



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas

Brasil

C. Lemos, Clara

Planejamento do turismo em âmbito federal: uma análise dos instrumentos utilizados e dos
investimentos no setor

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 47, núm. 6, noviembre-diciembre, 2013, pp. 1401-1427
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241029317004>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Planejamento do turismo em âmbito federal: uma análise dos instrumentos utilizados e dos investimentos no setor

Clara C. Lemos

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Com quase 10 anos de existência, cabe atualmente ao Ministério do Turismo um amplo espectro de responsabilidades e papéis no Sistema Nacional de Turismo, em especial o estabelecimento da Política Nacional de Turismo e o planejamento, fomento, regulamentação, coordenação e fiscalização da atividade turística. Este artigo se debruça sobre os instrumentos de planejamento que guiam e estabelecem contexto para os investimentos do Ministério do Turismo: o Plano Nacional de Turismo, o Plano Plurianual e as leis orçamentárias. Para tanto, apresenta uma discussão teórica sobre os papéis e as responsabilidades assumidos pelos governos nacionais no que diz respeito ao planejamento do turismo. Essa discussão é complementada com uma análise qualitativa e quantitativa de alguns aspectos que envolvem o planejamento turístico em âmbito nacional. Os resultados aqui apresentados trazem algumas considerações e subsídios para o contexto analisado, em especial a necessidade de maior articulação institucional e fortalecimento do Sistema Nacional de Turismo, principalmente da atuação do Conselho Nacional de Turismo, com maior controle do desempenho das políticas públicas e qualificação do debate estratégico do setor de turismo no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: planejamento nacional; planejamento turístico; instrumento de planejamento; investimento; Ministério do Turismo.

La planificación del turismo a nivel federal en Brasil: un análisis de los instrumentos y las inversiones adoptada en este sector

Con casi 10 años de existencia, en la actualidad compete al Ministerio del Turismo un amplio espectro de responsabilidades y funciones en el Sistema Nacional de Turismo, en especial el establecimiento de la Política Nacional de Turismo y la planificación, el fomento, la regulación, la coordinación y la fiscalización de la actividad turística. Este artículo enfoca los instrumentos de planificación que orientan y establecen contexto para las inversiones del Ministerio del Turismo: el Plan Nacional de Turismo, el Plan Plurianual y las leyes presupuestarias. Para eso, presenta una discusión teórica acerca de las funciones y las responsabilidades asumidas por los gobiernos nacionales con relación a la planificación del turismo. Esta discusión se complementa con un análisis cualitativo y cuantitativo de algunos

Artigo recebido em 22 fev. 2013 e aceito em 23 ago. 2013.

aspectos que involucran la planificación turística a nivel nacional. Los resultados presentados aquí traen algunas consideraciones y recursos para el contexto analizado, en especial, la necesidad de una mayor articulación institucional y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Turismo, principalmente de la actuación del Consejo Nacional de Turismo, con un mayor control del desempeño de las políticas públicas y la calificación del debate estratégico del sector de turismo en Brasil.

PALABRAS CLAVE: planificación nacional; planificación turística; instrumento de planificación; inversión; Ministerio del Turismo.

Tourism planning at the federal level: an analysis of the instruments used and the investments in this sector

With nearly 10 years of existence, it is currently up to the Ministry of Tourism taking a broad spectrum of roles and responsibilities in the National Tourism System, especially the establishment of the National Tourism Policy and the planning, promotion, regulation, coordination, and inspection of tourism. This article focuses on the planning instruments that guide and set context for investments from the Ministry of Tourism: the National Tourism Plan, the Pluriannual Plan, and the budget laws. For this, it presents a theoretical discussion on the roles and responsibilities taken by national governments with regard to tourism planning. This discussion is supplemented by a qualitative and quantitative analysis of some aspects involving tourism planning at the national level. The results presented here bring some considerations and resources for the context under analysis, especially the need for an increased institutional coordination and the strengthening of the National Tourism System, especially the work of the National Tourism Council, with greater control over the effectuation of the public policies and qualification of the strategic debate of the tourism sector in Brazil.

KEYWORDS: national planning; tourism planning; planning instrument; investment; Ministry of Tourism.

1. Introdução

O Brasil vem passando por mudanças políticas, institucionais e econômicas significativas na última década. Já se argumentou, inclusive, que, devido ao fato de o Estado e a democracia no Brasil serem hoje mais fortes e alcançarem setores mais amplos da sociedade, a gama de desafios aos quais as suas instituições têm de responder se tornou significativamente maior e mais complexa (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010a).

Nos últimos anos, a taxa de crescimento do PIB brasileiro se manteve superior à média mundial e o período recente tem sido marcado pelo aumento expressivo dos investimentos, por parte do governo, da iniciativa privada e das instituições multilaterais. O país cresceu e os desafios e problemas também surgem e ganham grande proporção (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010a).

Entre esses desafios está o da gestão do turismo, setor que apresentou nos últimos anos uma evolução significativa em seu *status* institucional junto à administração pública, o que decorre, segundo Solha (2004), de um gradativo processo de crescimento do turismo como atividade econômica e das perspectivas otimistas de desenvolvimento do setor em âmbito internacional.

Com quase 10 anos de existência, cabe atualmente ao Ministério do Turismo (MTur) um amplo espectro de responsabilidades e papéis dentro do Sistema Nacional de Turismo, em especial, o estabelecimento da Política Nacional de Turismo e o planejamento, fomento, regulamentação, coordenação e fiscalização da atividade turística. Desde o início das suas atividades, a atuação do Ministério do Turismo vem sendo pautada pelo discurso da gestão descentralizada.

Diz-se que, até o final da década de 1980, o paradigma da gestão do turismo no Brasil ainda era baseado na centralização, o que foi substituído por um discurso cada vez mais disseminado de gestão descentralizada e mais participativa, tanto no âmbito acadêmico quanto no âmbito dos documentos oficiais e da administração pública (Cruz, 2006).

Credita-se ao momento histórico do início da década de 1990 esse fortalecimento do discurso da descentralização, que teve como pano de fundo o período de redemocratização do Estado brasileiro, e já foi considerada uma das mudanças mais profundas trazidas pela Constituição de 1988 para a administração pública, especialmente pelo fato de oferecer maiores oportunidades para a participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, levando em conta a realidade e as potencialidades locais (Abrucio, 2007).

Para o turismo, uma das marcas desse período é o Programa Nacional de Municipalização (PNMT), tido como um dos principais programas de turismo do governo Fernando Henrique Cardoso (Cruz, 2006). Solha (2004) enfatiza que a Política Nacional de Turismo para o período de 1996-99 já apresentava recomendações no sentido de estimular a descentralização da gestão por meio do fortalecimento dos órgãos estaduais, da municipalização do turismo e da terceirização de atividades para o setor privado.

O Plano Nacional de Turismo para o período de 2003 a 2007, o primeiro lançado pelo recém-criado Ministério do Turismo, propôs “um novo modelo de gestão descentralizada com a reformulação do Conselho Nacional do Turismo e dos Fóruns Estaduais” (Brasil, 2003). A atuação do Ministério do Turismo tem sido, portanto, desde o seu início, pautada pelo discurso da gestão do turismo baseada no estímulo à constituição de fóruns estaduais, conselhos municipais de turismo e consórcios regionais.

Da mesma forma, o último Plano Nacional de Turismo elaborado pelo MTur, que abrange o período de 2007 a 2010, enfatizava a necessidade de fomentar “a consolidação de uma rede de entidades e instituições, em todo o território nacional, envolvendo o poder público nas três esferas de governo, a iniciativa privada e o terceiro setor”, o que caracteriza uma estratégia de descentralização da sua gestão.

O próprio documento do PNT 2007-10 ressalta a quantidade de atores mobilizados em todas as regiões brasileiras e que vêm participando do processo atual de gestão descentralizada, por meio do Conselho Nacional de Turismo, do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e dos Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo nas 27 unidades da federação. Essas instituições envolviam, segundo dados do MTur de 2007, 1.358 representantes diretos e 12 mil indiretos, vinculados às instituições públicas e a entidades privadas relacionadas ao turismo em todo o País (Brasil, 2007).

Várias são as possibilidades e estratégias possíveis para se buscar uma maior descentralização e garantir, assim, maior representatividade e legitimidade às decisões e ações políticas e governamentais dos órgãos centrais de planejamento. Este artigo, no entanto, pretende analisar apenas alguns desses aspectos relacionados ao planejamento e gestão do turismo no âmbito federal. Apresenta-se aqui uma visão geral deste contexto, tendo como foco principal o Ministério do Turismo e alguns dos principais instrumentos de planejamento do Executivo federal — o Plano Nacional de Turismo, o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual —, e o papel desses instrumentos na execução dos investimentos federais em turismo e, consequentemente, nas ações de descentralização.

O presente artigo, portanto, analisa os investimentos federais no setor do turismo tendo como perspectiva alguns dos principais instrumentos de planejamento e investimentos no âmbito federal e os órgãos representativos da gestão descentralizada; identificando as relações que imprimem entre si e o possível impacto que têm causado no fortalecimento da gestão e do planejamento, e dos investimentos do setor.

Utiliza-se aqui como referencial a discussão teórica que vem sendo desenvolvida nas últimas duas décadas a respeito dos papéis e responsabilidades assumidos pelos governos nacionais no que diz respeito ao planejamento do turismo, tendo em vista as argumentações que surgem sobre o papel do Estado e das organizações da sociedade em uma atividade tão multifacetada e um fenômeno tão complexo como é o turismo. Essa discussão teórica é acompanhada pela apresentação do cenário do sistema nacional de turismo do Brasil, em especial, a identificação das instituições, os grupos de interesse e os instrumentos de planejamento atualmente existentes. Este cenário ilustra de maneira geral os papéis assumidos pelas instituições nacionais no planejamento turístico. Para consolidar e complementar a análise qualitativa, foi realizada também uma pesquisa quantitativa, a respeito dos investimentos federais no setor do turismo no Brasil, destacando em especial os orçamentos do Ministério do Turismo dos anos de 2011 e 2012.

2. O setor do turismo: o papel do planejamento e tendências atuais

Há muitos anos, pesquisadores, organizações e instituições ligadas ao desenvolvimento e à pesquisa do turismo buscam uma conceituação que seja completa o bastante para abranger toda a diversidade de atividades, atores e possibilidades que essa atividade permite, mas sem inviabilizar sua distinção de outros tipos de mobilidade e deslocamentos temporários. A necessidade de circunscrever a atividade do turismo dentro de um quadro bem definido está diretamente relacionada ao seu planejamento e gestão, mas também à pesquisa sobre o tema, à importância de se permitir a comparação de dados e estudos, e manter as discussões dentro de um espectro comum e bem delimitado.

A questão da delimitação, no sentido de definir e enquadrar o setor do turismo, tem se mostrado uma tarefa difícil (Costa, 2001), pois é uma atividade que já foi descrita como multifacetada, que toca um conjunto de indivíduos, empresas, organizações, lugares e atividades

econômicas diferentes, que se combinam de alguma forma para proporcionar uma experiência de viagem (Cooper et al., 2005). Além disso, a constatação a respeito da complexidade e do grande alcance do setor de turismo se mostra relevante não só no âmbito da discussão teórica acerca das fronteiras dessa atividade, mas também no que diz respeito ao planejamento, à gestão e aos processos econômicos, sociais e ambientais que ela envolve.

O turismo é sobretudo um setor privado e de negócios, mas é também um fenômeno social. Ele está relacionado ao fluxo de pessoas, mas também à produção e ao consumo de uma grande variedade de produtos e serviços, tangíveis e intangíveis, e que, portanto, causam uma série de impactos econômicos, sociais e ambientais, tanto positivos como negativos. E porque envolve e influencia tantos setores e um grande conjunto de partes inter-relacionadas, muitas vezes é descrito como um sistema (Mill e Morrison, 1985; Gunn e Var, 2002; Cooper et al., 2005; Hall, 2008), e controlar esta multiplicidade de atores é um desafio que exige planejamento, especialmente no que diz respeito à articulação das muitas partes que compõem esse sistema (Gunn e Var, 2002).

Por essa razão, e pela dificuldade do próprio setor empresarial em controlar de maneira integrada todos os fatores que compõem a atratividade de um destino e os impactos que o desenvolvimento do turismo pode causar, entende-se como necessário que as opções relativas ao desenvolvimento do turismo devem ser consideradas no âmbito de políticas públicas. Segundo Weaver (2008), a complexidade do sistema que compõe o turismo traz inúmeros desafios para o planejamento e gestão dessa atividade, o que pode ser sintetizado nas seguintes questões:

- ▼ fronteiras difusas;
- ▼ impactos indiretos e induzidos do turismo;
- ▼ influência de sistemas externos;
- ▼ efeitos e relações imprevisíveis; e
- ▼ necessidade de uma abordagem holística.

Por outro lado, a tentativa de delimitar o âmbito e o alcance da literatura acadêmica sobre o planejamento do turismo, no entanto, é uma tarefa difícil, especialmente quando se busca olhar além dos aspectos técnicos do gerenciamento (por exemplo, as ferramentas e instrumentos de gestão de visitantes). No entanto, o que ganha destaque na revisão da literatura sobre o planejamento do turismo nas últimas décadas é um debate constante sobre o alcance, a extensão e a responsabilidade pelo planejamento e gestão desse setor.

São questões que, apesar de discutidas há certo tempo, ainda impõem desafios a pesquisadores e planejadores (Page, 2005). Não há dúvida de que estabelecer política e ações de planejamento é fundamental para garantir que o setor do turismo se desenvolva em bases sustentáveis (Edgell et al., 2008) e os governos têm um papel fundamental, pois possuem poder para controlar e gerir o crescimento e desenvolvimento desse setor, bem como seus benefícios e impactos diretos e indiretos (Mowforth e Munt, 2003). O papel do setor público na gestão

e na regulação do setor do turismo, no entanto, não parece ser um consenso e é uma antiga questão controversa (Mill e Morrison, 1985).

Essa tendência se mostra ainda mais forte em países desenvolvidos, onde o capital privado imprime grande força nesse setor. Hall (2008) menciona o ceticismo cada vez maior em torno da efetividade da atuação de governos, especialmente no âmbito nacional, na área de turismo. No entanto, segundo o autor, mesmo com o aumento da demanda em favor de menor atuação dos governos, especialmente em grande parte do mundo ocidental, as falhas de mercado ainda fornecem uma série de justificativas para a intervenção do Estado.

O turismo é um setor bastante dinâmico, que está em constante evolução e mudanças, o que ocasiona a necessidade de lidar com frequentes novos desafios e problemas (Elliot, 1997). Na última década, tem ocorrido um intenso debate acerca do âmbito, da extensão e da responsabilidade sobre o planejamento e a gestão do turismo.

Inevitavelmente, as responsabilidades compartilhadas e a sobreposição de agências, instituições e atores interessados no tema têm ocasionado uma série de conflitos e desafios na prática (Page, 2005) e essas questões acabam refletindo no desempenho do setor.

Além disso, nos dias atuais, a iniciativa privada representa um papel central não só no desenvolvimento, investimento e operação de serviços turísticos. Cada vez mais, ela desempenha um papel ativo e relevante na concepção, planejamento e gestão de destinos turísticos, de forma indireta e direta. Por essa razão, qualquer discussão acerca de modelos, abordagens e procedimentos de planejamento do turismo não pode negligenciar o papel da iniciativa privada, em especial no âmbito local, onde os investimentos realmente ocorrem.

Apesar de a maior parte do setor do turismo ser de fato controlada e operacionalizada pelo setor privado, acredita-se que o setor público desempenhe um papel crucial, pois tem o poder de garantir a estabilidade política, segurança e a estrutura legal e financeira que o turismo requer. São os governos que negociam e estabelecem acordos com outros governos em assuntos como imigração, permissão para aviação (transporte aéreo) etc. Além disso, governos podem auxiliar o turismo de diversas formas, como na provisão de serviços essenciais, o controle do setor, no sentido de garantir padrões de qualidade e segurança etc. Essas são funções legítimas dos governos e muitas terão um impacto significativo na qualidade e na atratividade final do produto consumido por turistas (Elliot, 1997).

Vale destacar também a existência de um número significativo de organizações que fazem parte da comunidade do turismo, mas não de uma maneira empresarial ou lucrativa.

Essas organizações normalmente incluem grupos de pressão e organizações não governamentais, internacionais, nacionais ou locais, que têm interesse na ampla gama de questões e problemas sociais, econômicos, ambientais e morais que envolvem o desenvolvimento do turismo. Por ser uma atividade baseada em pessoas, o turismo afeta não só turistas e empresários, mas todos aqueles que vivem em destinos turísticos e que são afetados por essa atividade de alguma forma ou de outra (Elliot, 1997).

Em uma nação democrática acredita-se que há um papel válido a ser desempenhado no planejamento do turismo, tanto pelo setor público quanto pelo privado (Mill e Morrison,

1985) e pela própria sociedade, na forma de organizações e grupos de interesse, cada vez mais comuns e relevantes nesse cenário.

Muitos outros tipos de situações intermediárias são possíveis e, apesar das tendências na diminuição da intervenção pública na gestão do turismo, mais recentemente têm havido apelos significativos para a redefinição de papéis públicos e privados no desenvolvimento do turismo e planejamento. Nesse contexto, as ações de gestão compartilhada e descentralizada são constantemente vistas como um requisito para o alcance de ações compromissadas com a sustentabilidade, a qualidade e a eficácia do planejamento do turismo (Fayos-Solá, 1996; Weaver, 2008).

Assim, acredita-se que governos, setor privado e organizações da sociedade devem trabalhar de forma coesa e integrada, atuando como líderes na criação, regulação e operacionalização das políticas de turismo, pensando além dos benefícios econômicos e abrangendo os interesses ambientais, sociais e culturais (Edgell et al., 2008).

Governos, iniciativa privada e sociedade, portanto, nem sempre desempenham, dentro do sistema do turismo, papéis claramente demarcados. Todos compartilham uma grande diversidade de funções no que diz respeito a operacionalização, planejamento e gestão da atividade; com diferentes graus de envolvimento. A natureza desse envolvimento e os papéis que eles assumem irão depender muito do contexto político, institucional e regulatório em que ocorrem.

Entender essas relações, além dos papéis e das responsabilidades que essas esferas assumem, é algo extremamente relevante quando se discute planejamento do turismo. Este trabalho pretende oferecer uma contribuição a este tema ao tentar identificar as ações federais de investimentos do turismo no Brasil, em especial, os instrumentos utilizados e as formas de atuação dos órgãos representativos da gestão descentralizada. Assim, acredita-se que as discussões aqui trazidas podem contribuir para a identificação de ações futuras de fortalecimento do sistema nacional de turismo.

3. Visão geral do sistema nacional de turismo

Atualmente com a missão de “desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social (...)", o Ministério do Turismo adota o discurso de um “modelo de gestão descentralizado, orientado pelo pensamento estratégico” (Ministério do Turismo, 2011). Com quase 10 anos de existência e atuação, já é possível identificar alguns dos principais impactos que esse aumento no *status* institucional do setor causou na prática.

Desde setembro de 2008 está em vigor no país a Lei nº 11.771, que trata da Política Nacional de Turismo (Brasil, 2008a), define as atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor e disciplina a prestação de serviços, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos. A política estabelece também a estrutura do Sistema Nacional de Turismo, composto pelos seguintes órgãos e entidades:

- ▼ Ministério do Turismo;
- ▼ Embratur — Instituto Brasileiro de Turismo;
- ▼ Conselho Nacional de Turismo; e o
- ▼ Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.

Essa estrutura atual aproxima, por meio do Conselho e do Fórum Nacional, o Ministério do Turismo a representantes dos estados, da sociedade e da iniciativa privada. Tanto o Conselho Nacional de Turismo quanto o Fórum Nacional de Secretários são órgãos que expressam a descentralização na gestão e os canais de participação da sociedade junto ao Ministério. Ambos têm como atribuição o assessoramento ao ministro de Estado na formulação e aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades derivados.

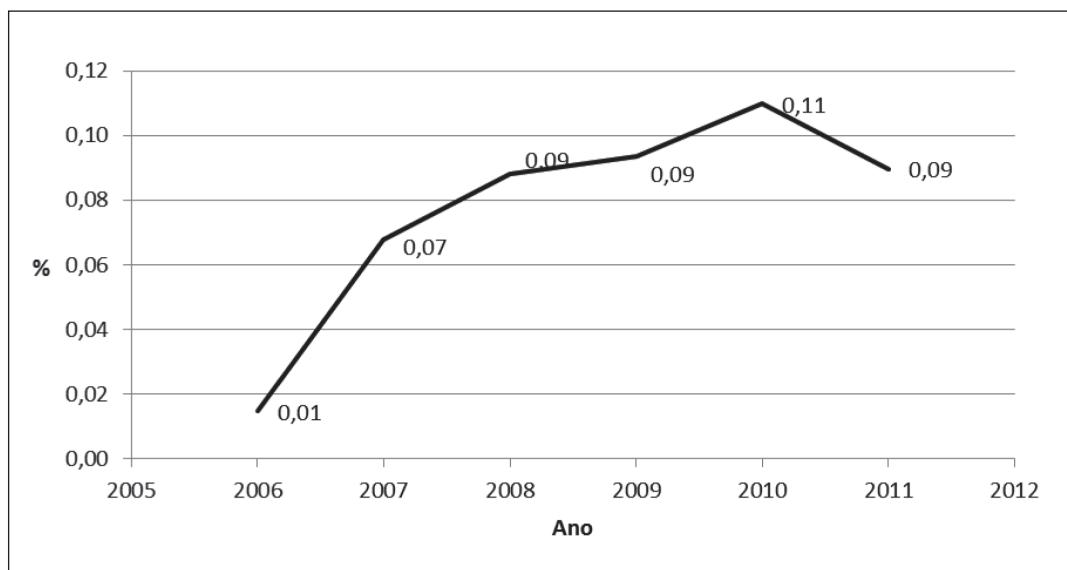
O Fórum é um colegiado formado pelos secretários de Estado de Turismo e/ou dirigentes de Órgãos Estaduais de Turismo que se reúnem para deliberar sobre os temas relevantes do turismo. Sua função é a de sistematizar e apresentar as demandas municipais e estaduais junto ao Ministério (Brasil, 2007).

Já o Conselho Nacional de Turismo é formado por representantes do governo federal e dos diversos segmentos do turismo — empresas privadas, entidades de classe, organizações da sociedade — e é atualmente integrado por 71 conselheiros de instituições públicas e entidades privadas do setor em âmbito nacional (Ministério do Turismo, 2011).

O Ministério do Turismo é o órgão central do Sistema Nacional de Turismo e, no âmbito de sua atuação, coordena os programas de desenvolvimento do turismo, em interação com os demais integrantes. Atualmente, o MTur adota um modelo institucional de gestão compartilhada entre o governo federal, os governos estaduais e municipais, setor privado e as organizações representativas da sociedade civil (Brasil, 2007). As políticas de municipalização do turismo, do início da década de 1990, e de regionalização do turismo, do começo da década de 2000, marcaram o início dessas tentativas de parceria com as estâncias locais e regionais e com as entidades representativas da sociedade e da iniciativa privada.

A estrutura atual da gestão nacional do turismo brasileiro demonstra, portanto, o aumento do *status* do setor nos últimos anos, na medida em que a ele é dedicado um ministério exclusivo. Além disso, destaca-se a existência dos canais de participação e influência nas políticas por parte de entidades privadas diretamente interessadas e dos demais órgãos da administração pública, inclusive de âmbito local. O aumento do *status* do setor no governo federal também se reflete no crescimento do orçamento do Ministério do Turismo em relação ao PIB. Conforme ilustra o gráfico 1, o orçamento do MTur cresceu nos últimos anos, saltando de 0,01% e chegando a 0,1% do PIB em 2010, valor superior ao de países desenvolvidos como Inglaterra e Austrália, que destinam em média 0,06% do seu PIB à gestão nacional do turismo (Brasil, 2006).

Gráfico 1
Evolução do orçamento do MTur em relação ao PIB (%), de 2006 a 2011



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012); Senado Federal (2012).

Há que se destacar, porém, que esses valores refletem a dotação orçamentária do Ministério, o que não implica necessariamente execução efetiva dos investimentos previstos. A execução do orçamento depende de uma série de fatores, que serão analisados neste trabalho, tendo em vista os objetivos propostos.

Chama a atenção também o papel central do Ministério do Turismo como articulador e condutor da política de turismo no Brasil. Apesar dos recentes esforços de descentralização na concepção e execução de estratégias, e da adoção de canais que possibilitem um diálogo com esferas locais e regionais, pode-se afirmar que o MTur detém uma força propulsora fundamental na gestão, promoção, articulação e financiamento do setor no país. Boa parte dos estados, inclusive, ainda depende fortemente dos recursos (técnicos, políticos e financeiros) do Ministério do Turismo para viabilizar suas estratégias de gestão e planejamento e a execução de projetos essenciais no setor.

Conforme destacou o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010b), esse protagonismo do governo federal no planejamento e no financiamento das políticas setoriais no Brasil não poderia ser diferente, considerando o alto grau de concentração fiscal — 70% da carga tributária brasileira é arrecadada pelo governo federal. Isso faz do governo federal um grande transferidor de recursos, boa parte dos quais estão atrelados às suas estratégias e programas.

Esse fato, portanto, traz à tona a necessidade de analisar os instrumentos de planejamento que norteiam os investimentos do Ministério do Turismo, notadamente o Plano Na-

cional de Turismo, o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, e o real impacto que esses instrumentos causam na prática, em termos de subsídios e base para planejamento e descentralização de ações e investimentos.

4. A política e o plano nacional de turismo

Em um grande número de países, em especial os países desenvolvidos — onde a iniciativa privada possui uma força propulsora significativa —, os planos e estratégias de turismo no âmbito nacional apresentam baixo ou nenhum tipo de formalidade legal, ou seja, não são instituídos por força de lei e nem possuem obrigatoriedade de execução. Em muitos casos, representam uma carta de intenções sem valor legal, mas que estabelecem contexto e guiam a ação do governo e da iniciativa privada no setor, envolvendo programas e projetos de estímulo, apoio e gestão da atividade.

Diz-se que a política de turismo pode ser definida como “o conjunto de regulamentos, normas, orientações, diretrivas, e objetivos de promoção dentro dos quais as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento do turismo dentro de um destino são tomadas” (Goeldner e Ritchie, 2006).

A política de turismo, portanto, está relacionada ao uso do poder pelas organizações públicas na gestão do turismo (Elliot, 1997), ou seja, é o que o setor público realmente decide fazer, ou não fazer, sobre o assunto, especialmente no que se refere ao enquadramento legislativo, à criação de agências e órgãos especializados, às regras gerais para o planejamento, às responsabilidades e às formas fazê-lo (Page, 2005).

Em se tratando de política de turismo, o contexto brasileiro dispõe atualmente de uma lei (Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008) que estabelece normas sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico.

Segundo a Política Nacional de Turismo, cabe ao Ministério do Turismo planejar, fomentar, regulamentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional (Brasil, 2008a).

A chamada “Lei Geral do Turismo” estabelece como um de seus objetivos a necessidade de

promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica.

Além disso, fica estabelecida a responsabilidade do MTur na elaboração do Plano Nacional de Turismo (PNT), reconhecendo também a necessidade de inclusão dos segmentos públicos e privados interessados, inclusive o Conselho Nacional de Turismo, na sua elaboração. O

PNT, apesar de requerido por lei, não é submetido à apreciação do Legislativo, mas deve ser aprovado pelo presidente da República (Brasil, 2008a).

O PNT terá suas metas e programas revistos a cada quatro anos, “em consonância com o plano plurianual, ou quando necessário, observado o interesse público, tendo por objetivo ordenar as ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo” (Brasil, 2008a).

Desde a criação do MTur, dois planos de turismo foram formalmente elaborados:

- ▼ Plano Nacional do Turismo. Diretrizes, Metas e Programas. 2003-07;
- ▼ Plano Nacional de Turismo – PNT 2007-10 — uma viagem de inclusão.

É importante destacar também que, apesar de não ser submetido à aprovação no Legislativo, o PNT deve preferencialmente refletir e incorporar as contribuições do trabalho desenvolvido pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal e da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, as duas principais comissões permanentes do Congresso Nacional que tratam do tema do turismo.

O último plano elaborado pelo MTur, portanto, é o Plano Nacional de Turismo 2007-10: uma viagem de inclusão. É esse, atualmente, o principal documento de referência que sistematiza as proposições da política setorial nacional e norteia as ações do Ministério do Turismo. Passados mais de cinco anos desde a publicação do último PNT, em outubro de 2012 o Ministério do Turismo ainda não havia publicado um novo plano, com a revisão de metas e programas requerida por lei.

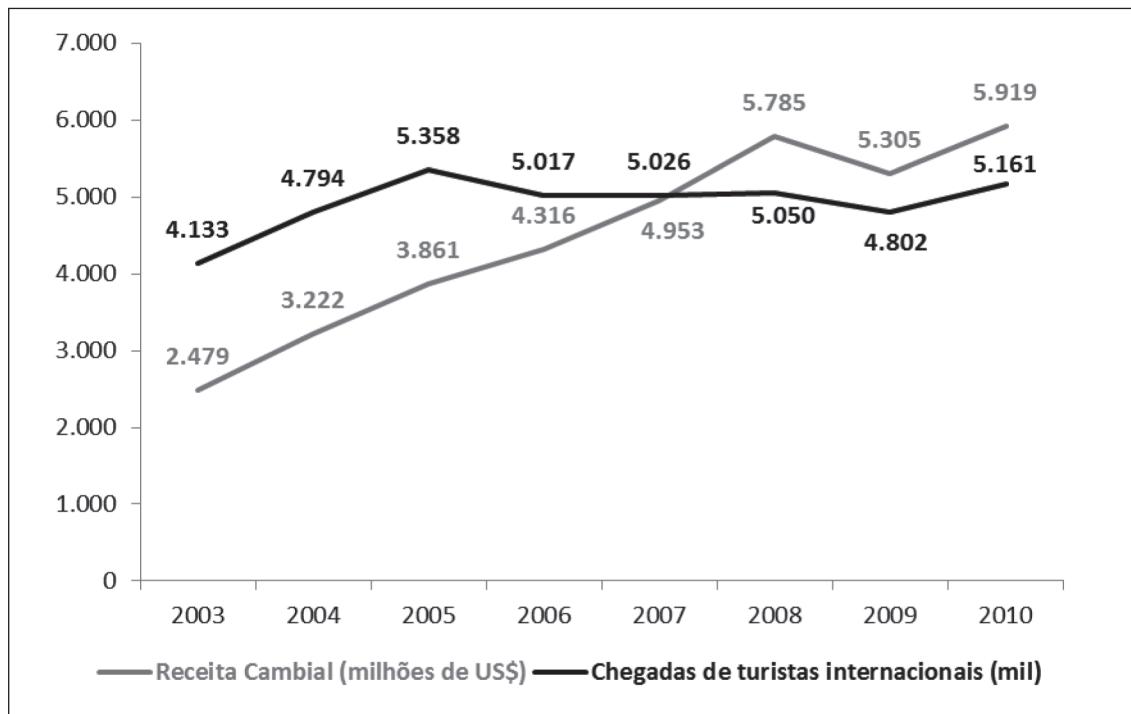
As metas e os macroprogramas estabelecidos pelo Plano Nacional de Turismo 2007-10 estabelecem claramente a prioridade pelo crescimento econômico (aproveitar o contexto interno favorável e contribuir para o crescimento do PIB) e pela inclusão social. Há uma forte ênfase no estímulo ao mercado interno e à acessibilidade a um maior número de brasileiros ao mercado do turismo.

O governo, por meio do PNT, se coloca claramente como o indutor do desenvolvimento do turismo nacional e principal provedor das políticas voltadas para a qualificação da mão de obra, geração de emprego e renda, sistematização e disseminação da informação sobre o setor, apoio à comercialização e promoção do turismo interno e internacional, fortalecimento da aviação nacional e a integração dos diversos modais de transporte do país, estruturação de roteiros, segmentos e produtos turísticos, provimento de infraestrutura, atração de investimentos, fortalecimento e controle do sistema de normatização, regulação e fiscalização do setor, financiamento e fomento à iniciativa privada.

O PNT, portanto, estabelece um campo de atuação e influência significativamente amplo em diversas áreas, incorporando papéis e responsabilidades abrangentes ao Ministério do Turismo. Apesar de muitas dessas iniciativas serem executadas em âmbito regional ou local, as estratégias são articuladas no âmbito nacional e é de lá que saem grande parte dos recursos técnicos e financeiros para concretização dessas ações. O plano para o período de

2007-10 compreende quatro principais metas e oito macroprogramas, subdivididos ainda em 23 programas. Entre as metas estão a promoção da realização de 217 milhões de viagens no mercado interno e a geração de 7,7 bilhões de dólares em divisas. Os gráficos a seguir ilustram a evolução desses números.

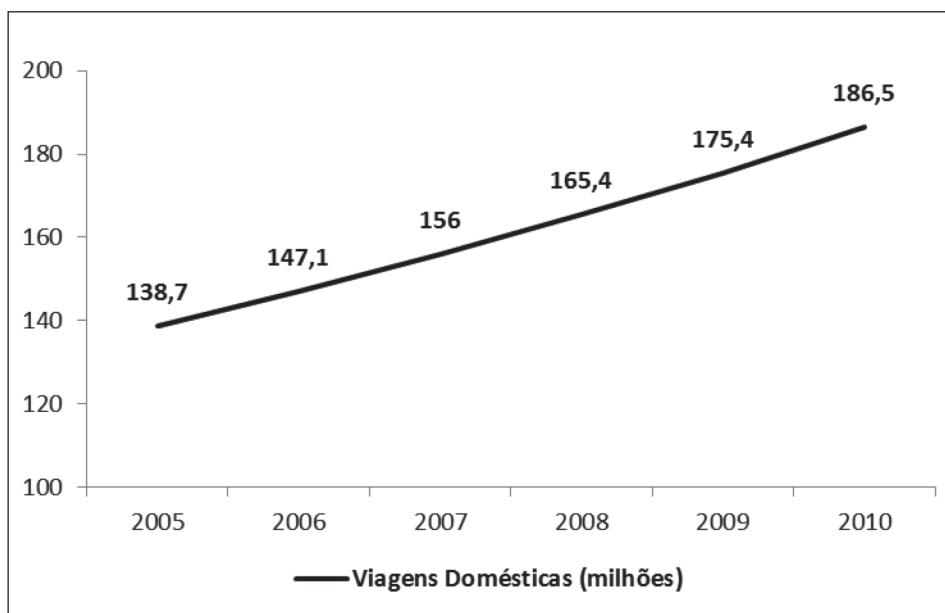
Gráfico 2
Evolução das chegadas de turistas e da receita cambial turística no Brasil



Fonte: Brasil (2010).

Os números mostram que as chegadas de turistas internacionais no Brasil estão em crescimento, mas ainda muito aquém do desejado. O Plano Nacional de Turismo para o período de 2003 a 2007, por exemplo, estabelecia como uma de suas metas a entrada de 9 milhões de turistas internacionais ao ano (Brasil, 2003). Esse cenário mostra também um subaproveitamento da demanda internacional por viagens, já que as chegadas de turistas internacionais têm mostrado um crescimento praticamente ininterrupto — de 277 milhões, em 1980, a 528 milhões, em 1995, e 983 milhões, em 2011. Além disso, o Brasil recebe uma fatia quase inexpressiva desse mercado, especialmente se comparado a alguns destinos como o México, que em 2010 recebeu 23,3 milhões de turistas internacionais, e a Tailândia, que recebeu no mesmo período 15,9 milhões de turistas internacionais (UNWTO, 2012).

Gráfico 3
Evolução das viagens domésticas no Brasil



Fonte: Brasil (2010).

Os dados apresentados no gráfico 3 ilustram o bom momento das viagens domésticas no Brasil, com crescimento constante por pelo menos cinco anos. Apesar disso, ainda longe da meta estabelecida pelo PNT para o período. Já o cenário do turismo internacional tem apresentado números pouco expressivos, conforme mostrado no gráfico 2, se comparado a outros destinos internacionais. Se analisados da perspectiva do aumento significativo dos investimentos e do orçamento do MTur, conforme ilustrado na figura 1, estes dados parecem ainda mais preocupantes.

5. O plano plurianual e os investimentos no setor de turismo

Na década de 1980, devido à grande instabilidade econômica, inflação e elevado endividamento externo, o planejamento no Brasil baseava-se essencialmente em decisões reativas e de curto prazo, e os problemas econômicos constituíam as principais prioridades do governo.

Após aprovação da Constituição de 1988, no início da década de 1990, o país deu um passo significativo no que diz respeito à institucionalização do planejamento nacional, com a elaboração do primeiro Plano Plurianual (1991-95), concebido como um relatório de acompanhamento para subsidiar o planejamento físico e financeiro a ser discutido e aprovado pelo Congresso Nacional (Cargnin, 2007). O primeiro PPA teve um foco de curto prazo, sem objeti-

vos globais e de longo prazo. Na visão de Cargnin (2007), era uma “peça de ficção”, destinada a cumprir uma exigência constitucional. Predominava a lógica orçamentária e o plano estava desconectado de um processo de planejamento integrado e permanente.

Durante a década de 1990, o governo federal ganhou experiência e reforçou sua capacidade de integrar planejamento, orçamento e gestão dos recursos públicos com uma visão de médio e longo prazo. O PPA 1996-99 inovou ao introduzir referências espaciais para o desenvolvimento e investimentos, os chamados Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, com uma ênfase fundamentalmente voltada para o desenvolvimento econômico, a execução de projetos estruturantes e o programa Brasil em ação. Foram realizados investimentos significativos em infraestrutura com o intuito de superar os obstáculos ao crescimento do País (Brasil, 2002).

As discussões que orientaram a elaboração do PPA 2000-03 foram marcadas pela busca por novas metodologias para elaboração do plano e muito se falava na necessidade de priorizar o foco na gestão de resultados. Para isso, as ações foram organizadas sob a forma de programas, com objetivos e metas claramente definidos e acompanhados da figura de um gerente, responsável pela execução e resultados. Além disso, estabeleceu-se a obrigatoriedade da avaliação e de monitoramento das metas e resultados (Brasil, 2002).

Desde o PPA 2000-03 trabalha-se com a “Orientação Estratégica” como o mais alto nível de visão estratégica governamental, aquela que dá o tom e as diretrizes centrais a serem seguidas pelos Ministérios, que por sua vez são responsáveis pela identificação dos objetivos e programas setoriais. Esta orientação estratégica, no entanto, acaba refletindo essencialmente o programa de governo em curso.

O modelo do PPA 2008-11 foi orientado por dois níveis: um denominado “dimensão estratégica”, que compreende basicamente os objetivos do programa de governo e aqueles setoriais, proveniente dos Ministérios; e o nível tático-operacional, que compreende o conjunto de programas e ações.

O atual PPA (2012-15) apresenta seu modelo de planejamento baseado em Programas Temáticos, organizados em Objetivos que, por sua vez, são detalhados em Metas e Iniciativas. Esse modelo atual foi fortemente influenciado pela estrutura de gestão anteriormente aplicada no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com foco no monitoramento de metas.

O PPA estabelece as prioridades de investimentos, os programas, os objetivos e a estimativa de gastos no período de quatro anos. A proposta do Executivo é composta pelo texto da lei e diversos anexos, e deve ser encaminhada ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de mandato presidencial, devendo vigorar por quatro anos (Senado Federal, 2011).

Nas comissões do Congresso Nacional, abre-se prazo para a apresentação de emendas ao projeto do plano plurianual, com vistas a inserir, suprimir, substituir ou modificar dispositivos constantes do projeto (Senado Federal, 2011). Dessa forma, além da visão estratégica do governo e dos objetivos setoriais dos ministérios, os parlamentares também exercem força e influência significativa sobre os projetos e investimentos a serem incluídos ou suprimidos do plano.

A gestão do PPA é coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ainda tem uma forte perspectiva econômica e de planejamento orçamentário, mas houve tentativas recentes de inserir uma abordagem mais sistemática, integrada e conectada a uma lógica territorial de planejamento.

Apesar de ser considerado uma grande inovação no cenário do planejamento governamental dos últimos anos, já se argumentou também que o PPA avançou muito mais em termos de programação orçamentária do que nos de programação das políticas públicas (Abrucio, 2007).

O quadro 1 apresenta uma visão geral dos programas de turismo nos dois últimos PPAs (2008-11 e 2012-15). Foram identificados os Programas e os Objetivos associados, o que dá uma ideia das prioridades estabelecidas e das áreas prioritárias para investimentos.

Quadro 1
Visão geral do turismo nos dois últimos planos plurianuais

PPA 2008-11		PPA 2012-15	
Programas*	Objetivos	Programas	Objetivos**
Brasil: Destino Turístico Internacional	Aumentar o fluxo de turistas estrangeiros, o gasto médio e o tempo médio de permanência no país.	Turismo	Promover a sustentabilidade e a qualidade de forma a aumentar a competitividade do turismo brasileiro.
Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão	Aumentar os fluxos turísticos e promover a inclusão social mediante a estruturação e diversificação da oferta e da demanda.		Estruturar, qualificar e promover os destinos turísticos brasileiros para os megaeventos esportivos.
Gestão da Política de Turismo	Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área do turismo.		Incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil. Divulgar no exterior a imagem do país, seus produtos, destinos e serviços turísticos, bem como apoiar a internacionalização das empresas brasileiras do segmento. Consolidar a gestão compartilhada do turismo no Brasil.

Fonte: Brasil (2008b; 2012).

* No PPA 2008-11 os programas se desdobram em "Ações".

** No PPA 2012-15 os objetivos se desdobram em "Metas" e "Iniciativas".

Esses dados, e uma análise mais detalhada das ações e metas previstas em ambos os PPAs, mostram que, apesar da diversidade de objetivos estabelecidos, boa parte dos projetos diz respeito a investimentos em infraestrutura, promoção e apoio à comercialização e ações de apoio à regionalização do turismo.

A relação entre PPA e objetivos setoriais é bastante clara, de acordo com os dados levantados no atual Plano Nacional de Turismo 2007-11 e no Plano Plurianual em vigor, 2008-11. Para o setor do turismo, o PPA vigente apresenta dois programas finalísticos¹ e um programa de apoio às políticas públicas.² Os três programas são de responsabilidade do Ministério do Turismo. São eles:

- ▼ Gestão da Política de Turismo (Programa de Apoio às Políticas Públicas nº 1.001)
- ▼ Brasil: Destino Turístico Internacional (Programa Finalístico nº 1.163)
- ▼ Turismo social no Brasil: uma viagem de inclusão (Programa Finalístico nº 1.166)

Esses três programas reúnem um total de 75 projetos, atividades e operações especiais, e que representam uma previsão de investimentos no setor de pouco mais de R\$ 11 bilhões. Ambos os projetos e atividades são ações estabelecidas para alcançar o objetivo do programa, mas o primeiro envolve um conjunto de operações limitadas no tempo e das quais resulta um produto, por exemplo, a “Implantação de Centros de Informações Turísticas” (projeto 5701) ou a “Implantação de Terminal de Passageiros no Porto de Paranaguá — PR” (projeto 7H62). As atividades envolvem um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente; por exemplo, o “Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados”, ou a “Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação”. Já as operações especiais não resultam em produto e não geram a prestação direta de bens ou serviços; por exemplo, a “Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais”.

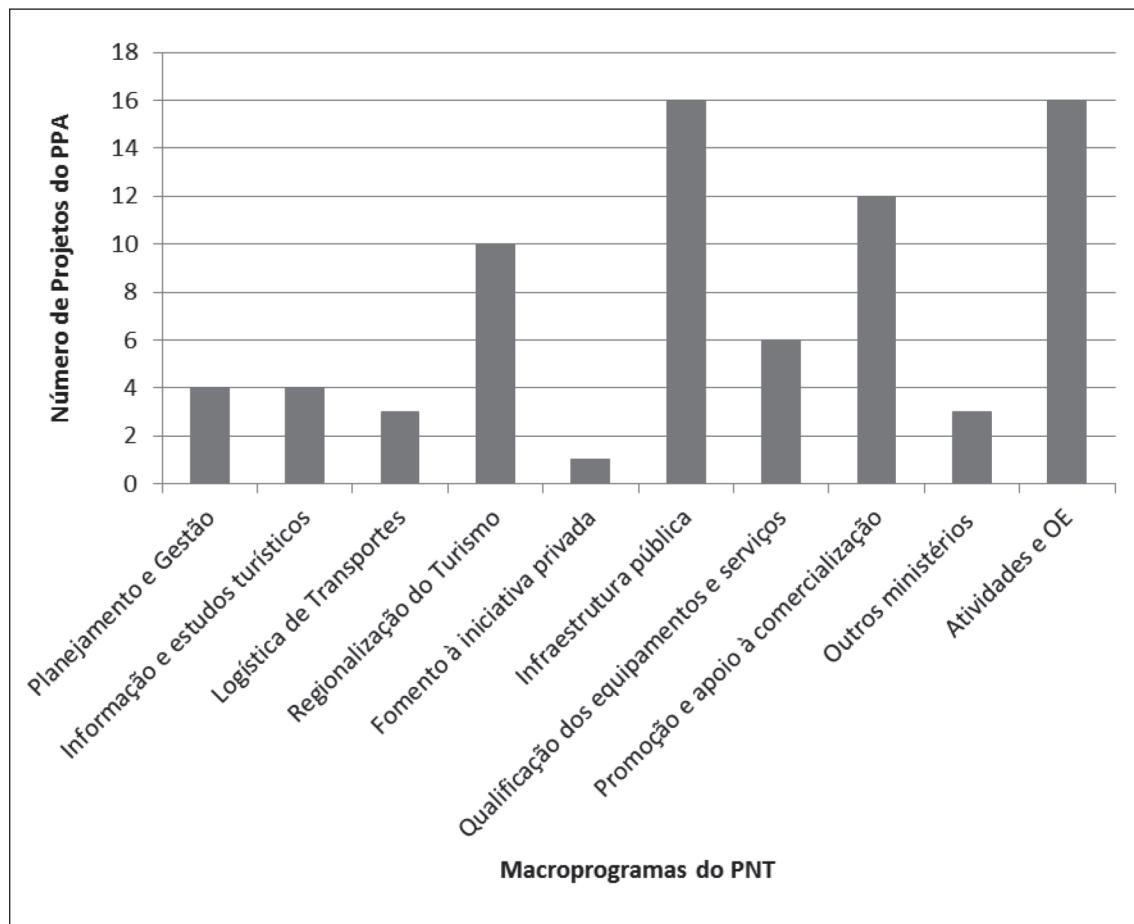
A análise desses 75 projetos e atividades previstos no PPA 2008-11 em face do PNT 2007-10 permitiu localizá-los dentro dos oito macroprogramas do PNT, ou seja, confirmando a consonância do PPA com os objetivos setoriais do PNT. O gráfico 4 ilustra a distribuição dos projetos e atividades do PPA dentro dos macroprogramas do PNT. Esse fato não se repete no PPA 2012-15, já que um novo PNT para o período de quatro anos após 2010 não foi apresentado pelo MTur.³

¹ Programas finalísticos são aqueles que estabelecem bens e serviços diretos à sociedade e geram resultados passíveis de aferição por indicadores.

² Programas de apoio às políticas são aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo. Fonte: Brasil (2008).

³ Na ata da 35^a reunião do Conselho Nacional do Turismo, realizada em 21 de maio de 2012, consta a informação de que o Plano Nacional de Turismo 2012-15 encontrava-se, naquela ocasião, para decisão final da Presidência da República. Até o primeiro mês do ano de 2013 o plano ainda não havia sido aprovado.

Gráfico 4
Número de projetos e atividades de turismo previstos no PPA 2008-11 e no PNT



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2007, 2008b).

O gráfico mostra que boa parte dos projetos previstos está alocada nos macroprogramas Infraestrutura pública (16 projetos e atividades), Promoção e apoio à comercialização (12 projetos e atividades) e Regionalização do turismo (10 projetos e atividades). Além disso, um total de 16 atividades e operações especiais não se enquadrava diretamente no escopo dos macroprogramas do PNT e 3 projetos foram incluídos nos programas de turismo do PPA, mas estão sob responsabilidade de outros Ministérios (Ministério do Meio Ambiente, Ministério dos Transportes e Ministério da Integração Nacional), o que demonstra a convergência de ações entre esses órgãos.

Esses dados demonstram claramente a consonância e a relação de integração entre os dois planos (PNT-PPA), apesar da ênfase significativa dada a alguns macroprogramas em

detrimento de outros, o que não é explicitamente uma diretriz do PNT, mas que pode ser resultado da influência da visão estratégica de governo e das forças políticas do Congresso Nacional, por meio das emendas parlamentares. Os programas de turismo previstos no PPA, portanto, apresentam um forte caráter econômico e desenvolvimentista, especialmente no que diz respeito aos investimentos em infraestrutura e promoção e apoio à comercialização. O PPA 2012-15 apresenta ainda mais ênfase na qualificação, classificação e cadastro de prestadores de serviços e profissionais do setor, além do foco na estruturação de destinos para os eventos esportivos que irão ocorrer nos próximos anos.

6. O orçamento anual e as emendas parlamentares para o setor de turismo

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de planejamento e orçamento. Cabe ao presidente da República enviar ao Congresso Nacional as três principais peças de planejamento estratégico e orçamentário do âmbito federal:

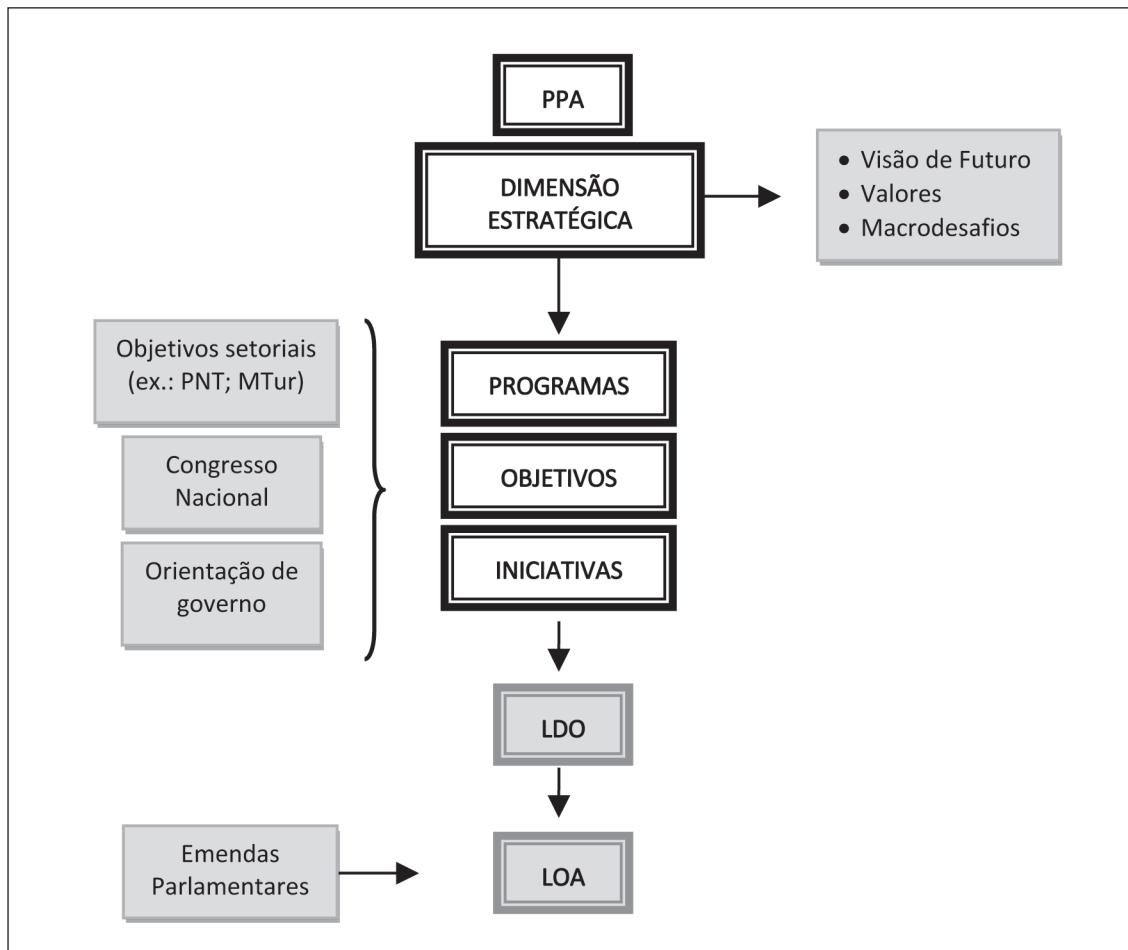
- ▼ o Plano Plurianual (PPA);
- ▼ as Diretrizes Orçamentárias;
- ▼ os Orçamentos Anuais.

Além do PPA, portanto, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) também orientam, estabelecem limites e diretrizes para o planejamento e os gastos governamentais.

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) orienta a elaboração e a execução do orçamento anual, ou seja, estabelece as prioridades para alocação de recursos e sintoniza o orçamento anual com o PPA. O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano (Senado Federal, 2012).

Uma vez aprovada pelo Legislativo, a LDO oferece diretrizes para elaboração da proposta orçamentária. O governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. A lei orçamentária disciplina todas as ações do governo federal e nenhuma despesa pública pode ser executada sem que esteja prevista no orçamento. No caso do orçamento anual, emendas podem ser apresentadas pelos parlamentares desde que sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Os três instrumentos, portanto, são articulados e elaborados de maneira integrada, estabelecendo contexto aos demais. A figura 1, apresentada a seguir, ilustra a relação entre o PPA e as leis orçamentárias.

Figura 1
Representação do atual modelo do Plano Plurianual e sua relação
com as leis orçamentárias



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2002; 2012).

A representação do modelo do Plano Plurianual traz à tona três questões que merecem destaque. A primeira delas é o peso da dimensão estratégica do planejamento e da orientação do governo na configuração dessa peça de planejamento. A segunda é a incorporação dos objetivos setoriais, desenvolvidos no âmbito das instituições setoriais (ex.: Ministério do Turismo) por parte dos programas e objetivos do Plano Plurianual. Esse fato confirma o que já foi discutido aqui, ou seja, a importância de instrumentos de planejamento setoriais como o Plano Nacional de Turismo. Um plano atualizado, participativo e efetivamente comprometido com um horizonte de planejamento estratégico é essencial para garantir que os investimentos previstos no PPA sejam planejados e executados de acordo com uma estratégia gestada e ar-

ticulada no âmbito do MTur e das instituições e canais de participação descentralizados (ex.: Fórum de Secretários, Conselho Nacional de Turismo).

O terceiro ponto diz respeito à participação legislativa no processo, notadamente por meio da inserção das emendas parlamentares na Lei Orçamentária Anual. Esse mecanismo é utilizado para garantir representatividade legislativa no processo de planejamento orçamentário, além de oferecer oportunidade de inserção de projetos e investimentos de interesse local que não possuem voz ou representatividade nos ministérios e demais órgãos da administração federal. Dessa forma, caracteriza-se como um instrumento de representatividade do local ou regional no âmbito do planejamento federal.

As emendas parlamentares atualmente podem ser de caráter individual — cada parlamentar apresenta a sua, ou coletiva —, apresentadas pela bancada de cada estado. Além disso, pequenos municípios podem apresentar emendas de iniciativa popular para garantir sua representatividade no processo. É necessário destacar, no entanto, que as emendas parlamentares à Lei Orçamentária devem ser compatíveis com os programas e os objetivos estabelecidos no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias.

Não faz parte do escopo deste trabalho discutir as vantagens, problemas e limitações do atual modelo de participação e representação legislativa no orçamento federal. Esse assunto vem sendo amplamente discutido por outros autores (Pereira e Mueller, 2002), especialmente no que diz respeito à sua função de garantir a governabilidade por meio da liberação de emendas parlamentares.

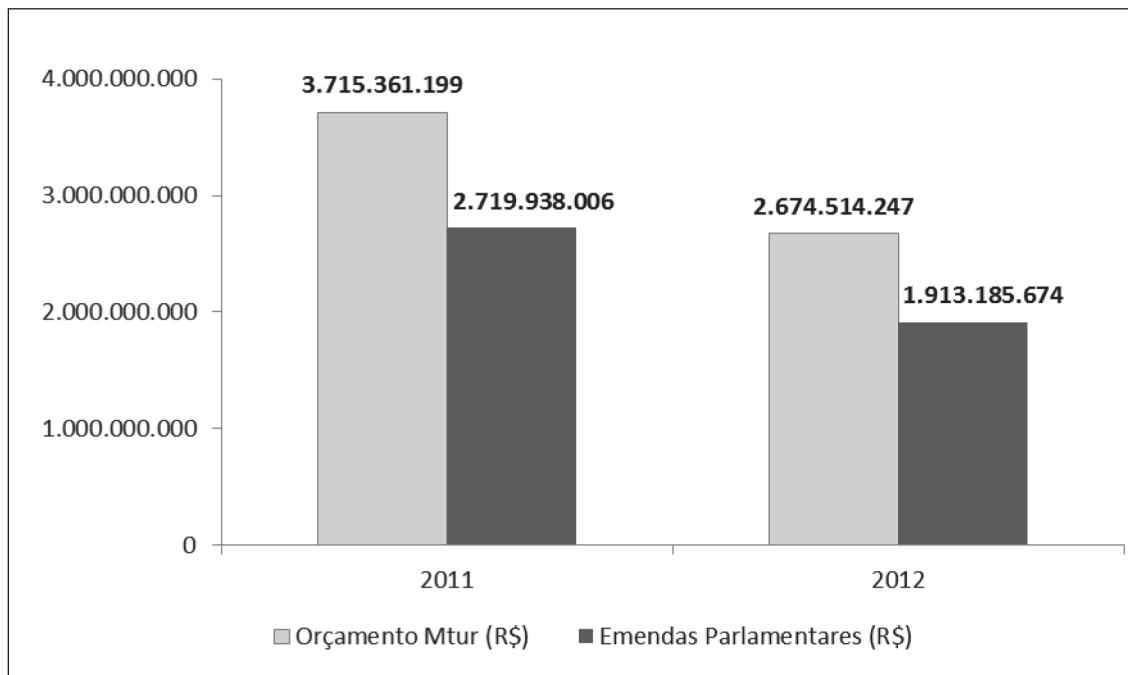
Pretende-se aqui analisar a natureza e as características dessas emendas e a sua proporção e representatividade em face do orçamento geral do MTur.

Atualmente, para cada parlamentar é fixado um limite máximo de R\$ 15 milhões para apresentação e aprovação de emendas individuais, no número máximo de 25 emendas, por mandato parlamentar. O gráfico 5 apresenta os dados relativos ao total de emendas parlamentares apresentadas nos anos de 2011 e 2012 no âmbito da LOA e que tratam do orçamento do Ministério do Turismo. Pode-se observar também a relação entre as emendas parlamentares e o orçamento total do Ministério.

Para 2011, a Lei Orçamentária Anual destinava R\$ 3.715.361.199,00 ao Ministério do Turismo e as emendas parlamentares destinavam recursos que representavam cerca de 73,21% desse total. Em 2012, a dotação orçamentária do MTur diminuiu para R\$ 2.674.514.247,00, mas a proporção de emendas parlamentares sobre o total permaneceu constante, em torno de 71,5%.

Esses números dão uma mostra da atuação do Congresso Nacional na área do turismo e da alta proporção que as emendas parlamentares representam dentro do orçamento total do ministério. No entanto, é preciso destacar que o fato de constarem no Orçamento Anual não garante a execução das emendas. Isso dependerá do jogo político dos parlamentares com o Executivo, que é quem efetivamente pode autorizar a liberação de verbas para execução das emendas. De qualquer forma, chama a atenção a atuação parlamentar nessa área e a proporção das emendas parlamentares diante do orçamento total do MTur.

Gráfico 5
Proporção das emendas parlamentares propostas em relação ao orçamento total do Ministério do Turismo



Fonte: Senado Federal (2012).

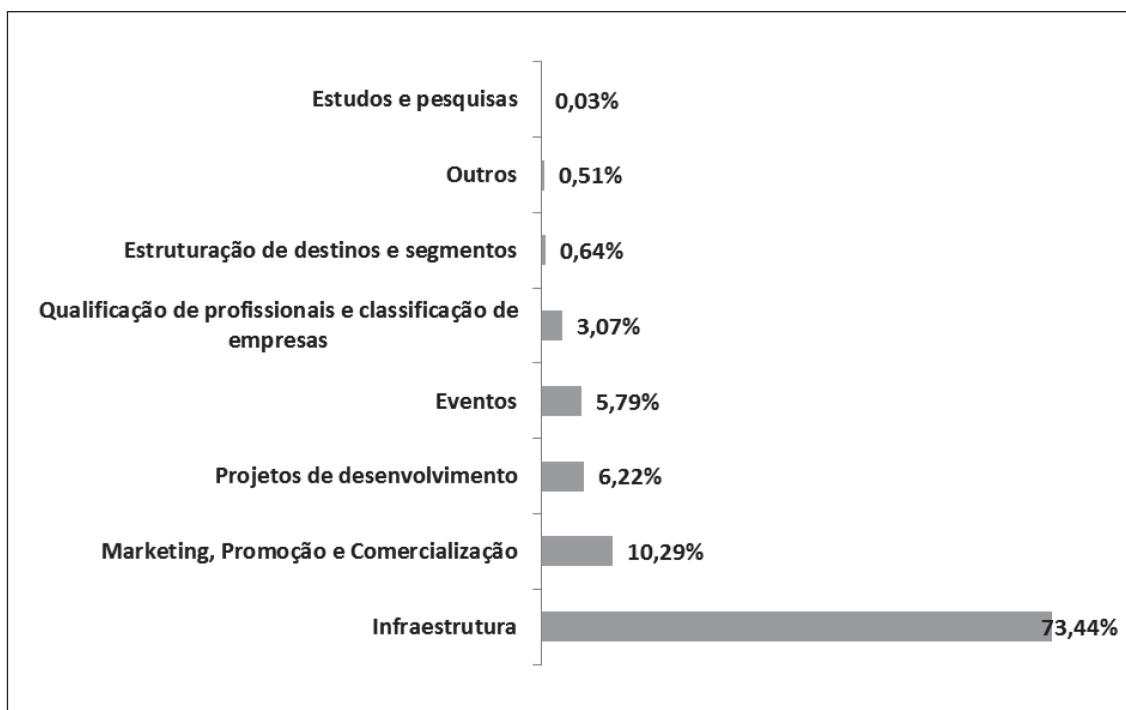
A significativa participação do Legislativo na alocação dos recursos do MTur também deve ser analisada da perspectiva da natureza e das características dessas emendas. Apesar da necessidade de estarem em consonância com os programas e metas setoriais do PPA, os parlamentares gozam de relativa liberdade no sentido de definirem a região contemplada e os projetos prioritários.

O gráfico 6 apresenta a distribuição dos recursos das emendas parlamentares, constantes no Programa de Turismo da LOA de 2012, em grupos temáticos organizados pelo autor. Nota-se um peso significativo dado ao item de infraestrutura, responsável pelo total de 73,44% dos recursos das emendas parlamentares. Esse item engloba emendas do tipo “Construção de Centros de Convenções”, “Adequação de infraestrutura para eventos esportivos”, “Pavimentação de estradas”, “Construção de pontes”, “Construção de rota turística”, “Construção de praça pública” etc.

O segundo item, “Marketing, Promoção e Comercialização”, representa pouco mais de 10% dos recursos das emendas e inclui gastos do tipo “Ações de marketing no mercado externo”, “Campanhas de promoção no mercado nacional” etc.

O grande peso do item “infraestrutura” na destinação de recursos pode estar relacionado ao fato de que as grandes obras de infraestrutura efetivamente demandam um alto volume de investimentos quando comparado aos demais itens. Uma outra possível causa dessa grande desigualdade na destinação de recursos pode estar relacionada à proximidade dos grandes eventos esportivos que algumas cidades brasileiras deverão sediar nos próximos anos. Os parlamentares podem estar concentrando esforços em garantir a aprovação de emendas relacionadas aos projetos e investimentos desses megaeventos.

Gráfico 6
Gastos previstos na Lei Orçamentária Anual de 2012 para o
Programa de Turismo (nº 2.076)



Fonte: Senado Federal (2012).

É necessário destacar, no entanto, que essa destinação de recursos representa a contribuição do Congresso no orçamento federal. Cabe ao Executivo determinar quais deles serão executados (Pereira e Mueller, 2002), caracterizando assim o poder discricionário do Executivo nesse aspecto.

7. Discussão e recomendações

O Sistema Nacional de Turismo apresenta, atualmente, uma estrutura de planejamento significativamente ampla, com o Ministério do Turismo assumindo uma grande variedade de responsabilidades e papéis. Além disso, o sistema possui grande potencial de descentralização e controle por parte das instituições representativas da sociedade, em especial o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários.

No que diz respeito aos investimentos do setor, o Plano Nacional de Turismo é uma das principais peças de planejamento, pois sistematiza as ações de programas de longo prazo do setor, que posteriormente são incorporadas ao Plano Plurianual. O cenário atual, apesar das perspectivas de forte crescimento do setor com a captação de grandes eventos, é de falta de metas e prioridades claras, já que, no final de 2012, o Ministério do Turismo ainda não havia apresentado o PNT para o período de 2011 a 2015.

Além disso, esta pesquisa destacou e analisou a importância e o peso das emendas parlamentares nos investimentos do setor de turismo. De acordo com os dados levantados, há um grande interesse por parte do Legislativo em aprovar emendas para este setor, o que representa também uma forma de atendimento de demandas locais e regionais para investimentos no setor.

Apesar disso, os dados a respeito das emendas apresentadas na LOA de 2012 demonstram a fragilidade dessa peça orçamentária em termos de aderência ao planejamento estratégico setorial. Apesar da necessidade de respeitarem as diretrizes setoriais expressas no plano plurianual e no planejamento setorial do MTur, as emendas aparecem como demandas pontuais, fragmentadas e pouco comprometidas com o planejamento de longo prazo.

Em nome das supostas aspirações locais, o Legislativo apresenta demandas pontuais que podem descharacterizar o planejamento de longo prazo do setor. Por outro lado, o Poder Executivo apresenta um poder discricionário significativo, no sentido de decidir os investimentos e a execução das emendas parlamentares. Este fato coloca o Plano Nacional de Turismo e suas ações e metas como essenciais para orientar os investimentos. Além disso, os conselhos participativos representam peças fundamentais de controle da sociedade no acompanhamento da execução do orçamento e da destinação de verbas, o que no setor de turismo parece nem sempre acontecer.

No caso do Conselho Nacional de Turismo, esse órgão colegiado tem como uma de suas principais funções propor diretrizes, subsídios e contribuir para a formulação, implementação e avaliação da Política Nacional de Turismo. Além disso, o CNT deve emitir pareceres e recomendações sobre questões do turismo nacional, buscar a melhoria da qualidade e produtividade do setor, manifestar-se sobre questões relacionadas ao turismo etc. (Brasil, 2008a).

São 26 as entidades que devem indicar representantes e suplentes junto ao CNT. Além destes, devem integrar o conselho três representantes de notório saber na área de turismo e representantes de entidades da sociedade civil indicados pelo Conselho e designados pelo ministro de Estado do Turismo. O número necessário de representantes da sociedade civil, no entanto, não é expresso na norma que trata do assunto (Brasil, 2008a).

Pode-se afirmar, portanto, que o CNT possui significativa representatividade, além de um amplo espectro de funções dentro do Sistema Nacional de Turismo. Essa variedade de funções, no entanto, não representa nenhum peso deliberativo, já que suas atribuições estão mais voltadas para o assessoramento, na forma de recomendações e contribuições. Apesar disso, essa ausência de deliberação não impede que o conselho seja um órgão de controle, no sentido de acompanhar a elaboração e a execução do PNT, mas também a execução do orçamento e o alcance das metas setoriais.

Com uma agenda diversificada e muitas vezes pulverizada, o CNT incorre no risco de, a exemplo do que Abrucio (2007) descreveu a respeito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), não ter prioridades claras e possuir pouca ou nenhuma capacidade de influenciar a formulação de políticas públicas.

Os conselhos possuem uma importante função de levar demandas da sociedade, mas também devem cobrar o cumprimento de metas e execução de ações. Para isso, eles precisam estar informados acerca do desempenho do Ministério do Turismo no alcance de seus objetivos programáticos. É preciso estimular o controle e o acompanhamento de indicadores de desempenho e metas. Assim, os conselhos correm menos o risco de ser apenas um canal depositário de demandas, algumas legítimas, algumas talvez desconectadas das políticas públicas em curso.

Várias são as possibilidades para busca e efetiva concretização da gestão descentralizada e do maior controle da sociedade no que diz respeito aos investimentos setoriais do turismo. O cenário apresentado e discutido aqui permite identificar algumas considerações importantes a esse respeito. São elas:

- ▼ O Plano Nacional de Turismo representa institucionalmente a principal “peça” de planejamento no âmbito do Ministério do Turismo. Está previsto por lei a sua elaboração e atualização em consonância com o Plano Plurianual.
- ▼ O estabelecimento de programas, objetivos e metas setoriais por parte do MTur deverá subsidiar a elaboração do Plano Plurianual, o principal instrumento de planejamento no âmbito federal. Esse fato traz à tona a necessidade de fomentar o planejamento transparente, estratégico, contínuo e efetivamente participativo no MTur, com vistas a garantir maior representatividade ao planejamento de longo prazo.
- ▼ A participação do Congresso Nacional na identificação de oportunidades e alocação de investimentos caracteriza-se como um importante instrumento de representação do local e regional da decisão dos investimentos, o que pode garantir a concretização das ações de descentralização de políticas públicas e, mais ainda, a distribuição de recursos e investimentos. Na prática, no entanto, isso pode trazer algumas distorções, o que implica a necessidade de maior controle social da atuação parlamentar no setor do turismo.
- ▼ As emendas parlamentares para o setor de turismo têm representado, nos últimos anos, uma alta proporção em relação ao orçamento total do MTur. É preciso mais pesquisa no sentido de identificar a real execução e atendimento dessas emendas e como elas estão impactando as políticas, os programas e os projetos de turismo.

- ▼ Recomenda-se também uma análise crítica dos investimentos por parte do Ministério do Turismo, no sentido de identificar a aderência dessas ações e investimentos aos objetivos estabelecidos no PNT e seu real impacto nas regiões receptoras desses investimentos.
- ▼ Fazem-se necessários, portanto, uma análise e um controle permanentes tanto da atuação do Ministério do Turismo, em termos de planejamento estratégico de longo prazo por meio do Plano Nacional de Turismo, como pelas formas de incorporação dessas questões no mais importante instrumento de planejamento no âmbito federal, o Plano Plurianual, assim como a influência do Congresso Nacional, por meio das emendas parlamentares, no orçamento e efetivo investimento no setor do turismo.

8. Considerações finais

As evoluções recentes da política nacional de turismo resultaram em um maior fortalecimento institucional do setor, em especial quando se considera o sistema nacional de turismo, com as suas instituições de planejamento e controle social, e a chamada Lei Geral do Turismo (Brasil, 2008a), com importantes subsídios para o desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. O crescimento da dotação orçamentária do MTur também reforça esse cenário de consolidação do turismo na administração pública federal.

Por outro lado, os dados e as informações aqui apresentados e discutidos demonstram que ainda resta um longo caminho em termos de maior articulação institucional, em especial entre os instrumentos de planejamento adotados pelo MTur e o Plano Plurianual. O que se vê atualmente é uma descontinuidade na elaboração e na atualização do Plano Nacional de Turismo. Por outro lado, a participação do Congresso Nacional, por meio da criação de emendas parlamentares, também parece distorcer o processo de planejamento e financiamento público do setor.

Nesse sentido, esta pesquisa traz recomendações para o fortalecimento do Sistema Nacional de Turismo, principalmente no que diz respeito à atuação do Conselho Nacional de Turismo, um canal de participação e discussão de demandas do setor, locais e regionais. Entende-se que sua atuação também deve objetivar o maior controle do desempenho das políticas públicas e o acompanhamento sistemático de objetivos e metas, com real capacidade de influenciar ações e qualificar o debate estratégico do setor de turismo no Brasil.

Referências

ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, p. 67-86, 2007.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008b. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 abr. 2008b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

BRASIL. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008a. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 set. 2008a. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm>. Acesso em: 23 jun. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jan. 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Modelo de gestão do PPA 2008 — 2011*. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *O desafio do planejamento governamental*. Brasília, DF: MP, 2002.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Dados do turismo brasileiro*. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano nacional do turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007*. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano nacional de turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão*. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Turismo no Brasil: 2007/2010*. Brasília, DF, 2006.

CARGNIN, Antonio. P. A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. In: SEMINÁRIO REFORMA DO ESTADO E TERRITÓRIO: INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, I, 2007, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: UFRGS/Posgea, 2007. p. 1-30.

COOPER, Chris. et al. *Tourism: principles and practice*. 3rd ed. Upper Saddle River, NJ: Financial Times; Prentice Hall, 2005.

COSTA, Carlos. An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between town and tourism planning. *International Journal of Tourism Research*, v. 3, n. 6, p. 425-441, 2001.

CRUZ, Rita C. A. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, Amália I. G.; ARROYO, Mônica; SILVEIRA, Maria L. *América Latina: cidade, campo e turismo*. São Paulo: Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

EDGELL, David et al. *Tourism policy and planning: yesterday, today and tomorrow*. Oxford; Burlington: Butterworth Heinemann; Elsevier, 2008.

ELLIOT, James. *Tourism: politics and public sector management*. Londres: Routledge, 1997.

FAYOS-SOLÁ, E. Tourism policy: a midsummer night's dream? *Tourism Management*, v. 17, n. 6, p. 405-412, 1996.

GOELDNER, Charles R.; RITCHIE, J. R. Brent. *Tourism: principles, practices, philosophies*. 10th ed. Nova Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2006.

GUNN, Clare A.; VAR, Turgut. *Tourism planning: basics, concepts, cases*. Nova York; Londres: Routledge, 2002.

HALL, Christopher Michael. *Tourism planning: policies, processes and relationships*. 2nd ed. Pearson, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sistema de contas nacionais*. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Tabelas_Completas/Tab_Compl_CNT.zip>. Acesso em: 25 jun. 2012.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, DF, 2010b.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O Brasil em 4 décadas*. Rio de Janeiro, 2010a.

MILL, Robert C.; MORRISON, Alastair M. *The tourism system: an introductory text*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1985.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Disponível em: <www.turismo.gov.br/turismo/home.html>. Acesso em 24 fev. 2011.

MOWFORTH, Martin; MUNT, Ian. *Tourism and sustainability: development and new tourism in the Third World*. 2nd ed. Londres; Nova York: Routledge, 2003.

PAGE, Stephen. J. *Transport and tourism*. 2nd ed. Harlow: Pearson Education, 2005.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *DADOS — Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

SENADO FEDERAL. *Plano plurianual*. Disponível em: <www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/PPA/Elaboracao:PL>. Acesso em: 10 fev. 2011.

SENADO FEDERAL. *Siga Brasil*. Disponível em: <www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA/Elaboracao:PL>. Acesso em: 20 jun. 2012.

SOLHA, Karina. T. *Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil*. Tese (doutorado em ciências da comunicação) — Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

UNWTO. *UNWTO tourism highlights: 2012 Edition*. Disponível em: <<http://mkt.unwto.org/en/publication/unwto-tourism-highlights-2012-edition>>. Acesso em: 30 fev. 2013.

WEAVER, David B. *Sustainable tourism: theory and practice*. Oxford; Burlington: Elsevier, 2008.

Clara C. Lemos é bacharel em turismo, mestre e doutora em ciências da engenharia ambiental pela Escola de Engenharia de São Carlos (EESC-USP) e professora adjunta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). E-mail: clara.lemos@uerj.br.

