

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA SUBFUNÇÃO TURISMO: RANKING DE DESEMPENHO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (2011-2015)

Maurício Corrêa da Silva¹, Fábria Jaiany Viana de Souza², Adilson de Lima Tavares³,
José Dionísio Gomes da Silva⁴

Resumo: O objetivo desta investigação é avaliar a execução orçamentária da despesa da subfunção turismo dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal, no período de 2011 a 2015, utilizando a técnica da Análise de Componentes Principais (ACP), a fim de elaborar um índice e estabelecer um *ranking* de desempenho. Foi utilizado o método de pesquisa empírico-analítico com o suporte das Teorias dos *Stakeholders* e Agência e como critério de avaliação: a eficiência alocativa. Os resultados apontaram no *ranking* de desempenho dos Estados e do Distrito Federal na execução orçamentária da subfunção turismo, no período de 2011 a 2015, com a elaboração do Índice de Desempenho da Subfunção Turismo dos Estados e do Distrito Federal (IDST), que o estado do Ceará (CE), seguido de Pernambuco (PE) e Santa Catarina (SC) obtiveram as primeiras posições (mais eficientes). Nas últimas posições ficaram os Estados de Rondônia – RO com a 25ª posição, Rio Grande do Sul – RS, na 26ª e na última posição (27ª), Alagoas – AL (menos eficiente).

Palavras-chave: Subfunção Turismo. Desempenho. Métrica Quantitativa.

-
- 1 Doutor em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN – 2014/2016). Mestre em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN/UFPE – 2004/2005). Professor Adjunto do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor do Mestrado em Ciências Contábeis da UFRN.
 - 2 Doutoranda em Ciências Contábeis (UFPB). Servidora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Mestre em Ciências Contábeis (UnB/UFRN/UFPB).
 - 3 Doutor em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN). Mestre em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN/UFPE – 2004/2006). Professor Adjunto do Departamento de Ciências Contábeis da UFRN. Professor do Mestrado em Ciências Contábeis da UFRN.
 - 4 Doutor em Controladoria e Contabilidade (FEA-USP – 1995/2000). Mestre em Administração (UFRN). Professor Titular do Departamento de Ciências Contábeis da UFRN e do Mestrado em Ciências Contábeis da UFRN.

-- ARTIGO RECEBIDO EM 15/05/2018. ACEITO EM 22/08/2018. --

BUDGETARY EXECUTION OF THE SUBFUNCTION TOURISM: RANKING OF PERFORMANCE OF THE STATES AND OF THE FEDERAL DISTRICT (2011-2015)

Abstract: The main goal of this investigation is to evaluate the budgetary execution of the expenditure of the tourism subfunction of the Brazilian States and the Federal District, in the period from 2011 to 2015, using the technique of Principal Component Analysis (PCA), in order to developing an index and establishing a performance ranking. It was used the empirical-analytical research method, with the support of the Stakeholder and Agency Theories, and the allocative efficiency was used as assessment criterion. The results indicated in the ranking of performance of the States and of the Federal District in the budgetary execution of the subfunction tourism, in the period from 2011 to 2015, with the development of the Index of Performance of the Subfunction Tourism of the States and of the Federal District (IDST), that the State of Ceará (CE), followed by Pernambuco (PE) and Santa Catarina (SC) obtained the first positions (more efficient). In the last positions were the States of Rondônia – RO in the 25th position, Rio Grande do Sul – RS, in the 26th position, and in the last position (27th) was the State of Alagoas – AL (less efficient).

Keywords: Subfunction Tourism. Performance. Quantitative Metrics.

1 INTRODUÇÃO

As funções de governo (educação, saúde, saneamento, comércio e serviços etc.) representam o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. As subfunções (ensino fundamental, assistência hospitalar e ambulatorial, saneamento básico urbano, turismo etc.) representam uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público (BRASIL, 1999).

A função comércio e serviços (ações desenvolvidas no sentido de planejar e promover a expansão do comércio interno e externo) agrega as subfunções: promoção comercial; comercialização; comércio exterior; serviços financeiros e turismo). A subfunção turismo compreende as ações desenvolvidas no sentido de divulgar os atrativos turísticos, planejar e fortalecer o desenvolvimento do turismo interno no país ou na unidade da federação, e da captação de turistas estrangeiros (BRASIL, 1999).

A execução orçamentária da despesa por funções de governo está prevista na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964) e os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais constam na Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (BRASIL, 1999). A União, os Estados e o Distrito Federal adotaram a evidenciação das funções nesses procedimentos, desde o exercício financeiro de 2000 e os Municípios, a partir do ano de 2002.

As entidades públicas (União, Estados, Distrito Federal, Municípios) devem avaliar os seus programas para certificarem que os seus resultados sejam atingidos. As avaliações representam uma das fases das análises das políticas públicas. O desempenho do gestor público de forma eficiente é uma exigência constitucional (SILVA, 2016). Para Secchi (2013), os indicadores são utilizados para operacionalizar os critérios de avaliação das políticas públicas e funcionam como artifícios (*proxies*) que podem ser criados para medir *input*, *output* e *outcome*.

A utilização de indicadores e/ou índices de desempenho para aferir os resultados dos administradores públicos está relacionada ao conceito de gerenciamento voltado para resultados e são usados para medir economicidade, eficácia, eficiência e efetividade (BRASIL, 2010).

As informações sobre desempenho são essencialmente comparativas (BRASIL, 2010) e a palavra desempenho é um termo sujeito a inúmeras variações semânticas e conceituais (BRASIL, 2009). A análise de desempenho pode ser efetuada sob a ótica de uma organização que deseja melhorar seu desempenho, comparativamente a outras unidades (LINS; CALÔBA, 2006).

Diante do acima exposto, surge a seguinte questão de pesquisa: **Qual o *ranking* de desempenho dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal na execução orçamentária da despesa da subfunção turismo, no período de 2011 a 2015?** Assim, o objetivo desta investigação é avaliar a execução orçamentária da despesa da subfunção turismo dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal, no período de 2011 a 2015, utilizando a técnica da Análise de Componentes Principais (ACP), a fim de elaborar um índice e estabelecer um *ranking* de desempenho.

A investigação justifica-se pela relevância que a estratégia da pesquisa de avaliação de resultados tem para os cidadãos e para os gestores públicos. Os cidadãos poderão ser motivados a buscarem informações sobre o desempenho administrativo dos seus gestores. Neste sentido, Diniz, Macedo e Corrar (2012) argumentam que a população brasileira não tem essa cultura e que a informação que está mais em evidência diz respeito às denúncias e à apuração de condutas relacionadas com a corrupção. Os gestores públicos poderão incluir em suas rotinas a utilização de indicadores. Zucatto *et al.* (2009) esclarecem que um indicador pode ser definido como um parâmetro que medirá a diferença entre a situação desejada e a situação atual, ou seja, ele indicará um problema.

Os eleitores deveriam estar bem informados a respeito de como as receitas e despesas de seus governos estaduais e/ou municipais se comparam com os de outras regiões no que diz respeito a sua capacidade financeira em relação à oferta de serviços públicos (ROSENBLATT; SHIDLO, 1996).

Os estudos na área do turismo abordam diversas vertentes: potenciais de serviços turísticos (ALMEIDA, 2003); dispêndios públicos do Estado de Pernambuco com turismo (MEIRELLES, 2009); cadeia produtiva (CORRÊA; MARIANI; VELOSO, 2011); impactos socioeconômicos (BARBOSA; MARTELOTTE; ZOUAIN, 2006; BASTOS, 2012); viabilidade da implementação do plano de turismo (ARAÚJO; POSENATTO, 2012), envolvimento dos *stakeholders* nas estratégias existentes na atividade do turismo (COSTA *et al.*, 2016), dentre outros.

Desse modo, a pesquisa contribui no esclarecimento e auxílio para a sociedade em encontrar suporte e orientações para o controle social. O tema é importante para o desenvolvimento do turismo nas regiões analisadas, haja vista que os cidadãos esperam eficiência (princípio constitucional) na aplicação dos recursos por eles disponibilizados. Há também uma contribuição para a literatura de avaliação de recursos públicos na subfunção

turismo ao apresentar a métrica quantitativa para elaborar o índice de desempenho dos recursos aplicados pelos Estados e do Distrito Federal, em cinco exercícios financeiros.

A pesquisa está amparada pelas Teorias dos *Stakeholders* e Agência (casos de aplicação), além de revisitar questões sobre a avaliação de desempenho no setor público e, para atingir o objetivo proposto, este artigo está dividido em cinco seções. Após esta introdução, a seção dois traz a revisão da literatura. A seção seguinte os procedimentos metodológicos. A quarta seção mostra os resultados da pesquisa e discussões. A quinta seção trata das considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Avaliação de desempenho no setor público

A avaliação de desempenho para Helden, Johnsen e Vakkuri (2008) é entendida como um instrumento para indicar eficiência, eficácia e equidade no contexto do setor público. É utilizada principalmente para aumentar a racionalidade na tomada de decisão nas organizações, além de auxiliar na prestação de contas, no planejamento e controle. Costa e Castanhar (2003) asseveram que independentemente da conjuntura da crise, o Estado é obrigado a proceder à avaliação regular de seus programas e atividades.

Um programa público pode ser avaliado em relação ao desempenho de efetividade das metas alcançadas; efetividade social e institucional; indicadores de eficácia (sistema gerencial e decisório) e indicadores de eficiência do custo/benefício (DRAIBE, 2001). A execução orçamentária de um programa é monitorada durante a sua implementação e avaliada *ex ante* e *ex post* (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Os indicadores sociais são medidas usadas para traduzir um conceito abstrato e informar algo sobre determinado aspecto da realidade para fins de pesquisa. Os índices de desempenhos são utilizados com o mesmo sentido (SILVA, 2016).

Figueiredo Filho *et al.* (2013) esclarecem que os indicadores sociais têm um papel essencial para a implementação e avaliação de desempenho das políticas públicas. Neste contexto, avaliar a execução orçamentária dos Estados e do Distrito Federal na subfunção turismo é importante para contribuir com o desenvolvimento do país, haja vista que não foram encontrados artigos científicos que tratam desses indicadores.

Silva e Silva (2017) argumentam que a execução orçamentária da despesa por funções de governo representa os resultados decorrentes das decisões dos gestores de diferentes ideologias partidárias (mudanças de governo), do cumprimento dos limites obrigatórios e constitucionais (restrições ao poder discricionário no orçamento) dos gastos, das mudanças de orientação dos instrumentos de planejamento do setor público (Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Enfim, representam a realidade das aplicações dos recursos em prol da sociedade.

Jannuzzi (2002) esclarece que os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo. Possibilitam o monitoramento, por parte do poder público e da sociedade

civil, das condições de vida e bem-estar da população e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

Para Zucatto *et al.* (2009), os indicadores são importantes ferramentas gerenciais para a administração pública e instrumento fundamental para a fiscalização da gestão pública por parte dos movimentos populares, haja vista que aumentam a transparência na gestão e facilitam o diálogo entre os mais diversos grupos sociais organizados.

A avaliação de desempenho com a utilização de índices e/ou indicadores sociais, elaborados com métrica quantitativa, serve de instrumento para indicar a eficiência no setor público, pois utiliza critérios estatísticos para simplificar e tornar as informações mais fáceis de serem compreendidas.

Na auditoria operacional, os indicadores de desempenho são usados para medir economicidade, eficácia, eficiência e efetividade (BRASIL, 2010). Para o Tribunal de Contas da União (TCU), nas avaliações de desempenho devem ser feitas comparações com metas ou padrões preestabelecidos, ou realizada uma comparação com os resultados atingidos em períodos anteriores, obtendo-se assim uma série histórica para análise de desempenho (BRASIL, 2000).

A palavra desempenho, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão -MPOG (BRASIL, 2009), é um termo sujeito a inúmeras variações semânticas e conceituais e segundo uma abordagem abrangente, o desempenho pode ser compreendido como esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados.

O desempenho é um conceito multifacetado que vem sendo explorado por uma variedade de campos do conhecimento como Contabilidade, Estratégia, Recursos Humanos, Produção e Gestão de Operações, Marketing, Comportamento Organizacional e Gestão Estratégica (FRANCO-SANTOS; LUCIANETTI; BOURNE, 2012).

Depreende-se com base nas afirmações do TCU (BRASIL, 2000), do MPOG (BRASIL, 2009) e de Franco-Santos, Lucianetti e Bourne (2012) que os termos “avaliação de desempenho”, “indicadores de desempenho” e “medição de desempenho” podem ser considerados como sinônimos, haja vista a existência de variações semânticas e conceituais multifacetadas do termo desempenho. Neste sentido, a utilização de uma métrica quantitativa para elaborar índice de desempenho que utiliza todas as variáveis escolhidas podem resultar em inferências para as principais partes interessadas na área do turismo, delimitado nos gastos públicos (execução orçamentária da despesa) estaduais e distrital, nesta investigação.

2.2 Teoria dos *Stakeholders*

O principal marco da Teoria dos *Stakeholders* tem sido, normalmente, sido atribuído à obra de Robert Edward Freeman de 1984, quando publicou seu livro de referência e desde então vários ensaios foram publicados com o objetivo de compor o mosaico desta teoria (GOMES, 2006). Para McWilliams e Siegel (2001), o trabalho de Freeman é tido como seminal na fundamentação da Teoria dos *Stakeholders*.

Donaldson e Preston (1995) argumentam que a Teoria dos *Stakeholders* tem avançado e justificada na literatura de gestão com base em sua precisão descritiva, poder instrumental e validade normativa. Contudo, para Mitchell, Agle e Wood (1997), essa teoria não atingiu o *status* teórico completo e assim, fizeram contribuições relacionadas com os atributos: poder, legitimidade e urgência.

A análise da Teoria dos *Stakeholders*, para Freeman *et al.* (2010), no processo de políticas públicas é útil para mapear os grupos constituintes, a estrutura de poder, as redes de políticas e a comunidade. Neste sentido, pode ser usada para identificar o potencial de cada parte interessada em controlar o grupo, formar coalização, identificar o poder relativo etc.

Cabral, Fernandes e Ribeiro (2016) esclarecem que a aplicação da Teoria de *Stakeholders* no âmbito do setor público fornece uma visão em perspectiva acerca dos padrões de atuação de grupos distintos de *stakeholders* em arranjos organizacionais.

De acordo com Harrison, Rouse e De Villiers (2012), na perspectiva da Teoria dos *Stakeholders*, a prestação de contas e a medição de desempenho pode e deve ser utilizada no setor público para identificar as partes interessadas. A Teoria dos *Stakeholders* pode ser ligada a temas em contabilidade e *accountability* (CONNOLLY; HYNDMAN, 2013). Para Boaventura (2012), as organizações, invariavelmente, contraem obrigações com múltiplos *stakeholders* cujas demandas não podem ser atendidas na sua totalidade.

Observa-se que as pesquisas de Mitchell, Agle e Wood (1997) e de Boaventura (2012) objetivaram em parte fazerem contribuições para a Teoria dos *Stakeholders*, o que não é o caso da presente investigação. A teoria é utilizada com base, ou seja, caso prático de aplicação.

Harrison, Freeman e Abreu (2015) afirmam que a Teoria dos *Stakeholders* é uma perspectiva útil para abordar questões das organizações, pois oferece oportunidade de reinterpretar uma variedade de conceitos, modelos e fenômenos através de disciplinas diferentes, como economia, administração pública, finanças, filosofia, marketing, direito e gestão.

Segundo Vieira, Costa e Boaventura (2011), a definição clássica de *stakeholders*, corresponde a qualquer grupo ou pessoa cujos interesses podem afetar ou ser afetados pelas realizações dos objetivos de uma organização. A Teoria dos *Stakeholders* é usada para identificar quem são os *Stakeholders*, quais são as suas características, quais são as suas motivações e os recursos disponíveis.

Segundo Sarturi, Seravalli e Boaventura (2015), o atendimento dos interesses e das demandas dos *stakeholders* leva em conta aspectos de distribuição de valor pelas empresas, tais como: salários; produtos de qualidade; segurança no trabalho etc. Pode-se assim, estender o entendimento para a gestão pública para analisar os retornos para os cidadãos.

Para Costa *et al.* (2016), a visão dos *stakeholders* permite compreender a dinâmica local do turismo, suas especificidades, sobretudo na perspectiva dos próprios atores que, por meio de suas percepções, e de documentos efetivados, configuram o desenho das complexas inter-relações necessárias para dinamizar, econômica e socialmente um setor, além da sua exigência ambiental.

A Teoria dos *Stakeholders* no contexto da pesquisa de avaliação de resultados da administração pública fornece subsídios para identificar e discutir o papel das partes interessadas (*stakeholders*) na gestão da coisa pública, pois utiliza conceitos de sociologia, comportamento organizacional e administração de conflitos. Ou seja, é um caso prático de aplicação da teoria e não de contribuição teórica para compor o seu mosaico.

2.3 Teoria da Agência

A Teoria da Agência foi formalizada no artigo seminal de Jensen e Meckling (1976) para explicar o relacionamento entre agentes nas trocas econômicas, em que um ator (o principal) tem poder sobre o comportamento de um outro ator (o agente) em seu favor, e o bem-estar do principal sofre influência das decisões do agente.

Segundo Pinto *et al.* (2014), a Teoria da Agência se ajusta ao controle social, sendo esse último uma ferramenta capaz de preencher as lacunas apontadas na relação entre sociedade (principal) e gestores públicos (agente). A distinção entre agente e principal na gestão pública é um pressuposto do processo democrático, assim, por mais que no momento da escolha do agente (pelo voto) as propostas pareçam revelar alinhamento de interesses, na gestão propriamente dita a falta de transparência e as dificuldades de controle, criam condições para o surgimento de comportamentos oportunistas.

O problema da agência decorre dos interesses divergentes entre o principal e o agente e da existência da assimetria da informação, em razão do problema de surgir no momento em que as informações disponíveis são desiguais entre os participantes (LERUTH; PAUL, 2006; ARROW, 1984).

Suzart (2012) afirma, com base na Teoria da Agência, que há evidências de que os gestores públicos, ao invés de atenderem aos anseios sociais, podem buscar saciar interesses pessoais. O aumento do número de notícias sobre desvios e má gestão de recursos públicos corroboram com a assertiva.

Marôcco (2009) esclarece que o modelo da Teoria da Agência encontra, no contexto da administração pública, subsídios para evidenciar o problema de agência ao destacar a questão da assimetria de informação presente no relacionamento entre o Estado (principal) e o agente burocrático.

Araújo e Sanchez (2005) esclarecem que segundo a Teoria da Agência, o problema na relação governo e a sociedade reside na assimetria de informação, ou seja, no fato de duas partes que se relacionam não deterem o mesmo conhecimento, colocando uma das partes – quem delega responsabilidades – em desvantagens no relacionamento com a outra. Matias-Pereira (2005) argumenta que numa organização quem delega responsabilidade a outro indivíduo é denominado de agente, o qual age de acordo com os seus objetivos privados. O problema reside no fato de que, na administração em geral e na pública em particular, torna-se difícil a fiscalização do comportamento do agente.

A Teoria da Agência aplicada no setor público nas pesquisas avaliativas serve para avaliar o papel dos cidadãos (principais) que delegam competência sobre a gestão pública para os gestores (agentes), além de poder diminuir a assimetria da informação entre os cidadãos que desconhecem a gestão e os gestores que conhecem ao evidenciar os seus

resultados. De modo similar com a Teoria dos *Stakeholders*, trata-se de um caso prático de aplicação da Teoria da Agência e não de contribuir para o seu mosaico.

Observa-se que o uso dos índices de desempenho desta investigação, aliado com as contribuições das análises de resultados, ou seja, de casos de aplicação da Teoria dos *Stakeholders* (identificação e o papel dos principais *stakeholders* da gestão pública do turismo) e da Agência (assimetria da informação) tem a finalidade de preencher uma lacuna na literatura no campo da pesquisa pública. Assim, ao responder o problema investigado, os resultados poderão ser úteis para os gestores avaliarem suas gestões de forma comparativa e os cidadãos entenderem como seus recursos foram utilizados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Caracterizações da pesquisa e do método

Esta investigação utiliza a estratégia da pesquisa de avaliação de resultados. Para Martins e Theóphilo (2009), essa é uma estratégia empírica aplicada para avaliar programas, projetos, políticas etc. O método de pesquisa utilizado é o empírico-analítico (arquivo/empirista - banco de dados) que corresponde à utilização de técnica de coleta, tratamento e análise de dados com métricas quantitativas. Matias-Pereira (2012) esclarece que nesse método, o processo de validação da prova científica é feito por meio de testes dos instrumentos, graus de significância e sistematização das definições operacionais.

A métrica quantitativa é utilizada para calcular o índice de desempenho e está fundamentada na Teoria da Medição (ARIAS, 2010; COHEN; FRANCO, 2012; STEVENSON, 1981; BASTOS; KELLER, 2004; MARTINS, 2005).

Para Arias (2010), a Teoria da Representação da Medição ou simplesmente Teoria da Medição, a medição, no sentido mais amplo, é a atribuição de números a objetos ou eventos, de acordo com as regras. O autor esclarece ainda, que a estatística é uma ciência útil para a pesquisa empírica, seja em psicologia ou qualquer outra ciência. É geralmente conhecida como a ciência dos grandes números, porque suas leis e princípios atingem o seu prazo de validade máximo em grandes conjuntos de casos ou eventos.

De acordo com Cohen e Franco (2012), pela Teoria da Medição, os números são símbolos com dois significados: o quantitativo habitual, que implica que com eles podem ser realizadas operações algébricas, e o qualitativo, que pode significar uma denominação arbitrária ou estabelecer uma ordem.

Martins (2005) esclarece que a estatística não cria leis ou teorias, seu grande valor está em fornecer subsídios para que o pesquisador utilize as informações relevantes, visando à construção ou verificação de teorias. Stevenson (1981) argumenta que a estatística compreende a organização, o resumo e, em geral, a simplificação de informações que podem ser muito complexas. A finalidade é tornar as coisas mais fáceis de entender, de relatar e de discutir.

Bastos e Keller (2004) argumentam que a corrente metodológica do empirismo (pesquisa quantitativa) coloca a mensuração quantitativa como critério do que seria ou não

científico, do que seria ou não verdadeiro. O empirismo busca reproduzir as condições do fenômeno em laboratório, com a pretensão de reconstruir o ambiente propício capaz de superar subjetivismos, incursões de juízos de valor e influências ideológicas.

Convém ressaltar que a utilização da Teoria da Medição nos procedimentos metodológicos tem a finalidade de ratificar a importância da utilização de métricas quantitativas na elaboração de instrumentos de avaliação de desempenho nas pesquisas de resultados de gestões públicas.

3.2 Base de dados, variáveis e critério de avaliação

A população (universo), desta investigação, é constituída de todos os Estados Brasileiros e o Distrito Federal (a relação consta na Tabela 1). Não há amostra (foram obtidos dados dos 26 Estados e do Distrito Federal).

Para compor o índice de desempenho, foram escolhidas como variáveis os gastos *per capita* da subfunção turismo, no período de 2011 a 2015 (aspecto temporal). O aspecto temporal leva em conta a disponibilidade de dados por ocasião da elaboração desta investigação e a necessidade de delimitar os dados em uma pesquisa (critério do investigador). Aliás, as execuções orçamentárias de 2016 e 2017 não estavam disponibilizadas e por falta de dados do ano de 2010, não pode realizar a avaliação de uma série histórica maior.

A comparação de gastos entre instituições está respaldada nas afirmações de Brown (1993) e Maher e Nollenberger (2009): podem ser feitas avaliações de desempenho entre municípios e estados, considerando a quantidade de habitantes.

A Tabela 1 apresenta os valores utilizados (aplicados) pelos Estados e pelo Distrito Federal na subfunção turismo, no período de 2011 a 2015.

Tabela 1 – Variáveis do estudo: subfunção turismo - per capita, no período de 2011 a 2015

Estados e o Distrito Federal	2011	2012	2013	2014	2015
1 Acre (AC)	2,2727	8,9983	9,0932	6,7561	3,7012
2 Alagoas (AL)	0,4709	0,3366	0,1384	0,3522	0,0836
3 Amapá (AP)	1,3453	3,5313	3,9343	3,6314	0,0766
4 Amazonas (AM)	2,0518	4,3514	6,3315	6,3456	2,5776
5 Bahia (BA)	3,3349	3,5582	3,5943	3,8711	1,3326
6 Ceará (CE)	28,4680	19,6937	8,9133	9,5749	5,2161
7 Distrito Federal (DF)	1,5637	1,5361	0,8140	1,8646	0,1444
8 Espírito Santo (ES)	1,0070	1,5330	0,6717	0,8493	0,3357
9 Goiás (GO)	2,3372	4,1954	8,2433	5,8197	4,3676
10 Maranhão (MA)	1,0756	1,6971	0,2470	0,2045	0,2243
11 Mato Grosso (MT)	5,6403	2,2003	8,2151	10,7479	3,9690
12 Mato Grosso do Sul (MS)	2,4866	2,7637	2,3353	2,4585	1,1553
13 Minas Gerais (MG)	0,1922	0,6195	0,5126	0,5780	0,0977

Estados e o Distrito Federal	2011	2012	2013	2014	2015
14 Pará (PA)	0,3807	0,7867	1,8825	2,3841	0,5708
15 Paraíba (PB)	0,3267	0,5129	0,4378	1,7177	0,3215
16 Paraná (PR)	0,8561	0,9953	1,1607	0,5348	0,4903
17 Pernambuco (PE)	12,3912	10,9238	10,8197	12,4104	5,6491
18 Piauí (PI)	1,3989	1,3934	2,1008	1,0801	1,9356
19 Rio de Janeiro (RJ)	0,7505	0,7211	0,2401	0,6231	0,3579
20 Rio Grande do Norte (RN)	1,7193	1,1080	0,5666	0,3551	0,4653
21 Rio Grande do Sul (RS)	0,7632	0,3399	0,3736	0,4670	0,0475
22 Rondônia (RO)	0,2981	1,4514	0,3570	0,0060	0,0760
23 Roraima (RR)	0,4073	1,2254	0,8804	0,1097	0,0675
24 Santa Catarina (SC)	10,3065	11,8018	8,7678	6,9209	5,8016
25 São Paulo (SP)	0,1432	6,9506	6,5207	6,3575	3,9047
26 Sergipe (SE)	2,3063	1,7009	0,9825	1,4160	2,1589
27 Tocantins (TO)	2,0948	3,1097	1,0123	1,8313	0,8533

Observação: valores em R\$ 1,00.

Fonte: dados da pesquisa.

Observa-se na Tabela 1, que em termos *per capita* no período avaliado, os Estados do Ceará (CE), seguido por Pernambuco (PE) e Santa Catarina (SC) foram os que mais aplicaram recursos na subfunção turismo.

Os gastos *per capita* da subfunção turismo (variáveis escolhidas) relativizam as diferenças existentes entre os Estados e o Distrito Federal para calcular o desempenho em relação aos recursos disponibilizados nos exercícios financeiros de 2011 a 2015. Neste sentido, a delimitação é necessária, haja vista que avaliar/analisar todo o universo da política que envolve turismo (transporte; gastronomia; infraestrutura hoteleira; aeroportos etc.) não é possível. Segundo Silva, Silva e Silva (2016), não é possível realizar avaliações do todo (universo). As avaliações são realizadas com aproximações (*proxies*) do universo.

Os dados sobre a execução orçamentária da subfunção turismo foram extraídos do sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (BRASIL, 2017).

Para avaliar o desempenho da execução orçamentária, dos programas do governo, os resultados das ações de governo e as funções de governo de forma agregada ou individual são necessários estabelecer os critérios (CAIDEN; CAIDEN, 2001; COSTA; CASTANHAR, 2003; SECCHI, 2013). Nesta investigação, o critério estabelecido é o da eficiência alocativa.

Os recursos alocados por um governo traduzem o tipo e a natureza do padrão de preferências alocativas de tal governo (REZENDE, 1997). As preferências alocativas se referem à divisão dos recursos financeiros públicos como sendo o fim último da ação do governo.

A eficiência alocativa avalia a relação entre os recursos gerais da sociedade e os resultados obtidos através da sua utilização em termos de obtenção de bem-estar para todos

os indivíduos (GIRALDES, 2005). Segundo Bugarin (2001), a eficiência alocativa, trata a questão de como distribuir os recursos e a própria produção.

A eficiência alocativa mostra a capacidade de uma unidade escolher um conjunto de insumos (CATALÁN; BALLVE, 2009). A eficiência alocativa é alcançada quando os recursos são distribuídos de uma forma que maximiza o bem-estar da sociedade (NINA; FERNÁNDEZ, 2011).

Neste contexto, esta pesquisa avalia a eficiência da alocação dos recursos financeiros (*inputs*) para atender às comunidades de forma agregada na subfunção turismo, a partir de uma visão macro de desempenho entre os gestores públicos. O desempenho é apurado pelo resultado da ponderação dos coeficientes e as variâncias das variáveis definidas em relação aos escores padronizados, a partir de equações lineares. O efeito prático da avaliação é que o melhor desempenho traduz a melhor eficiência alocativa dos recursos públicos estaduais e distrital.

Observa-se assim, que os elementos do *ranking* de desempenho são constituídos dos recursos que foram alocados pelos Estados e o Distrito Federal na subfunção turismo, nos anos de 2011 a 2015, os quais são denominados de escores padronizados multiplicados pelos coeficientes (autovetores) extraídos com base nos componentes principais (álgebra). Contudo, antes das variáveis (gastos *per capita* na subfunção turismo) serem utilizadas como escores padronizados (*z-score*), através de procedimentos de álgebra linear são extraídos os autovalores (variâncias dessas variáveis) em 5 componentes principais (5 variáveis). Depois é extraído os autovetores pela razão entre os componentes principais da matriz de componentes e a raiz quadrada dos autovalores. Os autovetores é que são multiplicados pelos escores padronizados. O Quadro 1 apresenta o modelo empírico utilizado na pesquisa com base na literatura sobre a técnica da Análise de Componentes Principais (ACP).

3.2 Mensuração quantitativa e modelo estatístico

A técnica de análise e interpretação dos dados escolhida para avaliar o desempenho dos governos dos Estados e do Distrito Federal na execução orçamentária da subfunção turismo com a utilização de índice foi a Análise de Componentes Principais (ACP). O modelo estatístico para a utilização da técnica segue as orientações de Kaiser (1960), Mingoti e Silva (1997), Kubrusly (2001), Timm (2002), Jolliffe (2002), Osborne e Costello (2004), Mingoti (2007), Ayres (2012), Vyas e Kumaranayake (2006), Johnson e Wichern (2007), Manly (2008), Field (2009), Lattin, Carroll e Green (2011) e Ribas e Vieira (2011).

Em termos matemáticos, a partir de um conjunto inicial de n variáveis correlacionadas, a Análise de Componentes Principais (ACP) cria índices ou componentes não correlacionados, sendo que cada componente é uma combinação linear ponderada das variáveis iniciais (VYAS; KUMARANAYAKE, 2006). Na construção de índices com combinações lineares de variáveis é desejável que estes tenham a maior variância possível (KUBRUSLY, 2001).

O primeiro componente é um índice de desempenho global de acordo com Mingoti (2007) e Manly (2008) esclarece que em termos de ordenação, pode esperar que os primeiros componentes principais sejam suficientes para descreverem as diferenças entre os

objetos. Para Ribas e Vieira (2011), cada componente é uma função linear. Os componentes principais são usados para descobrir e interpretar as dependências que existem entre as variáveis (TIMM, 2002).

O modelo empírico para calcular o índice de desempenho com base na literatura citada consta no Quadro 1.

Quadro 1 - Modelo empírico das equações lineares para calcular o índice de desempenho com a Análise de Componentes Principais (ACP)

$Y_n = A_1Z_1 + A_2Z_2 + \dots + A_nZ_n$
Y_n = equações lineares (escores de desempenhos dos componentes principais);
A_n = autovetores (coeficientes das variáveis – pesos);
Z_n = variáveis padronizadas $(X - \bar{X}) / \text{desvio-padrão de } X$ (variáveis menos a média das variáveis divididas pelo desvio-padrão das variáveis);
Interpolação dos escores de desempenhos na faixa de 1 a 0.

Fonte: elaborado pelos autores.

Manly (2008) e Ayres (2012) esclarecem que os autovalores representam o poder explicativo do componente em relação à variância das variáveis originais (observadas) e os autovetores são os coeficientes das variáveis X padronizadas usados para calcular escores dos componentes principais. Para Kaiser (1960), deve ser utilizado autovalores com valores acima de 1. As variáveis não dependem de qualquer suposição de normalidade (MINGOTI; SILVA, 1997) e para podem ser contínuas e distribuídas normalmente ou não (JOLLIFFE, 2002).

As variáveis padronizadas (escore padrão ou *z-score*), segundo Larson e Farber (2010), representam o número de desvios-padrão que um valor dado está a partir da média. Um *z-score* pode ser negativo, positivo ou zero. Se for negativo, o valor está abaixo da média. Se positivo, o valor correspondente está acima da média e se for zero, o valor correspondente é igual a média. Segundo Martins (2002), o *z-score* (escore padronizado), representa uma forma de demonstrar a melhor performance (desempenho) relativa. O *z-score* são utilizados nas equações lineares.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Quadro 2 apresenta a equação linear utilizada para calcular o desempenho dos Estados e do Distrito Federal com base na técnica da Análise de Componentes Principais (ACP).

Quadro 2 – Equação utilizada para o cálculo do desempenho

$Y_1 = 0.4040Z_1 + 0.4518Z_2 + 0.4603Z_3 + 0.4558Z_4 + 0.4614Z_5$
Variáveis padronizadas (subfunção turismo per <i>capita</i>): Z_1 = ano de 2011; Z_2 = ano de 2012; Z_3 = ano de 2013; Z_4 = ano de 2014; Z_5 = ano de 2015
Autovalor do componente 1 = 4.2032 (84.06%)

Fonte: Dados da pesquisa.

Foram extraídos cinco componentes principais com os seus respectivos autovalores (4.2032 + 0.5736 + 0.1269 + 0.0785 + 0.0177 = 5, que corresponde a variância total, ou seja, 5 variáveis observadas). Os autovetores do componente 1 (coeficientes) constam no Quadro 2 (0.4040; 0.4518; 0.4603; 0.4558; e 0.4614).

O autovalor do componente 1 possui uma variância de 84.06% (4.2032/5*100) - Quadro 2. Desse modo, é necessário utilizar apenas os escores desse componente para calcular o desempenho dos Estados e do Distrito Federal – variância superior a 80% (Manly, 2008).

Para melhorar as cargas fatoriais de cada variável e assim maximizar a soma das variâncias de cargas exigidas pela matriz, foi utilizada, nesta investigação, a rotação dos eixos denominada de Varimax (simplificação das colunas da matriz fatorial – rotação ortogonal), conforme recomendação feita por Field (2009).

É necessário que haja correlação entre as variáveis para utilizar a Análise de Componentes Principais (ACP) e que não sejam independentes (MINGOTI, 2007; FIELD, 2009; LATTIN; CARROLL; GREEN, 2011). A matriz de correlação não pode ser identidade (FIELD, 2009). Não há consenso sobre o tamanho da amostra (OSBORNE; COSTELLO, 2004), mas quanto mais variáveis, melhor os resultados (JOHNSON; WICHERN, 2007).

A Tabela 2 apresenta os dados necessários para validar a utilização da Análise de Componentes Principais (ACP).

Tabela 2 – Validação da utilização da Análise de Componentes Principais (ACP)

Anos	Matriz de Correlação				
	2011	2012	2013	2014	2015
2011	1	-	-	-	-
2012	0.8880	1	-	-	-
2013	0.6132	0.7966	1	-	-
2014	0.6604	0.7579	0.9534	1	-
2015	0.6713	0.8158	0.9367	0.8930	1
<i>p-valor</i>	0.000				
Teste de Esfericidade de Bartlett - Qui-quadrado aproximado					
Calculado	182.380				
Graus de liberdade	10				
Significância	0.000				
Valor crítico (tabela de distribuição)	18.3070				

Fonte: dados da pesquisa.

Observa-se na Tabela 2, que a correlação é significativa no nível 0.01 (2 extremidades com o *p*-valor de 0.000). O Teste de Esfericidade de Bartlett apontou que as variáveis não são mutuamente independentes (matriz não é identidade), ou seja, o qui-quadrado calculado é maior o valor crítico (tabela). Os cálculos foram realizados com o *software* BioEstat 5.0* (AYRES *et al.*, 2007).

Convém ressaltar que os esclarecimentos detalhados sobre a utilização da Análise de Componentes Principais (ACP), nesta investigação, visam enfatizar a elaboração de índices de desempenho com essa técnica. ACP elabora índice de desempenho sem a necessidades de utilizar outras métricas quantitativas. Os resultados das equações lineares evidenciam o desempenho de cada entidade ou órgão incluído na avaliação. Desse modo, os procedimentos constituem contribuições para a literatura para que outros pesquisadores utilizem tanto no setor público como no setor privado.

A Tabela 3 apresenta o *ranking* de desempenho dos Estados e do Distrito na execução orçamentária da subfunção turismo, no período de 2011 a 2015. Nesta investigação, o índice foi denominado de Índice de Desempenho da Subfunção Turismo dos Estados e do Distrito Federal (IDST). Os resultados evidenciam a eficiência alocativa dos recursos financeiros no atendimento dos contribuintes (principais *stakeholders*) na execução orçamentária da subfunção avaliada.

Tabela 3 – *Ranking* de desempenho dos Estados e do Distrito na execução orçamentária da subfunção turismo, no período de 2011 a 2015

P	Estados/Distrito Federal	IDST	P	Estados/Distrito Federal	IDST
1º	Ceará (CE)	1	14º	Tocantins (TO)	0.1181
2º	Pernambuco (PE)	0.8269	15º	Pará (PA)	0.0863
3º	Santa Catarina (SC)	0.6938	16º	Distrito Federal (DF)	0.0663
4º	Mato Grosso (MT)	0.5179	17º	Espírito Santo (ES)	0.0471
5º	Acre (AC)	0.5165	18º	Paraná (PR)	0.0465
6º	Goiás (GO)	0.4423	19º	Rio Grande do Norte (RN)	0.0418
7º	São Paulo (SP)	0.4235	20º	Paraíba (PB)	0.0374
8º	Amazonas (AM)	0.3603	21º	Maranhão (MA)	0.0279
9º	Bahia (BA)	0.2313	22º	Rio de Janeiro (RJ)	0.0230
10º	Amapá (AP)	0.1740	23º	Roraima (RR)	0.0197
11º	Mato Grosso do Sul (MS)	0.1606	24º	Minas Gerais (MG)	0.0121
12º	Sergipe (SE)	0.1350	25º	Rondônia (RO)	0.0111
13º	Piauí (PI)	0.1289	26º	Rio Grande do Sul (RS)	0.0077
			27º	Alagoas (AL)	0

Legenda: P = posição no *ranking* de desempenho; IDST = Índice de Desempenho da Subfunção Turismo dos Estados e do Distrito Federal.

Fonte: dados da pesquisa.

O Índice de Desempenho da Subfunção Turismo dos Estados e do Distrito Federal (IDST) indica como foram aplicados os recursos pelas entidades de forma comparativa e não representa um conjunto de dados isolados (foram utilizados recursos aplicados pelas entidades em cinco exercícios financeiros). A criação do *ranking* de desempenho é uma consequência para verificar as aplicações de recursos (análise/avaliação comparativa).

Ao delimitar as variáveis que compõem o índice de desempenho, outras podem ficar de fora da avaliação, mas tal procedimento é natural, haja vista que avaliar todas as variáveis que expressam qualidade dos gastos públicos em artigos científicos não é possível pela quantidade de páginas que podem ser expressas. Convém ressaltar ainda, que em teses e dissertações também existem delimitações.

Observa-se na Tabela 3 que o Estado do Ceará (CE) obteve a primeira posição no *ranking* de desempenho na execução orçamentária da despesa da subfunção turismo (recursos públicos investidos).

O estado do Ceará (CE) foi destaque também nas pesquisas de Aragão e Dantas (2006), ao concluírem que o governo estadual utiliza o turismo para reforçar a imagem do estado como estável, avançado e moderno. E, Dantas (2007), ao avaliar os valores investidos pelos governos locais em parceria com organismos regionais e nacionais na Região Nordeste, verificou que o Estado do Ceará (CE) ficou na segunda posição (53,428 milhões de dólares).

O Estado de Pernambuco (PE), nesta investigação, ficou na segunda posição do *ranking* de investimentos públicos no período avaliado. Na pesquisa de Dantas (2007), ficou na última posição em relação aos recursos alocados pelos governos locais em parceria com organismos regionais e nacionais na Região Nordeste.

O desempenho demonstrado na Tabela 3, leva em conta os valores aplicados na subfunção turismo *per capita* (valores individuais) normalizados pelos coeficientes (autovetores), média e o desvio-padrão do grupo (escores padronizados). Assim, no *ranking* geral, a maioria dos Estados (18) aplicou recursos abaixo da percentagem média geral (Amapá até Alagoas).

Pelo modelo principal-agente da Teoria da Agência, conforme esclarecimentos de Secchi (2013), pode-se esclarecer que na execução orçamentária da despesa da subfunção turismo, os cidadãos são os principais e os gestores públicos estaduais são os agentes. Assim, com base na argumentação dessa teoria (caso prático de aplicação no setor público), os resultados servem para diminuir a assimetria informacional existente entre os gestores públicos estaduais (agentes) que conhecem a gestão pública e os cidadãos (principais) que a desconhece.

Pela Teoria dos *Stakeholders* (SILVEIRA; YOSHINAGA; BORBA, 2005; VIEIRA, COSTA; BOAVENTURA, 2011; HARRISON; FREEMAN; ABREU, 2015), como partes interessadas, nesta investigação, estão os cidadãos (comunidade), os agentes de turismo e os gestores públicos estaduais e o distrital. Os cidadãos contribuem com recursos financeiros para a gestão pública, os agentes de turismo prestam informações sobre viagens, roteiros turísticos, excursões turísticas e demais esclarecimentos pertinentes e os gestores públicos gerenciam os recursos públicos. Observa-se assim, a aplicação da Teoria dos *Stakeholders* na gestão pública.

Na pesquisa de Vieira, Costa e Boaventura (2011) realizada na área do turismo (abordagem mais específica dos envolvidos na indústria do turismo), foram identificados como principais *stakeholders*: Ministério do Turismo, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Governo do Paraná, Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Paraná (FECOMÉRCIO), Agência Brasileira de Viagens (ABAV), Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH), Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e Dirigentes Municipais de Turismo.

A estratégia da pesquisa de avaliação de resultados serve para diminuir a assimetria da informação existente entre os gestores públicos e os cidadãos (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005). Desse modo, observa-se que os resultados apresentados na Tabela 3 esclarecem de forma comparativa, o desempenho na aplicação dos recursos da subfunção turismo. Os eleitores devem conhecer a oferta de serviços públicos (ROSENBLATT; SHIDLO, 1996). Neste caso, a subfunção turismo tem um papel relevante no desenvolvimento das regiões brasileiras e por consequência os cidadãos têm o direito de conhecerem as aplicações de recursos e fazerem as comparações.

Considerando que o IDST foi elaborado, nesta investigação, como contribuição para a literatura sobre avaliação de resultados de gestões públicas, deixam de ser feitas comparações com estudos anteriores, haja vista que não foram encontradas. As comparações realizadas são de forma individual (DANTAS, 2007; ARAGÃO; DANTAS, 2006) e as demais citações servem de subsídio para demonstrar a relevância do tema abordado.

Na última posição no *ranking* de desempenho (Tabela 3) está o Estado de Alagoas (AL). Foi o Estado que menos aplicou recursos na subfunção turismo. Na pesquisa de Dantas (2007), ficou na quinta posição em relação aos valores investidos pelos governos locais em parceria com organismos regionais e nacionais na Região Nordeste. Silva (2014), esclarece que o Estado de Alagoas carece de planejamento estratégico que seja capaz de consolidar potenciais produtos turísticos, que possam ser integrados aos já existentes, ampliando a oferta de destinos, proporcionando aos turistas maiores opções, de acordo com os segmentos de turismo ofertados.

Chama atenção a vigésima segunda posição no *ranking* para o Estado do Rio Janeiro (RJ) na avaliação comparativa com os demais estados e o Distrito Federal. Nos anos de 2013 e 2015 diminuiu a aplicação de recursos em relação aos demais anos avaliados (mais da metade). Lima (2014), diante de dilemas na área do turismo fluminense, apresenta contribuições para melhorias na gestão pública. Assim, os achados de Lima (2014) ajudam compreender a situação dos resultados desta investigação em relação a esse estado.

As implicações das avaliações apontadas pelo Índice de Desempenho da Subfunção Turismo dos Estados e do Distrito Federal (IDST), embora utilize apenas os dados da execução orçamentária da despesa da subfunção turismo de 2011 a 2015, evidenciaram que Estados considerados com atrativos turísticos (por exemplos: São Paulo – 7º, Rio de Janeiro – 22º etc.) não receberam na avaliação comparativa recursos públicos de seus governantes para que assim sejam destacados (subfunção turismo).

Considerando que além de calcular o desempenho dos Estados e do Distrito Federal na alocação de recursos na subfunção turismo, esta investigação mostra os diversos passos

para utilizar a técnica da Análise de Componentes Principais (ACP) para elaborar índices. Desse modo, a Tabela 4 apresenta o cálculo do escore de desempenho do componente 1 do Estado do Ceará (CE) - 1º colocado no *ranking* de desempenho da execução orçamentária da subfunção turismo, no período de 2011 a 2015.

Tabela 4 - Cálculo do escore de desempenho do Estado do Ceará (CE)

$$Y_1 = 0.4040 (4.33976) + 0.4518 (3.57850) + 0.4603 (1.57992) + 0.4558 (1.76150) + 0.4614 (1.80612) = 5.7340$$

Y_1 = escore de desempenho do componente 1.

Resultado final = 5.7340 (maior escore = 1 na interpolação).

Fonte: dados da pesquisa.

Observa-se na Tabela 4, que o escore de desempenho do Estado do Ceará (CE) foi de 5.7340, o qual foi considerado 1 na interpolação. Assim, os escores finais de desempenho ficaram na faixa de 1 (maior eficiência alocativa) a 0 (menor eficiência). Os escores de desempenho calculados com a técnica da Análise de Componentes Principais (ACP) apresenta valores positivos e negativos.

Os resultados obtidos e análises permitiram a elaboração de um índice de desempenho de forma a ranquear a posição dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal em relação ao orçamento público da subfunção turismo. Isso permite inferir sobre a eficiência da gestão na alocação de recursos públicos. A discussão e comparação entre entes públicos podem e devem ser ampliadas, principalmente, pois analisar o desempenho das políticas públicas é somente uma forma, sendo bem mais amplo o campo de análise.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As funções de governo representam uma visão macro em que os recursos públicos foram aplicados para atender a sociedade nos diversos serviços. As entidades públicas devem avaliar os seus programas para certificarem que os resultados sejam atingidos. A análise de desempenho, além de cumprir com essa finalidade, pode ser efetuada para melhorar o seu desempenho.

Neste sentido, esta investigação elaborou um índice de desempenho dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal na execução orçamentária da despesa da subfunção turismo, no período de 2011 a 2015. O Índice de Desempenho da Subfunção Turismo dos Estados e do Distrito Federal (IDST) indica como foram aplicados os recursos pelas entidades (Estados Brasileiros e o Distrito Federal) de forma comparativa, a partir da utilização da métrica Análise de Componentes Principais (ACP) que padroniza as variáveis e utiliza os escores dos componentes principais em equações lineares.

O Índice de Desempenho da Subfunção Turismo dos Estados e do Distrito Federal (IDST) avalia a eficiência alocativa dos gestores públicos ao administrarem os recursos da execução orçamentária das despesas da subfunção turismo.

Como limitação do estudo, pode-se destacar o fato da abordagem ser restritiva a utilização de recursos financeiros (execução orçamentária da despesa da subfunção turismo) em uma área (turismo) que envolve muitos *stakeholders*, além de ser utilizado apenas recursos dos governos estaduais e distrital. Contudo, avaliar todo o universo de variáveis que compõem a área do turismo não é possível. Deve-se delimitar a área de avaliação/análise para assim poder realizar as contribuições. Recomenda-se a realização de mais pesquisas avaliativas no setor público, haja vista que os dados devem ser obrigatoriamente divulgados nos portais de transparência. Neste sentido, podem ser realizadas pesquisas sobre os gastos da subfunção turismo com os municípios.

A pesquisa contribui no esclarecimento e auxílio para a sociedade em encontrar suporte e orientações para o controle social. Para a literatura, a contribuição principal se refere a questões relacionados com a elaboração de índices com métrica quantitativa e avaliação das políticas públicas do turismo que têm um impacto no desenvolvimento do país. Os indicadores sociais têm um papel essencial para a implementação e avaliação de desempenho das políticas públicas.

A Teoria dos *Stakeholders* e a Teoria da Agência foram utilizadas como suportes para o entendimento dos achados da pesquisa em relação a identificação e o papel dos principais interessados na gestão e a assimetria informacional existente entre o gestor público e os cidadãos, respectivamente. Observa-se assim, que são casos de aplicação das teorias.

Foram identificados como principais *stakeholders* (partes interessadas) na execução orçamentária da despesa da subfunção turismo: os cidadãos (comunidade), os agentes de turismo e os gestores públicos estaduais e o distrital. Os cidadãos têm o direito de conhecerem como os recursos disponibilizados foram aplicados (controle social). Os agentes de turismo estão interessados na infraestrutura e apoio que o Estado proporciona no sentido de fortalecer o desenvolvimento do turismo. Os gestores públicos estaduais e o distrital têm a obrigação de aplicarem os recursos com eficiência (exigência constitucional).

Finalizando e respondendo ao problema de pesquisa, os resultados apontaram no *ranking* de desempenho dos Estados e do Distrito Federal na execução orçamentária da subfunção turismo, no período de 2011 a 2015, com a elaboração do Índice de Desempenho da Subfunção Turismo dos Estados e do Distrito Federal (IDST), que o estado do Ceará (CE), seguido de Pernambuco (PE) e Santa Catarina (SC) obtiveram as primeiras posições (mais eficientes). Nas últimas posições ficaram os Estados de Rondônia – RO com a 25ª posição, Rio Grande do Sul – RS, na 26ª e na última posição (27ª), Alagoas – AL (menos eficiente).

Os achados trazem como implicações que Estados considerados com atrativos turísticos (por exemplos: São Paulo – 7º, Rio de Janeiro – 22º etc.) não receberam na avaliação comparativa recursos públicos de seus governantes para que assim sejam destacados (subfunção turismo). Isto sugere que a iniciativa privada tem exercido um papel relevante na área do turismo e o setor público não.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, G. S. **Desenvolvimento sustentável para pequenos municípios através do turismo rural**: uma metodologia de avaliação do potencial de serviços turísticos. 204 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção). Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Programa Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2003.
- ARAGÃO, R. F.; DANTAS, E. W. C. Elaboração da imagem turística do Ceará: entre publicidade turística e propaganda política. **Geosul**, Florianópolis, v. 21, n. 42, p 45-62, jul./dez, 2006.
- ARÁUJO, M.; SANCHEZ, O. A. A corrupção e os controles internos do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, 65: p.137-173, 2005.
- ARAÚJO, R. M.; POSENATTO, A. F. G. Plano de Fortalecimento da Gestão do Turismo (PFGT): uma avaliação *ex ante* no município de Nísia Floresta (RN). **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 46(1):221-48, jan./fev., 2012.
- ARIAS, E. R. Estadística: Medición, Descripción e Inferencia. **Perspectivas Psicológicas**, Santo Domingo (Rep. Dom.), Volúmenes 6 y 7, año X. ISSN 1992-5131, Edición Especial, 2010.
- ARROW, K. J. The Economics of Agency. **Institute for Mathematical Studies in The Social Sciences**, Stanford University, California, october 1984.
- AYRES, M. **Elementos de bioestatística**: a seiva do açazeiro. 2. ed. Belém: Supercores, 2012.
- AYRES, M.; AYRES JÚNIOR, M.; AYRES, D. L.; SANTOS, A. A. S.; AYRES, L. L. **BioEstat 5.0** – Aplicações estatísticas nas áreas das ciências biomédicas. Belém, PA: Sociedade Civil Mamirauá, PA, 2007.
- BARBOSA, L. G.; MARTELOTTE, M. C.; ZOUAIN, D. M. Os impactos econômicos do turismo no município do Rio de Janeiro e suas implicações no desenvolvimento local. **Turismo - Visão e Ação**, vol. 8 - n.3 p. 397-409, set./dez., 2006.
- BASTOS, C. R. **Avaliação dos impactos socioeconômicos do turismo na região metropolitana de Fortaleza (Ceará-Brasil)**. Tese (Doutorado em “Planificación y Desarrollo Regional”). Universidad de Barcelona. Facultad de Geografía e Historia. 2012.
- BASTOS, C. L.; KELLER, V. **Aprendendo a aprender**: introdução à metodologia científica. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.
- BOAVENTURA, J. M. G. (2012). **Dominância de stakeholders em empresas brasileiras: contribuições à teoria dos stakeholders**. Tese (Livre-Docente). Departamento de Administração da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2012.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 de março de 1964.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília-DF, 15 de abril de 1999.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Gestão. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização. **Produto 4:** guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília-DF, dezembro, 2009.

_____. Tribunal de Contas da União. Portaria SEGECEX nº 33, de 23 de dezembro - **Técnica de indicadores de desempenho para auditorias**. Brasília, 11 de janeiro de 2011 - Ano XLIV - Nº 3, 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de Auditoria:** indicadores de desempenho e mapa de produtos. Boletim do Tribunal de Contas da União. Brasília-DF: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 32p., 2000.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Sobre Prefeituras e Governos Estaduais**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/finbr-financas-municipais>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

BROWN, K. W. The 10-Point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities. **Government Finance Review**, p. 21-26, December, 1993.

BUGARIN, P. S. O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. **R. TCU**, Brasília, v. 32, n. 87, p. 39-50, jan/mar., 2001.

CABRAL, S., FERNANDES, A. S. A.; RIBEIRO, D. B. C. Os Papéis dos Stakeholders na Implementação das Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, nº 2, Artigo 6, Rio de Janeiro, Abr./Jun., 2016.

CAIDEN; G. E.; CAIDEN, N. J. Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. **Revista do Serviço Público**. Ano 52, Número 1, pp. 78-102, Jan-Mar., 2001.

- CATALÁN, P. H.; BALLVE, P. F. Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes. **Economía**, Vol. XXXII, nº 63, pp. 113-178, semestre enero-junio, 2009.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.
- CONNOLLY, C.; HYNDMAN, N. Towards charity accountability: narrowing the gap between provision and needs? **Public Management Review**, 15:7, 945-968., 2013.
- CORRÊA, C. C.; MARIANI, M.; VELOSO, A. Avaliação da cadeia produtiva do turismo no estado de Mato Grosso do Sul: região dos Lagos. **GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas**, Ano 6, nº 2, Abr-Jun, p. 33-55., 2011.
- COSTA, B. K.; AMÂNCIO-VIEIRA, S. F.; ALEXANDRE, M. L. O.; CARMONA, V. C. Articulação de stakeholders e estratégias no setor turístico brasileiro: uma investigação em localidades. **R. Adm. FACES Journal**, Belo Horizonte v. 15 n. 3 p. 8-26 jul./set., 2016.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 37 (5): 969-92, Set./Out., 2003.
- DANTAS, W. W. C. Imaginário social nordestino e políticas de desenvolvimento do turismo no nordeste brasileiro. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, nº 22, pp. 09 – 30, 2007.
- DINIZ, J. A.; MACEDO, M. A. S.; CORRAR, L. J. Mensuração da eficiência financeira municipal no Brasil e sua relação com os gastos nas funções de governo. **Gestão & Regionalidade**, vol. 28 - nº 83 - mai-ago., 2012.
- DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO; M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- DONALDSON, T.; PRESTON, L. The stakeholders theory of the corporation: concepts, evidence and implications. **Academy of Management Review**, v. 20, n.1, 65-91, 1995.
- FIELD, A. **Descobrimos a estatística usando o SPSS**. Tradução de Lorí Viali. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B.; PARANHOS, R.; ROCHA, E. C.; SILVA JÚNIOR, J. A.; MAIA, R. G. Análise de componentes principais para construção de indicadores sociais. **Rev. Bras. Biom.** v. 31, n. 1, p. 61–78, 2013.

FRANCO-SANTOS, M.; LUCIANETTI, L.; BOURNE, M. Contemporary Performance Measurement Systems: a review of their consequences and a framework for research. **Management Accounting Research**, v. 23, n. 2, p. 79-119, 2012.

FREEMAN, R. E.; HARRISON, J. S.; WICKS, A. C.; PARMAR, B.; COLLE, S. **Stakeholder Theory: The State of the Art**. Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

GIRALDES, M. R. Avaliação do SNS em Portugal: equidade *versus* eficiência. **Economia da Saúde**, Vol. 23, Nº 2, p. 21-44, julho/dezembro, 2005.

GOMES, R. C. Stakeholder Management in the Local Government Decision-Making Area: Evidences from a Triangulation Study with the English Local Government. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, Edição Especial: 77-98, 2006.

HARRISON, J. A.; ROUSE, P.; DE VILLIERS, C. J. Accountability and Performance Measurement: A Stakeholder Perspective. **JCC: The Business and Economics Research Journal**, Volume 5, Issue 2, 243-258, 2012.

HARRISON, J. S.; FREEMAN, R. E.; ABREU, M. C. S. Stakeholder Theory as an Ethical Approach to Effective Management: applying the theory to multiple contexts. **Review of Business Management**, São Paulo, Vol. 17, No. 55, pp. 858-869, Special Edition, 2015.

HELDEN, G. J. V.; JOHNSEN, A.; VAKKURI, J. Distinctive research patterns on public sector performance measurement of public administration and accounting disciplines. **Public Management Review**, 10:5,641-65, 2008.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 36 (1): 51-72, Jan./Fev, 2002.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, October, V. 3, No. 4, pp. 305-360, 1976.

JOHNSON, R. A.; WICHERN, D. W. **Applied Multivariate Statistical Analysis**. 6. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2007.

JOLLIFFE, I. T. **Principal component analysis**. 2nd. edition. New York: Springer-Verlag, 2002.

KAISER, H. F. The application of electronic computers to factor analysis. **Educational and Psychological Measurement**, v. 20, p. 141-151, 1960.

KUBRUSLY, L. S. Um procedimento para calcular índices a partir de uma base de dados multivariados. **Pesquisa Operacional**, vol. 21, nº. 1, p. 107-117, junho, 2001.

LARSON, R.; FARBER, B. **Estatística aplicada**. Tradução de Luciane Ferreira Paulete Vianna. 4. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

LATTIN, J.; CARROLL, J. D.; GREEN, P. E. **Análise de dados multivariados**. Tradução de Harue Avritscher. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

LERUTH, L., Paul, E. A principal-agent theory approach to public expenditure management systems in developing countries. **IMF Working Paper**, 06/204, September, p. 1-43, 2006.

LIMA, V. M. S. Gestão pública do turismo no estado do Rio de Janeiro: dilemas e perspectivas. **Revista Eletrônica Sistemas & Gestão**, Volume 9, Número 3, pp. 356-36, 2014.

LINS, M. P. E.; CALÔBA, G. M. **Programação linear**: com aplicações em teoria dos jogos e avaliação de desempenho. Rio de Janeiro: Interciência, 2006.

MAHER, C. S.; NOLLENBERGER, K. Revisiting Kenneth Brown's "10-Point Test". **Government Finance Review**, October, 2009.

MANLY, B. J. F. **Métodos estatísticos multivariados**: uma introdução. Tradução de Sara Ianda Carmona. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

MARÔCCO, A. P. A avaliação de implementação de política de ciência, tecnologia e inovação à luz da teoria da agência. **Jornal Eletrônico**, Ano 1 – Edição I – julho, p. 1-37, Faculdades Integradas Vianna Júnior, 2009.

MARTINS, G. A. **Estatística geral e aplicada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, G. A. Falando sobre teorias e modelos nas ciências contábeis. **BBR – Brazilian Business Review**, Vol. 2, nº 2, Vitória-ES, Brasil – Jul / Dez 2005, pp. 131-144, 2005.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa Científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p.1-17, abril/junho, 2005.

MCWILLIAMS, A.; SIEGEL, D. Corporate social responsibility: a theory of the firm perspective. **The Academy of Management Review**, 26(1), 117-127, 2001.

MEIRELLES, N. R. **Turismo: diagnóstico pernambucano e os dispêndios públicos realizados no período de 1997 a 2007.** Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Departamento de Economia, 2009.

MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada.** 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MINGOTI, S. A.; SILVA, A. F. Um exemplo de aplicação de técnicas de estatística multivariada na construção de índices de preços. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, 1997.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B.R.; WOOD, D.J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. **Academy of Management Review**, v. 22, n. 4, 853-886, 1997.

NINA, D. A.; FERNÁNDEZ, G. M. Q. Medición de la eficiencia asignativa mediante el análisis envolvente de datos en los municipios de Bolivia: caso municipios de Potosí. Departamento de Administración, Economía y Finanzas, **Revista Perspectivas**, año 14, nº 28, pp. 137-139, 2 do Semestre, 2011.

OSBORNE, J. W.; COSTELLO, A. B. Sample size and subject to item ratio in principal components analysis. **Practical Assessment, Research & Evaluation**, 9 (11), 2004.

PINTO, D. W.; KOZIKOWSKI, H. P.; PILLATI, J. J.; CHELSKI, W.; SAMAHA, M. J. Teoria da Agência e o controle social da gestão pública. **Revista Organização Sistêmica**, vol.5, n. 3, jan/jun, p.100-109, 2014.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública** - Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out, 2012.

REZENDE, F. C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). **Dados**, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997.

RIBAS, J. R.; VIEIRA, P. R. C. **Análise multivariada com o uso do SPSS.** Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2011.

ROSENBLATT, D.; SHIDLO, G. Quem tem mais recursos para governar? Uma comparação das receitas per capita dos estados e dos municípios brasileiros. **Revista de Economia Aplicada**, vol. 16, nº 1 (61), p. 101-106, janeiro-março, 1996.

SARTURI, G.; SERAVALLI, C.; BOAVENTURA, J. M. G. Afinal, o que é distribuir valor para os stakeholders? Uma análise bibliográfica sobre o tema. **Revista de Administração da UFSM**, v. 8, n. ed. especial, p. 92-113, 2015.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, B. P. **Infraestrutura logística e o turismo em Alagoas no período de 2004-2013**. 112 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada). Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Maceió, 2014.

SILVA, M. C. **Avaliação de desempenho de governos municipais brasileiros na execução orçamentária da despesa por funções de governo**. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). Programa Multi-institucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal, RN, 2016.

SILVA, M. C.; SILVA, R. A.; SILVA, J. D. G. Análise e avaliação de políticas públicas: aspectos conceituais. **Boletim de Administração Pública e Gestão Municipal**, n. 61, outubro, p. 1434 – 1444, 2016.

SILVA, M. C.; SILVA, J. D. G. Avaliação de desempenho de governos municipais brasileiros na execução orçamentária da despesa por funções de governo. **Revista Perspectivas Contemporâneas**, v. 12, n. 1, p. 214-236, jan./abr, 2017.

SILVEIRA, A. D. M.; YOSHINAGA, C. E.; BORBA, P. R. F. Crítica à teoria dos *stakeholders* como função-objetivo corporativa. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 33-42, janeiro/março, 2005.

STEVENSON, W. J. **Estatística aplicada à administração**. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981,

SUZART, J. A. S. As Instituições Superiores de Auditoria: um estudo do nível de transparência fiscal dos países. **Contabilidade, Gestão e Governança** – Brasília, v. 15, n. 3, p. 107–118, set./dez, 2012.

TIMM, N. H. **Applied multivariate analysis**. New York: Springer-Verlag, 2002.

VIEIRA, S. F. A.; COSTA, B. K.; BOAVENTURA, J. M. G. Análise de *stakeholders* aplicada em órgãos públicos: o caso da Secretaria de Estado do Turismo do Paraná. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 31, p. 81 – 110, set/dez, 2011.

VYAS, S.; KUMARANAYAKE, L. Constructing socio-economic status indices: how to use principal components analysis. **Health Policy and Planning**, 9 October. 21 (6):459-468, 2006.

ZUCATTO, L. C.; SARTOR, U. M.; BEBER, S.; WEBER, R. Proposição de indicadores de desempenho na gestão pública. **ConTexto**, Porto Alegre, v. 9, n. 16, 2º semestre, 2009.