

Recebido: 11.11.2025

Aprovado: 20.11.2025

Avaliado: pelo Sistema Double Blind Review

FICHA NACIONAL DE REGISTRO DE HÓSPEDE (FNRH) E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL: APLICABILIDADES E (DES) FUNCIONALIDADES

NATIONAL GUEST REGISTRATION FORM (FNRH) AND PUBLIC TOURISM POLICIES IN BRAZIL: APPLICABILITY AND (DYS)FUNCTIONALITY

Fabine Emanuela Coelho Berredo
E-MAIL: fabineemanuela@hotmail.com
ORCID: 0009-0005-2468-2047

Angela Roberta Lucas Leite
E-MAIL: angelarobertalucas@gmail.com
ORCID: 0000-0001-7356-5027

Saulo Ribeiro Santos
E-MAIL: saulo.ribeiro@ufma.br
ORCID: 0000-0002-6596-0016

RESUMO

Ficha Nacional de Registro de Hóspede (FNRH) tem como principal função padronizar as informações mínimas exigidas sobre os hóspedes nos estabelecimentos de hospedagem, além de fornecer dados essenciais para a gestão pública. Sendo um documento oficial e obrigatório, regulamentado pelo Ministério do Turismo, sua implementação visa contribuir para o planejamento das políticas públicas de turismo no Brasil. No entanto, após mais de 10 anos de sua adoção, a efetividade de sua aplicação ainda é questionada, principalmente pela falta de estudos consistentes sobre seu impacto nas políticas públicas do setor. Este artigo tem como objetivo analisar a FNRH como instrumento para formulação e implementação de políticas de turismo no Brasil, considerando suas (des) funcionalidades e a aplicabilidade. Para isso, os objetivos específicos são: identificar os procedimentos legais e obrigatórios previstos na FNRH e avaliar as (in) compatibilidades da FNRH com as regulamentações estabelecidas desde sua criação, levando em conta sua contribuição para o desenvolvimento de estratégias para as esferas públicas. A pesquisa foi baseada em uma revisão da literatura e na análise de documentos relacionados à atuação dos órgãos responsáveis pelo turismo, considerando o período de 10 anos desde a adoção da FNRH. Como resultado, verificou-se que a FNRH pode ser uma ferramenta valiosa para fornecer dados sobre o perfil e a satisfação dos turistas, além de permitir o cruzamento de informações com outros setores públicos, o que pode influenciar diretamente o planejamento de ações para o setor turístico. Entretanto, apesar de ser uma exigência obrigatória para os meios de hospedagem, a gestão pública ainda não apresenta evidências concretas do uso dos dados coletados.

por meio da FNRH. Não há relatórios mensais consolidados em nível estadual ou municipal, nem anuais em nível nacional, o que limita sua utilização para fins estratégicos. Atualmente, os dados são usados apenas pela Polícia, e a falta de fiscalização, transparência e controle adequado por parte dos órgãos competentes torna a FNRH uma ferramenta subutilizada, muitas vezes reduzida a uma simples formalidade burocrática, sem aproveitar seu potencial para a formulação e implementação de políticas públicas eficazes.

Palavras-chave: Políticas públicas. Instrumentos governamentais. FNRH.

ABSTRACT

The National Guest Registration Form (FNRH), which aims to standardize the minimum information required about hotel guests, also provides statistical data for public management, being an official and mandatory document of the Ministry of Tourism. However, the information about its applicability is questionable, considering that more than 10 years after its adoption, there are still no consolidated studies on the transfer of the information contained in the FNRH by the competent bodies. Therefore, this article aims to discuss the applicability of the FNRH as a subsidy for the development of public tourism policies in Brazil, considering the mandatory nature of its implementation and the transfer of information to the responsible institutions. As a result, it was observed that the FNRH is a tool capable of providing information about the profile and satisfaction of tourists, as well as generating cross-sector data with other public areas that influence the planning of actions directed at tourism activities. However, despite being a mandatory procedure for lodging facilities, public management still lacks documents that prove the use of data from the FNRH, such as the preparation of monthly and annual consolidated reports. Its use is currently limited to the competent police authorities. The fragility of monitoring, transparency, and information control tools by the responsible agencies is also highlighted, making it underutilized and lacking strategic purpose.

Keywords: Public policies. management tools. FNRH.

1. Introdução

A atividade turística no Brasil tem apresentado possibilidades de captação de renda e emprego para diversos municípios, contando com a parceria e articulação entre público, privado e comunidade local (CARVALHO, 2019). Conforme Lanzarini e Barretto (2014), o turismo enquanto política pública deve contemplar não apenas o visitante, mas proporcionar o máximo de benefícios e o mínimo de prejuízo à comunidade receptora. Os autores ainda ressaltam que o papel das políticas de turismo é

[...] definir os termos do funcionamento do turismo, dar uma direção e uma orientação comum para todos os interessados no setor, facilitar o consenso de estratégias e objetivos para uma destinação turística, fornecer uma estrutura para discussões públicas sobre o

papel de cada grupo de atores sociais envolvidos e permitir que o turismo estabeleça de forma efetiva interfaces com outros setores da economia (LANZARINI; BARRETTO, 2014).

Assim como as demais áreas setoriais, as ações públicas no campo do turismo se desenvolvem dentro do contexto das políticas públicas, com a participação de agentes, organizações públicas e adequação às necessidades do contexto econômico e social. O turismo, como fenômeno econômico, social e cultural, gera debates e estudos sobre a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, tendo em vista os impactos (ou a falta deles) das ações ou omissões dos setores públicos na oferta de produtos e serviços turísticos, os conflitos e interesses gerados pela interação entre os setores público e privado, e os efeitos que essas ações podem gerar para um determinado local (GOMES, 2018).

Portanto, os governos dispõem de instrumentos para lidar com os problemas sociais e econômicos, sendo as escolhas desses instrumentos indicativas da estrutura e da lógica das políticas públicas (Capella, 2018). Ollaiak e Medeiros (2011, p. 1945) destacam que, na administração pública federal brasileira, existem instrumentos capazes de lidar de forma estruturada e coletiva com os problemas públicos, permitindo identificar quem é responsável pela operação do programa governamental, os papéis de cada agente envolvido e a forma como devem interagir. Embora autores como Salamon (2002), Hood (1986) e Howlett (2011) utilizem os instrumentos governamentais apenas para analisar a implementação da política pública, observa-se a necessidade de serem utilizados em todos os ciclos, a incluir a formulação, tendo em vista que não etapas estanques, que se comunicam entre si e influenciam e são influenciadas pelas escolhas dos instrumentos governamentais.

No contexto do turismo, é fundamental analisar esses instrumentos e as estratégias de implementação das políticas públicas para avaliar suas características, compará-las e confrontá-las, determinando de que maneira influenciam a gestão governamental e a execução dos programas e ações públicas. Um exemplo de instrumento nesse contexto é a Ficha Nacional de Registro de Hóspede (FNRH), criada em 1998 com a finalidade de fornecer informações e dados sobre o setor de hospedagem. A FNRH é vista como uma ferramenta obrigatória para os meios de hospedagem, que devem preencher e repassar as informações aos órgãos competentes. Contudo, sua funcionalidade e aplicabilidade, enquanto instrumento de efetividade, eficiência, equidade,

capacidade de realização, legitimidade e viabilidade política, têm sido questionadas. Isso se deve ao fato de que, após mais de 10 anos de sua adoção, ainda não existem estudos consolidados sobre o uso e a eficácia do repasse das informações contidas na FNRH pelos órgãos competentes.

Diante disso, o objetivo deste artigo é objetivo analisar a FNRH como instrumento para formulação e implementação de políticas de turismo no Brasil, considerando suas (des) funcionalidades e a aplicabilidade. Para isso, os objetivos específicos são: identificar os procedimentos legais e obrigatórios previstos na FNRH e avaliar as (in) compatibilidades da FNRH com as regulamentações estabelecidas desde sua criação, levando em conta sua contribuição para o desenvolvimento de estratégias para as esferas públicas.

2. Metodologia

A proposta dessa pesquisa tem como objeto de estudo as (des) funcionalidades e aplicabilidade da Ficha Nacional de Registro de Hóspedes (FNRH) como subsídio para formulação e implementação das políticas públicas de turismo no Brasil. Inicialmente, para identificar os procedimentos legais e obrigatórios previstos na FNRH, foi realizado uma revisão da literatura na plataforma da Capes em que se buscou artigos científicos a partir das categorias políticas públicas, turismo, instrumentos governamentais e FNRH.

Contudo, diante da limitação nos resultados da coleta sobre a categoria FNRH, buscou-se ampliar a amostra por meio do levantamento documental no site do Ministério do Turismo, cujos documentos priorizados foram a legislação referente a FNRH e atuação dos órgãos competentes do turismo. Considerou-se também o recorte temporal desde a criação da FNRH, instituída na Lei 11.711/2008 até a atualidade, a fim de identificar os procedimentos legais e obrigatórios previstos na FNRH.

Para análise e tratamento dos dados, buscou-se avaliar as (in) compatibilidades no que tange as funções e aplicabilidades da FNRH prevista na regulamentação brasileira por meio dos instrumentos governamentais de Salamon (2002). Dessa forma, a FNRH foi avaliada como um instrumento governamental disponível a partir de seis níveis, levando em consideração as descrições conceituais de cada um, bem como os questionamentos a serem respondidos sobre suas funcionalidade e aplicabilidade:

Quadro 1 – Níveis de performance aplicados ao instrumento governamental FNRH

Níveis	Descrição conceitual	Questionamentos para avaliar a performance do instrumento FNRH
Efetividade	Mede se o instrumento atinge os objetivos propostos	A FNRH cumpre o objetivo de registrar, monitorar e organizar dados sobre turistas de forma a subsidiar políticas públicas de turismo no Brasil?
Eficiência	Analisa a relação entre benefícios obtidos e custos envolvidos	O custo administrativo e operacional de manter e processar a FNRH compensa os benefícios gerados em termos de informações estratégicas para o setor?
Equidade	Considera a distribuição dos custos e benefícios das políticas	A coleta de dados por meio da FNRH abrange de forma justa diferentes tipos de estabelecimentos (hotéis grandes, pousadas, hostels) e diferentes perfis de hóspedes (nacionais e internacionais)?
Capacidade de realização	Diz respeito à viabilidade técnica e administrativa do uso do instrumento	Os meios de hospedagem têm infraestrutura técnica (sistemas digitais, pessoal treinado) para preencher e enviar corretamente a FNRH? E o governo possui meios para consolidar e analisar esses dados em escala nacional?
Legitimidade	Refere-se à percepção de que há relação justa entre impostos pagos e serviços prestados	Os hóspedes e empreendimentos percebem a FNRH como um instrumento legítimo, ou seja, entendem que os dados fornecidos retornam em forma de melhores políticas públicas e serviços turísticos?
Capacidade política	Considera o grau de apoio político necessário para prosperar	Há apoio político e institucional suficiente (governo, setor hoteleiro, associações de turismo) para manter e modernizar a FNRH como instrumento estratégico de gestão do turismo?

Fonte: adaptado Salamon (2002)

Assim, analisar a FNRH como instrumento permite verificar se ela é apenas uma obrigação burocrática ou se realmente cumpre o seu papel de ser um mecanismo eficaz, eficiente, legítimo e equitativo para o desenvolvimento do turismo nacional. Em outras palavras, os níveis ajudam a analisar a **performance** desse instrumento quanto a sua eficácia para monitorar fluxos turísticos e custos para hotéis e Estado, bem como se é justo para todos os meios de hospedagem e se possui apoio político e social.

Em seguida, propõe-se analisar tais (in) compatibilidades da FNRH a partir de quatro enfoques propostos por Salamon (2002), organizados conforme descrito no quadro abaixo:

Quadro 2 - Enfoques na forma de intervenção estatal aplicados ao instrumento governamental FNRH

Enfoque	Descrição Conceitual	Questionamentos para avaliar a intervenção estatal do instrumento FNRH
Coerção	Refere-se às restrições impostas pelo governo ao comportamento dos indivíduos ou organizações, por meio de punições legais, multas e outras medidas de controle.	A exigência da FNRH funciona como uma medida coercitiva eficaz para garantir que meios de hospedagem cumpram suas obrigações legais e auxiliem na coleta de dados sobre turistas?
Diretividade / Objetividade	Envolve o grau de intervenção do governo na definição de metas, padrões e objetivos para orientar a execução das políticas públicas.	Até que ponto a obrigatoriedade da FNRH expressa a capacidade do governo de definir objetivos claros (como padronização de dados, monitoramento do turismo e segurança pública) e orientar os meios de hospedagem a segui-los?
Visibilidade	Mede o quanto a ação governamental é perceptível aos olhos da sociedade, aumentando a transparência, a prestação de contas e a confiança no Estado.	Os dados coletados pela FNRH são suficientemente divulgados e transformados em informações visíveis à sociedade, de forma a aumentar a transparência, a confiança no Estado e a utilidade para o setor turístico?
Automaticidade	Observa se o governo precisa criar novas estruturas administrativas para executar políticas ou se pode usar processos e procedimentos rotineiros e automatizados.	A FNRH depende de grandes estruturas administrativas ou já pode ser operacionalizada de forma automatizada (via sistemas digitais), garantindo eficiência e menor burocracia para hóspedes, meios de hospedagem e governo?

Fonte: adaptado Salamon (2002)

Ao analisar a FNRH pelos enfoques buscou-se entender a **natureza do instrumento e o modo como o governo o utiliza**, ou seja, quais mecanismos de intervenção governamental estão embutidos no instrumento e como afetam sociedade e setor turístico. Portanto, os enfoques ajudam a refletir sobre coerção, diretividade, visibilidade e automaticidade, orientando como o governo deve estruturar sua obrigatoriedade, metas de uso e com retorno das informações, além de processos automatizados.

Tanto os níveis quanto os enfoques na formulação da política pública funcionaram como duas lentes complementares, que inicialmente lança o olhar para o desempenho do instrumento e a outra para seu desenho e natureza.

3. FNRH enquanto instrumento da política pública de turismo

Entende-se que as políticas públicas possuem um papel fundamental no desenvolvimento e na gestão do mercado turístico brasileiro, pois buscam adotar estratégias, que vão desde a promoção de destinos até a regulamentação e ações de monitoramento de serviços. Nesse contexto, a Ficha Nacional de Registro de Hóspede (FNRH) surge como um instrumento necessário para a coleta e organização de informações dos hóspedes durante sua estadia. Prevista na lei 11.711/2008, a FNRH é um instrumento legal e obrigatório que os meios de hospedagem devem adotar na chegada do hóspede ao empreendimento e deve conter informações sobre o “I - perfil dos hóspedes recebidos, distinguindo-os por nacionalidade; e II - registro quantitativo de hóspedes, taxas de ocupação, permanência média e número de hóspedes por unidade habitacional” (Brasil, 2008, s.p.).

Conforme a portaria n. 177/2011, o registro de hóspedes e o seu controle quantitativo devem ser realizados por meio do Sistema Nacional de Registro de Hóspedes - SNRHos, regulamentando assim a adoção da Ficha Nacional de Registro de Hóspedes - FNRH e do Boletim de Ocupação Hoteleira - BOH. Assim, seu objetivo era de armazenar, em meio eletrônico, as fichas preenchidas pelos hóspedes no check-in e também modernizar de forma mais eficiente o levantamento de dados sobre o turismo no país. Tal Sistema foi estruturado eletronicamente, sendo composto de subsistemas de Tecnologia da Informação – TI: I – do Ministério do Turismo – MTur; II – próprio do meio de hospedagem (Brasil, 2011).

Portanto, caberia aos meios de hospedagem manter a regularidade do cadastro do meio de hospedagem junto ao Ministério do Turismo, bem como integrar ao SNRHos por meio da Plataforma de Gestão do Turismo (PGTur) e alimentar periodicamente o sistema com informações da FNRH (Brasil, 2011). Após informações repassadas pelos meios de hospedagem, o MTUR seria incumbido de providenciar os relatórios estatísticos de forma mensal conforme os níveis de agregação por estado e municípios e semestralmente em formato de Relatório Consolidado, em nível nacional.

Nesse sentido, observa-se que a FNRH ganhou escopo e se tornou um documento padronizado utilizado em estabelecimentos hoteleiros para registrar dados sobre os hóspedes, sendo a sua aplicação obrigatória para coletar as seguintes informações: nome completo, email, telefone, celular, profissão, nacionalidade, data de nascimento, gênero, documento de identidade,

CPF (só para brasileiros), residência permanente, cidade, estado e país, última procedência, próximo destino, motivo da viagem, meio de transporte, observações, assinatura do hóspede, número de hóspedes e número da unidade habitacional (UH).

De acordo com Lima e Melo (2010), a FNRH congrega três variáveis que são essenciais para subsidiar ações de planejamento e gestão do turismo, sendo elas: variáveis geográficas (procedência dos visitantes), variáveis demográficas (perfil do visitante quanto a faixa etária, sexo, nacionalidade) e variáveis comportamentais (tempo de permanência, motivação da viagem, tipo de meio de transporte utilizado para chegar até o destino). Assim, tais variáveis possibilitam uma compreensão de eventos que ocorrem no setor turístico, como também ajudam a explicá-los, a estabelecer previsões futuras e a direcionar recursos tanto da gestão pública quanto da iniciativa privada.

O registro de hóspedes em estabelecimentos hoteleiros desempenha um papel crucial na segurança e na conformidade regulatória. De acordo com Smith et al. (2019), o registro de hóspedes é uma prática essencial para garantir a identificação precisa dos indivíduos que utilizam os serviços de hospedagem. Ao realizar o registro de hóspedes, é importante seguir as diretrizes legais e éticas estabelecidas pelas autoridades competentes. Percebe-se que a proposta da FNRH compõe um instrumento da política pública onde os meios de hospedagem precisam fornecer informações básicas antes do check-in. Essas informações são guardadas em um banco de dados gerenciado pelo Ministério do Turismo e podem ser usadas para monitorar as chegadas e partidas dos viajantes, assim como fornecer outros dados importantes para avaliar a demanda por serviços turísticos. Com esses dados, é possível saber detalhes sobre os hóspedes, como características demográficas, origem geográfica e motivacionais da viagem (Lima e Melo, 2010).

Destaca-se que a obrigatoriedade de aplicação, preenchimento e repasse das informações da FNRH possuem fundamentos no Regulamento Geral dos Meios de Hospedagem, como forma de contratos para reserva de acomodações e hospedagem, de disseminação de informações a serem disponibilizados ao mercado pelos Órgãos Estaduais de Turismo e de controle e prevenção de atividades ilícitas, como o tráfico de drogas, de pessoas e exploração sexual e infantil (Garcia; Rodrigues, 2018).

Contudo, desde a sua criação, conforme destacam Lima e Melo (2010, p. 4), não é sabido se a utilidade da FNRH expressa neste regulamento “é de fato usufruída ou se corresponde apenas a uma formalidade burocrática, sem significativas contribuições para os meios de

hospedagem e para o Sistema de Informações Turísticas do Brasil e de seus estados e municípios”.

Dentre os poucos estudos sobre a finalidade da FNRH, destaca-se a pesquisa de políticas públicas de turismo do Mato Grosso do Sul conduzida por SILVA (2006) onde o autor cita que o uso da FNRH pode fornecer dados que possam contribuir para as ações de segurança, controle e estatísticas do setor hoteleiro, cooperando assim para uma gestão eficiente e transparente. No entanto, sua aplicabilidade é inexistente e ausente dentro do contexto das políticas públicas de turismo, Observa-se que apesar de destacar a importância da FNRH como um meio fundamental para compreender o fluxo turístico em determinada região, há um problema crítico enfrentado na implementação efetiva da FNRH: a falta de registro adequado nos estabelecimentos hoteleiros e a fiscalização. O autor aponta ainda que muitos desses locais não estão registrando corretamente a permanência dos turistas e o número de visitantes, dificultando assim a análise do movimento turístico por parte das autoridades responsáveis (Silva, 2006). Assim, a discrepância entre o total de locais para hospedagem e aqueles que realizam o registro adequado evidencia a urgência de instrumentos governamentais que aumente a conformidade com as regulamentações, propondo sanções, deveres e direitos aos estabelecimentos hoteleiros.

3.1 Níveis para análise da FNRH enquanto instrumento governamental

Os instrumentos governamentais contribuem para o melhoramento e desenvolvimento de estratégias, nos quais são implementados para colocar a política pública em prática, ou seja, como meios que o governo dispõe para lidar com os problemas, públicos e traduzem como as políticas públicas são desenhadas (Capella, 2018). De acordo com Howlett (2011), os instrumentos de políticas públicas são meios pelos quais o Estado busca alcançar seus objetivos e promover o bem-estar coletivo, sendo a escolha deles intimamente ligada à questão da formulação das políticas.

Hood (1986), por sua vez, sinaliza que o governo faz e suas ações podem ser entendidas a partir de três perspectivas. A primeira seria descrever o que acontece “dentro” do governo, ou seja, como as decisões são tomadas, como as ordens são passadas ao longo da linha, como as informações se movem. A segunda seria centrar-se nos assuntos atuais que são de interesse do governo, listando o que o governo se preocupa e por quais motivos. A terceira seria descrever os instrumentos que o governo utiliza para tomar as decisões. Salamon (2000) fornece uma revisão abrangente dos instrumentos de Hood (1986) ao salientar que a gestão em rede e ação coletiva e

colaborativa de governança moderna (new governance) são instrumentos utilizados como uma ferramenta de ação pública, que determinam parcialmente quais recursos públicos serão usados e por quem, ou seja, um método identificável através do qual a ação coletiva é estruturada para resolver um problema público.

Entende-se que o processo de formulação (bem como os demais processos políticos, como a implementação) é influenciado pela escolha do instrumento, o que se sugere investigar como se dá a distribuição de poder e de autonomia nos diversos instrumentos políticos, já que afetam os fins e resultados alcançados, conforme destaca Hood (1986).

Beni (2006) menciona que os instrumentos das políticas públicas de turismo necessitam de potenciais objetivos como:

Criar mecanismos de envolvimento e participação dos outros setores de governos para; solucionar de forma planejada as demandas turísticas; Fortalecer instrumentos de controle e fiscalização que coibam os desvios do setor; Consolidar uma base orçamentária de investimento no setor de turismo, incluindo investimentos dos setores públicos e privado, bem como o dos setores de serviços e de infraestrutura; Criar acompanhamento de execução orçamentária e dimensionar os prejuízos do não investimento dos recursos retido (Beni, 2006, p. 117).

Assim, é fundamental desenvolver estudos que identifiquem e analisem os instrumentos para as políticas públicas de turismo, a fim de oferecer subsídios à reflexão sobre os níveis e enfoques da sua aplicabilidade na formulação, implementação e avaliação de tais políticas no Brasil, como é o caso do instrumento da Ficha Nacional de Registro de Hóspede (FNRH). A FNRH é entendida neste trabalho como um instrumento da política pública de turismo que visa padronizar as informações mínimas necessárias sobre os hóspedes dos hotéis, bem como fornecer dados estatísticos para a gestão pública, sendo um documento oficial e obrigatório do Ministério do Turismo (MTUR).

Contudo, observa-se que a **efetividade** é atingida quando os governos desenham políticas para atingir metas específicas, ou seja, quando um instrumento de política atinge seus resultados de forma indireta ou limitada (Salamon, 2002). Embora os custos possam ser considerados, os julgamentos de eficácia geralmente são feitos independentemente dos custos. Dessa forma, a ferramenta mais eficaz é aquela que melhor possibilita que a intervenção em um problema público atinja seus objetivos pretendidos de forma confiável. A FNRH é um instrumento

que tem objetivo de monitorar os dados sobre os alojamentos turísticos, mas que em sua implementação não atinge seu objetivo, sendo associado ao SNRHos, sistema este que não apresenta condições de ser efetivamente utilizado, apesar de inúmeras tentativas, inclusive dos implementadores. As falhas em relação ao sistema geraram descrédito em relação ao Ministério e, em consequência, à própria Política de Desenvolvimento do Turismo e a seus usuários.

Observou-se ainda que a FNRH é uma ferramenta capaz de gerar dados cruzados com demais setores públicos e que influenciam no planejamento de ações voltadas à atividade turística, mas ainda não possui documentos que comprovem o uso dos dados advindos da FNRH que demonstrem se sua capacidade de obter um dado nível de benefício tem relação com custos. Nesse sentido, a **eficiência na política** acontece quando otimiza os recursos utilizados, ou seja, quando consegue obter o melhor resultado possível com os recursos disponíveis. No contexto das políticas públicas de turismo, a eficiência da FNRH pode ser alcançada quando os implementadores direcionam suas funções e otimizam os recursos disponíveis para alcançar os objetivos, gerando benefícios em termos de informações estratégicas para o setor. A elaboração de relatórios mensais em níveis de agregação de estados e municípios, e relatórios consolidados anuais em nível nacional seriam os demonstrativos capazes de comprovar a eficiência da política.

No que tange a **equidade da política**, entende-se tanto a distribuição uniforme de custos e benefícios entre todos envolvidos pela ação pública, ou distribuição não uniforme, privilegiando os mais necessitados. “Nesta visão, o governo existe em parte para remediar as desigualdades do passado e garantir a igualdade e o acesso a todos. [...] Algumas ferramentas são mais propensas a servir esses objetivos redistributivos do que outras (Salamon, 2002, p.24, tradução nossa)”. Dessa forma, tal princípio não é vislumbrado pelo instrumento da política pública de turismo como a FNRH, pois não possuem medidas explícitas que se baseiam na igualdade e de forma compensatória ou que assegurem a equidade ao estimularem a inserção, inclusão e participação política dos grupos sociais, como por exemplo, dados sobre os tipos de estabelecimentos (hotéis grandes, pousadas, hostels) e diferentes perfis de hóspedes (nacionais e internacionais). Todavia, conforme proposta desse instrumento, os dados podem ser utilizados em cruzamento com outros e gerar novas informações que venham a trazer benefícios à comunidade local.

A esse respeito, a **capacidade de realização da política** torna-se um desafio para a implementação da FNRH, tendo em vista a fragilidade dos próprios meios de fiscalização,

transparência e controle das informações por parte dos órgãos competentes, o que a torna subutilizada, sem fins estratégicos. A capacidade de realização da política demonstra como o desenho é instituído, ou seja, como as políticas públicas saem do papel e são implementadas na prática. Salamon (2002) discute a importância da implementabilidade como um critério adicional na avaliação de ferramentas de políticas públicas, além dos critérios econômicos clássicos de eficácia, eficiência e equidade. Implementabilidade se refere à facilidade ou dificuldade envolvida na operação de programas. Quanto mais complexa e complicada for a ferramenta, e quanto mais intervenientes separados estiverem envolvidos, mais difícil será gerenciar o programa. Assim, não se tem estruturas físicas e tecnológicas tanto para os meios de hospedagem como para o governo para consolidar a aplicabilidade da FNRH em escala nacional, o que reforça a falta de recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos para executá-la.

Quanto à **legitimidade da política**, observa-se que a percepção em relação à transparência, controle e legislação consolidada impactam em validar tal instrumento. A legitimidade na política refere-se à aceitação e reconhecimento do governo perante os membros de uma sociedade, ou seja, o que denota legitimidade aos órgãos competentes é a forma como governa, como elabora e implementa a política. Salamon (2002) destaca que os sistemas de aplicação são geralmente demasiado fracos e os sistemas de recompensa demasiado limitados para conseguirem um cumprimento generalizado por estes meios. As entidades reguladoras devem ser motivadas a cumprir por razões intrínsecas decorrentes da sua crença na necessidade e razoabilidade da regulamentação. Estes são aspectos importantes da legitimidade dos regulamentos da esfera política voltada à atividade turística, tendo em vista que os dados fornecidos na FNRH retornem em forma de melhores políticas públicas e serviços turísticos. Assim, quando uma política pública é legítimada, as pessoas estão mais dispostas a obedecer às suas regras e decisões, o que infere promover transparência por meio de uma agenda clara, com objetivos definidos, resultados esperados, indicadores e mecanismos de monitoramento e avaliação.

Contudo, destaca-se que a **capacidade de um governo** depende de apoio político e institucional para funcionar de maneira eficaz e sustentável. As escolhas de ferramentas, primeiramente, ajudam a determinar quais os intervenientes e, portanto, quais os interesses que moldam a implementação do programa e, portanto, quais são mais propensos a apoiar ou a opor-se à aprovação do programa. “É evidente que, independentemente das perspectivas de eficácia, um programa que não consiga obter apoio político não pode avançar” (Salamon, 2002, p.24., tradução

nossa). Questões como a capacidade de tomar decisões, implementar políticas, resolver conflitos e manter a estabilidade necessitam de apoio político para alcançar efetividade e legitimidade. Assim, observa-se que embora tenha apoio político e institucional, a FNRH como instrumento estratégico de gestão do turismo necessita alinhar os diversos interesses do governo, setor hoteleiro, associações de turismo e comunidade para manter e modernizar.

A FNRH, mesmo sendo um instrumento obrigatório, carece de foco, legitimidade, coerência, planejamento, monitoramento e avaliação, itens fundamentais para o funcionamento e manutenção de toda política pública.

3.2 Enfoques para análise da FNRH enquanto instrumento governamental

Quanto ao processo de escolha, “as ferramentas podem diferir umas das outras em uma dimensão e ser semelhantes em outras. Só desta forma será possível clarificar toda a matriz de escolhas que os decisores políticos enfrentam e as compensações significativas que existem entre elas” (Salamon, 2002, p.24, tradução nossa).

A formulação e a implementação de políticas públicas exigem instrumentos capazes examinar a natureza do instrumento e o modo como o governo os utiliza, articulando as intenções do Estado com os comportamentos dos agentes sociais envolvidos. Nesse sentido, os enfoques propostos por Salamon (2002) — coerção, diretividade/objetividade, visibilidade e automaticidade — oferecem parâmetros para compreender como determinado instrumento opera na prática e quais implicações decorrem de sua utilização. No caso do turismo brasileiro, a Ficha Nacional de Registro do Hóspede (FNRH) é um exemplo expressivo de ferramenta administrativa.

O primeiro enfoque é o da **coercitividade**, que se refere às restrições impostas pelo governo para garantir o cumprimento das políticas públicas. De acordo com Salamon (2002), a coerção pode incluir punições legais, multas, penalidades e outras medidas coercitivas para garantir o cumprimento das políticas públicas. A FNRH, ao ser obrigatória para os meios de hospedagem, funciona como mecanismo coercitivo, pois o descumprimento da norma pode acarretar sanções legais. Além disso, essa coerção não se restringe à coleta de dados turísticos, mas também apoia a gestão e segurança pública, permitindo rastreabilidade de hóspedes e fiscalização de empreendimentos irregulares. Isso reforça a função regulatória do Estado, ao mesmo tempo em que garante a padronização da coleta de informações sobre turistas, elemento essencial para

planejamento e segurança. Deste modo a obrigatoriedade da FNRH cria uma pressão legal sobre os meios de hospedagem, embora a informalidade do setor (pousadas sem registro, aluguel por aplicativos, turismo de base comunitária) reduz a abrangência da coerção, deixando lacunas importantes na coleta de dados.

Já o enfoque da **diretividade/objetividade** destaca o grau de intervenção governamental na definição de metas e padrões de execução. Segundo Ollaik e Medeiros (2011, p. 1952) a objetividade ‘mede a extensão do empenho da entidade responsável por um programa governamental com a execução propriamente dita’. Nesse sentido, a obrigatoriedade da FNRH expressa de forma clara a capacidade do governo em definir objetivos e orientar os meios de hospedagem a segui-los, estabelecendo parâmetros unificados para o registro de hóspedes. Porém, ainda necessita de maior integração com outros sistemas nacionais, o que diminuiria sobreposição de registros e daria maior aplicabilidade. Além disso, as parcerias público-privado na sua implementação, acentuaria o nível de envolvimento e comprometimento das partes em relação às informações coletadas para o trade turístico e a gestão pública. Dessa forma, metas, objetivos e padrões, alocação de recursos e tomada de decisões devem ir de encontro ao seu propósito: gerar informações confiáveis sobre os meios de hospedagem e os hóspedes.

No terceiro enfoque, a **visibilidade** mede o quanto a ação estatal é perceptível para a sociedade, ou seja, “mede o grau de transparência dos recursos envolvidos com determinado instrumento de ação pública no processo político, particularmente, no processo orçamentário” (Ollaik; Medeiros, 2011, p. 1952). A FNRH tem potencial de gerar informações que tornam as ações governamentais mais transparentes e perceptíveis para sociedade e setor privado, mas não cumpre essa funcionalidade, sendo percebido como um instrumento mais burocrático do que útil. A utilidade da FNRH, entretanto, só se concretiza plenamente se os dados coletados forem organizados, divulgados e transformados em informações acessíveis, tanto para o setor privado quanto para a população em geral. A falta de transparência reduziria a legitimidade do instrumento, enquanto sua ampla divulgação aumentaria a confiança no Estado e estimularia a cooperação dos agentes turísticos.

Por fim, a **automaticidade** avalia se a implementação do instrumento requer novas estruturas administrativas ou se pode ser incorporada por rotinas já existentes. Para Salamon (2002), a automaticidade exige adoção de processos e procedimentos rotineiros que automatizam parte do controle e da tomada de decisões. Assim, a FNRH pode ser integrada a sistemas digitais,

reduzindo a necessidade de estruturas administrativas complexas e facilitando o fluxo de informações. A digitalização do registro, quando vinculada a plataformas como o CADASTUR e outros bancos de dados nacionais, garante maior eficiência, reduz custos operacionais e simplifica o trabalho para hotéis e pousadas. Essa automatização aumenta a confiabilidade e a aplicabilidade do instrumento para planejamento em tempo real.

Em síntese, os enfoques de Salamon permitem compreender que a FNRH não é apenas uma exigência burocrática, mas sim um instrumento político que combina coerção normativa, diretividade governamental, potencial de visibilidade pública e possibilidades de automatização administrativa. Ao ser analisada por esse prisma, a ficha evidencia seu papel estratégico na formulação de políticas de turismo no Brasil, contribuindo para um planejamento mais eficiente, transparente e conectado às necessidades da sociedade.

No quadro abaixo, apresenta-se uma síntese sobre a análise da FNRH pelos níveis e enfoques de Salamon (2002), oferecendo por meio de dimensões que ampliam a compreensão sobre seu papel, seus limites e suas potencialidades.

Quadro 3 - Níveis × Enfoques de Salamon aplicados à FNRH

Dimensão	Análise pelos Níveis	Análise pelos Enfoques
O que analisa	O desempenho do instrumento: eficácia, eficiência, equidade, legitimidade, capacidade de realização e capacidade política.	A natureza e o desenho do instrumento: coerção, diretividade, visibilidade e automaticidade.
Pergunta central	A FNRH funciona bem como política pública?"	Como a FNRH é concebida e aplicada pelo Estado?
Foco	Resultados, impactos e aceitação social/política.	Mecanismos de intervenção governamental.
Exemplo aplicado	<ul style="list-style-type: none"> - Efetividade: gera dados úteis? - Eficiência: custo x benefício é equilibrado? - Equidade: abrange todos os meios de hospedagem? - Capacidade de realização: Os hotéis e órgãos públicos têm condições técnicas de cumprir a exigência? - Legitimidade: O setor percebe a FNRH como necessária e justa? - Capacidade política: Há apoio dos governos e do setor para manter e modernizar a FNRH? 	<ul style="list-style-type: none"> - Coerção: é cumprida sob risco de sanções? - Diretividade: há metas claras do governo? - Visibilidade: os dados são públicos e transparentes? - Automaticidade: é digital ou ainda burocrática?
Resultado da	Identifica se o instrumento é eficaz, justo e	Identifica como o Estado estrutura sua

Fonte: os autores (2025)

Assim, instrumentos de uma política pública de turismo, como a FNRH, precisa de atenção no que tange de orientação processual e legal para que realmente o governo consiga promover mudança social, o que se têm percebido muito menos atenção não só por parte daqueles interessados na formulação de políticas e processos políticos como um todo, mas também para aqueles interessados no desenho de políticas. Reforça também a necessidade de desenvolver mecanismos em conjunto com o instrumento da FNRH que possam incluir a participação de outros setores, como por exemplo, segurança, educação, transportes, para desenvolver as atividades turísticas em conjunto, bem como fortalecer as ações e programas governamentais por meio de controle e fiscalização (que coibam os desvios do setor) e por processos transparentes e inovadores (que automatizam as informações). Além de combinações de instrumentos, é importante desenvolver pesquisas sobre a adequação de cada instrumento aos objetivos traçados, analisando a gestão e efetividade da política pública de turismo.

4. Conclusão

A compreensão e efetivação das políticas públicas no contexto do turismo brasileiro têm sido objeto de análise e discussão ao longo das últimas décadas. Os estudos sobre políticas públicas de turismo no Brasil enfatizam este setor como capaz de promover desenvolvimento socioeconômico e cultural, além de ser percebida como um instrumento para mitigar desigualdades regionais. O setor, entretanto, apresenta peculiaridades que exigem não apenas planejamento, mas também a utilização de instrumentos capazes de articular interesses públicos e privados, organizando a atividade turística em bases sustentáveis e eficientes.

Apesar dos esforços para estruturar políticas específicas para o setor, a implementação eficaz tem sido um desafio recorrente. Considerando o conceito de política pública como um conjunto de iniciativas coordenadas pelo governo para alcançar objetivos específicos em determinados setores, percebe-se que o turismo não foge a essa lógica. Sua formulação e aplicação envolvem uma ampla rede de agentes — governo, setor privado, sociedade civil e turistas — e demandam adaptações constantes às realidades socioeconômicas e culturais do país.

Nesse cenário, tornou-se crucial examinar os instrumentos utilizados para formular,

implementar e avaliar as políticas públicas de turismo. Entre eles, destaca-se a Ficha Nacional de Registro do Hóspede (FNRH), instrumento de caráter regulatório e administrativo, cuja função é registrar e organizar informações sobre turistas hospedados no Brasil. Embora muitas vezes percebida como mera obrigação burocrática, a FNRH constitui um mecanismo estratégico, na medida em que subsidia a formulação e implementação de políticas públicas de turismo.

A análise da FNRH à luz dos níveis de instrumentos propostos por Salamon (2002) revelou um quadro mais complexo do que aquele previsto em sua concepção original. Embora destinado a monitorar dados sobre os alojamentos turísticos, não atinge plenamente sua efetividade, em grande parte devido às limitações do sistema associado, o SNRHos, que não conseguiu ser implementado de forma eficaz. Essa fragilidade comprometeu a confiança dos atores envolvidos e reduziu a credibilidade da própria Política Nacional de Desenvolvimento do Turismo. Outro ponto a salientar é o potencial que possui em gerar informações estratégicas quando cruzada com dados de outros setores públicos, mas a ausência de modernização e integração efetiva limita o reconhecimento da FNRH como ferramenta estratégica de gestão. Relatórios periódicos em diferentes níveis de agregação poderiam demonstrar resultados mais claros e transparentes, mas ainda não se consolidaram como prática administrativa.

Por outro lado, os enfoques de Salamon (2002) permitiram compreender a natureza da intervenção estatal presente na FNRH. Destaca-se que embora a obrigatoriedade legal de seu preenchimento e as penalidades associadas ao descumprimento é um mecanismo legal, a informalidade do setor tem reduzido essas abrangência, bem como a falta de integração com outros sistemas nacionais reduz sua aplicabilidade e eficiência. Deste modo, é percebida como burocrática, sendo necessário reforçar estudos sobre os avanços (ou limitações) da digitalização e integração da ficha a sistemas administrativos mais ágeis e transparentes.

Referências

- BENI, M. C. **Políticas e planejamento de turismo no Brasil.** São Paulo: Aleph, 2006.
- BRASIL. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. **Define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico.** Brasília, DF, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm. Acesso em: 23 abr. 2024.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Portaria SNRHos nº 177: modificações da Portaria nº 216.** Brasília, DF. Disponível em: https://hospedagem.turismo.gov.br/pdf/Portaria_SNRHos_177_modificacoes_da_216.pdf. Acesso em: 23 abr. 2024.
- BRASIL. **Portaria nº 177, de 1 de setembro de 2011.** Estabelece o Sistema Nacional de Registro de Hóspedes – SNRHos, regulamenta a adoção da Ficha Nacional de Registro de Hóspedes – FNRH e do Boletim de Ocupação Hoteleira – BOH e dá outras providências. Brasília, DF, 2011.
- CARVALHO, F. C. Políticas públicas e governança territorial do turismo no estado do Maranhão. **GeoTextos**, vol. 15, n. 1, p. 157-179, julho 2019.
- CONCEIÇÃO, C. C.; CONCEIÇÃO, C. C. da. A elaboração das políticas públicas de turismo do estado do Amapá com base nos instrumentos políticos propostos por Bramwell. **Revista de Turismo Contemporâneo**, v. 3, n. 2, 2015.
- GARCIA, A.; RODRIGUES, M. **Segurança em estabelecimentos hoteleiros: uma abordagem prática.** São Paulo: Hospedagem, 2018.
- GOMES, B. M. A. **Políticas públicas de turismo e os empresários.** São Paulo: All Print, 2018.
- HOOD, C. **The tools of government.** Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1986.
- LANZARINI, R.; BARRETTO, M. Políticas públicas no Brasil para um turismo responsável. **Revista Turismo - Visão e Ação**, v. 16, n. 1, p. 185–215, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2610/261056066008.pdf>. Acesso em: 30 set. 2025
- LIMA, A. V. B.; MELO, R. S. Ficha nacional de registro de hóspedes (FNRH): instrumento para subsidiar ações governamentais e empresariais ou mera formalidade burocrática. In: SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO, 7., 2010, São Paulo. **Anais [...].** São Paulo: ANPTUR, 2010.
- NASCIMENTO, V. L. Q. **Políticas públicas de turismo na Amazônia Brasileira: sua ascensão às agendas do Amazonas e do Pará.** 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/7782/1/Tese_PoliticasPublicasTurismo.pdf. Acesso em: 23 abr. 2024.

OLARIAGA, O. D. Análisis de la aplicación de políticas públicas en el sector turismo: el caso de Colombia. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, n. 14, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281543007008>. Acesso em: 23 abr. 2024.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943–1967, 2011.

SALAMON, L. M. The new governance and the tools of public action: an introduction. **Fordham Urban Law Journal**, v. 28, n. 5, p. 1609–1674, 2001.

SALAMON, L. M. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SILVA, R. L. G. **Políticas públicas de turismo e o contexto de Mato Grosso do Sul entre 2003-2006: seus interesses correlatos**. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/bitstream/123456789/1064/1/Ricardo%20Lanzarini%20Gomes%20Silva.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2024.

SMITH, J. et al. Guest registration practices in the hospitality industry. **Journal of Hospitality Management**, v. 36, n. 4, p. 521–537, 2019.