

# AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE TURISMO EM INDICADORES SOCIAIS NAS ESTÂNCIAS DE SÃO PAULO

*Tiago JULIANO<sup>1</sup>*

*Ismail de Barra Nova de MELO<sup>2</sup>*

## Resumo

As políticas públicas tem crescentemente reconhecido o turismo como um veículo de redução das desigualdades sociais, fomentado o desenvolvimento da atividade como alternativa econômica a diferentes escalas geográficas. Contudo, os desdobramentos desse processo dependem do significado que o turismo assume nas localidades onde é estimulado. Assim, essa investigação objetiva compreender qual tem sido a contribuição recente das políticas de turismo para indicadores relacionados às desigualdades sociais em municípios estâncias do estado de São Paulo. Por meio do método de avaliação de políticas conhecido como diferenças em diferenças, os resultados contribuem para sinalizar que o grupo de estâncias estudadas, comparadas a outros municípios do estado, apresenta melhor desempenho em parte dos indicadores sociais analisados. Entretanto, a investigação acerca de relações de causalidade entre a intervenção política e os resultados obtidos nestes municípios revela que o papel destas políticas está aquém das propostas inscritas no discurso oficial.

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

## Abstract

### **Evaluation of tourism policies on social indicators in tourist municipalities at São Paulo**

Public policies have increasingly recognized tourism as an alternative to reducing social inequality. They have been fomenting the development of this activity as economic option to different geographical scales. However, the implications of this process depend on the meaning of tourism to places where it has been encouraged. Therefore, this research aims to understand what has been the recent contribution of tourism policies for indicators related to social inequalities in the tourist municipalities at state of São Paulo, Brazil. Through the use of policy evaluation method known as 'differences in differences', the main results contribute to demonstrate that the group of tourist municipalities at São Paulo, covered by this study, has been shown better performance only in some of the analyzed indicators when compared with other cities in the same state. On the other hand, the investigation about the causal interactions between political intervention with the obtained results in these municipalities suggest that the role of these policies falls short of what is stated in official discourse.

**Key words:** Public policies evaluation. Social inequalities. Tourism. Tourist municipalities at São Paulo.

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Sustentabilidade na Gestão Ambiental da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar; E-mail: t.juliano@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Professor Dr. do Departamento de Geografia, Turismo e Humanidades da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar; E-mail: ismail@ufscar.br

## INTRODUÇÃO

Legitimada como critério do processo de avaliação de políticas públicas, a redução das desigualdades sociais compõe uma categoria cada vez mais presente no discurso de diferentes atores sociais. Predomina, conquanto, um viés técnico que tende a ignorar a própria dimensão política da avaliação, representada pela pluralidade de projetos e atores interessados pelos assuntos públicos em diferentes campos (FARIA, 2005; RODRIGUES, 2011).

Este estudo avalia o papel das políticas de turismo a partir da dimensão das desigualdades, objetivando investigar a contribuição destas políticas à evolução de indicadores relacionados às polaridades sociais em municípios do estado de São Paulo que receberam a chancela de estância a partir da década de 1990. Busca, assim, interpretar as interfaces desse processo com os impactos dele decorrentes em indicadores de pobreza, desigualdade, renda, desenvolvimento humano, saneamento e vulnerabilidade social.

Adotando como ferramenta o método de avaliação de políticas conhecido como diferenças em diferenças (MEYER, 1995), a investigação confronta os municípios que tem 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 neste período para os dois grupos, bem como a existência e magnitude do impacto da intervenção avaliada.

O turismo tem revelado crescente importância na condição de estratégia e alternativa de desenvolvimento para os territórios, sendo incorporado pelo discurso corrente nas políticas públicas como vetor de desenvolvimento social e econômico (TAKASAGO; MOLLO, 2008). Contudo, ainda são necessários esforços para compreender a efetiva contribuição destas políticas à melhoria das condições de vida onde a atividade é fomentada.

## AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESIGUALDADE COMO CRITÉRIO CENTRAL DE AVALIAÇÃO

O conceito de cidadania se desloca do campo do debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade para uma abordagem restrita ao âmbito técnico. Esse deslocamento caracteriza um contexto no qual refletir acerca do papel de uma política pública adquire um significado determinante na condução de temas de interesse coletivo (DAGNINO, 2004).

A redução das desigualdades tem galgado uma dimensão central em avaliações de políticas, superando a abordagem de estratégias isoladas de combate à pobreza (ABRAMOVAY, 2012) e evidenciando a incapacidade de tratativa de questões sociais pelos mecanismos regulatórios do mercado (SACHS, 2012). Em última instância, essa centralidade reforça a importância da pluralidade de atores sociais para a legitimidade da ação pública (ACSELRAD, 2008).

A proposição de políticas públicas parte do reconhecimento da existência de um problema que se deseja tratar e da identificação de uma relação de causalidade entre a intervenção governamental e o problema existente (FREITAS; MENEGUIN, 2013). A avaliação de políticas públicas, por sua vez, consiste em uma análise sistêmica, cientificamente embasada, que visa identificar a eficácia e os efeitos reais de uma

intervenção governamental (ARAÚJO; POSENATTO, 2012), atribuindo valor à política, por meio de critérios que determinam se uma intervenção é preferível à outra (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

O curso da ação de uma política ocorre em um contexto dinâmico e interativo e, ainda que sejam controladas as condições de um programa, as variáveis do ambiente que determinam seu impacto não podem ser totalmente isoladas (GARCIA, 2001). A despeito destas limitações, o objetivo das avaliações é comparar a realidade com o planejado, identificar as alterações nas principais variáveis da política e levantar os desdobramentos para a parcela da sociedade que esta pretende afetar (FREITAS; MENEGUIN, 2013).

A estruturação do campo de avaliação de políticas públicas no Brasil ainda é incipiente, sofre de fragmentação organizacional e temática e apresenta uma institucionalização ainda precária (FARIA, 2005). No que concerne às políticas públicas de turismo, a produção acadêmica sobre avaliação da área é pequena, revelando uma lacuna de textos conceituais e falta de referências. Além disso, este campo de pesquisa carece de clareza quanto à metodologia empregada e ao uso de indicadores (LOPES; TINOCO; SOUZA, 2011).

## **POLÍTICAS DE TURISMO NO BRASIL E NO MODELO DOS MUNICÍPIOS ESTÂNCIAS DE SÃO PAULO**

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 usuários dessa política (PEREIRA, 1999).

O interesse recente do campo das políticas públicas pela atividade turística se relaciona tanto ao potencial aproveitamento econômico do setor, quanto aos anseios em torná-lo meio para redução da pobreza e desigualdades (TAKASAGO; MOLLO, 2008). Como em outros setores econômicos, a expansão do turismo tem contado com a intervenção de políticas públicas como força propulsora e facilitadora de desenvolvimento e acumulação do capital, embora seja axiomática a ampliação de desigualdades e de problemas sociais decorrentes de projetos desenvolvimentistas (THEVENIN, 2011).

O turismo no Brasil sofreu desde os primeiros atos normativos, datados do final da década de 1930, a influência de um regime predominantemente fiscalizador e a falta de um padrão de política ampla e sistemática. Com efeito, foi apenas a partir de meados dos anos 1960 que a atividade começou a ser reconhecida como vetor de minimização de desníveis regionais (CAVALCANTI; HORA, 2002; CRUZ, 2002).

Foi também apenas a partir dos anos 1960 se desenvolveram formas institucionais de organização do turismo no âmbito das unidades federativas brasileiras. Em São Paulo, o primeiro órgão de turismo foi criado em 1965 e, em linhas gerais, observou-se a reprodução de diretrizes estabelecidas no plano federal, sem refletir a preocupação com o estabelecimento de uma política estadual de turismo que considerasse as singularidades dos municípios paulistas (BROCCHI; SOLHA, 2008).

Neste contexto, fica evidente que o cenário do turismo em São Paulo direciona grande parte dos esforços de desenvolvimento a um grupo de municípios selecionados no território paulista que são beneficiados com a concessão do título de estância.

Fino e Queiroz (2012) consideram a política de elegibilidade a esta categoria como a principal política pública de turismo do estado, cujas primeiras referências normativas são encontradas na década de 1940, com o Código de Águas Minerais (decreto-lei 7.841/1945), complementadas por legislação da década de 1970, quando foram primeiramente definidas as categorias de estâncias hidrominerais, climáticas e balneárias (lei 10.426/1971) e, posteriormente, a categoria de estâncias turísticas (lei 1.457/1977) (RAIMUNDO et al., 2010).

Contudo, os resultados dessa política não são interpretados de forma consensual. As estâncias podem apresentar melhores indicadores de geração de renda, emprego e condições de vida relacionadas ao fluxo turístico (AULICINO, 1994). Entretanto, este modelo de fomento ao turismo tem se sustentado historicamente em critérios considerados obsoletos e instrumentos legais que não estabelecem com clareza qual a inserção esperada desses municípios no desenvolvimento do turismo no estado (RAIMUNDO et al., 2010).

## MATERIAIS E MÉTODOS

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 (tratado) e outro não impactado (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, 2012; FREITAS; MENEGUIN, 2013).

O método de diferenças em diferenças tem sido empregado em estudos que abordam o impacto de uma intervenção não aleatorizada em grupos tratados e de comparação para os quais se dispõem de dados pré e pós tratamento (MEYER, 1995). 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 1.

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

**Quadro 1 - Variação de um indicador de impacto em diferenças em diferenças**

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

No quadro 1, as diferenças em diferenças em um indicador de impacto são dadas por  $(gt1 - gc1) - (gt0 - gc0)$  ou por  $(gt1 - gt0) - (gc1 - gc0)$ , em que 1 e 0 indicam o estágio ex post e ex ante à política, respectivamente, enquanto gt e gc apontam a média amostral do indicador analisado para o grupo tratado e controle, também respectivamente. Como são empregados valores amostrais e objetiva-se isolar o efeito da política de outros fatores explicativos da variação do indicador de impacto, o método emprega a regressão múltipla como ferramenta de análise estatística (FOGUEL, 2012; SCHOR; AFONSO, 2005).

O formato da regressão de diferenças em diferenças pode ser representado através da equação 1:

$$y = g0 + g1(política) + g2(depois) + g3(política*depois) + g4(outros\ fatores) + erro [1]$$

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;

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

Em [1], os fatores *política* e *depois* são considerados variáveis dummies 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 decorrente da impossibilidade de se isolar todas as variáveis intervenientes sobre o comportamento de  $y$  (SCHOR; AFONSO, 2005).

Como objeto de estudo, elencaram-se como grupo de tratamento os municípios paulistas que foram elevados a uma das categorias de estância a partir da década de 1990. Este recorte temporal foi determinado pela disponibilidade de dados, assim como pelo amadurecimento institucional dos mecanismos de fomento às estâncias a partir desse período.

Com base em testes preliminares com grupos de controle compostos por municípios limítrofes ao grupo tratado, constatou-se a necessidade de isolar a possível externalidade do tratamento sobre os municípios espacialmente mais próximos. A externalidade consiste no efeito de transbordamento da política sobre o grupo de não tratados (FOGUEL, 2012) e, neste estudo, foi considerada através da ponderação da distância relativa entre cada município e tratado mais próximo.

Dessa maneira, foram elencados como grupo controle, os demais municípios do estado de São Paulo, não beneficiados pela política de estâncias<sup>3</sup>. A análise compreendeu, portanto, 26 municípios na condição de tratados e 556 municípios como controle, conforme figura 1, avaliando o período corresponde ao intervalo entre 1991 e 2010.

<sup>3</sup> Cabe ressaltar que foram considerados como controle os demais municípios paulistas não estâncias, sendo desconsiderados aqueles que obtiveram autonomia administrativa posterior ao período abordado (1991).



**Figura 1 – Distribuição dos municípios tratados e controle**

Fonte: própria.

Em investigação exploratória com fontes de dados secundários de instituições de pesquisa nacional e estadual, além de órgãos governamentais, verificando-se a disponibilidade de dados em séries temporais para a escala municipal, conformou-se uma base de dados agregados a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano e do IpeaData Regional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da plataforma Informações dos Municípios Paulistas da Fundação Seade e de dados sobre programas de transferência de renda do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Os dados foram coletados a partir de ferramentas existentes nos sites das fontes de pesquisa, compilando informações para os anos de 1991, 2000 e 2010.

Com o objetivo de avaliar o impacto da política, 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 ( $y$ ) do estudo, apresentadas no quadro 2. 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.

O método de diferenças em diferenças permite aumentar a validade das inferências 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 objetivos semelhantes, a exemplo de Aulicino (1994) e Neri e Soares (2012), foram elencadas como variáveis de controle, 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 3.

<b>Indicadores de impacto (<math>\gamma</math>) e notação utilizada</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fonte</b>
percentual de pobres ( <i>poppob</i> )	parcela da população com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00	IPEA
índice de gini ( <i>gini</i> )	grau de desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita, variando de 0 (ausência de desigualdade) a 1 (desigualdade máxima)	IBGE; IPEA
renda per capita ( <i>rendpc</i> )	razão do somatório da renda de todos os indivíduos e o número total de residentes do município	IBGE; IPEA
razão ricos/pobres ( <i>razricpob</i> )	razão entre a renda per capita média dos indivíduos pertencentes ao décimo mais rico da população em relação à renda dos dois quintos mais pobres	IPEA
saneamento inadequado ( <i>saninad</i> )	percentual da população atendida por abastecimento de água não proveniente de rede geral e esgotamento não realizado por rede coletora ou fossa séptica	IBGE; IPEA
desenvolvimento humano ( <i>idhm</i> )	índice resultante da média geométrica de dimensões de escolaridade, renda e longevidade do município	IPEA
mulheres vulneráveis ( <i>mulvuln</i> )	percentual de mulheres responsáveis pelo domicílio, com filhos menores de quinze anos e sem fundamental completo	IPEA

### **Quadro 2 - Indicadores de impacto avaliados**

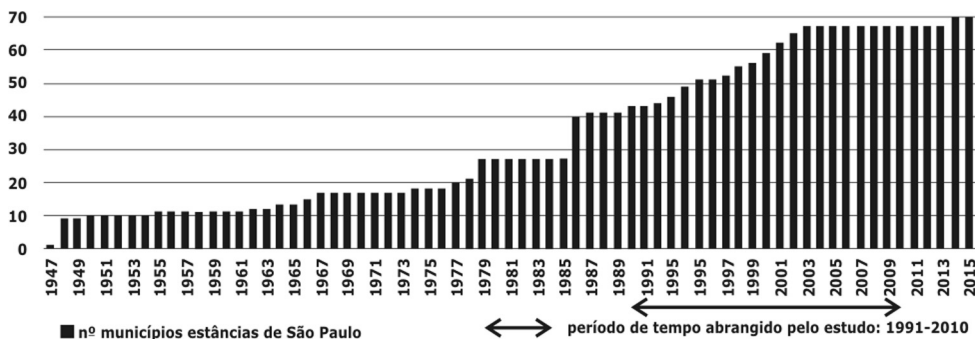
Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IBGE e IPEA.

<b>Variáveis de controle (<math>x</math>) e notação utilizada</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fonte</b>
grau de urbanização ( <i>urb</i> )	percentual da população urbana, considerada aquela residente em áreas urbanizadas (cidades, vilas ou áreas urbanas isoladas)	IBGE; Seade
dimensão populacional ( <i>pop</i> )	projeção do total de pessoas resultantes do método de componentes demográficos.	IBGE
educação – taxa de analfabetismo ( <i>analf</i> )	razão entre a população de 15 anos ou mais que não sabe ler nem escrever um bilhete simples e o total de pessoas na mesma faixa etária, multiplicada por 100	IBGE; 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 a população considerada dependente (jovens e idosos) e a população potencialmente ativa (de 15 a 64 anos)	Seade
transferência de renda (transf)	número de benefícios concedidos no município por meio do programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada	MDS
receitas municipais (recmun)	receitas orçamentárias totais recolhidas aos cofres públicos municipais por arrecadação, recolhimento e recebimento, englobando receitas correntes e de capital	Seade

### **Quadro 3 - Variáveis de controle consideradas na avaliação**

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

Como indicado no gráfico 1, os municípios tratados tem recebido o fomento por tempos diferenciados, correspondentes aos respectivos anos de elevação à categoria de estância. Considerando-se esse fator, foi adicionada uma variável de controle referente ao período de intervenção, indicada em anos e denotada nas análises por *perint*.



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

Fonte: própria.

Assim, o modelo empregado para avaliar o impacto da política é representado pela equação 2:

$$y = g_0 + g_1(\text{pol}) + g_2(\text{depois}) + g_3(\text{pol} * \text{depois}) + g_4(\text{urb}) + g_5(\text{pop}) + g_6(\text{analf}) + g_7(\text{minf}) + g_8(\text{dep}) + g_9(\text{transf}) + g_{10}(\text{recmun}) + g_{11}(\text{perint}) + \text{erro} \quad [2]$$

Em que:

$y$  – indicadores de impacto descritos no quadro II;

$g_n$ , onde  $n=1,2,3,\dots,11$  – coeficientes que estimam a magnitude de cada variável de controle descrita no quadro 3;

*erro* – termo de erro associado, por conta de variáveis que podem estar omitidas na análise.

É importante ressaltar que em [2], a eventual externalidade da política foi ponderada pela distância de cada município ao tratado mais próximo. A partir dos valores em quilômetros, criou-se uma escala com amplitude de 1 a 5, de maneira que 1 designa os municípios mais próximos e 5 os mais distantes. Logo, atribuiu-se maior peso aos controles mais distantes a partir da hipótese de que estes apresentam menor chance de sofrer o transbordamento dos efeitos da política.

Dessa maneira, para cada indicador de impacto ( $y$ ), realizou-se uma regressão de diferenças em diferenças 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 3 e ponderadas pela escala de distância como peso nas estimativas. O programa de análise estatística empregado para o suporte das regressões foi o Stata®13.0.



## APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A natureza não aleatorizada na composição dos grupos de tratamento e de controle implica que, embora a descrição de medidas de tendência central permita caracterizar esses grupos, esta análise não infere o impacto do tratamento. Com efeito, observa-se o decréscimo no percentual de pobres, índice de gini e razão entre ricos e pobres, além do aumento nas médias de renda per capita e no índice de desenvolvimento humano municipal para ambos os grupos no período estudado.

Entretanto, há crescimento no percentual de pessoas atendidas por saneamento inadequado e de mulheres em condição vulnerável tanto em municípios tratados quanto nos controles. A análise descritiva, sintetizada na tabela 1, também aponta que os valores referentes aos indicadores de renda e desenvolvimento humano, juntos aos de desigualdade e vulnerabilidade permaneceram maiores para tratados, antes e depois da política.

**Tabela 1 - Medidas centrais e de dispersão dos indicadores de impacto**

			<i>popob</i>	<i>gini</i>	<i>razricob</i>	<i>rendpc</i>	<i>saninad</i>	<i>idhm</i>	<i>mulvuln</i>
1991	Tratado	média	20,97	0,519	14,71	478,87	0,55	0,508	10,57
		desvpad	11,95	0,061	4,59	103,86	0,83	0,058	4,43
	Controle	média	25,12	0,502	13,69	421,39	0,95	0,494	8,82
		desvpad	14,79	0,067	5,66	150,12	3,54	0,060	4,60
2010	Tratado	média	6,79	0,472	11,29	767,53	1,15	0,747	13,64
		desvpad	5,28	0,043	2,63	190,73	1,78	0,035	5,88
	Controle	média	5,95	0,446	9,96	707,58	0,74	0,738	13,20
		desvpad	4,75	0,055	3,31	194,47	1,46	0,032	5,91

Legenda: a) média: média amostral dos grupos de tratamento e controle para o indicador de impacto; b) desvpad: desvio padrão do indicador de impacto. Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE e IPEA.

Meyer (1995) aponta que uma das vantagens de séries temporais longas para a análise do impacto de intervenções é que aquelas permitem examinar se tratados e controles apresentam movimentos paralelos no comportamento dos indicadores, que sugerem, em caráter complementar, a ausência de interações do tratamento com outras influências (variáveis significativas omitidas). Neste sentido, identificou-se que os grupos de tratamento e controle apresentam mesma tendência temporal de aumento e declínio nas médias analisadas, sugerindo a ausência de fatores que podem, significativamente, ter afetado de forma discrepante estes grupos ao longo do tempo.

A tabela 2, por sua vez, resume os resultados das regressões de diferenças em diferenças realizadas para identificar e mensurar indícios do impacto da intervenção política analisada e dos fatores controle sobre os indicadores elencados. É possível verificar o valor dos coeficientes de determinação do modelo, bem como o coeficiente das variáveis de controle empregadas e a ocorrência ou não de significância estatística<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Os coeficientes estão na unidade de medida da variável de controle. Considerar para população a unidade de 100 mil habitantes; para transferência de renda a unidade de 10 mil benefícios concedidos; e para receitas municipais a unidade de 1 milhão de reais. As demais são analisadas em pontos percentuais (p.p).

**Tabela 2 - Resultados dos coeficientes das regressões  
de diferenças em diferenças**

<b>indicadores</b>	<b><i>poppob</i></b>	<b><i>gini</i></b>	<b><i>razricpob</i></b>	<b><i>rendpc</i></b>	<b><i>saninad</i></b>	<b><i>idhm</i></b>	<b><i>mulvuln</i></b>
r-squared	0,68	0,23	0,19	0,65	0,2	0,95	0,26
adj r-squ	0,68	0,23	0,19	0,65	0,19	0,95	0,25
<b>variáveis</b>							
política	-8,32*	0,04*	3,07*	57,78*	-0,49	0,073*	1,42
urb	0,009	0,0001	0,007	0,13	-0,0004	0,0001*	-0,003
pop	-0,83*	0,02*	0,75*	44,16*	0,28*	0,010*	1,27*
analf	0,39*	-0,001	-0,11	0,21	-0,01	-0,005*	0,05
minf	1,16*	0,0004	0,08*	-11,74*	0,12*	-0,005*	0,04
dep	0,52*	0,001*	0,09*	-8,5*	0,19*	-0,003*	0,32*
transf	-0,09	0,04*	1,84*	76,85*	0,49*	0,016*	2,22*
recmun	0,002	-0,00004*	-0,003*	-0,17*	-0,001*	-0,00004*	-0,005*
perint	0,16	-0,002	-0,07	-3,97	0,02	-0,001	0,32
depois	4,78*	-0,04*	-1,87*	-21,99	4,19*	0,115*	10,04*
<b>pol*depois</b>	5,9	0,018	0,11	52,95	0,8	-0,026	-5,48*
const	-40,29*	0,4*	5,61*	1239,26*	-14,07*	0,818*	-12,48
n. observ	2442	2442	2442	2442	2442	2442	2442

Nota: coeficientes acompanhados de \* (asterisco) indicam as variáveis significativas a 5%.

Legenda: a) r-squared: coeficiente de determinação indica quanto do comportamento de y é explicado pela variação do conjunto de variáveis explicativas; b) adj r-squared: coeficiente de determinação, penalizado pelo acréscimo de variáveis explicativas; c) n. observações: números de observações das regressões de diferenças em diferenças. Fonte: própria.

Os resultados procedentes dos modelos empregados mostram que a variável indicativa do impacto da política (*pol\*depois*) apresentou sinal positivo para renda per capita e negativo para mulheres vulneráveis. Por outro lado, esta variável resultou sinal positivo para percentual de pobres, índice de gini, razão entre ricos e pobres e saneamento inadequado, além de sinal negativo para o índice de desenvolvimento humano municipal. Entretanto, a variável *pol\*depois* não foi estatisticamente significativa para maior parte dos indicadores analisados.

A intervenção política demonstrou ser significativa apenas para a redução do percentual de mulheres em condição de vulnerabilidade. Os resultados estimados sugerem que, após intervenção, municípios tratados apresentam, a 5% de significância, menos 5,47 p.p. de mulheres vulneráveis quando comparados aos municípios controle. A variável referente ao período de intervenção, em anos, por sua vez, não foi estatisticamente significativa para nenhum dos indicadores estudados.

Em caráter complementar, foram realizadas regressões para investigar o impacto da política avaliada na dimensão do turismo nos municípios abordados. Como dados sobre a representatividade econômica do turismo são escassos na escala municipal e em séries históricas, estimou-se indiretamente o impacto da política sobre dados do setor de serviços.

Neste sentido, analisou-se, através do mesmo modelo, as diferenças em diferenças para o número de empregos formais no setor de serviços (*empserv*), o percentual de participação desses empregos no total de empregos (*partserv*), o volume arrecadado de imposto sobre serviços de qualquer natureza (*iss*) e o número de

unidades consumidoras de energia em comércio e serviços (*unidcomserv*)<sup>5</sup>. Os resultados das estimativas são apresentados na tabela 3.

**Tabela 3 - Resumo dos coeficientes da variável referente à intervenção política – setor de serviços**

<b>indicadores</b>	<b><i>empserv</i></b>	<b><i>partserv</i></b>	<b><i>iss</i></b>	<b><i>unidcomserv</i></b>
r-squared	0,99	0,06	0,99	0,96
adj r-squ	0,99	0,05	0,99	0,96
<b>pol*depois</b>	-1065,55	10,42	-8,97	654,5
n. observ	2442	2442	2442	2442

Nota: coeficientes com \* (asterisco) indicam as variáveis significativas a 5%.

Legenda: a) r-squared: coeficiente de determinação indica quanto do comportamento de *y* é explicado pela variação do conjunto de variáveis explicativas; b) adj r-squared: coeficiente de determinação, penalizado pelo crescimento de variáveis explicativas; c) n. observações: números de observações das regressões de diferenças em diferenças.

Fonte: própria.

As regressões complementares permitiram identificar a ausência da intervenção política como variável estatisticamente significativa para os indicadores setoriais levantados. Este resultado aponta que, ao menos indiretamente, municípios tratados não diferem representativamente do grupo controle no que concerne aos dados do setor de serviços.

## DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A política de seleção de municípios para a categoria de estâncias gera a expectativa, tanto em atores públicos quanto privados, de promover o turismo como alternativa socioeconômica para estes territórios. A instituição e fomento às estâncias correspondem a uma das políticas mais consolidadas para o turismo paulista (FINO; QUEIROZ, 2012).

A ação do Estado neste campo visa promover a atividade como fonte de geração de emprego e renda e como meio de desenvolvimento regional (SÃO PAULO, 2011). Ainda que a manutenção de maiores médias de renda per capita e do índice de desenvolvimento humano municipal sugiram melhores condições sociais nas estâncias analisadas, não se obteve uma relação causal significativa com o fator tratamento investigado neste estudo.

Com efeito, a política avaliada teve impacto significativo, dentre os indicadores estudados, apenas no percentual de mulheres vulneráveis. Apesar de este indicador apresentar tendência de crescimento ao longo do período para ambos os grupos, seu aumento foi mais lento nas estâncias, representando melhor desempenho deste conjunto de municípios.

<sup>5</sup> O valor referente ao ISS (fonte: Ministério da Fazenda) já se encontra transformado na unidade de 1 milhão de reais; empregos formais em serviços (fonte: Ministério do Trabalho e Emprego) e unidades de comércio e serviços (fonte: Secretaria de Energia do Estado de São Paulo) são valores unitários; enquanto a participação dos empregos em serviços no total de empregos (Fundação Seade) é dada em pontos percentuais (p.p.).

Entretanto, a intervenção nas cidades paulistas que receberam o título de estância entre 1990 e 2010 não teve impacto significativo, da perspectiva estatística, para indicadores de pobreza, desigualdade, renda, desenvolvimento humano e saneamento ambiental. Como colocado por Freitas e Meneguín (2012), a proposição de políticas públicas se sustenta a partir da relação de causalidade entre a intervenção e os problemas sobre os quais visam atuar, o que indica que os objetivos constituintes das políticas de turismo na realidade estudada podem não corresponder aos resultados de sua avaliação.

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. Pressupondo-se que a redução das desigualdades conforma um dos objetivos fulcrais das políticas de desenvolvimento do turismo (TAKASAGO; MOLLO, 2008), o conjunto dos resultados desta investigação sugere que o discurso não tem se efetivado como esperado.

As estimativas de causalidade entre a intervenção política e os indicadores sociais analisados permitem apontar ainda que a amplitude de tempo à qual o grupo tratado está submetido não tem sido suficiente para reduzir em ritmo mais acelerado os patamares de desigualdade nas estâncias quando comparadas ao grupo controle. Nota-se que, dentre os resultados das regressões, a variável que indica o período de intervenção (*perint*) não foi estatisticamente significativa para os indicadores do estudo.

A análise dos dados setoriais de serviços nos municípios do grupo tratado sinaliza, em geral, uma evolução das médias amostrais<sup>6</sup>. Entretanto, o incremento dos dados setoriais demonstra estar associado à própria tendência de crescimento médio destes indicadores nos municípios, sejam estes tratados ou controles. Esta constatação corrobora os resultados sinalizados na tabela 3, a partir dos quais, verifica-se que a intervenção política não resultou uma variável significativa para explicar o comportamento dos indicadores setoriais.

Além da evidência de que a política pode não ter sido suficiente para fomentar a atividade turística no grupo tratado, a constatação de concentração dos recursos repassados em um conjunto de municípios também pode ser explicativa da ausência de causalidade. Com base em informações disponibilizadas pelo DADE (Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias), verifica-se que 34,96% dos recursos disponíveis nos últimos quatro anos foram direcionados a apenas cinco municípios, sugerindo efeitos de proporções discrepantes desta política nos diferentes municípios fomentados.

Os municípios que mais receberam recursos repassados pelo governo estadual (Guarujá, Santos, Praia Grande, Poá e Caraguatatuba) correspondem às estâncias economicamente mais dinâmicas. Este direcionamento concentrado do suporte governamental é fundamentado nos próprios mecanismos legais desse modelo de fomento ao turismo, uma vez que o Estado prioriza as municipalidades com maior capacidade de arrecadação de impostos. A relação entre os maiores receptores da suplementação orçamentária e os municípios que compuseram o grupo de tratamento do estudo está compilada na tabela 4.

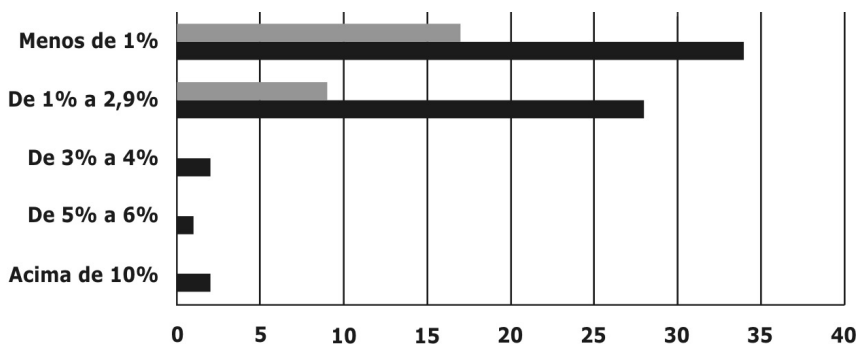
<sup>6</sup> Com efeito, as estâncias ampliaram o número médio de empregos de 1,9 mil para 3,6 mil entre 1991 e 2010 (Rais/Ministério do Trabalho e Emprego); a participação relativa dos empregos em serviços no total de empregos apresentou um aumento médio de 41,33% para 43,62% no mesmo período (Seade). O valor médio de ISS arrecadado pelos municípios estâncias se elevou de R\$ 1,52 milhão para R\$ 5,3 milhões entre 1991 e 2010 (Ministério da Fazenda), enquanto o número médio de unidades de comércio e serviços nesses municípios ampliou de 626 para 1035 empresas (Secretaria de Energia do estado de São Paulo).

**Tabela 4 - Concentração de recursos repassados às estâncias paulistas**

Estâncias que mais receberam recursos					
Guarujá	11,22%	Praia Grande	5,88%	Caraguatatuba	3,20%
Santos	10,87%	Poá	3,79%		
Estâncias que compuseram o grupo de tratamento do estudo					
Bertioga	2,45%	Piraju	0,95%	Avaré	0,71%
Ribeirão Pires	1,49%	Ibitinga	0,91%	Igarapu Paulista	0,70%
São Roque	1,38%	Ilha Solteira	0,91%	Paranapanema	0,70%
Pres. Epitácio	1,12%	Pereira Barreto	0,81%	Salesópolis	0,72%
Ilha Comprida	1,11%	Santa Fé do Sul	0,79%	Tupã	0,38%
Salto	1,09%	São Luís do Paraitinga	0,75%	Ibiúna	0,37%
Batatais	1,07%	Morungaba	0,74%	Joanópolis	0,35%
Tremembé	1,04%	Eldorado	0,74%	São José do Barreiro	0,26%
Holambra	1,03%	Paraguaçu Paulista	0,74%		

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (Dade). Período de referência: 2011-2014.

Em adição, a gráfico 2 aponta que as estâncias que conformaram o grupo tratado desta investigação pertencem ao conjunto de municípios posicionados nos estratos que recebem proporcionalmente menos recursos. A soma dos valores repassados ao grupo tratado corresponde a 23,21% do total de recursos, parcela menor do que a das cinco estâncias que mais recebem suporte. Esta caracterização pode subsidiar hipóteses que expliquem a ausência de causalidade entre a intervenção analisada e os indicadores sociais abordados.

**Gráfico 2 - Participação dos municípios estâncias no repasse de recursos**

	Acima de 10%	De 5% a 6%	De 3% a 4%	De 1% a 2,9%	Menos de 1%
estâncias do grupo tratado	0	0	0	9	17
total de estâncias	2	1	2	28	31

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (Dade), da Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo. Período de referência: 2011-2014

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 destas 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.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no método de avaliação de políticas públicas conhecido como diferenças em diferenças, esta investigação visou contribuir com o campo avaliativo na área de turismo, cuja organização temática e institucional ainda demanda um aprofundamento de novos referenciais e discussão acerca da aplicação de metodologias. Abordando os municípios paulistas elevados à categoria de estância desde o início dos anos 1990, não se obteve relações de causalidade entre a intervenção política e a maior parte dos indicadores sociais elencados.

Nesse sentido, a política foi uma variável significativa apenas para o aumento mais lento no percentual de mulheres vulneráveis no grupo tratado quando comparado ao controle. Em adição, o período de intervenção governamental, que sugeria inicialmente o amadurecimento da política, não resultou significativo para explicar o comportamento dos indicadores ao longo do tempo.

A ferramenta de diferenças em diferenças pôde ser considerada uma estratégia empírica pertinente, tanto pela possibilidade de acompanhamento do comportamento dos dados ao longo do período, enquanto indicativo não formal de comparabilidade dos grupos; quanto pela capacidade de isolar outros fatores que podem ter impactado os indicadores de interesse e se distinguido entre tratados e não tratados nos momentos anteriores e posteriores à intervenção. No mais, essa opção metodológica se justifica pelo controle de variáveis não observadas que permanecem constantes ao longo do tempo, diminuindo o viés de seleção.

Cabe ressaltar que essa ferramenta de estimativa de impacto pode ser complementada por outros métodos, como pelos modelos de pareamento, bem como pela investigação da perspectiva dos atores políticos envolvidos com a intervenção investigada. A partir das estimativas alcançadas pelo emprego dessa ferramenta, infere-se que a ausência de participação da política como variável significativa pode estar associada ao distanciamento entre o discurso corrente nas políticas públicas de turismo e objetivos sociais mais amplos.

Esse estudo indica que o limitado alcance social da política avaliada pode estar vinculado à concentração de recursos e suporte do Estado nos municípios mais ricos, que também influencia a capacidade efetiva de fomento ao turismo nas diferentes estâncias. A interpretação preconizada nesse trabalho demonstra ser relevante, sobretudo, porque a recente revisão do quadro normativo relacionado às estâncias paulistas não supera contradições formuladas historicamente.

Com efeito, o cenário discutido ao longo da pesquisa aponta a inexistência de mecanismos legais que captem outras dimensões além da econômica, representada pela capacidade de arrecadação de impostos dos municípios, no direcionamento do suporte disponível no modelo das estâncias paulistas. Não se trata de ignorar a rele-

vância econômica das municipalidades, mas evidenciar aspectos não monetários que permeiam o significado do turismo para a escala local.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Desigualdades e limites deveriam estar no centro da Rio +20. **Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 21-33. 2012.
- 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.
- 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.
- AULICINIO, Madalena Pedroso. Turismo e estâncias: impactos positivos. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 33-42, jul./dez. 1994.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- FOGUEL, Miguel Nathan. Diferenças em diferenças In: FILHO, Naercio Menezes (Org.). **Avaliação econômica de projetos sociais**. São Paulo: Dinâmica, 2012, p. 68-83.
- FREITAS, Igor Vilas Boas; MENEGUIN, Fernando. Aplicações em avaliação de políticas públicas: metodologias e estudos de caso. **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal**, Brasília, p. 5-23, mar. 2013. (Texto para discussão 123).
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

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.

MEYER, Bruce D. Natural and quasi-experiments in economics. **Journal of business & economics statistics**, v. 13, n.2, p.151-161, abr. 1995.

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.

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; ALMEIDA, Marcelo Vilela de; SOLHA, Karina Toledo; ALDRIGUI, Mariana. 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.

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**, n. 16, p. 55-73, mar. 2011.

SACHS, Ignacy. De volta à mão visível: os desafios da segunda cúpula da terra no Rio de Janeiro. **Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP**, São Paulo, v. 26, n. 74, p.7-20, 2012

SÃO PAULO (Estado). **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: 07 de junho de 2014.

SCHOR, Adriana; AFONSO, Luis Eduardo (2005). **Avaliação econômica de projetos sociais**. 2. ed. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2007. 52p.

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.

Recebido em outubro 2015

Aceito em janeiro 2016