hidromineral	Lei 5091	1986
Praia Grande	Balneária	Lei 2140	1979
Presidente Epitácio	Turística	Lei 6956	1990
Ribeirão Pires	Turística	Lei 10130	1998
Salesópolis	Turística	Lei 10769	2001
Salto	Turística	Lei 10360	1999
Santa Fé do Sul	Turística	Lei 11373	2003
Santa Rita do Passa Quatro	Climática	Lei 719	1950
Santo Antônio do Pinhal	Climática	Lei 9714	1967
Santos	Balneária	Lei 2139	1979
São Bento do Sapucaí	Climática	Lei 9700	1967
São José do Barreiro	Turística	Lei 10180	1998
São Luiz do Paraitinga	Turística	Lei 11197	2002
São Pedro	Turística	Lei 2163	1979
São Roque	Turística	Lei 6899	1990
São Sebastião	Balneária	Lei 163	1948
São Vicente	Balneária	Lei 1358	1977
Serra Negra	Hidromineral	Lei 5091	1986
Socorro	Hidromineral	Lei 5091	1986
Tremembé	Turística	Lei 8506	1993
Tupã	Turística	Lei 11383	2003
Ubatuba	Balneária	Lei 163	1948

Notas: *Categorias de estâncias (balneária, climática, hidromineral e turística) consideradas anteriormente à aprovação da lei n. 1.261/2015 que as classifica apenas como turísticas.

**Até o ano de 2010, considerado o levantamento cronológico realizado por Raimundo et al. (2010) junto ao Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM).

APÊNDICE I – Modelos empregados nos cenários do estudo

- *Cenários 1, 2 e 3:*

$$y = g0 + g1(pol) + g2(depois) + g3(pol*depois) + g4(urb) + g5(pop) + g6(analf) + g7(minf) + g8(dep) + g9(transf) + g10(recmun) + g11(perint) + \varepsilon$$

Em que:

y – indicadores de impacto descritos no Quadro 6;

gn , onde $n=1,2,3,\dots,11$ – coeficientes que estimam a magnitude de cada variável de controle descrita no Quadro 7;

ε – termo de erro associado, por conta de variáveis que podem estar omitidas na análise.

Cabe sublinhar, que no Cenário 3, a regressão acima foi ponderada com uma escala, de amplitude 1-5, inversamente proporcional à distância relativa de cada unidade de análise ao tratado mais próximo.

- *Cenário 4:*

$$y = g0 + g1(pol) + g2(urb) + g3(pop) + g4(analf) + g5(minf) + g6(dep) + g7(transf) + g8(recmun) + g9(perint) + \varepsilon$$

Em que:

y – indicadores de impacto descritos no Quadro 6;

gn , onde $n=1,2,3,\dots,9$ – coeficientes que estimam a magnitude de cada variável de controle descrita no Quadro 7;

ε – termo de erro associado, por conta de variáveis que podem estar omitidas na análise.

Também no Cenário 4, empregou-se a escala de distância relativa ao tratado mais próximo como ponderação do efeito de transbordamento.

- *Cenário 5:*

- Variáveis para o escore de propensão (*pscore*): *partserv*; *iss*; *uniserv*; *aliado*, conforme definidas no Quadro 9;
- Variável dependente no escore de propensão: política (*pol*), conforme definida no Quadro 8;
- Métodos de pareamento realizados: por vizinho mais próximo (*attnd*); por radar (*attr*); de kernel (*attk*); e por estratificação (*atts*).

APÊNDICE J - Questionário aplicado a gestores municipais de turismo nas estâncias paulistas

Pesquisa: dimensões do turismo no estado de São Paulo

Mais uma vez, agradecemos sua colaboração com esta pesquisa.

Nosso objetivo é desenvolver um estudo para melhor compreensão do desenvolvimento das políticas públicas de turismo e sua contribuição é relevante para nossa investigação e, em sentido, mais amplo, para a promoção do turismo como alternativa sustentável de desenvolvimento para municipalidades de São Paulo.

Ressaltamos que todas as informações terão finalidade acadêmica e confidencialidade garantida.

Obrigado por compartilhar seu tempo e conhecimento conosco.

Observação: *Obrigatório

1 Como percebe a importância do turismo para seu município? *
(escolha uma opção entre 1 e 5. Considere 1 uma importância muito baixa e 5 uma importância muito alta)

1	2	3	4	5		
muito baixa	<input type="radio"/>	muito alta				

2 Como avalia o engajamento e participação da sociedade (comunidade, empresários, poder público, instituições de pesquisa, associações profissionais e outros) para desenvolver o turismo em seu município? *
(escolha uma opção entre 1 e 5. Considere 1 uma participação muito baixa e 5 uma participação muito alta)

1	2	3	4	5		
muito baixa	<input type="radio"/>	muito alta				

3 Qual é o papel mais importante do turismo para seu município? Elenque as três principais opções: *
(elenque os TRÊS (03) objetivos de desenvolvimento do turismo que considera mais importante. Você pode, ainda, preencher outro objetivo não elencado, completando o espaço "outro")

<input type="checkbox"/>	gerar empregos
--------------------------	----------------

<input type="checkbox"/>	promover o empreendedorismo
<input type="checkbox"/>	preservação ambiental
<input type="checkbox"/>	aumentar a renda
<input type="checkbox"/>	diminuir desigualdades socioeconômicas
<input type="checkbox"/>	gerar crescimento econômico
<input type="checkbox"/>	contribuir para a urbanização
<input type="checkbox"/>	valorizar a cultura local
<input type="checkbox"/>	estimular outros negócios e setores econômicos
<input type="checkbox"/>	Outro: <input type="text"/>

4 O órgão de turismo de seu município possui dados e indicadores sobre o fluxo turístico na estância? *

<input type="radio"/>	sim
<input type="radio"/>	não (ir para a pergunta 5)

4.a Quais dos dados abaixo sobre o turismo em seu município estão disponíveis?

(selecione as opções que indicam os tipos de dados disponíveis sobre o turismo em seu município. Você poderá selecionar mais de uma opção nesta pergunta e, ainda, preencher a opção "outro" se necessário)

<input type="checkbox"/>	número de visitantes ao ano
<input type="checkbox"/>	receita estimada do turismo ao ano (em R\$)
<input type="checkbox"/>	empregos formais gerados pelo turismo
<input type="checkbox"/>	empregos informais gerados pelo turismo
<input type="checkbox"/>	número de empresas que atuam no setor de turismo no município
<input type="checkbox"/>	Outro: <input type="text"/>

5 Como avalia o volume de recursos* disponibilizados para o desenvolvimento do turismo em seu município? *

(*recursos se referem aos recursos provenientes do fundo de melhoria das estâncias. Escolha uma opção entre 1 e 5. Considere 1 recursos insuficientes e 5 recursos que excedem as necessidades do município)

	1	2	3	4	5	
insuficiente	<input type="radio"/>	mais do que necessário				

6 Como seu município emprega os recursos repassados para o turismo? *

(selecione as opções que indicam como os recursos destinados às estâncias são usados em seu município. Você pode, ainda, indicar outros destinos destes recursos selecionando a opção "outro")

- projetos de turismo
- obras de infraestrutura básica
- programas de desenvolvimento do turismo
- obras de infraestrutura turística
- Outro:

7 Qual é a estimativa do percentual destinado a cada tipo de uso dos recursos repassados ao turismo em seu município que foram citados na questão anterior?
*

(para cada linha, busque estimar o percentual de recursos destinados. Aqui, é necessário selecionar uma opção em cada uma das linhas)

8 Como avalia o suporte institucional e técnico que seu município recebe do governo do estado para desenvolver o turismo? *

(escolha uma opção entre 1 e 5. Considere 1 um suporte muito ruim e 5 um suporte muito bom)

	1	2	3	4	5	
muito ruim	<input type="radio"/>	muito bom				

9 Quais são os principais desafios que seu município enfrenta para desenvolver o turismo? Elenque as três principais alternativas: *

(elenque os TRÊS (03) maiores desafios que considera existir para desenvolver o turismo em seu município. Você pode, ainda, indicar outro desafio não elencado, selecionando e preenchendo a opção "outro")

<input type="checkbox"/>	disponibilidade de recursos
<input type="checkbox"/>	apoio institucional do estado
<input type="checkbox"/>	falta de canais de participação
<input type="checkbox"/>	empreendedorismo e inovação insuficientes
<input type="checkbox"/>	falta de interesse dos envolvidos
<input type="checkbox"/>	corpo técnico reduzido ou inexistente
<input type="checkbox"/>	falta de informações, dados e métodos para desenvolver projetos
<input type="checkbox"/>	pouca importância dada à atividade turística
<input type="checkbox"/>	articulação precária com outras instituições do município
<input type="checkbox"/>	Outro: <input type="text"/>

Seu nome
(opcional e confidencial)

Sua posição no órgão em que atua *

Órgão que representa *

Município que representa *

TERMO DE PESQUISA *

Esta pesquisa está sendo dirigida a instituições que de alguma forma se relacionam com as políticas de turismo em municípios de São Paulo, como secretarias, departamentos, associações e conselhos nas escalas estadual e municipal. Gostaríamos de esclarecer que sua participação é voluntária e não gera custos àqueles que possam contribuir com a pesquisa, da mesma maneira que não há contrapartidas pela participação. Também é importante ressaltar que todos os dados e informações, bem como a identidade de todos os que têm colaborado com esta investigação são de uso exclusivo para uma pesquisa científica e, portanto, tem a confidencialidade de sua identidade garantida e emprego restrito aos objetivos deste estudo, garantindo que não serão disseminados por outros meios ou com outra finalidade a não ser acadêmica. Em tempo, registramos que esta fase da pesquisa consiste essencialmente na consulta de dados e informações a respeito da atividade turística nos municípios estâncias que as instituições estaduais e municipais podem ter registro. Por fim, cabe registrar que as informações que a conclusão de estudo demanda são de natureza pública e, portanto, não requerem, em princípio, processos custosos e complexos de autorização. Ao contrário, a pesquisa demanda informações que tendem a ser de fácil acesso aos membros desta Instituição, cujo contato aqui é solicitado por uma questão de agilidade e qualidade das informações.



Ciente

APÊNDICE K - Resultados Cenário 1

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collico	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.805	0.312	0.253	0.361	0.309	0.810	0.808	0.673	0.765	0.508	0.256	0.972	0.105	0.339	0.145	0.951
adj r-squared	0.792	0.267	0.203	0.318	0.263	0.797	0.796	0.651	0.749	0.476	0.207	0.970	0.046	0.295	0.089	0.948
variáveis																
pol	-1.12	0.005	-0.21	-0.37	0.41	-0.12	-5.13	5.53	-1.82	0.82	0.13	0.002	-3.45	1.59	0.37	2125.26
urb	-0.09 *	0.000	-0.02	0.02	-0.02	0.87	0.50 *	1.20	0.12 *	-0.16 *	-0.03 *	0.000	0.05	0.06 *	0.01	105.11
pop	-3.03	-0.018	-2.01	0.52	-0.94	-10.82	4.15	-76.07	-1.33	1.38	0.38	0.002	0.62	0.66	0.81	47012.05 *
analf	0.79 *	-0.001	-0.06	0.05	-0.04	-6.52 *	-0.49	-22.71 *	-0.60 *	-0.87 *	0.01	-0.006 *	1.32	-0.04	-0.01	334.13
minf	0.84 *	0.001	0.09	-0.03	0.08	-5.06 *	-1.04	-14.16	-0.53 *	-0.59 *	0.06	-0.004 *	0.73	0.05	0.03	19.53
dep	0.39 *	0.001	0.05	-0.09 *	0.10	-9.01 *	-3.32 *	-22.00 *	-0.34 *	0.03	0.01	-0.002 *	0.23	0.45 *	0.04	-177.95
transf	8.20 *	0.058 *	6.27 *	-1.82	3.29	-91.24	-44.77 *	-86.64	2.89	-2.67	-0.66	-0.003	-4.95	-0.72	-0.80	27915.80 *
recmun	0.01	0.000	0.00	0.00	0.00	0.49 *	0.07 *	1.43 *	-0.01	0.00	0.00	0.000	0.01	0.00	0.00	43.30 *
perint	0.28	-0.001	-0.17	0.00	-0.02	-4.16	-1.40	-15.50	-0.22	-0.03	0.06	-0.001	1.06	0.35	0.26 *	1153.04 *
depois	7.09 *	-0.047 *	-5.61 *	1.25	-2.34	-61.33	2.47	-358.34 *	-13.50 *	-4.09	2.23 *	0.103 *	20.72	12.72 *	0.29	530.91
pol*depois	-1.28	0.032	4.19	-0.57	1.12	121.14 **	27.42	446.13	4.40 *	-0.88	-1.11	0.020	-13.36	-6.99	-2.93 **	-14089.53
const	-29.60 *	0.452 *	39.28 *	16.19 *	8.40	1182.07 *	300.74 *	3316.17 *	127.82 *	130.15 *	0.41	0.795 *	10.75	-24.32 *	-3.66	-6233.86
n. observ	178															

Regressões robustas:

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collico	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.805	0.312	0.253	0.361	0.309	0.810	0.808	0.673	0.765	0.508	0.256	0.972	0.105	0.339	0.145	0.951
adj r-squared																
variáveis																
pol	-1.12	0.005	-0.21	-0.37	0.41	-0.12	-5.13	5.53	-1.82	0.82	0.13	0.002	-3.45	1.59	0.37	2125.26
urb	-0.09	0.000	-0.02	0.02	-0.02	0.87	0.50 *	1.20	0.12 *	-0.16 *	-0.03 *	0.000	0.05	0.06 *	0.01	105.11 *
pop	-3.03 *	-0.018	-2.01	0.52	-0.94	-10.82	4.15	-76.07	-1.33	1.38	0.38 *	0.002	0.62	0.66	0.81	47012.05 *
analf	0.79 *	-0.001	-0.06	0.05	-0.04	-6.52 *	-0.49	-22.71 *	-0.60 *	-0.87 *	0.01	-0.006 *	1.32	-0.04	-0.01	334.13
minf	0.84 *	0.001	0.09	-0.03	0.08	-5.06 *	-1.04 *	-14.16 *	-0.53 *	-0.59 *	0.06	-0.004 *	0.73	0.05	0.03	19.53
dep	0.39 *	0.001	0.05	-0.09 *	0.10	-9.01 *	-3.32 *	-22.00 *	-0.34 *	0.03	0.01	-0.002 *	0.23	0.45 *	0.04	-177.95
transf	8.20 *	0.058 *	6.27 *	-1.82 *	3.29 *	-91.24	-44.77 *	-86.64	2.89	-2.67	-0.66	-0.003	-4.95	-0.72	-0.80	27915.80 *
recmun	0.01 *	0.000 *	0.00	0.00 *	0.00 *	0.49 *	0.07 *	1.43 *	-0.01 *	0.00	0.00	0.000	0.01	0.00	0.00	43.30
perint	0.28 *	-0.001	-0.17	0.00	-0.02	-4.16	-1.40	-15.50	-0.22	-0.03	0.06	-0.001	1.06	0.35	0.26	1153.04
depois	7.09 *	-0.047 *	-5.61 *	1.25	-2.34	-61.33	2.47	-358.34 *	-13.50 *	-4.09	2.23 *	0.103 *	20.72	12.72 *	0.29	530.91
pol*depois	-1.28	0.032	4.19	-0.57	1.12	121.14	27.42	446.13	4.40 *	-0.88	-1.11	0.020	-13.36	-6.99	-2.93 **	-14089.53 *
const	-29.60 *	0.452 *	39.28 *	16.19	8.40	1182.07 *	300.74 *	3316.17 *	127.82 *	130.15 *	0.41	0.795 *	10.75	-24.32 *	-3.66	-6233.86
n. observ	178															

Legenda: * significativo a 5%; ** significativo a 10%. Nota: para notação das variáveis da primeira coluna, ver Quadros 7 e 8; para notação dos indicadores de impacto, ver Quadro 6. Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE L - Resultados Cenário 2

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguauenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.653	0.210	0.173	0.227	0.176	0.613	0.704	0.440	0.534	0.379	0.145	0.948	0.029	0.258	0.133	0.998
adj r-squared	0.650	0.202	0.165	0.220	0.169	0.610	0.701	0.435	0.529	0.373	0.137	0.947	0.020	0.251	0.125	0.998
variáveis																
pol	-9.36 *	0.018	-0.04	-1.31 *	1.28	57.36	-0.60	188.22	8.10 *	7.06 *	-0.32	0.075 *	15.75	1.13	0.32	5763.60
urb	0.00	0.000	0.01	0.00	0.01	0.16	0.01	0.51	0.00	-0.02	0.00	0.000	0.01	0.00	0.01	-39.36
pop	-0.67	0.008 *	0.39	-0.42 *	0.29	17.89 *	-1.35	58.72 *	0.47	-0.34	0.17	0.007 *	1.05	1.00 *	0.94 *	28410.96 *
analf	0.51 *	0.000	0.10	0.05	-0.02	-0.73	0.49	-2.86	-0.63 *	-0.76 *	0.00	-0.006 *	-0.92	0.06	0.00	-312.86
minf	1.08 *	0.000	0.00	0.00	0.05	-12.58 *	-2.60 *	-36.80 *	-0.67 *	-0.33 *	0.08 *	-0.005 *	0.13	0.08	0.03	-105.54
dep	0.51 *	0.001 *	0.09 *	-0.08 *	0.10 *	-9.69 *	-3.19 *	-23.48 *	-0.50 *	-0.26 *	0.15 *	-0.003 *	0.77 *	0.31 *	-0.05 *	193.66
transf	0.30	0.021 *	1.42 *	-0.99 *	1.02 *	27.74 *	-7.69 *	125.44 *	0.53	-0.75	0.28	0.009 *	-2.24	1.65 *	1.95 *	16184.84 *
recmun	0.00	0.000 *	0.00	0.00 *	0.00	-0.05	0.01	-0.17	0.00	0.00	0.00	0.000 *	0.00	0.00 *	0.00 *	189.70 *
perint	0.17	-0.001	-0.18	0.02	-0.04	-2.06	-0.76	-10.28	-0.16	-0.13	0.05	-0.001 *	0.83	0.40	0.27 *	1053.27
depois	5.20 *	-0.038 *	-3.96 *	1.17 *	-1.79 *	-52.51 *	4.27	-296.18 *	-10.81 *	-3.22 *	3.35 *	0.116 *	17.84 *	10.32 *	-0.77 *	-2056.47
pol*depois	6.07	0.029	4.02	-0.42	0.83	26.00	4.94	183.66	-3.19	-1.78	0.19	-0.022	-26.61	-6.36 **	-3.50 **	-14870.74
const	-38.96 *	0.410 *	34.39 *	17.85 *	5.77 *	1354.47 *	358.98 *	3620.97 *	140.57 *	121.93 *	-10.48 *	0.823 *	14.45	-12.72 *	2.18 *	-7073.78
n. observ	1164															

Regressões robustas:

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguauenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.653	0.210	0.173	0.227	0.176	0.613	0.704	0.440	0.534	0.379	0.145	0.948	0.029	0.258	0.133	0.998
adj r-squared																
variáveis																
pol	-9.36 *	0.018	-0.04	-1.31 *	1.28	57.36 *	-0.60	188.22 *	8.10 *	7.06 *	-0.32	0.075 *	15.75	1.13	0.32	5763.60 *
urb	0.00	0.000	0.01	0.00	0.01	0.16	0.01	0.51	0.00	-0.02	0.00	0.000	0.01	0.00	0.01 *	-39.36
pop	-0.67 *	0.008 *	0.39	-0.42 *	0.29	17.89	-1.35	58.72	0.47 *	-0.34 *	0.17 *	0.007 *	1.05	1.00 *	0.94 *	28410.96 *
analf	0.51 *	0.000	0.10	0.05	-0.02	-0.73	0.49	-2.86	-0.63 *	-0.76 *	0.00	-0.006 *	-0.92	0.06	0.00	-312.86 *
minf	1.08 *	0.000	0.00	0.00	0.05	-12.58 *	-2.60 *	-36.80 *	-0.67 *	-0.33 *	0.08 *	-0.005 *	0.13	0.08	0.03	-105.54
dep	0.51 *	0.001 *	0.09 *	-0.08 *	0.10	-9.69 *	-3.19 *	-23.48 *	-0.50 *	-0.26 *	0.15 *	-0.003 *	0.77 *	0.31 *	-0.05 *	193.66
transf	0.30	0.021 *	1.42 *	-0.99 *	1.02 *	27.74	-7.69 *	125.44	0.53	-0.75 *	0.28 *	0.009 *	-2.24	1.65 *	1.95 *	16184.84
recmun	0.00	0.000	0.00	0.00 *	0.00	-0.05	0.01	-0.17	0.00	0.00	0.00	0.000 *	0.00	0.00 *	0.00	189.70 *
perint	0.17	-0.001	-0.18	0.02	-0.04	-2.06	-0.76	-10.28	-0.16	-0.13	0.05	-0.001 *	0.83	0.40	0.27 *	1053.27 *
depois	5.20 *	-0.038 *	-3.96 *	1.17 *	-1.79 *	-52.51 *	4.27	-296.18 *	-10.81 *	-3.22 *	3.35 *	0.116 *	17.84 *	10.32 *	-0.77 *	-2056.47
pol*depois	6.07 *	0.029	4.02	-0.42	0.83	26.00	4.94	183.66	-3.19	-1.78	0.19	-0.022	-26.61	-6.36	-3.50	-14870.74
const	-38.96 *	0.410 *	34.39 *	17.85 *	5.77 *	1354.47 *	358.98 *	3620.97 *	140.57 *	121.93 *	-10.48 *	0.823	14.45	-12.72 *	2.18 *	-7073.78
n. observ	1164															

Legenda: * significativo a 5%; ** significativo a 10%. Nota: para notação das variáveis da primeira coluna, ver Quadros 7 e 8; para notação dos indicadores de impacto, ver Quadro 6. Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE M – Resultados Cenário 3

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguauenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.687	0.235	0.196	0.250	0.192	0.648	0.705	0.475	0.596	0.398	0.197	0.950	0.035	0.256	0.137	0.999
adj r-squared	0.685	0.232	0.193	0.247	0.188	0.646	0.703	0.473	0.594	0.395	0.193	0.950	0.031	0.253	0.133	0.999
variáveis																
pol	-8.32 *	0.043 *	2.48 *	-2.27 *	3.07 *	57.78 *	-8.41	245.25 *	8.04 *	8.71 *	-0.50	0.074 *	14.16 *	1.42	0.35	4086.85
urb	0.01	0.000	0.01	0.00	0.01	0.13	0.01	0.42	0.00	-0.03 *	0.00	0.000 *	0.02	0.00	0.00	-35.06 *
pop	-0.83 *	0.016 *	1.10 *	-0.77 *	0.75 *	44.16 *	0.25	154.81 *	0.53	-0.59 *	0.28 *	0.011 *	0.18	1.27 *	0.89 *	26862.37 *
analf	0.39 *	-0.001	-0.02	0.09 *	-0.11	0.21	1.12 *	-2.79	-0.56 *	-0.87 *	-0.01	-0.005 *	-0.86 *	0.05	-0.01	-210.08
minf	1.16 *	0.000	0.03	-0.02	0.09 *	-11.74 *	-2.59 *	-33.33 *	-0.78 *	-0.39 *	0.12 *	-0.005 *	0.11	0.04	0.01	-119.26
dep	0.52 *	0.001 *	0.09 *	-0.08 *	0.09 *	-8.50 *	-2.99 *	-20.09 *	-0.57 *	-0.26 *	0.19 *	-0.003 *	0.71 *	0.33 *	-0.02 *	73.66
transf	-0.09	0.036 *	2.71 *	-1.62 *	1.84 *	76.85 *	-4.46	303.09 *	0.66	-1.21 *	0.49 *	0.016 *	-3.44	2.22 *	1.79 *	15038.38 *
recmun	0.00	0.000 *	0.00	0.00	0.00	-0.17 *	0.00	-0.61 *	0.00	0.00 *	0.00	0.000 *	0.00	-0.01 *	0.00	196.10 *
perint	0.16 *	-0.002	-0.17	0.04	-0.07	-3.97	-0.76	-16.34	-0.19 *	-0.14	0.02	-0.001 *	0.19	0.32 *	0.13 *	925.35 *
depois	4.78 *	-0.040 *	-4.25 *	1.17 *	-1.87 *	-22.00	10.64 *	-214.12 *	-12.10 *	-3.74 *	4.20 *	0.115 *	18.73 *	10.05 *	-0.53 *	-3626.50 *
pol*depois	5.91	0.018	2.63	-0.11	0.11	52.96	9.32	243.17	-3.24 *	-2.79	0.80	-0.026 **	-19.12	-5.47 *	-1.91 *	-13772.89 *
const	-40.29 *	0.397 *	33.62 *	18.36 *	5.61 *	1239.26 *	340.75 *	3274.00 *	146.77 *	124.62 *	-14.08 *	0.818 *	15.74	-12.48 *	0.97 *	529.68
n. observ	2442															

Regressões robustas:

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguauenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsubn	consres
r-squared	0.687	0.235	0.196	0.250	0.192	0.648	0.705	0.475	0.596	0.398	0.197	0.950	0.035	0.256	0.137	0.999
adj r-squared																
variáveis																
pol	-8.32 *	0.043 *	2.48 *	-2.27 *	3.07 *	57.78 *	-8.41	245.25 *	8.04 *	8.71 *	-0.50	0.074 *	14.16 *	1.42	0.35	4086.85 *
urb	0.01	0.000	0.01	0.00	0.01	0.13	0.01	0.42	0.00	-0.03 *	0.00	0.000 *	0.02	0.00	0.00	-35.06 *
pop	-0.83 *	0.016 *	1.10 *	-0.77 *	0.75 *	44.16 *	0.25	154.81 *	0.53	-0.59 *	0.28 *	0.011 *	0.18	1.27 *	0.89 *	26862.37 *
analf	0.39 *	-0.001	-0.02	0.09 *	-0.11 *	0.21	1.12 *	-2.79	-0.56 *	-0.87 *	-0.01	-0.005 *	-0.86 *	0.05	-0.01	-210.08 *
minf	1.16 *	0.000	0.03	-0.02	0.09 *	-11.74 *	-2.59 *	-33.33 *	-0.78 *	-0.39 *	0.12 *	-0.005 *	0.11	0.04	0.01	-119.26
dep	0.52 *	0.001 *	0.09 *	-0.08 *	0.09 *	-8.50 *	-2.99 *	-20.09 *	-0.57 *	-0.26 *	0.19 *	-0.003 *	0.71 *	0.33 *	-0.02	73.66
transf	-0.09	0.036 *	2.71 *	-1.62 *	1.84 *	76.85 *	-4.46	303.09 *	0.66	-1.21 *	0.49 *	0.016 *	-3.44	2.22 *	1.79 *	15038.38
recmun	0.00 *	0.000	0.00	0.00	0.00	-0.17 *	0.00	-0.61 *	0.00	0.00 *	0.00	0.000 *	0.00	-0.01 *	0.00	196.10 *
perint	0.16 *	-0.002	-0.17	0.04	-0.07	-3.97	-0.76	-16.34	-0.19 *	-0.14	0.02	-0.001 *	0.19	0.32 *	0.13 *	925.35 *
depois	4.78 *	-0.040 *	-4.25 *	1.17 *	-1.87 *	-22.00	10.64 *	-214.12 *	-12.10 *	-3.74 *	4.20 *	0.115 *	18.73 *	10.05 *	-0.53 *	-3626.50 *
pol*depois	5.91 *	0.018	2.63	-0.11	0.11	52.96	9.32	243.17	-3.24 *	-2.79	0.80	-0.026 *	-19.12	-5.47 *	-1.91 *	-13772.89 *
const	-40.29 *	0.397 *	33.62 *	18.36 *	5.61 *	1239.26 *	340.75 *	3274.00 *	146.77 *	124.62 *	-14.08 *	0.818 *	15.74	-12.48 *	0.97 *	529.68 *
n. observ	2442															

Legenda: * significativo a 5%; ** significativo a 10%. Nota: para notação das variáveis da primeira coluna, ver Quadros 7 e 8; para notação dos indicadores de impacto, ver Quadro 6. Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE N – Resultados Cenário 4

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsuhn	consres
r-squared	0.520	0.178	0.130	0.233	0.183	0.534	0.576	0.415	0.313	0.107	0.139	0.640	0.012	0.237	0.317	0.999
adj r-squared	0.517	0.172	0.124	0.227	0.177	0.531	0.573	0.411	0.308	0.101	0.133	0.638	0.005	0.232	0.312	0.999
variáveis																
pol	2.83 *	0.041 *	3.87 *	-1.84 *	2.16 *	178.26 *	17.37 *	637.14 *	0.79	-0.08	0.30	0.026 *	1.58	-1.03	1.15 *	1994.39
urb	0.01	0.000	-0.01	0.00	0.00	-0.21	-0.07	-0.81	-0.01	0.00 *	0.00	0.000	-0.03	-0.01	0.00	-29.94
pop	-1.41 *	-0.025 *	-1.83 *	1.30 *	-2.05 *	-47.22 *	16.05 *	-240.98 *	1.06	0.12	-0.47 *	0.001	-6.42	-2.05 *	-3.37 *	98779.57 *
analf	0.02	-0.003	-0.26	0.11 *	-0.14	-18.37 *	-2.94 *	-59.42 *	0.13	-0.01	-0.02	-0.004 *	-1.37	0.28	-0.12 *	-996.37 *
minf	0.44 *	-0.005 *	-0.50 *	0.17 *	-0.25 *	-31.10 *	-5.20 *	-100.26 *	-0.36 *	-0.01	0.03	-0.007 *	0.75	0.27 *	0.05	388.83 *
dep	0.77 *	0.003 *	0.17 *	-0.16 *	0.16 *	-16.97 *	-6.17 *	-38.68 *	-0.57 *	-0.04 *	0.10 *	-0.003 *	0.09	0.53 *	-0.06 *	472.70 *
transf	5.09 *	0.083 *	5.96 *	-4.05 *	5.04 *	76.24 *	-50.85 *	472.83 *	-0.74	-0.52 *	1.07 *	0.007	2.37	6.93 *	8.53 *	-83712.24 *
recmun	0.00	0.000	0.00	0.00	0.00 *	0.10 *	0.00	0.40 *	0.00	0.00	0.00	0.000	0.02	0.00	0.00	71.90 *
perint	-0.01	0.000	0.01	0.00	0.01	-1.21	-0.26	-3.84	-0.10 *	0.00	0.01	0.000	-0.01	0.05	0.00	404.60 *
const	-35.64 *	0.390 *	35.74 *	19.87 *	6.57 *	1947.65 *	548.82 *	5088.98 *	128.54 *	102.05 *	-4.05 *	0.976 *	58.48 *	-15.03 *	2.19 *	-25285.84 *
n. observ	1279															

Regressões robustas:

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collixo	saninad	idhm	viol	mulvuln	aglsuhn	consres
r-squared	0.520	0.178	0.130	0.233	0.183	0.534	0.576	0.415	0.313	0.107	0.139	0.640	0.012	0.237	0.317	0.999
adj r-squared																
variáveis																
pol	2.83 *	0.041 *	3.87 *	-1.84 *	2.16 *	178.26 *	17.37 *	637.14 *	0.79	-0.08	0.30	0.026 *	1.58	-1.03	1.15	1994.39
urb	0.01	0.000	-0.01	0.00	0.00	-0.21	-0.07	-0.81	-0.01	0.00	0.00	0.000	-0.03	-0.01	0.00	-29.94
pop	-1.41	-0.025	-1.83	1.30 *	-2.05 *	-47.22	16.05 *	-240.98	1.06	0.12	-0.47 *	0.001	-6.42	-2.05	-3.37	98779.57 *
analf	0.02	-0.003 *	-0.26	0.11 *	-0.14	-18.37 *	-2.94 *	-59.42 *	0.13	-0.01	-0.02	-0.004 *	-1.37	0.28	-0.12	-996.37 *
minf	0.44 *	-0.005 *	-0.50 *	0.17 *	-0.25 *	-31.10 *	-5.20 *	-100.26 *	-0.36 *	-0.01	0.03	-0.007 *	0.75	0.27 *	0.05 *	388.83 *
dep	0.77 *	0.003 *	0.17 *	-0.16 *	0.16 *	-16.97 *	-6.17 *	-38.68 *	-0.57 *	-0.04 *	0.10 *	-0.003 *	0.09	0.53 *	-0.06 *	472.70 *
transf	5.09 *	0.083 *	5.96 *	-4.05 *	5.04 *	76.24	-50.85 *	472.83 *	-0.74	-0.52 *	1.07 *	0.007	2.37	6.93 *	8.53 *	-83712.24 *
recmun	0.00	0.000	0.00	0.00	0.00	0.10	0.00	0.40	0.00	0.00	0.00	0.000	0.02 *	0.00	0.00	71.90 *
perint	-0.01	0.000	0.01	0.00	0.01	-1.21 *	-0.26	-3.84	-0.10 *	0.00	0.01	0.000	-0.01	0.05	0.00	404.60 *
const	-35.64 *	0.390 *	35.74 *	19.87 *	6.57 *	1947.65 *	548.82 *	5088.98 *	128.54 *	102.05 *	-4.05 *	0.976 *	58.48 *	-15.03 *	2.19 *	-25285.84 *
n. observ	1279															

Legenda: * significativo a 5%; ** significativo a 10%. Nota: para notação das variáveis da primeira coluna, ver Quadros 7 e 8; para notação dos indicadores de impacto, ver Quadro 6. Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE O – Resultados Cenário 5

	poppob	gini	rendapric	rendappob	razricpob	rendpc	rendmpob	rendmric	aguaenc	collico	saninad	idhm	viol	mulvuln	agsubn	consres	
ATTnd	0.69	-0.002	0.1	0.03	-0.66	11.02	0.2	58.83	0.75	0.09	0.56	0.009	-1.6	-0.84	-0.026	-1210.61	
t	0.2	-0.12	0.06	0.05	-0.57	0.24	0.02	0.28	0.25	0.03	0.8	1.03	-0.13	-0.48	-0.06	-0.143	
treat	26																
n. treat	26																
ATTTr	5.46 *	0.012	1.4	-0.44	0.44	3.15	-7.21	68.3	-1.4	0.5	0.83	*	-0.007	-8.13	-1.17	0.17	-10900
t	2.74	1.22	1.2	-1.3	0.52	0.12	-1.08	0.58	-1.07	0.3	2.16	-1.06	-1.88	-1.28	0.37	-0.98	
treat	25																
n. treat	555																
ATTk	4.45 *	0.005	0.58	-0.29	0.07	3.28	-6.41	53.47	-1.15	1.32	0.7	*	-0.005	-9.88	-1.43	0.156	-10800 *
t	2.08	0.57	0.43	-0.74	0.08	0.11	-0.87	0.75	-0.85	0.84	1.8	-0.975	-1.84	-1.53	0.38	-1.44	
treat	26																
n. treat	556																
ATTs	5.06 *	0.006	0.66	-0.34	0.14	3.14	-6.97	56.27	-1.34	1.17	0.67	-0.006	-10.12 *	-1.48	0.15	-9080	
t	3.07	0.416	0.49	-0.83	0.14	0.12	-1.03	0.62	-0.96	0.81	1.88	-0.998	-2.02	-1.4	0.27	-1.01	
treat	26																
n. treat	556																

Legenda: * significativo a 5%; ** significativo a 10%; ATTnd: pareamento por vizinho mais próximo; Attr: pareamento por radar; ATTk: pareamento de kernel; ATTs: pareamento por estratificação; treat: número de unidades tratadas pareadas; n. treat: número de unidades não tratadas pareadas. Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE P – Divisão dos municípios estâncias por unidades em atividades de comércio e serviços

Unidades consumidoras de energia em atividades de comércio e serviços	Municípios	Unidades consumidoras de energia em atividades de comércio e serviços	Municípios
Acima de 15 mil	Santos	De 101 a 999	Águas de Lindóia Piraju São Pedro Ilha Solteira Santa Rita do Passa Quatro Pereira Barreto Iguape Tremembé Brotas Ilha Comprida Cunha Caconde Igaraçu do Tietê Cananéia Salesópolis Eldorado Joanópolis Santo Antonio do Pinhal Águas da Prata Ibirá São Bento do Sapucaí Morungaba Águas de Santa Bárbara Bananal Paranapanema São Luís do Paraitinga Lindóia Águas de São Pedro Nuporanga Monte Alegre do Sul São José do Barreiro
De 5 mil a 9 mil	Guarujá Praia Grande	Até 100	Campos Novos Paulista Analândia Holambra
De 3 mil a 4,9 mil	São Vicente Atibaia Bragança Paulista Ubatuba Caraguatatuba		
De 1 mil a 2,9 mil	Itanhaém Guaratinguetá Itu Avaré Peruíbe São Sebastião Bertioga Salto Campos do Jordão Tupã Mongaguá Poá Ibitinga Amparo Ribeirão Pires Embu das Artes Aparecida Batatais São Roque Olímpia Presidente Epitácio Barra Bonita Ilhabela Santa Fé do Sul Socorro Serra Negra Paraguaçu Paulista Ibiúna		

Fonte: elaboração própria. Ano base: 2010.

APÊNDICE Q – Divisão dos municípios estâncias por impostos sobre serviços de qualquer natureza

Imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS (R\$)	Municípios	Imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS - (2010)	Municípios
Acima de 300 milhões	Santos	De 1 a 9,9 milhões	Mongaguá
De 100 a 200 milhões	Poá		Ibiúna
De 50 a 99,9 milhões	Guarujá Caraguatatuba Itu		Paraguaçu Paulista Águas de Lindóia Serra Negra
De 10 a 49,9 milhões	São Sebastião Atibaia São Vicente Ribeirão Pires Praia Grande Embu das Artes Salto Bragança Paulista Bertioga Guaratinguetá São Roque		São Pedro Socorro Santa Fé do Sul Holambra Ibitinga Ilha Solteira Piraju
De 1 a 9,9 milhões	Itanhaém Avaré Amparo Campos do Jordão Olímpia Ubatuba Barra Bonita Peruíbe Tupã Brotas Aparecida Santa Rita do Passa Quatro Batatais Presidente Epitácio Tremembé São Luís do Paraitinga Ilhabela	De 100 a 999 mil	Águas de Santa Bárbara Pereira Barreto Iguape São José do Barreiro Bananal Joanópolis Morungaba Cananéia
			Ibirá Águas de São Pedro Igaraçu do Tietê Cunha Paranapanema Águas da Prata Monte Alegre do Sul Salesópolis Lindóia São Bento do Sapucaí Eldorado Santo Antônio do Pinhal Nuporanga Caconde Campos Novos Paulista Analândia Ilha Comprida

Fonte: elaboração própria. Ano base: 2010.

APÊNDICE R – Divisão dos municípios estâncias por número de empregos formais em serviços

Empregos formais em serviços	Municípios	Empregos formais em serviços	Municípios
Acima de 100 mil	Santos	De 1 a 10 mil	Mongaguá
De 20 a 35 mil	Guarujá Embu das Artes São Vicente Praia Grande Poá		Paraguaçu Paulista Presidente Epitácio Águas de Lindóia Serra Negra Socorro Piraju Brotas São Pedro Tremembé Santa Rita do Passa Quatro Pereira Barreto Holambra Paranapanema Iguape Igaráçu do Tietê
De 10 a 19,9 mil	Itu Bragança Paulista Atibaia São Sebastião Guaratinguetá Caraguatatuba Morungaba Salto		
De 1 a 10 mil	Ubatuba Avaré Ribeirão Pires São Roque Itanhaém Campos do Jordão Bertioga Amparo Tupã Aparecida Batatais Ilhabela Peruíbe Barra Bonita Olímpia Ilha Solteira Ibiúna Santa Fé do Sul Ibitinga	De 100 a 999	Águas de São Pedro Caconde Ilha Comprida Eldorado Cunha Salesópolis São Luís do Paraitinga Cananéia Joanópolis Bananal São Bento do Sapucaí Nuporanga Ibirá Santo Antonio do Pinhal Lindóia Monte Alegre do Sul Águas de Santa Bárbara Analândia Águas da Prata São José do Barreiro Campos Novos Paulista

Fonte: elaboração própria. Ano base: 2010.

APÊNDICE S – Divisão dos municípios estâncias por participação dos empregos formais em serviços no total de empregos (%)

Participação (%) dos empregos em serviços no total de empregos	Municípios	Participação (%) dos empregos em serviços no total de empregos	Municípios
De 70% a 89%	Águas de São Pedro Santos Ilha Comprida Morungaba Ilhabela	De 30% a 49%	São Luís do Paraitinga Caraguatatuba Igaraçu do Tietê Cunha Santa Fé do Sul São Roque Avaré São Pedro Serra Negra Tupã Guaratinguetá Piraju Salesópolis Bragança Paulista Caconde Águas da Prata Presidente Epitácio Atibaia Itu Eldorado Socorro Salto Joanópolis Pereira Barreto Ribeirão Pires Águas de Santa Bárbara Brotas Ibirá Analândia Paranapanema Batatais Ibiúna Santa Rita do Passa Quatro Lindóia Bananal
De 50% a 69%	Bertioga Ilha Solteira São Sebastião Guarujá Campos do Jordão São José do Barreiro Itanhaém Ubatuba São Bento do Sapucaí Aparecida Santo Antonio do Pinhal Mongaguá Poá Águas de Lindóia Embu das Artes Praia Grande São Vicente Cananéia Campos Novos Paulista Iguape Peruíbe Tremembé	De 10% a 29,9%	Monte Alegre do Sul Olímpia Barra Bonita Amparo Paraguaçu Paulista Holambra Ibitinga Nuporanga

Fonte: elaboração própria. Ano base: 2010.

APÊNDICE T – Divisão dos municípios estâncias por valor adicionado pelo setor de serviços

Valor adicionado do setor de serviços (R\$)	Municípios	Valor adicionado do setor de serviços (R\$)	Municípios
Acima de 7 bilhões	Santos		Santa Fé do Sul
De 1 a 2 bilhões	Embu Guarujá Praia Grande São Vicente Itu Atibaia Bragança Paulista São Sebastião Salto		Socorro Presidente Epitácio Serra Negra Piraju São Pedro Santa Rita do Passa Quatro Ilhabela Paranapanema Ilha Solteira
De 500 a 999 milhões	Guaratinguetá Ribeirão Pires Poá Caraguatatuba Avaré Amparo São Roque Tupã Ubatuba Itanhaém		Tremembé Brotas Águas da Prata Iguape Águas de Lindóia Caconde
De 100 a 499,9 milhões	Paraguaçu Paulista Batatais Bertioga Olímpia Peruíbe Ibiúna Ibitinga Campos do Jordão Pereira Barreto Barra Bonita Holambra Aparecida Mongaguá	De 50 a 99,9 milhões	Morungaba Igaraçu do Tietê Salesópolis Águas de Santa Bárbara Cunha Joanópolis Eldorado Ibirá Ilha Comprida
		De 10 a 49,9 milhões	São Bento do Sapucaí Nuporanga Cananéia Monte Alegre do Sul Bananal Campos Novos Paulista Águas de São Pedro São Luís do Paraitinga Lindóia Santo Antônio do Pinhal Analândia São José do Barreiro

Fonte: elaboração própria. Ano base: 2010.

APÊNDICE U – Divisão dos municípios estâncias por participação do setor de serviços no PIB municipal

Participação (%) do setor de serviços no PIB municipal	Municípios	Participação (%) do setor de serviços no PIB municipal	Municípios
Acima de 60%	Águas da Prata Águas de São Pedro Aparecida	De 40% a 49%	Santo Antônio do Pinhal Embu Paranapanema Pereira Barreto Ibitinga Salto Campos Novos Paulista Atibaia Olímpia Guaratinguetá Santa Rita do Passa Quatro Joanópolis Ibirá Ribeirão Pires Tremembé Cunha Batatais Santa Fé do Sul São Sebastião
De 50% a 59%	Bertioga Ubatuba Praia Grande Campos do Jordão Águas de Lindóia Serra Negra Ilhabela São Vicente Peruíbe Itanhaém Caraguatatuba Holambra Avaré Paraguaçu Paulista Tupã Mongaguá	De 30% a 39%	Bananal Lindóia Itu Cananéia Águas de Santa Bárbara Brotas São Luís do Paraitinga Barra Bonita São José do Barreiro Amparo Eldorado Analândia Monte Alegre do Sul
De 40% a 49%	Presidente Epitácio Piraju Guarujá São Pedro Salesópolis Igaraçu do Tietê Socorro Bragança Paulista Ilha Comprida Caconde Ibiúna São Bento do Sapucaí Iguape São Roque	De 20% a 29%	Nuporanga Poá Morungaba Santos
		De 10% a 19%	Ilha Solteira

Fonte: elaboração própria. Ano base: 2010.

APÊNDICE V – Divisão dos municípios estâncias por volume de recursos recebidos do governo do estado, em milhões de R\$

Recursos repassados às estâncias pelo Estado (R\$)	Municípios	Recursos repassados às estâncias pelo Estado (R\$)	Municípios
De 80 a 89,9 milhões	Guarujá Santos	De 5 a 9,9 milhões	São Bento do Sapucaí Piraju Socorro Ibitinga Ilha Solteira Santo Antonio do Pinhal Santa Rita do Passa Quatro Águas da Prata São Pedro Pereira Barreto Lindóia Santa Fé do Sul São Luís do Paraitinga Águas de São Pedro Morungaba Eldorado Paraguaçu Paulista Iguape Cunha
De 30 a 49 milhões	Praia Grande Poá		Avaré Igaraçu do Tietê Paranapanema Ibirá Barra Bonita
De 10 a 29 milhões	Caraguatatuba São Sebastião São Vicente Bertioga Itu Campos do Jordão Mongaguá Itanhaém Atibaia Amparo Ubatuba Embu das Artes Ribeirão Pires Peruíbe São Roque		Salesópolis Bananal Nuporanga Águas de Santa Bárbara Tupã Ibiúna Campos Novos Paulista Joanópolis São José do Barreiro Analândia
De 5 a 9,9 milhões	Bragança Paulista Serra Negra Presidente Epitácio Ilha Comprida Ilhabela Salto Batatais Tremembé Cananéia Holambra Águas de Lindóia Caconde Aparecida Monte Alegre do Sul	De 1 a 4,9 milhões	Brotas Olímpia Guaratinguetá
		NA	

Obs.: NA: não se aplica. Os municípios de Brotas, Olímpia e Guaratinguetá foram elevados à estância turismo no ano de 2014, não havendo dados acerca de recursos repassados.

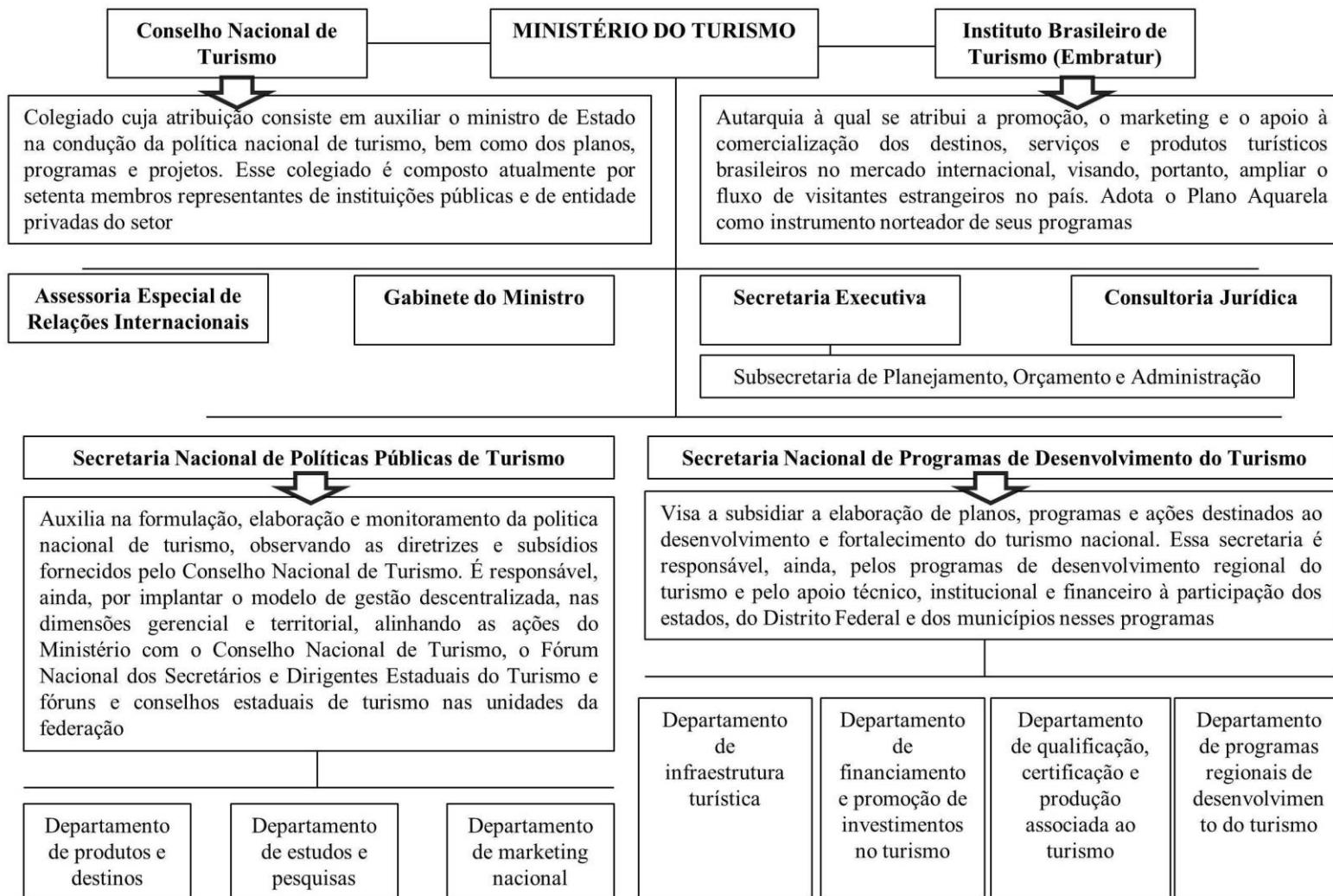
Fonte: elaboração própria. Período base: 2011-2014

ANEXO A - Matriz Lógica do Plano Nacional de Turismo 2013-2016

MARCO LÓGICO – PLANO NACIONAL DE TURISMO 2013 2016					
Ambiente econômico internacional 2013/2022 Trajetória: PIB – emprego - renda		Ambiente econômico nacional 2013/2022 Trajetória: PIB – câmbio – juros – emprego – renda			
Turismo internacional 2013/2022 Trajetória: PIB – fluxo - renda		Turismo nacional 2013/2022 Trajetória: PIB – fluxo - renda			
Metas gerais para o turismo nacional: 2014 – 2018 – 2022					
Premissa: promoção do desenvolvimento econômico equilibrado, socialmente justo, culturalmente dinâmico e ecologicamente responsável					
Processo de gestão: gestão descentralizada e compartilhada – gestão do conhecimento, da inovação, da tecnologia, da criatividade e da competitividade					
Abordagem temática: macro ambientes de negócios		Abordagem transversal: cadeia produtiva do turismo			
Parque naturais	Litoral	Turismo cultural	‘N’ outros negócios		
Legislação	Infraestrutura	Acessibilidade			
Crédito	Regionalização	Qualificação			
Gestão	Comercialização	Promoção			
Gargalos, soluções, oportunidades					
Metas de desempenho por tema					
Políticas públicas: legislação, programas, projetos e ações para viabilizar as metas					
Impactos: gerais – temáticos – das políticas – dos programas – das ações					
Econômicos: competitividade, receitas, impostos e PIB e efeitos sinérgicos etc.	Ambientais: crescimento ordenado, preservação, qualidade das cidades, combate à especulação imobiliária e à favelização etc.	Sociais: geração de empregos, elevação do nível cultural da população, desconcentração do desenvolvimento etc.			

Fonte: BRASIL, 2013 (adaptado).

ANEXO B – Organograma atual da gestão do turismo na escala federal



Fonte: BRASIL, 2015.

ANEXO C – Composição do Conselho Estadual de Turismo de São Paulo

O Conselho Estadual de Turismo é presidido pelo secretário de turismo e integrado pelos seguintes membros, designados pelo governador do estado:

I) Órgãos e entidade estaduais:

Secretaria de Agricultura e Abastecimento;
Secretaria de Desenvolvimento Social;
Secretaria de Energia;
Secretaria da Cultura;
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação;
Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência;
Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional;
Secretaria da Educação;
Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho;
Secretaria do Meio Ambiente;
Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos;
Secretaria da Segurança Pública;
Secretaria de Logística e Transportes;
Secretaria dos Transportes Metropolitanos;
Companhia Paulista de Eventos e Turismo - CPETUR.

II) Entidades de caráter nacional, cuja atividade preponderante situa-se no Estado de São Paulo:

ABAV - Associação Brasileira de Agências de Viagens de São Paulo;
ABBTUR- Associação Brasileira dos Bacharéis em Turismo do estado de São Paulo (conforme decreto 59.086/2013)
ABEOC-SP - Associação Brasileira de Empresas de Eventos do Estado de São Paulo;
Comissão Paulista de Folclore;
ABIH/SP - Associação Brasileira da Indústria de Hotéis do Estado de São Paulo;
Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo - ABRAJET/SP;
ABRASEL/SP - Associação Brasileira de Bares e Restaurantes;

ABRATURR/SP - Associação Paulista de Turismo Rural;
 Associação Comercial do Estado de São Paulo - ACSP;
 Agencia de desenvolvimento do turismo da macrorregião do sudeste
 AMITUR - Associação dos Municípios de Interesse Cultural e Turístico;
 Associação das Agências de Viagens Independentes do Interior do Estado de São Paulo - AVIESP;
 CTET - Centro de Treinamento Educacional e Tecnológico (Turismo Náutico);
 Federação de Convention & Visitors Bureaux do Estado de São Paulo - FC&VB-SP;
 Federação dos Empregados no Comércio Hoteleiro e Similares do Estado de São Paulo - FECHSESP;
 Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo - FECOMERCIO;
 FHORESP - Federação de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado de São Paulo;
 FRESP - Federação das Empresas de Transportes de Passageiros por Fretamento do Estado de São Paulo;
 SEBRAE/SP - Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo;
 SENAC/SP - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial de São Paulo;
 Serviço Nacional de Aprendizagem Rural do Estado de São Paulo - SENAR AR/SP;
 Sindicato Estadual de Guias de Turismo do Estado de São Paulo - SINDEGTUR/SP;
 Sindicato Nacional de Parques e Atrações Turísticas - SINDEPAT;
 SINDETUR/SP - Sindicato das Empresas de Turismo no Estado de São Paulo;
 SINDIPROM - Sindicato de Empresas de Promoção, Organização e Montagem de Feiras, Congressos e Eventos do Estado de São Paulo;
 São Paulo Convention & Visitors Bureau - SPCVB;
 São Paulo Turismo S.A. - SPTURIS;

III) Entidades convidadas (sem direito a voto)

APC Brasil - Associação dos Profissionais de Cozinha do Brasil;
 ABCR - Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovia;
 ABLA - Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis;
 ABRACCEF - Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras;
 ABRESSI - Associação Brasileira das Entidades e Empresas de Gastronomia, Hospedagem e Turismo;
 ANPF - Associação Nacional de Preservação Ferroviária;

APCTURIS – Associação Paulista de Circuitos Turísticos (conforme Decreto 59.086/2013);
APRECESP - Associação das Prefeituras de Cidades Estância do Estado de São Paulo;
ASSOCITUR - Associação dos Transportadores de Turistas, Industriários, Colegiais e Similares do Estado de São Paulo;
CNTUR - Confederação Nacional do Turismo;
FENACTUR - Federação Nacional de Turismo;
SETPESP - Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de São Paulo;
SINDLOC/SP - Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do Estado de São Paulo;
SINHORES-SP - Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de São Paulo;
UBRAFE - União Brasileira dos Promotores de Feiras.

Fonte: SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 59.086/2013

ANEXO D – Relação de subatividades das atividades características do turismo (ACT's)

As ACTS estão agrupadas em subatividades, conforme abaixo:

- Alojamento: a) Hotéis e similares: Hotéis; Apart-hotéis; Motéis; b) Outros tipos de alojamento não especificados anteriormente: Albergues, exceto assistenciais; Campings; Pensões (alojamento); Outros alojamentos não especificados anteriormente.
- Alimentação: a) Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas: Restaurantes e similares; Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas; Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares; b) Serviços ambulantes de alimentação.
- Transporte terrestre: a) Transporte rodoviário de táxi: Serviço de táxi; Serviço de transporte de passageiros- locação de automóveis com motorista; b) Transporte rodoviário coletivo de passageiros sob regime de fretamento e outros transportes rodoviários não especificados anteriormente: Transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, municipal; Organização de excursões em veículos rodoviários próprios, municipal; Outros transportes rodoviários de passageiros não especificados anteriormente; c) Trens turísticos, teleféricos e similares; d) Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, intermunicipal, interestadual e internacional: exceto em região metropolitana; e) Transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, e outros transportes rodoviários não especificados anteriormente: Organização de excursões em veículos rodoviários próprios, intermunicipal, interestadual e internacional.
- Transporte aquaviário: a) Transporte marítimo de cabotagem: de passageiros; b) Transporte marítimo de longo curso: de passageiro; c) Transporte por navegação interior de passageiros em linhas regulares: municipal, exceto travessia; navegação interior de passageiros em linhas regulares, intermunicipal, interestadual e internacional, exceto travessia; d) Transporte por navegação de travessia: municipal, intermunicipal; e) Transporte aquaviário não especificado anteriormente: passeios turísticos.
- Transporte aéreo: a) Passageiro regular; Passageiro não regular; b) Serviço de táxi aéreo e locação de aeronaves com tripulação; Outros serviços de transporte de passageiro não regular.
- Aluguel de Transporte: Locação de automóveis sem condutor
- Agências de Viagem: a) Agências de viagens; b) Operadores turísticos; c) Serviços de reserva e outros serviços de turismo não especificados anteriormente.
- Cultura e Lazer: Artes cênicas, espetáculos e atividades complementares: Produção teatral; Produção musical; Produção de espetáculos de dança; Produção de espetáculos circenses, de marionetes e similares; Produção de espetáculos de rodeios,

vaquejadas e similares; b) Artes cênicas, espetáculos e atividades complementares não especificadas anteriormente: Atividades de museus e de exploração, restauração artística e conservação de lugares e prédios históricos e atrações similares; Atividades de museus e de exploração de lugares e prédios históricos e atrações similares; c) Atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais, reservas ecológicas e áreas de proteção ambiental; d) Atividades de exploração de jogos de azar e apostas: Casas de bingo; Exploração de apostas em corridas de cavalos; Exploração de jogos de azar e apostas não especificados anteriormente; e) Atividades esportivas não especificadas anteriormente: Produção e promoção de eventos esportivos; f) Parques de diversão e parques temáticos; g) Atividades de recreação e lazer não especificadas anteriormente: Discotecas, danceterias, salões de dança e similares; Exploração de boliches; Exploração de jogos de sinuca, bilhar e similares; Exploração de jogos eletrônicos recreativos; h) Outras atividades de recreação e lazer não especificadas anteriormente .

Fonte: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

ANEXO E – Manual de formalização de convênios Dade 2013 (síntese)

Para utilização de recursos do Departamento de Apoio do Desenvolvimento das Estâncias (Dade) ou para a troca de um objeto de convênio, a prefeitura municipal deva encaminhar à Secretaria de Turismo do estado, na forma impressa:

- 1) Ofício do prefeito dirigido ao secretário de turismo, contendo anexo o informe técnico de remessa de documentos necessários à solicitação do convenio. Neste ofício é identificado o objeto do projeto, a localização no município e valor do projeto.
- 2) Informe técnico – plano de aplicação Dade. Apresenta informações gerais da estância, como numero de habitantes, região administrativa, categoria de estância, principais atrativos turísticos. Identifica o objeto, a localidade de intervenção, a descrição do objeto, prazo estimado para conclusão, valor pleiteado, justificativa para enquadramento e eventuais informações complementares, sendo assinado pelo prefeito municipal.

A documentação recebida é encaminha à reunião do Conselho de Orientação e Controle (COC).

- Para a formalização de convenio:

- 1) A prefeitura deve encaminhar à secretaria de turismo os documentos necessários para formalização dos convênios, em via expressa e planilha orçamentária digital.
- 2) Os técnicos da secretaria de turismo elaboram a análise e relatório de vistoria técnica, encaminhando a documentação técnica e administrativa para conclusão da formalização. Após aprovada a formalização do convenio, o projeto, planilha e cronograma devem ser entregues em formato digital. A falta de documentos ou as irregularidades na prestação de contas em convênios anteriores impedem a formalização do convenio.

- Para a formalização de convênios para execução de obras, projetos e serviços de interesse turístico:

Os documentos necessários para formalização de convênios de obras, projetos e serviços de interesse turístico são:

- a) Ofício do Prefeito dirigido ao Secretário de Turismo, contendo a relação de remessa dos documentos necessários à formalização do Convênio;
- b) Certificado de Regularidade do Município para celebrar Convênios – CRMC;
- c) Plano de Trabalho, contendo dados cadastrais para ser aprovado pelo órgão ou autoridade competente demonstrando a conveniência e oportunidade da celebração do convênio.
- d) Portaria designando dois responsáveis em nível municipal: um gestor (contador, responsável pelo controle administrativo e financeiro do convenio, devidamente registrado no CRC); um técnico (responsável pelo acompanhamento físico e fiscalização da obra,

devidamente registrado no CREA ou CAU). Se ocorrer mudanças de gestor e responsável técnico, deve-se emitir nova portaria.

- e) Anotação ou Registro de Responsabilidade Técnica (ART / RRT) perante o CREA / CAU, devidamente recolhida, em nome do Responsável Técnico designado por portaria pela Prefeitura. Suas responsabilidades precisam estar evidentes sobre o projeto e sobre a obra, que deverá estar descrita em sua totalidade.
- f) Termo de Ciência e de Notificação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo deverá ser preenchido, assinado pelo Prefeito Municipal e encaminhado junto a documentação, para assinatura do secretário de turismo;
- g) Contratos ou Atos Jurídicos Análogos;
- h) Conta Bancária, exclusivamente vinculada ao convênio;
- i) Declaração de reserva de recurso, por parte do Município, existindo contrapartida por parte do Município, com o valor com o qual a esfera municipal arcará;
- j) Declaração de tipo de execução da obra (administração direta ou indireta) assinada pelo Prefeito e pelo Responsável Técnico;
- k) Declaração de acessibilidade assinada pelo Prefeito e Responsável Técnico, em observância a NBR 9050 e ao decreto 5296/2004, que trata de projetos e obras de construção, reforma ou ampliação de edificações de uso público ou coletivo, nos espaços urbanos ou em mudança de destinação de uso para estes fins.
- l) Planta do Município, assinada pelo Responsável Técnico do Convênio, definindo a localização das obras através de traçados, coordenadas (GPS) e legendas.
- m) Memorial descritivo, assinado pelo Responsável Técnico do Convênio, contendo as normas e etapas construtivas que orientarão a execução dos serviços e obras.
- n) Projeto básico, assinado pelo Responsável Técnico do Convênio, contemplando peças gráficas (desenhos) e especificações dos serviços, obras e acabamentos que permitam o entendimento da concepção do projeto e a quantificação do mesmo para fins de orçamento. No caso de ruas, o projeto deve conter suas dimensões e limites onde serão executados os serviços (casos de pavimentação, recapeamento, guias, sarjetas, drenagem e iluminação pública). Deverá haver detalhes construtivos que exemplifiquem o serviço a ser executado como: bocas de lobo, guias, sarjetas, poços de visita, rampas, sanitários ou acessos. De acordo com a complexidade do objeto (pontes, estruturas metálicas, edificações etc.) poderá ser solicitada a apresentação de projetos executivos. O projeto deve atender ao disposto no art.12, da Lei 8666/93, com relação às necessidades de adequações da acessibilidade em locais públicos, às normas técnicas vigentes e a legislação específica em especial ao Decreto n.º 5.296/2004. Os projetos que não contemplem acessibilidade e utilização por portadores de necessidades especiais não serão analisados até sua regularização pela prefeitura municipal. Os projetos de infraestrutura deverão conter: desenhos das ruas com seus trechos e quantidades que serão executadas; cortes esquemáticos e relação (tabela) de ruas, trechos,

quantidades e local de descartes (água e esgoto). Os projetos de edificações e reformas deverão conter: plantas quanta forem necessárias para perfeito entendimento e caracterização dos serviços; planta baixa da edificação contendo medidas, áreas dos ambientes, tipo e dimensões de caixilhos; legenda de acabamentos; planta com um corte da edificação um passando por área molhada, e fachadas; detalhes de acabamentos e ambientes específicos (sanitários, copa, etc.); projeto “elétrico” ou “luminotécnico” onde possa ser identificada a quantidade de luminárias, tomadas etc. por ambiente.

- o) Fotos coloridas dos locais onde serão implantados os serviços e obras objeto do Convênio, quanta forem necessárias para sua compreensão, devidamente datas e identificadas;
- p) Orçamento em papel timbrado, assinado pelo Responsável Técnico do Convênio, constituindo-se de uma planilha detalhada dos serviços e obras, suas quantidades e valores unitários. Se a obra for executada por administração direta, não podem constar no orçamento a mão de obra de funcionamento da prefeitura à disposição para execução da obra, combustível em geral, peças de maquinário e hora máquina.
- q) Cronograma Físico-Financeiro, com base no cronograma de execução, assinado pelo Responsável Técnico;
- r) Certidão Atualizada do Imóvel, quando o objeto tratar-se de edificação;
- s) Declaração de Domínio Público, assinada pelo Prefeito, vinculando o imóvel descrito na referida certidão àquele do convênio, atestando que o mesmo é de propriedade do município e/ou de domínio público (área comum a todos os municípios).

- Prestação de contas

O responsável pela prestação de contas até a conclusão do convênio é o gestor contábil previsto em portaria. Recursos de convênio não utilizados no prazo de um mês devem ser aplicados em caderneta de poupança de instituição financeira pública federal e atrasos superiores a cento e oitenta dias no inicio das obras após liberação da primeira parcela devem ser comunicados ao Dade e à secretaria de turismo, com justificativa de atraso e extrato bancário.

Os documentos necessários para a prestação de contas contábeis são:

- a) Ofício de encaminhamento da prestação de contas;
- b) Planilha de acompanhamento contábil financeiro;
- c) Nota de empenho global e/ou subempenho;
- d) Nota de liquidação e/ou ordem de pagamento;
- e) Nota Fiscal de acordo com as instruções nº 01/2008 do Tribunal de Contas de São Paulo;
- f) Guia de retenção de ISS e GPS (devidamente quitadas)
- g) Planilhas de Medidas emitidas pela empreiteira contratada na licitação, atestadas pelo responsável técnico da empreiteira, fiscal da prefeitura e pelo gestor técnico da prefeitura;
- h) Planilha resumo das medidas das parcelas atestada pelo gestor técnico;

- i) Extrato da conta corrente a partir do pagamento do SIAFEM até a data da entrega da prestação de contas (mês a mês);
- j) Extrato da conta aplicação, mês a mês, constando os rendimentos mensais;
- k) Laudo Técnico da Prefeitura Municipal assinado pelo gestor da portaria do convênio.
 - Em casos de licitação, devem ser apresentados:

- a) Edital;
- b) Atas de abertura e julgamento;
- c) Proposta da empresa vencedora;
- d) Adjudicação;
- e) Homologação;
- f) Contrato com a empresa vencedora;
- g) Publicação do DOE;
- h) Ordem de Serviço.

Fonte: SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Turismo. Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias. Manual de Formalização de Convênios Dade. 2013.

ANEXO F – Definições dos segmentos de turismo

As definições dos segmentos de turismo adotadas pela lei complementar nº 1.261/2015 são apresentadas como um anexo do ato próprio ato normativo e estão resumidas adiante:

- turismo social: a forma de conduzir e praticar a atividade turística promovendo a igualdade de oportunidades, a equidade, a solidariedade e o exercício da cidadania na perspectiva da inclusão;
- ecoturismo: segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações;
- turismo cultural: atividades turísticas relacionadas à vivência do conjunto de elementos significativos do patrimônio histórico e cultural e dos eventos culturais, valorizando e promovendo os bens materiais e imateriais da cultura;
- turismo religioso: aquele que se configura pelas atividades turísticas decorrentes da busca espiritual e da prática religiosa em espaços e eventos relacionados às religiões institucionalizadas, independentemente da origem étnica ou do credo;
- turismo de estudos e intercâmbio: segmento constituído pela movimentação turística gerada por atividades e programas de aprendizagem e vivências para fins de qualificação, ampliação de conhecimento e de desenvolvimento pessoal e profissional;
- turismo de esportes: atividades turísticas decorrentes da prática, envolvimento ou observação de modalidades esportivas;
- turismo de pesca: as atividades turísticas decorrentes da prática da pesca amadora;
- turismo náutico: caracterizado pela utilização de embarcações náuticas com a finalidade da movimentação turística;
- turismo de aventura como segmento que compreende os movimentos turísticos decorrentes da prática de atividades de aventura de caráter recreativo e não competitivo;
- turismo de sol e praia: atividades turísticas relacionadas à recreação, entretenimento ou descanso em praias;
- turismo de negócios e eventos: conjunto de atividades turísticas decorrentes dos encontros de interesse profissional, associativo, institucional, de caráter comercial, promocional, técnico, científico e social;
- turismo rural: conjunto de atividades turísticas desenvolvidas no meio rural, comprometido com a produção agropecuária, agregando valor a produtos e serviços, resgatando e promovendo o patrimônio cultural e natural da comunidade;
- turismo de saúde: atividades turísticas decorrentes da utilização de meios e serviços para fins médicos, terapêuticos e estéticos.

Fonte: SÃO PAULO (Estado). Lei complementar nº 1.261, de 29 de abril de 2015. Estabelece condições e requisitos para a classificação de estâncias e municípios de interesse turístico e dá outras providências.