

Minuta

RELATÓRIO N° – CDR, 2014

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO

Presidente: **Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE)**

Vice-Presidente: **Senador Inácio Arruda (PCdoB/CE)**

Relatora: **Senadora Lídice da Mata (PSB/BA)**

**ESTRUTURAÇÃO DOS DESTINOS
TURÍSTICOS**

SUMÁRIO

1.1 DEFINIÇÃO.....	3
1.2 PLANO DE TRABALHO.....	4
2. A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DO TURISMO NA ECONOMIA BRASILEIRA	5
3. DIAGNÓSTICOS E PROPOSTAS	6
3.1 INDICADOR DOS RESULTADOS DA POLÍTICA	7
3.1.1 DIAGNÓSTICO	7
3.1.2 PROPOSTAS	8
3.2 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS E DO CAMPO DE ATUAÇÃO DA POLÍTICA	8
3.2.1 DIAGNÓSTICO	8
3.2.2 PROPOSTAS	10
3.3 ANÁLISE DE QUADRO DE PESSOAL ESPECIALIZADO PARA A EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	10
3.3.1 DIAGNÓSTICO	10
3.3.2 PROPOSTAS	11
3.4 RECURSOS PARA A PROMOÇÃO TURÍSTICA, ESPECIALMENTE PARA O INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO (EMBRATUR)	12
3.4.1 DIAGNÓSTICO	12
3.4.2 PROPOSTAS	13
3.5 INCENTIVOS PARA A ATUAÇÃO DO SETOR PRIVADO NO TURISMO NACIONAL	14
3.5.1 DIAGNÓSTICO	14
3.5.2 PROPOSTA.....	15
3.6 BOAS PRÁTICAS INICIADAS PELO MINISTÉRIO DO TURISMO.....	15
3.6.1 DIAGNÓSTICO	15
3.6.2 PROPOSTA.....	17
4. RECOMENDAÇÕES FINAIS	17
4.1 RECOMENDAÇÕES AO PODER EXECUTIVO	18
4.2 RECOMENDAÇÕES AO PODER LEGISLATIVO.....	19
12 DE NOVEMBRO DE 2014 – AUDIÊNCIA PÚBLICA	21
05 DE NOVEMBRO DE 2014 – AUDIÊNCIA PÚBLICA	32

1. DEFINIÇÃO E PLANO DE TRABALHO

1.1 DEFINIÇÃO

A avaliação de uma política pública consiste na investigação dos seus efeitos, ou seja, busca-se compreender se ela de fato atinge os objetivos para qual foi desenhada, bem como se foram utilizados de forma eficiente os recursos disponíveis para sua realização. Dessa avaliação extraem-se diagnósticos sobre a política, que podem resultar em propostas pela sua ampliação, aprimoramento ou pelo seu encerramento, com vistas à adoção de soluções alternativas.

O art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, introduzido pela Resolução nº 44, de 2013, estabelece que as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo para serem avaliadas. O relatório contendo as conclusões alcançadas deverá ser apresentado à comissão pertinente até o final da sessão legislativa.

Em obediência a esse mandamento regimental, a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) aprovou, em 26 de março de 2014, o Requerimento nº 6, de 2014, do Senador Antonio Carlos Valadares, para que a política pública a ser avaliada pela CDR fosse a “Estruturação dos Destinos Turísticos”. Tal política foi considerada pelo Senador crucial para o desenvolvimento do setor.

A política “Estruturação de Destinos Turísticos” se sustenta no tripé i) Programa de Regionalização do Turismo; ii) Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur Nacional); e o iii) Programa de Infraestrutura Turística.

O objetivo da política de estruturação dos destinos é apoiar a gestão, estruturação e promoção do turismo no País, de forma regionalizada e descentralizada. Os princípios de descentralização e regionalização estão explícitos também na Lei do Turismo (Lei nº 11.771, de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional do Turismo), marco que define competências no setor.

O tema estruturação de destinos, segundo o Ministério do Turismo, refere-se a uma ampla atuação, que pode ser traduzida nos oito eixos do Programa de Regionalização do Turismo, que resumem a própria atuação do Ministério do Turismo: gestão descentralizada do turismo; planejamento e posicionamento de mercado; qualificação profissional, dos serviços e da produção associada; empreendedorismo, captação e promoção de investimentos; infraestrutura turística; informação ao turista; promoção e apoio à comercialização; e monitoramento.

A Presidência da CDR definiu, em 14 de maio de 2014, que caberia a mim, Senadora Lídice da Mata, relatar a avaliação.

1.2 PLANO DE TRABALHO

O Plano de Trabalho da avaliação foi aprovado pela CDR em 16 de julho de 2014. Ele foi baseado na realização de audiências públicas, bem como na realização de diligências no formato de visitas técnicas, de forma que a Comissão pôde obter subsídios suficientes para elaboração do Relatório Final.

Nas audiências, nos dias 5 e 12 de novembro de 2014, foram ouvidos os setores públicos, dos três níveis de governo, bem como associações relacionadas ao turismo. As reuniões aconteceram em Brasília com a participação também de agentes de todo o país, tanto públicos quanto privados, que atuam no turismo.

Paralelamente, a Consultoria Legislativa do Senado manteve diálogo com diversos atores relacionados ao turismo e apresentou pesquisa sobre o tema a esta Relatoria.

2. A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DO TURISMO NA ECONOMIA BRASILEIRA

Tem-se na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que a promoção e o incentivo do turismo nacional devem ser uma ação conjunta de todos os entes federativos como fator de desenvolvimento social e econômico (*cf.* art. 180).

Cabe aqui ressaltar que o turismo gera direta ou indiretamente aumento da atividade econômica nos locais visitados, em particular, pela elevação da demanda de bens e serviços. Como consequência, a atividade turística é estratégica por criar empregos de boa qualidade; gerar divisas em um momento de dificuldades no balanço de pagamentos; reduzir a desigualdade regional de renda; e se relacionar com a economia verde — por ter um baixo impacto ecológico e por prover incentivos econômicos à conservação de áreas protegidas.

Assim, as políticas públicas voltadas ao turismo são políticas de alcance amplo. Seu diagnóstico e propostas para o aprimoramento permitem

uma evolução cada vez maior para a consecução dos objetivos traçados inicialmente e, portanto, maior efetividade.

No mundo, o turismo movimenta cerca de quatro trilhões de dólares e gera cerca de 280 milhões de empregos . Segundo o Fórum Econômico Mundial, em relatório de 2013, somos ainda 51º país no ranking internacional de competitividade no turismo, apesar de sermos o 1º no quesito “recursos naturais”. Nossa pior posição é em “regras e regulações de política pública”, apenas o 119º (centésimo décimo nono) lugar.

Ainda, o número de chegadas de turistas ao Brasil é de pouco mais de 0,5% em relação a todo o fluxo mundial, e, em termos absolutos, tem se estagnado ao redor de seis milhões de turistas internacionais. São dados que evidenciam a importância de discutir a “Estruturação dos destinos turísticos”, já que está claro que não aproveitamos adequadamente o nosso enorme potencial.

3. DIAGNÓSTICOS E PROPOSTAS

Conforme as atividades contempladas no Plano de Trabalho, apresento o seguinte conjunto de diagnósticos e propostas a respeito da política de Estruturação dos Destinos Turísticos:

3.1 INDICADOR DOS RESULTADOS DA POLÍTICA

3.1.1 DIAGNÓSTICO

Não há dados relevantes para avaliar o desempenho da política pública “Estruturação dos Destinos Turísticos”. Conforme o item C.1.1.5 do recém-lançado *Protocolo de Brasília de Avaliação de Impacto*, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, não basta garantir apenas que os objetivos de uma política estejam bem definidos. É fundamental traduzir esses objetivos em indicadores que possam ser efetivamente mensurados. O impacto de uma política só pode ser mensurado quando ela é capaz de alterar indicadores específicos.

Não é possível isolar o efeito individual da política em nenhum dos indicadores listados para o Turismo no Plano Plurianual (PPA), como o Índice de Competitividade dos Destinos Indutores, o número de chegadas de turistas internacionais, o número de viagens no mercado doméstico, o estoque de empregos formais nas atividades características e a receita cambial gerada pelo turismo. Uma avaliação com base nesses indicadores estaria sujeita a variados vieses estatísticos e não identificaria corretamente o efeito da política pública. Embora todos esses indicadores possam ser influenciados pela Estruturação de Destinos Turísticos, eles estão sujeitos à influência de uma série de outras variáveis. Um exemplo óbvio é a taxa de câmbio, que altera tanto o número de chegadas de turistas internacionais, quanto a receita cambial gerada pelo turismo, e também o próprio número de viagens domésticas.

3.1.2 PROPOSTAS

Em face do diagnóstico exposto, propomos:

- **a)** a criação, pelo Ministério do Turismo, de um indicador que reflita o impacto específico da política de Estruturação dos Destinos Turísticos;
- **b)** a implantação, pelo Ministério do Turismo em parceria com outros órgãos competentes (como o IPEA), da Conta Satélite do turismo brasileiro, que mensure os efeitos diretos, indiretos e induzidos do turismo, conforme as recomendações metodológicas da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização Mundial do Turismo (OMT), da OCDE e da Eurostat.

3.2 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS E DO CAMPO DE ATUAÇÃO DA POLÍTICA

3.2.1 DIAGNÓSTICO

A política de Estruturação de Destinos Turísticos não possui objetivo claro, possui um excessivo número de municípios como alvo da intervenção, e atua em áreas de diferentes ministérios, desviando seu foco da atividade turística. Portanto, seu caráter transversal exige uma estrutura de governança com capacidade de coordenação, bem como a delimitação dos objetivos relativos a cada pasta ministerial.

Esse ponto é um consenso na área de avaliação de políticas públicas, estando presente inclusive no *Protocolo da Brasília* da Secretaria de

Assuntos Estratégicos (item C.1.1.4). O que percebemos em relação à Estruturação de Destinos Turísticos é que possui objetivos amplos e genéricos, o que tem a desvantagem de permitir que ela seja usada para a consecução dos mais diversos fins, nem sempre objetivando a competitividade dos destinos turísticos brasileiros.

Em relação ao número de atingidos, a atual versão do Mapa de Regionalização do Turismo possui 3.345 municípios agrupados em 303 regiões. Esse número de municípios é cerca de 8% menor do que o contido na versão anterior, mas certamente ainda é demasiado alto. A própria redução em 8% nos Mapas de 2009 e 2013 indica que se reconhece a impertinência de tantos municípios envolvidos, ainda mais quando a aplicação dos recursos do Ministério não se dá obrigatoriamente neles. Conforme o § 1º do art. 2º da Portaria nº 112, de 2012, do Ministério do Turismo, os municípios integrantes do Mapa deverão ser contemplados apenas “preferencialmente” pelos recursos da área.

Observamos também que, hoje, o desenho da política de Estruturação dos Destinos Turísticos estabelece que o Ministério do Turismo tenha atuação semelhante à do Ministério das Cidades, já que atua pavimentando ruas, construindo calçadas e até executando obras de saneamento básico. Isso representa retrabalho e ineficiência na aplicação dos recursos orçamentários. E, além disso, é prova inequívoca de que a delimitação do foco da política e dos objetivos necessita rapidamente de uma revisão.

3.2.2 PROPOSTAS

Diante do exposto, propomos:

- **a)** Reflexão e redefinição do objetivo da política, por parte da Presidência da República, do Ministério do Planejamento e do Ministério do Turismo;
- **b)** estabelecimento, pelo Ministério do Turismo, de critérios para que os municípios possam integrar o Mapa do Turismo Brasileiro;
- **c)** fortalecimento, pelo Ministério do Turismo, da iniciativa de categorizar os municípios;
- **d)** inclusão de dispositivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que obrigue que as emendas ao orçamento do Ministério do Turismo contemplem o Mapa do Turismo e a categorização dos municípios.

3.3 ANÁLISE DE QUADRO DE PESSOAL ESPECIALIZADO PARA A EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

3.3.1 DIAGNÓSTICO

Não há quantidade suficiente de recursos humanos no Ministério do Turismo para trabalhar junto aos entes e facilitar a tomada de recursos e a execução dos projetos. Este fato fica evidente no frágil padrão de execução orçamentária e financeira identificado pelo TCU e apresentado em audiência pública.

Conforme as informações que o TCU prestou a esta Comissão, existem grandes atrasos nas obras de infraestrutura turística, que correspondem a três quartos dos recursos do Ministério. Menos da metade dessas obras contratadas em 2010 foram concluídas (equivalente a 45,6%). Também foram concluídas menos de um quarto das obras contratadas em 2011 (equivalente a 21,9%), quase nenhuma das contratadas em 2012 (equivalente 1%) e simplesmente nenhuma das 1.652 obras contratadas em 2013.

Ainda, no triênio 2012-2014, apenas 68% da dotação disponível foi empenhada — e se trata de uma etapa de responsabilidade do Ministério do Turismo —, e apenas 7% dos recursos passaram da etapa de liquidação, que reflete a entrega da obra.

Ainda que uma parte importante dos atrasos se explique pelas dificuldades dos tomadores, se o Ministério dispusesse de um quadro de pessoal mais robusto, poderia manter um canal de informações mais ágil com os municípios, informando-os rapidamente das pendências e ajudando-os a resolver dificuldades como a apresentação dos projetos, por exemplo.

Sem o fortalecimento dos recursos humanos do Ministério do Turismo, observamos também a desproteção da política pública e das iniciativas do Ministério, sujeitas a descontinuidade conforme a conjuntura política, quando da alteração da cúpula ministerial.

3.3.2 PROPOSTAS

Em face do exposto, propomos:

- a) a alocação, no Ministério do Turismo, de servidores efetivos das carreiras interministeriais — estruturadas e especializadas — vinculadas ao Ministério do Planejamento, como Analistas de Infraestrutura; Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental; e Analistas Técnicos de Políticas Sociais, seja por meio de novos concursos públicos ou pelo aproveitamento de quadro já existente.
- b) qualificação de servidores já lotados no Ministério, visando ao entendimento das especificidades do setor turístico.

3.4 RECURSOS PARA A PROMOÇÃO TURÍSTICA, ESPECIALMENTE PARA O INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO (EMBRATUR)

3.4.1 DIAGNÓSTICO

Percebemos ainda um baixo número de visitantes internacionais no país - a despeito dos esforços com a Copa do Mundo, que não foram pequenos -, e a baixa eficácia da promoção do Brasil no exterior, apontada mais de uma vez pelos integrantes do *trade* turístico nas audiências públicas realizadas por esta Comissão.

A chegada de turistas internacionais tem se situado ao redor de seis milhões de turistas, muito aquém do que podemos ter. O Brasil não acompanhou o crescimento que países vizinhos tiveram no setor, notadamente o Chile e o Peru.

Conforme o próprio do Ministro do Turismo, Vinícius Lages, afirmou a esta Comissão, o cenário é de a ausência de quadros da Embratur nos principais centros emissores e insuficiência de recursos para fazer frente às despesas da estatal em moeda estrangeira. Mais recentemente, a Embratur sequer teve um papel significativo da divulgação do Brasil para a Copa do Mundo.

Salientamos que a publicidade é essencial para criar a demanda que permite a estruturação dos destinos no país.

3.4.2 PROPOSTAS

Diante desta situação, propomos:

- **a)** Disponibilização na Lei Orçamentária Anual, discutida pelo Congresso Nacional a partir da proposta do Ministério do Planejamento, de maior dotação orçamentária para a promoção turística.
- **b)** Adequação administrativa e jurídica da Embratur para que possa exercer com maior agilidade e eficácia as promoções do turismo do Brasil no exterior.

3.5 INCENTIVOS PARA A ATUAÇÃO DO SETOR PRIVADO NO TURISMO NACIONAL

3.5.1 DIAGNÓSTICO

Nas audiências que acompanhamos nesta Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, ficou claro pela participação dos atores envolvidos, tanto do setor público quanto o setor privado, que é fundamental para tornar o nosso turismo mais competitivo um tratamento diferenciado para as empresas que atuam no setor.

Sabemos que demandas por incentivos fiscais chegam a este Congresso Nacional vindas dos mais diversos segmentos da sociedade. Entretanto, ressaltamos que o turismo nacional tem importância estratégica para a economia do país e sofre para competir com destinos concorrentes sem incentivos adequados. Temos situações paradoxais, conforme vimos nas audiências, como o fato de uma agência de turismo que promova o turismo do Brasil não ter tratamento diferenciado nenhum em relação a uma agência que leve turistas brasileiros para o exterior.

Cabe lembrar que, conforme mensagem presidencial enviada ao Congresso, existe hoje um *déficit* do turismo na balança de pagamentos de incríveis 17 bilhões de dólares, o que mostra como é grande o desequilíbrio que temos que contornar e que mostra também como o turismo tem importância estratégica para o Brasil.

3.5.2 PROPOSTA

Diante do exposto, propomos:

- a) a discussão, pelo Congresso Nacional, sobre a ampliação de incentivos fiscais para segmentos que atuam no turismo, que possam trazer divisas para o país e contornar a tendência deficitária nas contas externas.

3.6 BOAS PRÁTICAS INICIADAS PELO MINISTÉRIO DO TURISMO

3.6.1 DIAGNÓSTICO

Percebemos o risco de descontinuidade de iniciativas bem vindas realizadas pelo Ministério do Turismo, reconhecidas inclusive pelos Órgãos de Controle, como o TCU e a CGU, e que o tornaram referência no Governo Federal.

A CGU deu dois prêmios ao Ministério no final de 2013, no 1º Concurso de Boas Práticas, na categoria “Promoção da Transparência”, pela criação do Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse (SIACOR) e também na categoria “Aprimoramento dos controles internos administrativos”, pela criação do Sistema de Demandas Externas (SDE).

Reconheço o empenho do Ministério do Turismo em superar a crise de 2011 e a qualidade de suas medidas.

O referido Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse (SIACOR) monitora detalhadamente os repasses dos Ministérios. Além do reconhecimento da CGU, também o Ministro Presidente do TCU, Augusto Nardes, afirmou, em audiência nesta Comissão, sua apreciação pelo SIACOR. Ressalto que o SIACOR não está disponível somente para o Ministério e para os tomadores de recursos, mas para qualquer cidadão, e também para os órgãos de controle, com um acesso especial.

Já a categorização dos municípios, prevista no inciso III do art. 5º, da Portaria nº 105, de 2013, permite a classificação dos municípios de acordo com o seu nível de desenvolvimento turístico, tornando clara e disponível a informação de quais projetos são mais adequados para cada município. Parece-nos, assim, uma solução adequada e promissora para buscar a almejada convergência entre as políticas prioritárias para a área do turismo e as emendas parlamentares. É uma solução flexível, que respeita a sensibilidade do parlamentar em relação a algum projeto ou região, mas ainda tenta direcionar recursos para projetos importantes para o Ministério. Esperamos que a iniciativa cumpra as expectativas e aguardamos o resultado do processo de categorização que está sendo desenvolvido.

Outra iniciativa importante, em fase de implantação, é o banco de projetos, que pode contribuir para que os entes de fatos consigam acesso aos repasses do Ministério do Turismo. A intenção é que o banco seja um referencial que oriente os entes e solucione os problemas de gestão dos tomadores.

Por fim, destaco a abertura de diálogo que o Ministério tem tido com o *trade* turístico, elogiado por seus representantes mais de uma vez durante as audiências públicas que realizamos.

Como esses projetos são novos e vários dos cargos estratégicos do Ministério não são atualmente preenchidos por servidores de carreira, há risco de as iniciativas serem desprestigiadas de acordo com oscilações no cenário político e mudanças nos altos escalões do Ministério.

3.6.2 PROPOSTA

Assim, propomos:

- a) a continuidade, pelo Ministério do Turismo, de iniciativas como o Sistema de Acompanhamento dos Contratos de Repasse (Siacor); a categorização dos municípios; o banco de projetos; e a abertura ao diálogo com o setor privado (*trade*).

4. RECOMENDAÇÕES FINAIS

Em face do exposto, concluo pelas seguintes recomendações ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo:

4.1 RECOMENDAÇÕES AO PODER EXECUTIVO

- **a)** Reflexão e redefinição, por parte da Presidência da República e do Ministério do Planejamento, da atuação do Governo Federal no turismo nacional;
- **b)** Criação de indicadores que avaliem adequadamente o impacto da intervenção do Governo no turismo, e também da Conta Satélite do Turismo, para que os reais impactos da atividade turística na economia possam ser mensurados;
- **c)** Alocação de quadro de pessoal especializado no Ministério do Turismo;
- **d)** Qualificação e capacitação profissional para políticas de investimento e promoção do turismo;
- **e)** Disponibilização de maior dotação orçamentária para os investimentos do Ministério do Turismo e para a promoção turística;
- **f)** Maior participação da Embratur na promoção e divulgação dos Jogos Olímpicos de 2016, em relação à participação que teve na Copa do Mundo de 2014;
- **g)** Transformação da Embratur, de autarquia para uma pessoa jurídica de direito privado, para que possa ter maior agilidade e flexibilidade no desempenho de suas atividades; e
- **h)** Manutenção das referidas boas práticas adotadas pela gestão atual do Ministério do Turismo.

4.2 RECOMENDAÇÕES AO PODER LEGISLATIVO

- **a)** Estabelecimento de regras que qualifiquem as emendas orçamentárias destinadas ao Ministério do Turismo, tendo em vista os precedentes de tratamento diferenciado dessas emendas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme o inciso XIII do art. 18 das Leis nº 12.919, de 2013 e 12.708, de 2012; e também conforme o inciso XIII do art. 20 da Lei nº 12.465, de 2011.
- **b)** Discussão sobre ampliação de incentivos fiscais para o setor turístico.

Esse é o relatório que submetemos à aprovação dos ilustres Pares da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR).

Sala da Comissão,

Senadora LÍDICE DA MATA

Relatora

ANEXO
RESUMO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

12 de novembro de 2014 – Audiência Pública

Em 12 de novembro de 2014, a CDR realizou audiência pública para subsidiar o relatório da avaliação da política pública “Estruturação dos Destinos Turísticos”, contando com a presença dos seguintes convidados:

- **Sr. Vinicius Nobre Lages**, Ministro de Estado do Turismo;
- **Sr. Augusto Nardes**, Ministro Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU);
- **Sra. Ana Paula Silva da Silva**, Secretária de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico do Tribunal de Contas da União (SecexDesen-TCU);
- **Sra. Oreni Campêlo Braga da Silva**, Presidente do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (Fornatur) e Presidente da Empresa Estadual de Turismo do Estado do Amazonas (Amazonastur); e
- **Sra. Cláudia Cristina Pessôa**, Presidente da Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes de Turismo das Capitais e Destinos Indutores (Anseditur) e Secretaria Municipal de Promoção do Turismo de Maceió.

1. O Ministro do Turismo, Vinicius Lages, justificou a necessidade da referida política pública. Lages salientou que foi um erro de muitos países não investir na estruturação de destinos turísticos, porque a mera existência de atrações naturais e manifestações culturais é insuficiente para que o turismo floresça. Deve-se trabalhar pela estruturação.

Para o ministro, o PIB turístico do Brasil ainda está aquém do que deveria ser, apesar de ser, sozinho, maior do que o PIB inteiro de

cinquenta países. Ele ressalta a importância desta avaliação da CDR para a construção futura da política pública. Para ele, pontos a se aprimorar incluem o aumento das competências do MTur, a melhoria no ambiente de negócios e na base legal da atividade turística. Um exemplo de ambiente mais favorável ao empreendimento turístico seria a flexibilização das regras relativas ao patrimônio histórico. Segundo o ministro, regras rigorosas são um equívoco, porque são as regras flexíveis que garantem a preservação, ao garantir a viabilização dos empreendimentos.

O Sr. Lages apontou também para dois setores que podem crescer mais: o de parques temáticos e o de parques nacionais. O Ministro lembrou a proposta do diretor da CNC, Alexandre de Abreu, na audiência anterior: enquanto não é possível fabricar equipamentos no país, deveria haver um incentivo à sua importação para viabilizar mais parques. Em relação aos parques nacionais, o Sr. Lages comparou números do Brasil e dos Estados Unidos: seriam 240 milhões de visitas no país norte-americano, enquanto apenas seis milhões no Brasil. Ele explicou a discrepância dos números pela existência de muitas limitações ao investimento nessa área, e salientou que, também neste caso, o turismo pode ser um vetor de conservação.

De acordo com o ministro, é estratégica a qualificação para uma gama maior de profissionais, já que o turismo requer conhecimentos especializados. A qualificação não deve ser voltada apenas para os turismólogos e profissionais de hotelaria, mas também, para que, entre outros, engenheiros, sociólogos e economistas se especializem na matéria.

Ainda, o Sr. Lages apresentou dados que mostram que apenas 62 de 202 milhões de brasileiros já viajaram para fazer turismo. Ele destacou

que, apesar de haverem limitações demográficas e de renda para que esse número cresça, esses não são impeditivos para que outros oitenta milhões de brasileiros possam viajar.

Por fim, o Ministro indicou a necessidade de mais recursos para a Embratur. Ele exaltou o histórico de quarenta anos da empresa e considerou que ela está no rol de “grifes institucionais” do país, junto com a Apex e o Sebrae. A Embratur poderia ser mais ágil, pois possui muitas limitações para fazer o seu papel. Um grande limitador é o fato de 99% dos funcionários estarem no Brasil, com pouco contingente no exterior. A necessidade de mais recursos também existe porque a empresa compra serviços em euro e em dólar para fazer a divulgação do país lá fora. Ainda, o Sr. Lages salientou a importância do turismo se articular com outros setores, para que se promova uma experiência conjunta entre o turismo (um serviço) e produtos – citando a promoção feita pela Apex de produtos nacionais no exterior, como café, joias, móveis e alimentos.

2. A presidente da Fornatur, sra. Orâni Braga, tal qual o Ministro Lages, elogiou a qualificação trazida pelo Pronatec. Ressaltou que o desafio de uma política pública em turismo é muito maior, por conta da transversalidade: a atuação de outros órgãos tem grande efeito na atividade turística, como as políticas de segurança, saúde e mobilidade.

Para a Sra. Orâni, é necessário um pacto federativo que permita que o turismo entre na pauta econômica do país. Esse pacto ajudaria a superar debates como os ligados às emendas do Congresso, ao valor do orçamento do MTur e à participação dos Estados na estruturação.

A presidente da Fornatur exaltou a competência do Ministro Lages e de sua equipe, mas considera que eles não têm como explorar toda essa competência, já que os secretários estaduais e municipais não assumem compromissos que deveriam assumir. A Sra. Orâni sugere que um incentivo adequado para aumentar o comprometimento de prefeitos e governadores seria o aumento da contrapartida que os entes devem fornecer nos projetos, hoje em 10%. Para ela, alguns estados já agem dessa forma, mas, fora desses casos específicos, o Ministério trabalha sozinho para promover o destino. Seria essa uma das questões principais do pacto federativo a que ela se refere.

Para a Sra. Orâni, são necessários ainda:

- a criação de indicadores concretos para avaliar e orientar as políticas de turismo, com estabelecimento da conta satélite, conforme as diretrizes da Organização Mundial do Turismo (OMT);
- a criação de incentivos fiscais para o setor, como para as agências de viagem que promovem o turismo nacional – que hoje pagam a mesma alíquota das agências que levam brasileiros para fora, com efeitos adversos para o balanço de pagamentos do país;
- maior reflexão sobre a obrigatoriedade de visto para turistas americano, argumentando que outros países preteriram a política de reciprocidade, sem que isso tenha gerado submissão aos Estados Unidos – destacando que muitos turistas da maior economia do mundo trazem consigo investimentos que promovem emprego.

- a desburocratização dos financiamentos, apesar do avanço do Prodetur;
- o investimento na sinalização para navios, cuja ausência leva grandes navios turísticos a desistirem de navegar em águas brasileiras.

3. O Ministro Presidente do TCU, Augusto Nardes, avaliou que a política de turismo deve contemplar as vocações regionais. Ele sugeriu ainda que o BNDES, apesar de financiar muitos projetos, ainda não financia adequadamente projetos turísticos, sugerindo que o banco apoie a construção de uma grande estrutura turística no Nordeste.

Em relação ao funcionamento do MTur, o Ministro Nardes avalia que há carência de funcionários de carreira, ao passo que considera o Ministério o melhor em prestação de contas, com um sistema de excelência, já premiado pela CGU.

4. A Sra. Cláudia Pêssoa, da Anseditur, endossou pontos colocados pelos demais participantes, além de ressaltar a importância do compartilhamento de boas práticas, diferenciando competitividade de competição entre municípios. Para ela, um turista que tem uma má experiência em uma cidade turística pode ter a sua percepção contaminada em relação a toda uma região.

5. A Sra. Ana Paula Silva da Silva, Secretária de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico do TCU, fez excelentes contribuições com base nos trabalhos de avaliação feitos naquele órgão. Ela enfatizou que o tribunal mudou seu foco no quadriênio 2011-2015 da regularidade para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

As áreas prioritárias para a atuação do TCU em relação ao turismo seriam as ações de qualificação e capacitação profissional; de infraestrutura turística; de promoção internacional do turismo brasileiro e de promoção de eventos turísticos. Ela lembrou ainda a importância do turismo como gerador de emprego, de renda e de divisas.

Obras Concluídas no Período de 2010 a 2014

ANO CONTRATAÇÃO	QUANTIDADE	OBRAS CONCLUÍDAS	%
2010	2.222	1.014	45,6
2011	1.647	362	21,9
2012	897	9	1,0
2013	1.652	0	0,0
TOTAL	6.418	1.385	21,5

A Secretaria apresentou dados que mostram atraso nas obras de infraestrutura turística, que correspondem a $\frac{3}{4}$ dos recursos do Ministério. Menos da metade dessas obras contratadas em 2010 foram concluídas (45,6%), menos de um quarto das contratadas em 2011 (21,9%), quase nenhuma das contratadas em 2012 (1%) e nenhuma das 1.652 obras contratadas em 2013. A Secretaria explicou ainda as causas e as consequências do atraso, segundo a avaliação do TCU.

As causas dos atrasos apresentadas se mostraram consoantes com as preocupações expressadas pela Sra. Orani em relação ao comprometimento dos entes:

- ausência de apresentação do projeto por parte do tomador, mesmo quando o recurso já está disponível para ele;

- pendências técnicas que atravancam o processo quando ele está sendo analisado pela Caixa Econômica Federal, levando o projeto a ficar em cláusula suspensiva;
- falta de comprovação de titularidade da área;
- falta de licença ambiental.

Quanto mais as obras atrasam, mais elas tendem a não ser entregues para a sociedade:

- pela descontinuidade administrativa com o passar do tempo, interrompendo o ciclo da obra;
- pelo aumento do custo da obra (inflação).

A Sra. Ana Paula apresentou também dados recentes sobre a execução orçamentária do Ministério, que mostram que apenas 68% da dotação disponível foi empenhada nos últimos anos (etapa de responsabilidade do MTur), e apenas 7% passou da etapa de liquidação (obra entregue) – conforme a tabela abaixo.

Execução Orçamentária (2012 a 2014) – Subfunção Turismo (em milhões)

Turismo	Dotação Disponível ¹	Empenho	% ²	Liquidado	% ²	RPNP	% ³
2012	2.293	1.104	48	180	8	923	84
2013	2.288	2.068	90	161	7	1.907	92
2014 ⁴	847	517	61	42	5	–	–
Total	5.428	3.689	68	383	7	1.830	–

Fonte: Siga Brasil (em 4/8/2014).

¹ Dotação Disponível = Autorizado – Crédito Indisponível (contingenciado).

² Percentuais calculados em relação à dotação disponível.

³ Percentuais calculados em relação ao empenho.

⁴ Até 9/7/2014.

Para a Secretaria, nem toda a responsabilidade pelos problemas é da Caixa Econômica Federal, havendo inércia por parte dos beneficiários dos recursos.

Como ilustração dos problemas com esses recursos, a Secretaria lembrou que, dentre as obras de acessibilidade, sinalização e CATs para a Copa do Mundo de 2014, apenas uma está pronta – e foi entregue depois do Mundial.

A Sra. Ana da Silva ressaltou boas práticas observadas no Ministério: regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos (Portaria MTur 112/2013); o sistema de acompanhamento de contratos de repasse (Siacor); o sistema de monitoramento de desempenho; definição do Mapa do Turismo Brasileiro (Portaria MTur 313/2013); instituição do Manual de Instrução para Celebração e Execução de Termos de Compromisso (Portaria 196/2013); e o Sistema de Controle de Demandas Externas.

Por fim, a Secretaria ressaltou o problema de pessoal que o órgão tem e que dificulta o enfrentamento dos desafios. Ela conclui que o MTur é um importante ator na criação da cultura da importância do turismo e que ele deve ser um articulador de estratégias junto a outros órgãos, com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic).

6. A Senadora Lídice da Mata, relatora da avaliação, ressaltou a importância da conta satélite para que se possa estabelecer, de maneira separada, o impacto das políticas de turismo. Um indicador do impacto do turismo deve incorporar ainda as atividades induzidas, como a construção civil (no caso da hotelaria), eletroeletrônicos, automóveis, ônibus e confecção.

Foi destacada também pela relatora a necessidade de profissionalização dos funcionários públicos do MTur, já que tanto se questionou nas audiências a descontinuidade das políticas na área. Para proteger essas políticas públicas, em face da mudança de ministro e de secretários, faz-se necessária a presença um quadro estável de funcionários qualificados.

A Senadora avaliou também que há um entrave político na discussão, pela ausência de compreensão do governo da importância da atividade turística para o desenvolvimento do país. A relatora salientou que é preciso migrar de uma posição de reclamação para uma posição de proposição, enfatizando que foi a mobilização do setor que levou à criação do Ministério.

Foi destacada a importância de se dar um passo adiante na política de emendas do Congresso Nacional, que por um período permitiu que

o Congresso fosse o principal parceiro no fortalecimento do Ministério. Avaliou-se que o orçamento da pasta cresceu muito, mas houve uma grande fragmentação dos recursos, sem que eles estejam relacionados com as políticas prioritárias do Turismo. O Ministério virou um “faz-tudo”, e pouco se diferenciaria do Ministério das Cidades.

Para a Senadora Lídice da Mata, a própria dificuldade de execução do MTur, destacada pelo TCU, provavelmente se dá pela excessiva fragmentação das emendas direcionadas ao Ministério. Assim, faz-se premente que o orçamento do MTur seja aumentado de maneira efetiva, com recursos para as áreas prioritárias, em investimento e promoção.

Finalmente, a relatora considera que, apesar da evolução dos últimos anos, o central ainda não foi alcançado: o entendimento pelo governo federal (especialmente a Presidência e o Ministério do Planejamento) do papel que o turismo deve ter no desenvolvimento nacional.

RESPOSTAS ÀS QUESTÕES

7. O Ministro Lages retomou a fala afirmando que a pasta tem como meta acelerar as obras, mas destacou que a execução, de cerca de quatro a cinco anos, é melhor que a de outros ministérios, que demoram até vinte ou 25 anos.

Segundo ele, 40% da força de trabalho do Ministério está dedicada à prevenção. Ele reconheceu os problemas referidos em relação a uma carreira específica, e anunciou que está pedindo ao Planejamento um quadro de analistas de infraestrutura turística, para acompanhar os projetos de maneira próxima aos proponentes.

Ele espera que o turismo possa despontar de maneira parecida como a agricultura despontou no país, gerando empregos, renda e divisas.

Em relação às emendas, defendeu que a pulsão por busca de emendas deve ser repensada dentro de uma ação mais inteligente. O foco não deveria ser só a infraestrutura, mas também outros setores estruturantes como qualificação turística e promoção no exterior, com a Embratur recebendo recursos para fazer frente às suas despesas em moedas estrangeiras.

O Ministro argumentou que, se o Ministério tem bons certificados junto aos órgãos de controle, deveria ter acesso a mais recursos do que tem hoje.

05 de novembro de 2014 – Audiência Pública

Em 05 de novembro de 2014, a CDR realizou audiência pública para subsidiar o relatório da avaliação da política pública “Estruturação dos Destinos Turísticos”, contando com a presença dos seguintes convidados:

- **Sr. Neusvaldo Ferreira Lima**, Secretário Nacional de Programas do Ministério do Turismo (MTur);
- **Sr. Jun Alex Yamamoto**, Diretor de Programas do Ministério do Turismo (MTur);
- **Sr. Alexandre Sampaio de Abreu**, Diretor da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC);
- **Sr. José Osório Naves**, Diretor para Assuntos Políticos Institucionais da Confederação Nacional do Turismo (CNTur);
- **Sr. João de Souza Ávila**, Diretor de Relações Governamentais da Associação Brasileira de Agências de Viagem (ABAV).

1. De maneira introdutória, o Senador Antonio Carlos Valadares, presidente da CDR, destacou o potencial do turismo para a economia do país. Ele recordou que a atividade turística é a principal receita de vários países, mas que o Brasil, apesar do crescimento que tem tido no setor, ainda tem grande potencial – ilustrado pela grande variedade de atrações naturais.

O Senador destacou ainda mensagem da Presidenta Dilma Rousseff ao Congresso Nacional, que enfatizou o grande *deficit* do setor de turismo na Balança de Serviços do Balanço de Pagamentos do país, atualmente em cerca de 17 bilhões de dólares, evidenciando ainda mais a necessidade de crescimento do setor.

2. O senhor Jun Alex Yamamoto, do MTur, salientou a meta do Ministério de fazer com que o Brasil seja, em 2022, a 3^a maior economia turística do mundo. Ele apresentou o tripé que forma a política publica de Estruturação dos Destinos Turísticos: o Programa de Regionalização do Turismo, o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) e o Programa de Infraestrutura Turística.

Ainda, o senhor Yamamoto exaltou a descentralização que ocorre com a Regionalização e o Mapa do turismo brasileiro, mas lembrou que as ações do Ministério se dão apenas *preferencialmente* nos municípios integrantes do Mapa, que somam 3.345 em 303 regiões turísticas.

Por fim, Yamamoto avaliou que o Mapa mostra *aonde* colocar os recursos, mas a questão de *como* alocar os recursos é respondida pela recente categorização dos municípios, que se dá em quatro níveis diferentes.

3. O diretor da CNTur, senhor José Osório Naves, considerou que o governo federal possui, pelo MTur, uma estrutura institucional apta a planejar as diretrizes da Regionalização, mas que os estados municípios e têm dificuldades em aplicar as diretrizes do Ministério.

O senhor Naves listou seis gargalos que “emperrariam” o desenvolvimento do setor, ilustrado pela estagnação do fluxo de turistas estrangeiros:

- Distância dos grandes centros emissivos, que encarece o turismo para o Brasil;
- Má qualidade da mão de obra e serviços turísticos, que o Sistema S não seria efetivo em melhorar;
- Infraestrutura deficiente, em especial em relação à acessibilidade e mobilidade;

- Ausência de simbologia específica, com crítica à propaganda do país no exterior.
- Ausências de recursos humanos aptos para entender os novos paradigmas do turismo a harmonizá-los com as especificidades locais;
- Deficiência nas ações transversais e intersetoriais, características do turismo, que deve ser contemplada pelo Ministério e pelos estados e municípios.

3. O diretor da CNC, senhor Alexandre Sampaio de Abreu, exaltou a capacidade de geração de emprego do setor de turismo. Ele propôs maior incentivo à estruturação de Parcerias Público-Privadas (PPP), destacando como exemplo a Rota Lund (MG). Também pleiteou que incentivos fiscais fossem dados para a importação de equipamentos para instalação em parques temáticos, o que viabilizaria esses empreendimentos. Por fim, ressaltou a importância de melhorar a infraestrutura de transportes do país.

4. O senhor João de Souza Ávila, da ABAV, também apontou o desequilíbrio do turismo no balanço de pagamentos. Em relação aos 65 destinos indutores, o senhor Ávila observou que a existência das “notas” do Índice de Competitividade existente para esses destinos induz os entes a melhorarem suas políticas.

Para o diretor da ABAV, é importante a existência de um outro *hub* fora do eixo Rio-São Paulo. Ele avalia que o Nordeste é a principal região turística do país, mas turistas estrangeiros vindos do hemisfério norte tem que ir até ao Sudeste para só depois se direcionarem ao Nordeste.

Ele salientou também a importância da compreensão dos fatores por trás das altas tarifas dos hotéis. Para contornar o problema, seria necessário identificar se os preços elevados ocorrem por ausência de financiamento, carga tributária elevada ou margens de lucro elevadas.

5. A Senadora Lídice da Mata, relatora da avaliação, leu carta do Senhor Eduardo Sanovicz, presidente da Associação Brasileira de Empresas Aéreas (Abear). Na carta, ele considerou que a criação do MTur, em 2003, marcou o setor e fez com que estados e municípios também criassem secretarias. Ele exaltou a iniciativa do ex-ministro Walfrido dos Mares Guia de criar uma relação forte com o Congresso Nacional, o que permitiu que o MTur e os parlamentares discutessem as políticas da pasta, como e aonde poderiam ser feitas.

6. A Senadora Lídice da Mata contextualizou a avaliação de políticas públicas, destacando que, com a avaliação, não há intenção *a priori* de se fazer uma crítica negativa de uma política, mas tampouco se trata de uma mera comunicação de informações das políticas ao Senado, pelo Executivo. A Senadora ressaltou o papel da avaliação, que permite que o Parlamento discuta com a sociedade os gargalos e dificuldades de uma política, ao invés de esperar o término do seu ciclo para analisar o porquê dela não ter funcionado.

A senadora avalia que o referido esforço desde o Ministro Mares Guia foi capaz de transformar o Congresso Nacional no principal parceiro do turismo nacional, com a injeção de recursos provenientes das emendas parlamentares, que deu sustentação ao Ministério. Considerou que tal política foi indispensável para a instalação da pasta há onze anos, mas que seria preciso, agora, revisitar, rediscutir esse mecanismo. Conforme a Senadora, o

orçamento do Ministério do Turismo não pode sustentar uma política de desenvolvido nacional tendo com base uma política de investimentos na área de turismo extremamente fragmentada.

Foi ressaltada a semelhança entre as emendas recebidas pelo Ministério do Turismo e pelo Ministério das Cidades, que indicaria a necessidade de reanálise do formato das emendas. No atual estágio que a esfera governamental está – depois da criação do Ministério, do Sistema Nacional de Turismo – e perante os desafios que se apresentam ao turismo nacional, - seria necessário rediscutir com a Presidência da República e com o Ministério do Planejamento o que se quer do turismo nacional, também com o envolvimento do *trade* turístico no Conselho Nacional do Turismo.

A senadora Lídice ressaltou que as emendas não convergem para as principais políticas do Ministério, porque seguem a lógica do voto, destacando a importância de mudar essa prática para que não tenhamos uma política sem foco. Assim, faz-se premente que o Governo Federal redefina o que se deseja com o Ministério. Para a Senadora, o MTur deve servir ao projeto de desenvolver o turismo nacional, para que ele seja um importante vetor de desenvolvimento da economia brasileira.

Por fim, a Senadora avalia que o tem sido pequeno o crescimento do setor, apesar de todo o estímulo proveniente da realização da Copa do Mundo. Não se deveria adotar uma postura conformista em relação à distância do Brasil em relação aos grandes centros emissivos, até porque os países da América Latina hoje tem um crescimento econômico mais acelerado que o Brasil. Caberia ao relatório estimular que se vençam os desafios que o turismo nacional tem pela frente e que o Senado seja um parceiro dessas preocupações, tendo em vista a meta do desenvolvimento nacional.
