

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 007.721/2022-6.
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgão/Entidade: Ministério do Turismo.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AUDITORIA INTEGRADA. MINISTÉRIO DO TURISMO. POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO. NÃO CONSIDERAÇÃO DO OBJETIVO RELACIONADO A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS COMO CRITÉRIO PARA PRIORIZAÇÃO DE AÇÕES NA POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO. MÁ ALOCAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTE DA DESCONSIDERAÇÃO DO MAPA DO TURISMO BRASILEIRO. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS RACIONAIS NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS A AÇÕES DA POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto do relatório de auditoria vazado à peça 115 dos autos, inclusive seus apêndices, o qual contou com a anuência do supervisor da fiscalização (peça 116) e do titular da então Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SecexDesenvolvimento (peça 117):

“I. INTRODUÇÃO

1. Cuida o presente documento de Plano de Auditoria Integrada, do tipo Conformidade e Operacional, na Política Nacional de Turismo (PNT).

I.1. Antecedentes e Problema

2. De início, importa esclarecer que, de acordo com o Referencial de Controle de Políticas Públicas editado pelo TCU no ano de 2020, e que representa importante critério para a avaliação de parte da política de turismo objeto de exame desta auditoria, políticas públicas constituem um conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, com vistas a tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos (p. 14 do Referencial).

3. Nesse passo, uma política pública excede o que foi explicitado em atos normativos, em programas e planos governamentais, envolvendo também ações concretas e diretrizes, emanadas de atores políticos/governamentais, mesmo que não regulamentadas em ato normativo, que orientam a ação, ou inação, estatal e da sociedade quanto ao tratamento de problemas públicos (p. 14 do Referencial).

4. Assim, para que a política pública possa ser bem sucedida, é de fundamental importância que ela seja examinada em todas as suas etapas e aspectos, com vista à verificação da qualidade de sua formulação, do processo de implementação em comparação com o conjunto de boas práticas que, reconhecidamente, contribuem para a melhoria de seu desempenho e resultados.

5. Uma política pública se compõe de ciclos, que são representados por diversos estágios e fases de desenvolvimento, como formulação, implementação e avaliação, embora, a ordem sequencial possa não ser necessariamente essa.

6. Quanto ao grau de desenvolvimento, a Política Nacional de Turismo, doravante referida

como Política de Turismo ou PNT, encontra-se, prioritariamente, na fase de implementação, estágio em que as ações planejadas são postas em prática para viabilizar o alcance dos resultados pretendidos. Por essa razão, este trabalho se ocupará, prioritariamente, do exame da fase de implementação da política.

7. A Política em foco foi instituída pela Lei 11.771/2008, e é desenvolvida pelo Ministério do Turismo. Entre outros objetivos, ela pretende contribuir para a redução das desigualdades econômicas e sociais existentes entre as diversas regiões brasileiras (art. 5º, incisos II e IV).

8. Acerca dessas desigualdades, impende destacar que segundo a Síntese de Indicadores Sociais divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2020, fundamentada em parâmetros fornecidos pelo Banco Mundial (Bird), o Brasil continuava sendo o 9º país mais desigual do mundo em relação à distribuição de renda dos cidadãos. O estudo revelou que a situação estava se agravando, pois, a quantidade de pessoas em estado de miséria no ano de 2019 havia atingido o percentual de 13,5% da população, quando em 2012 esse índice era de 6,5%.

9. O levantamento estatístico promovido pelo IBGE revelou também que a região Nordeste concentrava 47,9% da pobreza presente no Brasil, seguida pela região Norte, com 26,1%.

10. Objetivando contribuir para a redução dessas disparidades, a lei que instituiu a política de turismo em exame, no art. 5º, incisos II e IV, vislumbrou no turismo um meio para aumentar a oferta de trabalho e estimular a criação, a consolidação e a difusão dos produtos e destinos turísticos brasileiros, e, com isso melhorar a distribuição de renda, em especial, nas regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social. Essas questões da lei estão em consonância com um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil que é “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III, da Constituição Federal); e com a principal diretriz da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (Decreto 10.531, de 26/10/2020), que é de “elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais”.

11. O principal instrumento de orientação para a execução dessa Política é o Mapa do Turismo Brasileiro (MTB). É ele quem direciona a distribuição de pelo menos 90% dos recursos orçamentários do Ministério do Turismo para os estados e municípios, além de orientar a atuação do Sistema Nacional de Turismo, o qual, por sua vez, tem por objetivo promover o desenvolvimento das atividades turísticas, de forma sustentável, pela coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo, de modo a, dentre outras, atingir as metas do Plano Nacional de Turismo.

12. Em trabalhos anteriores deste Tribunal, foram verificados indícios de que o MTur pode não estar cumprindo adequadamente com os objetivos da política de turismo objeto de exame deste trabalho, em razão, sobretudo, do inadequado aproveitamento do MTB.

I.2. Objeto da Auditoria

13. Constituem objetos desta auditoria: (i) a redução das desigualdades econômicas e sociais de ordem regional, como objetivo previsto na Política Nacional de Turismo (Lei 11.771/2008); e (ii) o instrumento de regionalização do turismo denominado “Mapa do Turismo”.

14. Os requisitos pertinentes ao objeto estão adequadamente identificados e delimitados. Além disso, é possível relacionar evidências comprobatórias do cumprimento dos critérios legais e regulamentares estabelecidos para a parcela da política de turismo examinada neste trabalho, bem como do acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados (ISSAI 400, item 109).

I.3. Objetivos e escopo da Auditoria

15. O presente trabalho tem por objetivo verificar: (i) se o Ministério do Turismo está cumprindo os comandos da Política Nacional de Turismo que visam a contribuir para a redução das desigualdades regionais; e (ii) se Mapa do Turismo Brasileiro, em seu desenho e execução, está

sendo efetivo para direcionar os recursos do Turismo, de forma a cumprir os objetivos da PNT.

16. De forma a alcançar os objetivos estabelecidos, formularam-se as seguintes questões de auditoria, que representam o escopo desta auditoria:

Questão 1: O Ministério do Turismo está cumprindo os comandos da Política Nacional de Turismo que visam a contribuir para a redução das desigualdades regionais? (art. 5º, II e IV, Lei 11.771/2008)

Subquestão 1.1: Foi definida a lógica de intervenção para o alcance dos objetivos da PNT relacionados ao propósito de contribuir para a redução das desigualdades regionais?

Subquestão 1.2: O Ministério do Turismo possui articulação com o Ministério do Desenvolvimento Regional e/ou Entes Federativos em suas ações?

Subquestão 1.3: Objetivos e metas da ação do MTur foram alcançados (eficácia), no que se refere à redução das desigualdades regionais?

Subquestão 1.4: O MTur estabeleceu indicadores de efetividade, eficácia e eficiência voltados para medir os objetivos II e IV do art. 5º, da Lei 11.771/2008? Caso positivo, está efetivamente acompanhando esses indicadores?

Questão 2: O Mapa do Turismo está sendo efetivo para direcionar os recursos do Turismo de forma a cumprir os objetivos da PNT?

Subquestão 2.1: O instrumento “Mapa de Turismo” está bem formulado e está sendo bem executado?

I.4. Critérios de auditoria

17. De forma a emitir opinião sobre a conformidade e o desempenho do objeto auditado, foram utilizados, entre outros, os seguintes critérios de auditoria: Constituição Federal de 1988 (art. 3º, III); Lei 11.771/2008, de 17/9/2008 (art. 5º, incisos II e IV); Decreto 10.531, de 26/10/2020 (Diretriz Principal); Decreto 9.797, de 14/5/2019; Portaria MTur 41, de 24/11/2021; e Portaria MTur 39, de 10 de março de 2017 (ver lista completa no Apêndice II).

I.5. Metodologia

18. A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU 185/2020), com o Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex 18/2020) e com os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria Segecex 26/2009). Diante da natureza integrada da fiscalização, buscou-se compatibilizar a abordagem utilizada para auditorias de conformidade e de natureza operacional.

19. No âmbito da Questão 1, as evidências foram coletadas por meio de requisição formal de informações, análise documental, entrevistas e ainda, complementarmente, por meio de análise feita na Diretriz “Nordeste Turístico” do Fundo Constitucional do Nordeste em 2020 e 2021, no âmbito do TC-002.138/2022-0, que tratou de auditoria realizada pela SecexDesenvolvimento nos Fundos Constitucionais de Financiamento (finalizada em 26/8/2022).

20. No âmbito da Questão 2, foram aplicados questionários para os principais interessados no Mapa do Turismo, que são os órgãos municipais e estaduais. Foram enviados três tipos de questionário: (1) para todos os órgãos estaduais de turismo; (2) para uma amostra de municípios integrantes do mapa, abrangendo todas as unidades da federação; (3) para uma amostra de municípios não integrantes do mapa, abrangendo todas as unidades da federação (peça 87). A técnica de amostragem utilizada foi a não estatística e a seleção feita com base na estratificação por meio de julgamento profissional.

21. Os critérios de seleção da amostra, o roteiro de aplicação dos questionários e o modelo de

email utilizados encontram-se à peça 86. Todos os órgãos estaduais responderam e a lista dos municípios que responderam encontra-se à peça 88.

22. O trabalho de aplicação dos questionários foi coordenado regionalmente pelas Secretarias do TCU nos estados de Pernambuco e Amazonas (Sec-PE e Sec-AM), porém, contou com a participação das secretarias do TCU em todas as unidades da federação.

23. Além disso, ainda no âmbito da questão 2, procedimentos adicionais foram realizados para coletar evidências suficientes e apropriadas, contemplando análise documental, requisição formal de informações e entrevistas.

24. As respostas dos questionários serviram de base evidencial para as análises efetivadas, em conjunto com as evidências coletadas por meio dos procedimentos adicionais. As respostas dos questionários encontram-se às peças 87 e 133; e os papéis de trabalho, com a análise detalhada das questões, encontram-se nos Apêndices IV a VIII.

I.6. Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

25. O VRF da presente auditoria é estimado em R\$ 5,12 bilhões, referente à soma dos valores liquidados pelo Mtur em 2020 e 2021 (exercícios de referência da presente fiscalização, ver Apêndice III).

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

26. A política pública em exame define as atribuições do Governo Federal no que tange ao planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico.

27. A Política Nacional de Turismo atualmente vigente foi instituída pela Lei 11.771/2008 e regulamentada pelo Decreto 7.381, de 2 de dezembro de 2010. As diretrizes para sua execução estabelecem que ela seja desenvolvida de forma regionalizada e descentralizada com o envolvimento de todo o Sistema Nacional de Turismo, tendo como principal instrumento de orientação o Mapa do Turismo Brasileiro (MTB), instituído pela Portaria MTur 313, de 3 de dezembro de 2013 (revogada) e ratificado pela Portaria MTur 41/2021 (art. 8º e § 1º).

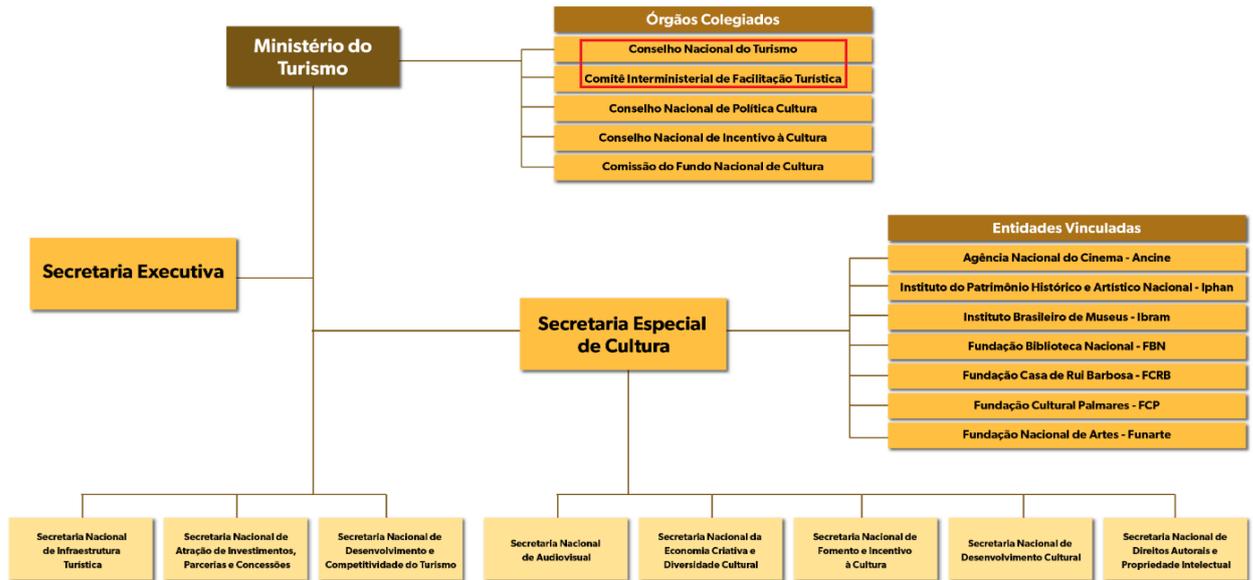
28. Os principais instrumentos de planejamento estratégico e tático vigentes no MTur são o Plano Estratégico Institucional 2020-2023 (PEI), o Plano Plurianual (PPA 2020-2023) e o Plano Nacional de Turismo 2018-2022.

29. Segundo o art. 8º da Lei 11.771/2008, o Sistema Nacional de Turismo é composto pelo Ministério do Turismo, órgão central do sistema, Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), Conselho Nacional de Turismo e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.

30. Os fóruns e conselhos estaduais de turismo, os órgãos estaduais de turismo e as instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais também podem integrar o referido sistema de turismo.

31. A seguir, apresenta-se o organograma atual do Mtur.

Figura 1: Organograma Mtur



Fonte: MTur (consulta no portal eletrônico do Ministério, em 8/11/2022, <https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/organograma>).

O Mapa do Turismo Brasileiro

32. Como visto, o MTB, que deve reunir municípios com efetiva vocação turística ou que sofrem algum impacto pelo setor de viagem, é um importante elemento de orientação da política governamental de turismo. É por meio dele que o Ministério do Turismo seleciona, diferencia e classifica os territórios, regiões e municípios com vistas à liberação de recursos e à realização de investimentos, assim como promove a articulação das políticas públicas relacionadas ao turismo.

33. O atual Mapa do Turismo foi divulgado pelo Governo Federal em 28 de março de 2022, contendo 2.542 municípios agrupados em 322 regiões turísticas, e está disponível para consulta no sítio <http://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>.

34. Esses números não são fixos, vez que, a qualquer tempo, desde que atendidos os critérios, as orientações, os compromissos e os procedimentos definidos pelo MTur, o órgão de turismo estadual ou distrital poderá incluir novos municípios brasileiros em uma região turística do MTB, criar região turística e alterar a composição de regiões turísticas já existentes.

35. Conforme a Portaria MTur 41/2021, para ter direito a pleitear o ingresso no MTB, o município interessado deverá comprovar as seguintes condições: (1) dispor de um órgão ou entidade municipal responsável pela pasta de Turismo; (2) definir dotação orçamentária para despesas com turismo; (3) possuir pelo menos um prestador de serviços turísticos cadastrado no Ministério do Turismo; (4) ter um conselho ou fórum municipal de Turismo ativo; e (5) apresentar termo de compromisso aderindo ao Programa de Regionalização do Turismo.

36. Cumpre registrar que o órgão estadual ou distrital de turismo poderá definir critérios complementares aos previstos na Portaria MTur 41/2021.

37. Para pleitear o ingresso no MTB, o órgão municipal de Turismo preenche o cadastro no sistema eletrônico do Mapa do Turismo Brasileiro (Sismapa), e anexa os documentos que comprovam o cumprimento dos critérios exigidos.

38. É o órgão de turismo estadual que, em até trinta dias, confere a conformidade das informações inseridas no cadastro pelos municípios, a fim de homologar ou negar o registro, podendo também restituí-lo ao município pleiteante para o saneamento de eventuais falhas.

39. O Ministério do Turismo, em até quinze dias, insere o município no MTB e libera o certificado de cadastro, cuja validade é de um ano.

40. Os cadastros devem ser renovados anualmente, constituindo a não renovação exclusão automática do município do MTB.
41. No caso do Distrito Federal, o preenchimento e a homologação do cadastro são feitos pelo seu próprio órgão de turismo.
42. Os municípios são classificados no MTB por categorias, as quais identificam o grau de desempenho de suas economias em relação ao setor de turismo. A categorização atual foi definida pela Portaria MTur 41/2021, com base na técnica estatística *Análise de Cluster*, que agrupou os municípios em cinco categorias distintas: A, B, C, D e E.
43. As variáveis que determinaram a referida caracterização foram as seguintes: (1) quantidade de estabelecimentos de hospedagens (fonte: Rais); (2) quantidade de empregos gerados por esses estabelecimentos (fonte: Rais); (3) estimativa de turistas domésticos (conforme pesquisa contratada pelo MTur); (4) estimativa de turistas internacionais (conforme pesquisa contratada pelo MTur); (5) arrecadação de impostos pelos estabelecimentos de turismo (fonte: Receita Federal).
44. A categoria “A” reúne municípios com maior desempenho de economia no setor de turismo, enquanto a “E” representa os municípios com menor desempenho naquele setor, conforme a análise estatística mencionada.
45. De acordo com o MTur, a categorização dos municípios tem por finalidade otimizar a distribuição de recursos públicos; orientar a elaboração de políticas específicas para cada categoria de municípios; aperfeiçoar a gestão pública; auxiliar a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro; e promover uma reflexão sobre o papel de cada município no processo de desenvolvimento turístico regional.
46. De acordo com o disposto na Portaria MTur 41/2021, o processo de categorização deve ser atualizado no máximo a cada dois anos.
47. Conforme o art. 13 da Portaria 41/2021, a fim de obter maior eficiência na alocação dos recursos públicos, o MTur deverá considerar a categorização do município quando da formalização de acordos para transferências voluntárias de recursos para apoio a programas, projetos e ações que visem ao desenvolvimento do turismo.
48. A Portaria MTur 39/2017, que dispõe sobre as transferências voluntárias do MTur, determina que 90% dos recursos oriundos de programação orçamentária do ministério devem contemplar, obrigatoriamente, municípios que fazem parte do Mapa do Turismo Brasileiro.
49. A referida Portaria também sugere aos parlamentares que eles direcionem suas emendas orçamentárias às localidades incluídas no MTB, conforme suas respectivas categorizações. Essa sugestão está incluída na Cartilha Parlamentar – Ministério do Turismo 2021/2022.
50. O fluxograma referente a estes processos de cadastro e categorização encontram-se no Apêndice I.

II.1. Marco regulatório

51. Os principais instrumentos normativos relacionados à PNT encontram-se detalhados no Apêndice II.

II.2. Objetivos-chave

52. Os objetivos da Política Nacional de Turismo foram estabelecidos no art. 5º da Lei 11.771/2008. Ao todo, são vinte objetivos, os quais envolvem atividades de planejamento, fomento, regulamentação, coordenação e fiscalização da atividade turística, bem como a promoção e a divulgação institucional do turismo em âmbito nacional e internacional.
53. De forma sucinta, os principais objetivos da política pública em exame visam a: **reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional**; democratizar e propiciar o acesso ao

turismo; ampliar os fluxos turísticos, a permanência e o gasto médio dos turistas; estimular a criação, a consolidação e a difusão dos produtos e destinos turísticos brasileiros; propiciar a prática de turismo sustentável nas áreas naturais; preservar a identidade cultural das comunidades e populações tradicionais afetadas por atividade turística; desenvolver, ordenar e promover os diversos segmentos turísticos; implementar o inventário do patrimônio turístico nacional; propiciar os recursos necessários para investimentos e aproveitamento do espaço turístico nacional; aumentar e diversificar linhas de financiamentos para empreendimentos turísticos e para o desenvolvimento das pequenas e microempresas do setor; propiciar a competitividade do setor por meio da melhoria da qualidade, eficiência e segurança na prestação dos serviços; e promover a formação, o aperfeiçoamento, a qualificação e a capacitação de recursos humanos para a área do turismo.

II.3. Beneficiários e grupos de interesse

54. Relaciona-se como interessados na PNT: Ministério do Turismo; Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur); Conselho Nacional de Turismo; Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo; secretarias estaduais e municipais de turismo; fóruns e conselhos estaduais de turismo; os órgãos estaduais de turismo; e as instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais.

II.4. Aspectos organizacionais

55. Conforme o art. 4º da Lei 11.771/2008, a Política Nacional de Turismo é regida por um conjunto de leis e normas, voltadas ao planejamento e ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional do Turismo estabelecido pelo Governo Federal.

56. O parágrafo único do referido artigo também estabelece que a Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável.

II.5. Aspectos orçamentários e financeiros

57. As fontes de recursos para operacionalização da Política de Turismo constam do Apêndice III (fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Siop).

III. ACHADOS DE AUDITORIA

III.1. Descumprimento por parte do Ministério do Turismo dos comandos da Política Nacional de Turismo que visam a contribuir para a redução das desigualdades

58. O Ministério do Turismo não está cumprindo os comandos da Política Nacional de Turismo fixados no art. 5º, inc. II e IV, da Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008, os quais visam contribuir para a redução das desigualdades regionais, pois a referida pasta ministerial não planeja e não executa ações voltadas para atingir o citado objetivo. Ainda, não interage com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), principal responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

59. Inicialmente, cumpre lembrar que foram definidas quatro subquestões que, em conjunto, auxiliaram na conclusão exposta no parágrafo anterior:

1.1 Foi definida a lógica de intervenção para o alcance dos objetivos da PNT relacionados ao propósito de contribuir para a redução das desigualdades regionais?

1.2 O Ministério do Turismo possui articulação com o Ministério do Desenvolvimento Regional e/ou Entes Federativos em suas ações?

1.3 Objetivos e metas da ação do MTur foram alcançados (eficácia), no que se refere à redução das desigualdades regionais?

1.4 O MTur estabeleceu indicadores de efetividade, eficácia e eficiência voltados para medir os objetivos II e IV do art. 5º, da Lei 11.771/2008? Caso positivo, está efetivamente acompanhando esses indicadores?

60. O detalhamento das análises dessas subquestões encontra-se nos Apêndices IV a VII. O resultado dessas análises e respectivas propostas de encaminhamento foram apresentadas aos gestores do Mtur em reuniões realizadas em 2/9/2022 e 4/11/2022.

Ausência de lógica de intervenção e inexistência de instrumentos de medição dos resultados (subquestões 1.1 e 1.4)

61. O desenho da lógica de intervenção da política pública, identificando porque a intervenção pública é necessária, quais os resultados pretendidos e qual a situação atual e o contrafactual, é considerada boa prática de gestão. Ainda, é boa prática definir indicadores de efetividade, de eficácia e de eficiência da política pública (Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, 2020). Segundo o Manual Técnico de Planejamento Plurianual do Governo Federal (2020-2023), tais definições colaboram para viabilizar acompanhamento e avaliação pela sociedade que financia ou afetada pela política pública.

62. De fato, sem o estabelecimento de um planejamento ou definição de diretrizes que direcionem as ações do ministério para o alcance dos objetivos de redução das desigualdades previstos na PNT, dificilmente haverá êxito, podendo levar, ainda, ao aumento das desigualdades entre as regiões do país.

63. A falta de planejamento ou ausência de lógica de intervenção para o alcance dos objetivos em comento pôde ser constatada por meio de análise (i) dos principais instrumentos de planejamento estratégico e tático vigentes no MTur - o Plano Estratégico Institucional 2020-2023 (PEI), o Plano Plurianual (PPA 2020-2023) e o Plano Nacional de Turismo 2018-2022; (ii) das principais ações em curso no MTur para execução de sua Política de Turismo - o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), o Programa Investe Turismo e a Política Nacional de Qualificação no Turismo (PNQT); e (iii) das ações de atores como o Fundo Geral de Turismo (Fungetur) e a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur) (Apêndice IV).

64. Especificamente sobre o Fungetur, cuja atuação se dá por meio de concessão de crédito a quem o solicita, cumpre tecer alguns comentários. Em primeira vista, pode-se entender que, por ser uma política passiva, não haveria meios de incentivar a redução das desigualdades. Porém, há diversas formas para atuar nesse sentido, como **por exemplo**, para as regiões menos desenvolvidas ou cidades intermediárias (assim definidas no âmbito da PNDR): (i) instituir taxas diferenciadas e/ou amortização com prazos maiores; (ii) diminuição da quantidade de garantias exigidas; (iii) plano de divulgação maior do Fungetur nessas localidades; (iv) articulação com entidades representativas estaduais ou municipais, que atua na localidade.

65. Como consequência natural da ausência de lógica de intervenção, foi constatada a falta de medição ou inexistência de indicadores de efetividade, eficácia e eficiência voltados para medir os objetivos da PNT em exame, a qual pôde ser evidenciada por meio de análise dos indicadores estabelecidos para os instrumentos de planejamento acima citados – no PEI, no PPA 2020-2023 e no PNT (Apêndice VII).

66. Esses achados foram corroborados pelos gestores do Mtur por meio de respostas formais a ofício de requisição (peça 53) e de reuniões virtuais realizadas em 5/9/2022 (peça 64); em 9/9/2022 (peça 63); e em 15/9/2022 (peça 67). O Quadro 1 resume as análises realizadas:

Quadro 1: Análise da existência de elementos de planejamento e execução referente ao combate às desigualdades regionais no âmbito da PNT

Documento/Instrumento/Programa da Política de Turismo	Combate às Desigualdades Regionais		
	Objetivos	Indicadores	Metas
Política Nacional de Turismo	Sim	Não	Não
Plano Estratégico Institucional (PEI) 2020-2023	Não	Não	Não

	Combate às Desigualdades Regionais		
Plano Plurianual (PPA) 2020-2023	Não	Não	Não
Programa de Regionalização do Turismo (PRT)	Não	Não	Não
Investe Turismo	Não	Não	Não
Política Nacional de Qualificação no Turismo (PNQT)	Não	Não	Não
Fundo Geral de Turismo (Fungetur)	Não	Não	Não
Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur)	Não	Não	Não

Fonte: elaboração própria (Apêndices IV e VII)

Ausência de Articulação com o MDR (subquestão 1.2)

67. A obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto, de forma articulada, coordenada e coerente (Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas - TCU, 2014, p. 111).

68. O Plano Estratégico Institucional do Mtur 2020-2023 definiu como um dos seus objetivos “fortalecer e ampliar o relacionamento interinstitucional, a fim de convergir políticas e ações para a ampliação de esforços e otimização de recursos técnicos e financeiros”. De modo a fomentar a sinergia e aumentar a eficiência e efetividade das ações do Mtur visando à redução das desigualdades, espera-se que haja uma interação com o MDR, Pasta responsável pela execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída pelo Decreto 9.810/2019 (incluindo as superintendências de desenvolvimento e os fundos constitucionais).

68. Por força do disposto no art. 11 da Lei 11.771/2008 c/c art. 7º do Decreto 7.381/2010, compete ao Mtur promover a convergência e a compatibilização na execução da Política Nacional de Turismo com as demais políticas setoriais federais por meio do **Comitê Interministerial de Facilitação Turística (Cifat)**, o qual é composto por representante de vários ministérios, incluindo o MDR (ver organograma no item 31 deste relatório).

69. A Portaria Mtur 128/2011 atribuiu diretamente ao Cifat, em seu art. 2º, inciso I, o compromisso de auxiliar na articulação com diferentes ações públicas que têm por objetivo a redução das disparidades sociais econômicas (peça 83).

70. O Conselho Nacional de Turismo (CNT), conforme disposição do Decreto 6.705/2008, é um órgão colegiado e faz parte da estrutura do Sistema Nacional de Turismo, que tem como principal atribuição assessorar o Ministro do Turismo na formulação e na aplicação da PNT e planos, programas, projetos e atividades que dela derivam (ver organograma no item 31 deste relatório). Diversos ministérios compõem o referido Conselho, dentre eles, o Ministério do Desenvolvimento Regional e os bancos regionais de fomento: Banco da Amazônia e Banco do Nordeste (peça 75).

71. De acordo com o art. 3º, inciso V, da Portaria MTur 55/2009, que instituiu o Regimento Interno do CNT, compete ao colegiado propor ações que objetivem à democratização das atividades turísticas para a geração de emprego e renda e **a redução das desigualdades regionais**. Esta atribuição, certamente, credencia o CNT como importante fórum de articulação das políticas públicas setoriais para o ramo de turismo, inclusive, no que toca às ações que visam a contribuir para a redução de desigualdades regionais.

72. Verificou-se, neste trabalho, a ausência de articulação efetiva do MTur, por meio do Cifat ou por qualquer outro órgão/departamento do Mtur, como o Conselho Nacional de Turismo, com o Ministério do Desenvolvimento Regional, incluindo os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), e as superintendências de desenvolvimento regional – do Norte (Sudam), do Nordeste (Sudene) e do Centro-Oeste (Sudeco) (Apêndice V).

73. Esse achado foi constatado por meio de análise da transcrição do áudio da audiência pública Cifat 2/2022 (peça 84) e das transcrições de áudio das reuniões do CNT de 2014, 2018 e 2021 (peças 76-78), por meio de respostas formais a ofícios de requisição dos gestores (peças 68-70) e de reunião virtual realizada em 16/9/2022 (peça 81).

Causas e Efeitos

74. As próprias situações encontradas nas subquestões 1.1, 1.2 e 1.4, mencionadas acima, são causas para o achado “Descumprimento por parte do Ministério do Turismo dos comandos da Política Nacional de Turismo que visam a contribuir para a redução das desigualdades”.

75. Porém, a possível causa-raiz para o achado recai sobre a não priorização deste objetivo no planejamento e na estratégia do MTur por parte dos gestores atuais e antecessores.

76. Em decorrência do descumprimento de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, III, da Constituição Federal), da principal diretriz da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (Decreto 10.531/2020), do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 10 e do art. 5º, inc. II e I; e do art. 5º, inc. II e IV, da Lei 11.771/2008, poderá haver não somente perda dos efeitos potenciais decorrentes da execução dos comandos da PNT de combate às desigualdades regionais, mas a manutenção de uma lógica que concorre para reproduzir o histórico problema das diferenças espaciais, não somente entre as cinco macrorregiões, mas também na esfera intrarregional.

77. Como forma de corroborar algumas das situações encontradas e verificar possíveis efeitos, buscou-se, compulsando os **Resultados Intermediários (RI) do PPA 2020-2023** para o Programa 2223 (A Hora do Turismo) no ano 2021 (peças 58, 59, 62), analisar a distribuição geográfica desses resultados para averiguar se as intervenções previstas no PPA têm se dado de forma equitativa, equilibrada, entre as diversas regiões e cidades do país.

78. A manutenção das desigualdades regionais na atuação do MTur pôde ser constatada em todas as linhas de atuação previstas com a nítida constância apresentada nas metas anualizadas e regionalizadas fixadas para as cinco macrorregiões brasileiras, com percentuais praticamente inalterados ou com variações mínimas ao longo dos quatro anos de vigência do PPA 2020-2023, com percentuais maiores, em termos absolutos ou relativos, em quase todos os resultados, para as regiões Sul e Sudeste, em detrimento das regiões Norte e Nordeste, consideradas prioritárias pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (ver análises no Apêndice VI).

Tabela 1: Análise das metas previstas para os Resultados Intermediários em 2023 do Programa “A Hora do Turismo” (PPA 2020-2023), por região (%)

Resultados Intermediários (RI)/Percentuais em 2023	S	SE	NE	CO	N
Meta do Objetivo 051C	16,48	54,30	17,10	8,36	3,66
RI 0183 – Realização de obras	10,00	7,00	11,00	3,00	2,00
RI 0184 – Qualificação de pessoas	27,00	36,00	22,00	8,00	7,00
RI 0185 – Promoção de destinos e qualificação	18,00	18,00	30,00	18,00	16,00
RI 0369 – Financiamento a empresas	52,50	22,40	15,30	7,85	1,95
RI 0370 – Mapeamento territorial	16,46	21,43	13,45	4,61	4,05

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do PPA 2020-2023 (peças 58-59).

Resultado Intermediário 0183: Realização de obras para estruturar o turismo no Brasil

79. Com relação a este resultado, a região Sul foi a mais beneficiada no PPA 2020-2023. Se em termos absolutos, apresenta a maior quantidade de contratos de repasse firmados, embora com menos municípios que Nordeste e Sudeste, em termos relativos, também apresenta a maior média de obras iniciadas no período de 2018 a 2022. Não menos que isso, é a única macrorregião que apresenta média de obras por município (0,65) superior à média nacional (0,44).

Resultado Intermediário 0184: Qualificação de pessoas para setor de turismo

80. O PPA 2020-2023 contém metas regionalizadas do RI 0184 em percentuais praticamente invariáveis ao longo de todo o quadriênio de vigência do referido plano. O MTur confirmou, por meio do Ofício 1416/2022/GSNDTur/SNDTur (peça 60, p. 1-6), que fixou metas de qualificação que reproduzem a proporcionalidade de exercícios anteriores. Ou seja, não houve qualquer intenção de tratar diferente os desiguais (menos desenvolvidos) com vistas a reduzir as desigualdades.

Resultado Intermediário 0369: Promoção de financiamentos a empresas do setor de turismo para a realização de obras, aquisição de bens e capital de giro

81. As metas fixadas no PPA 2020-2023 demonstram a concentração espacial desse resultado intermediário, com especial destaque para a região Sul, com pouco mais da metade das operações a serem contratadas (ver Tabela 1 acima).

82. Segundo informações retiradas do sítio eletrônico do Cadastur (sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor de turismo), os potenciais tomadores de recursos do Fungetur estão distribuídos no território nacional da seguinte forma:

Tabela 2: Quantidade de cadastrados no Cadastur

Região	Quantidade	%
Norte	6.566	4,72
Centro-Oeste	13.243	9,52
Nordeste	28.977	20,83
Sul	26.578	19,10
Sudeste	63.779	45,84
Brasil	139.143	100

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis em gráfico no site do Cadastur (<https://cadastur.turismo.gov.br/hotsite/#!/public/resultados>, consulta em 22/8/2022).

Resultado Intermediário 0370: Aperfeiçoamento do mapeamento territorial

83. No tocante ao Resultado 0370, o PPA 2020-2023 prevê as seguintes metas regionalizadas para os exercícios de 2021 a 2023, como porcentagem de municípios inseridos no Mapa do Turismo Brasileiro (MTB):

84. Analisando a Tabela 4, verifica-se que as regiões Sudeste e Sul foram as mais bem contempladas nas metas do PPA, ao passo que a região Norte foi a menos beneficiada. A Tabela 5, a seguir, traz uma análise dos números reais e atuais do Mapa do Turismo (17/8/2022):

Tabela 3: Quantidade de Municípios no Mapa do Turismo Brasileiro

Região	Municípios no MTB - 2022 (a)	Municípios no MTB / total nacional (a/c)	Quantidade de municípios (b)	Quantidade de municípios / total nacional (b/d)	Percentual de municípios de cada Região no MTB (a/b)
Sudeste	1.107	38%	1.668	30%	66%
Sul	782	27%	1.191	21%	66%
Nordeste	627	22%	1.794	32%	35%
Centro-	231	8%	466	8%	50%

Região	Municípios no MTB - 2022 (a)	Municípios no MTB / total nacional (a/c)	Quantidade de municípios (b)	Quantidade de municípios / total nacional (b/d)	Percentual de municípios de cada Região no MTB (a/b)
Oeste					
Norte	159	5%	450	8%	35%
Nacional	2.906 (c)	100%	5.569 (d)	100%	52%

Fonte: Mapa do Turismo Brasileiro (consulta ao sítio eletrônico do MTB em 17/8/2022 –peça 90).

85. Embora, no tocante à quantidade de municípios, a região Nordeste (1.794) seja numericamente superior às regiões Sudeste (1.668) e Sul (1.191), o quantitativo de municípios no MTB das duas mencionadas regiões (1.107 e 782, respectivamente) é maior que o da região nordestina (627). A região Nordeste, que possui grande potencial de turismo, não somente relacionado ao litoral, possui 35% dos seus municípios no MTB, enquanto a região Sul e Sudeste, possuem ambos 66%; e o Centro-Oeste, 50%.

Propostas de Encaminhamento – Questão 1

86. Dessa forma, convém **determinar** ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de **180 dias**, em conformidade com o art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988; art. 5º, inc. II e IV, da Política Nacional do Turismo (Lei 11.771/2008); com a principal diretriz da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (Decreto 10.531/2020), que é de “elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais”; e com a Agenda 2030 das Nações Unidas, da qual o Brasil foi signatário, referente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10: “Redução das Desigualdades”:

a) estabeleça diretrizes formais voltadas para reduzir as desigualdades sociais e econômicas de ordem regional, por meio do Turismo, em seus instrumentos de planejamento (como Plano Plurianual Anual, Plano Estratégico Institucional e Plano Nacional do Turismo) e em seus programas e ações internas (como Investe Turismo, Programa de Regionalização do Turismo/Mapa do Turismo Brasileiro e Política Nacional de Qualidade do Turismo);

b) estabeleça metas e indicadores para orientar, monitorar e avaliar as referidas diretrizes;

c) elabore estudos com vistas a criar mecanismos regulatórios internos do Fundo Geral do Turismo (Fungetur), com o intuito de estimular, por meio das ações de concessão de crédito pelo Fundo, a redução das desigualdades sociais e econômicas de ordem regional.

d) estabeleça uma articulação efetiva e formal junto à Pasta responsável pelo tema desenvolvimento regional (Ministério do Desenvolvimento Regional), com vistas a integrar a Política Nacional do Turismo com as diretrizes/ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que pode ser realizada por meio do (i) Comitê Interministerial de Facilitação Turística, o qual possui esta competência dada pela Lei 11.771/2008, pelo Decreto 7.381/2010 e pela Portaria MTur 128/2011; (ii) do Conselho Nacional do Turismo; e/ou (iii) de outros órgãos/departamentos internos do próprio MTur.

87. Espera-se, com a adoção dessas deliberações, que seja possível desdobrar os comandos da Política Nacional de Turismo fixados no art. 5º, inc. II e IV, da Lei 11.771/2008, nos diversos instrumentos e linhas de atuação do Ministério do Turismo, com metas, indicadores e resultados adequados e alinhados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, contribuindo efetivamente para alcançar um dos objetivos da República, o combate às desigualdades regionais.

87.1 Importa registrar que, fruto do presente trabalho, antes mesmo da apreciação das conclusões e propostas de encaminhamento por esta Corte de Contas, o MTur editou a Portaria 51, de 8 de novembro de 2022, que inovou no tratamento dispensado, pelo Fungetur, às regiões norte e nordeste do País, ao tornar maior o prazo de amortização e carência em financiamentos de empreendimentos situados nas citadas regiões prioritárias da PNDR em relação àqueles localizados nas demais macrorregiões (peça 107, p. 6-12).

87.2 Dessa forma, a determinação prevista no item 86 “c” acima será excluída da proposta de encaminhamento.

III.2. Efetividade limitada do Mapa do Turismo Brasileiro

88. O Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) apresenta atualmente uma efetividade limitada, vez que, a despeito de sua grande potencialidade na orientação da atuação do Ministério do Turismo, ainda é baixo o volume de recursos direcionados por essa ferramenta.

89. O aprofundamento dos exames em que se baseou este achado está disponível no Apêndice VIII deste relatório. Além disso, em reunião virtual efetuada entre a equipe de auditoria do TCU e representantes do MTur, no dia 4/11/2022, os respectivos elementos do achado (situação encontrada, causas e efeitos) foram apresentados e discutidos, momento no qual os gestores concordaram com o teor apresentado nesta seção (peça 97).

90. Segundo o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020, p. 99), a efetividade se refere à relação entre os resultados, direta ou indiretamente atribuíveis a uma intervenção pública, em termos de efeitos de médio e longo prazo sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção (BRASIL, 2020). Ou seja, a efetividade corresponderia à alteração que pode ser observada da realidade anterior à implementação da política pública. Seria a alteração dos problemas tratados pela política pública. No presente caso, seria a modificação provocada pelo MTB na orientação da atuação do MTur.

91. A limitação do MTB pôde ser verificada na execução orçamentária, durante os exercícios de 2020 e 2021, dos recursos afetos à Política Nacional do Turismo, em que foi demonstrado que o volume regulado pelo Mapa do Turismo é pequeno diante da totalidade dos recursos movimentados pelo Ministério do Turismo (incluindo o Fungetur) e pela Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), como exposto nas tabelas abaixo:

Tabela 4: Execução orçamentária da Política Nacional do Turismo por MTur e Embratur 2020

Materialidade - Ano 2020	Dotação (R\$)	VV *	Empenho (R\$)	VV	Liquidação (R\$)	VV
1. Ministério do Turismo	834.915.377,00	14%	827.898.868,23	14%	13.152.536,00	0%
1.1 MTur Aplicação Direta	93.639.061,00	2%	90.758.622,00	2%	9.967.038,00	0%
1.2 MTur TV	741.276.316,00	12%	737.140.246,23	13%	3.185.498,00	0%
1.2.1 Emendas Individuais	107.991.312,00	2%	104.034.474,00	2%	230.498,00	0%
1.2.2 Emenda RP-9	523.131.204,00	9%	523.102.091,23	9%	0,00	0%
1.2.3 MTur TV Outras	110.153.800,00	2%	110.003.681,00	2%	2.955.000,00	0%
2 - Fungetur	5.032.311.767,00	85%	5.032.311.767,00	85%	5.032.311.767,00	99%
3 - Embratur	79.385.000,00	1%	29.187.000,00	0%	29.187.000,00	1%
Total PNT (1+2+3)	5.946.612.144,00	100%	5.889.397.635,23	100%	5.074.651.303,00	100%

Fonte: Relatório de Gestão da Embratur e Siop (consulta em 16/6/2022) (peça 101).

Obs. 1: VV – Variação Vertical

Obs. 2: Os recursos regulados pelo MTB são informados no subitem 1.2.3 (MTur TV Outras).

Tabela 5: Execução orçamentária da Política Nacional do Turismo por MTur e Embratur 2021

Materialidade - Ano 2021	Dotação (R\$)	VV*	Empenho (R\$)	VV	Liquidação (R\$)	VV
1. Ministério do Turismo	256.289.363,00	60%	254.286.791,00	73%	11.462.610,00	22%
1.1 MTur Aplicação Direta	42.916.438,00	10%	42.202.220,00	12%	11.357.605,00	22%
1.2 MTur TV	213.372.925,00	50%	212.084.571,00	61%	105.005,00	0%
1.2.1 Emendas Individuais	83.615.627,00	19%	82.379.626,00	24%	100.000,00	0%
1.2.2 Emenda RP-9	0,00	0%	0,00	0%	0,00	0%
1.2.3 MTur TV Outras	129.757.298,00	30%	129.704.945,00	37%	5.005,00	0%
2 - Fungetur	55.579.424,00	13%	55.579.424,00	16%	0,00	0%
3 - Embratur	118.594.006,00	28%	39.699.640,00	11%	39.699.640,00	78%
Total PNT (1+2+3)	430.462.793,00	100%	349.565.855,00	100%	51.162.250,00	100%

Fonte: Relatório de Gestão da Embratur e Siop (consulta em 16/6/2022) (peça 101).

Obs. 1: VV – Variação Vertical.

Obs. 2: Os recursos regulados pelo MTB são informados no subitem 1.2.3 (MTur TV Outras).

92. Assim, de acordo com as duas tabelas acima, embora o Mapa do Turismo deva determinar a destinação de 90% dos recursos transferidos a estados, Distrito Federal e municípios a partir da programação orçamentária original do MTur, por força do disposto no art. 3º, inc. II, da Portaria-MTur 39/2017, ao MTB restou nortear a alocação de um mínimo de R\$ 110 milhões – 2% do total de dotações relacionadas à PNT no exercício de 2020 – e um máximo de R\$ 119 milhões – 30% do montante integral das dotações referentes ao exercício de 2021. Quando se observa a liquidação das despesas, a já baixa efetividade do Mapa do Turismo se torna quase nula (0%), no tocante aos recursos movimentados pela PNT, com pouco menos de R\$ 3 milhões em 2020 e pouco mais de R\$ 5 mil em 2021.

93. Essa situação encontrada pode ser atribuída à autonomia de que dispõem os parlamentares para definir o objeto e o local de destino de suas emendas ao Projeto de Lei Orçamentária, vez que a Portaria-MTur 39/2017, em seu art. 2º, parágrafo único, e a Cartilha Parlamentar elaborada pelo MTur 2021/2022 (peça 89) não obrigam que emendas parlamentares priorizem os municípios que fazem parte do MTB. Essa situação pode ser atribuída ao caráter também não mandatário da regra que trata da destinação de recursos do Fungetur, fixada nos contratos firmados pelo MTur e as instituições intermediadoras do Fundo. Outras entidades que também administram dinheiros públicos não estão obrigadas a priorizar o MTB, a exemplo da Embratur, serviço social autônomo instituído pela Lei 14.002/2020, a quem cabe planejar, formular e implementar ações de promoção comercial de produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior, em cooperação com a administração pública federal.

94. Outrossim, pelas tabelas acima, no exercício de 2020, considerando os valores das dotações orçamentárias, entes subnacionais foram beneficiados com seis vezes mais recursos de emendas parlamentares (individuais e RP-9) que recursos regulados pelo Mapa do Turismo Brasileiro.

95. Identificou-se também problemas internos na operacionalização do MTB que podem prejudicar a sua efetividade, mais especificamente nos processos de cadastramento e categorização.

96. No processo de cadastramento de municípios que pleiteiam a inserção no MTB, regulamentado pela Portaria-MTur 41/2021, com exceção da comprovação de cadastro de, pelo menos, um prestador de serviços turísticos de registro obrigatório no Cadastur, os demais quatro critérios para entrar no Mapa (ver critérios no item 35 deste relatório) não contêm requisitos qualitativos para hierarquizar atrações turísticas, o que foi apontado como necessário no âmbito da pesquisa feita junto aos gestores do turismo (sobre a metodologia da pesquisa ver itens 20-22 deste relatório).

97. Destarte, considerando o caráter formalista dos requisitos necessários para inserção no MTB, no tocante ao cadastramento, várias cidades e regiões sem o devido potencial turístico podem estar no Mapa. Nesse sentido, dos 2.857 municípios incluídos no Mapa, 445 contêm as cinco

variáveis de categorização zeradas, ou seja, talvez sem apelo turístico. Por outro lado, várias cidades e regiões com potencial turístico podem estar fora do Mapa. Nesse diapasão, dentre os 2.715 municípios que não fazem parte do MTB, 1.728 não possuem todas as cinco variáveis nulas, ou seja, podem ser efetivamente destinos turísticos não contemplados pelo MTB (peça 95). Em resposta à pesquisa efetuada neste trabalho, por meio de questionários aplicados pelas SECs junto a gestores estaduais e municipais de turismo, metade dos respondentes estaduais afirmaram ter conhecimento de dois ou mais municípios que eram destinos turísticos não contemplados pelo MTB (peça 87).

98. O processo de categorização dos municípios se presta a identificar os distintos níveis de desenvolvimento turístico das regiões e municípios, úteis para subsidiar a tomada de decisões estratégicas. As tabelas 6 e 7 a seguir apresentam a distribuição dos municípios do MTB por categoria.

Tabela 6: Distribuição dos Municípios do MTB por categoria e por Macrorregião

Região	A	%	B	%	C	%	D	%	E	%	Total	%
NO	7	11,48	6	2,52	40	8,33	90	5,51	16	3,60	159	5,57
CO	5	8,20	27	11,34	54	11,25	133	8,14	11	2,47	230	8,05
NE	17	27,87	47	19,75	112	23,33	363	22,23	87	19,55	626	21,93
SU	10	16,39	50	21,01	92	19,17	458	28,05	169	37,98	779	27,27
SE	22	36,07	108	45,38	182	37,92	589	36,07	162	36,40	1.063	37,14
Brasil	61	100,00	238	100,00	480	100,00	1.633	100,00	445	100,00	2.857	100,00

Fonte: Elaboração própria, com base em resposta do MTur (MTB atualizado até 22/9/2022 - peça 95).

Tabela 7: Distribuição dos Municípios do MTB por categoria

Categoria	Total no MTB	%
A	61	2,14
B	238	8,33
C	480	16,80
D	1.633	57,16
E	445	15,58
Total	2.857	100,00

Fonte: Elaboração própria, com base em resposta do MTur (MTB atualizado até 22/9/2022 - peça 95).

99. Verificou-se que as bases de dados utilizadas no referido processo para informar as cinco variáveis definidas na Portaria-MTur 41/2021 se encontram desatualizadas, o que está prejudicando atualmente a utilidade dessa ferramenta. Isso pode explicar o fato de que, no âmbito da pesquisa feita junto aos gestores municipais do turismo (ver itens 20-22 deste relatório), 102 municípios não souberam informar em qual categoria se encontravam (peça 87, p. 57 e 83).

100. Em vista do exposto acima, municípios que apresentam queda na sua economia do turismo deveriam ser rebaixados de categoria. Porém, em decorrência da desatualização das referidas bases de dados, tais municípios podem ser contemplados com transferências voluntárias (TV) com objetos estranhos à categoria em que o município deveria estar. Por exemplo, um município hipotético da categoria “C” deveria ser rebaixado para a “D” após apresentar decréscimo nas cinco variáveis determinantes, mas, devido à desatualização das bases de dados, tal município poderá continuar celebrando TV com objetos inacessíveis aqueles da categoria “D”. De lado outro, um município da categoria “C” que apresentou melhora suficiente nas variáveis para ascender à “B” pode estar sendo impedido de firmar TVs com objetos da categoria “B”, em que deveria estar classificado, devido à citada desatualização das bases de dados.

Causas e Efeitos

101. No que se refere à regulação na destinação de recursos, tendo em vista a limitação do

alcance do Mapa (em termos de volume de recursos envolvidos), os municípios do Mapa do Turismo não são tratados de forma prioritária, dinâmica que pode ensejar círculo vicioso, ao desestimular a adesão de novos municípios ao MTB. Eis excerto de comentário de um gestor estadual que participou da pesquisa (peça 113):

[...] Hoje inclusive, quem não está no Mapa tem mais acesso aos recursos por meio das emendas, do que os que estão no Mapa e fazendo o seu dever de casa. E ainda acontece de quem não está no Mapa, indo zombar de quem está no Mapa, porque conseguiu a emenda parlamentar!

102. Concernente ao cadastramento, essa situação encontrada pode ser atribuída ao caráter formalista dos critérios de entrada no Mapa do Turismo, que não logra refletir de forma qualitativa, com maior fidedignidade, as potencialidades turísticas dos municípios, necessidade que poderia ser atendida pelos inventários do patrimônio turístico nacional e da oferta turística nacional, previstos respectivamente nos arts. 5º, inc. XII, e 9º, par. único, inc. II, da Lei 11.771/2008 (PNT).

103. Referente à categorização, essa situação encontrada pode ser imputada à defasagem na metodologia empregada para definição das variáveis, deixando o Ministério do Turismo dependente de pesquisas externas que não mais foram contratadas (no caso da estimativa de turistas domésticos) ou foram prejudicadas pela pandemia da Covid-19 (no caso da estimativa de turistas estrangeiros), bem como dependente de registros administrativos de outros órgãos federais, que interromperam a disponibilização de dados atualizados (no caso da quantidade de estabelecimentos de hospedagem e empregos neles gerados, disponível na Relação Anual de Informações Sociais – Rais – sob posse do Ministério do Trabalho e Previdência; e no caso do montante de impostos federais gerados nos estabelecimentos de hospedagem, de responsabilidade da Receita Federal do Brasil – RFB).

104. O MTur informou que pretende efetuar revisão dos critérios de categorização de municípios e regiões, no ano de 2023, criando índices de desenvolvimento turístico (competitividade turística), conforme previsto no portfólio de projetos estratégicos do PEI-MTur 2020-2023, trabalho esse em execução sob a condução da Coordenação-Geral de Dados e Informações (peças 97, p. 4; 100, p. 5-6 e 9-10, e 111, p. 1). O World Economic Forum desenvolveu índices para mensurar o turismo, de sorte a auxiliar turistas bem como organizações estatais e privadas a tomar decisões sobre esse tema. Até 2019, o índice adotado era chamado de Índice de Competitividade de Viagens e Turismo. Em 2021, após revisões, foi criado o Índice de Desenvolvimento de Viagens e Turismo, não para medir o nível de desenvolvimento turístico que uma economia possui, mas os potenciais impulsionadores desse desenvolvimento, considerando, dentre outros desafios, a necessidade de lidar com a distribuição desequilibrada dos benefícios econômicos do turismo, o que vem ao encontro dos objetivos do presente trabalho (peça 91, p. 7).

Propostas de Encaminhamento – Questão 2

105. Para a solução desses problemas, propõe-se recomendar ao Ministério do Turismo que:

a) elabore estudos no sentido de analisar a viabilidade de criação de índice de desenvolvimento turístico, em linha com o framework utilizado no Travel & Tourism Development Index, emitido pelo World Economic Forum, de forma a aprimorar a categorização do turismo brasileiro (por região, por estado, por município), qualificando as variáveis de avaliação e se adequando às melhores práticas internacionais, favorecendo, assim, um avanço no gerenciamento do desenvolvimento social e econômico por meio do Turismo; apresentando ao tribunal, em até 180 dias, os resultados dos estudos e possível plano de ação para a criação do referido índice;

b) realize, em até 180 dias, inventário nacional dos produtos turísticos, em conformidade com os arts. 5º, inc. XII, e 9º, par. único, inc. II, da Lei 11.771/2008, e elabore estudo com vistas a uma possível incorporação desses produtos como critério do Mapa do Turismo Brasileiro e da categorização;

c) atualize em até 90 dias as informações da base de dados que compõem a categorização dos municípios; e

d) adote processo formal de atualização periódica da categorização, com vistas a refletir a realidade da economia do turismo dos municípios.

106. Espera-se, com a adoção dessa deliberação, que seja possível melhorar a gestão do turismo por meio do Mapa do Turismo Brasileiro como ferramenta de orientação na atuação do Ministério do Turismo para alcançar os objetivos insertos na Política Nacional de Turismo.

IV. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

107. Uma versão preliminar deste relatório foi enviada para comentários dos gestores do Ministério do Turismo, em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020 (peças 102-104).

108. As respostas encaminhadas pelos gestores foram analisadas, constando de cada achado neste relatório, as quais foram consideradas em conjunto com as evidências coletadas na fase de execução, para a elaboração das conclusões da equipe de auditoria e das propostas de encaminhamento definitivas (peças 105-112).

109. As novas informações e argumentos trazidos constituem valiosa contribuição ao trabalho da equipe e foram utilizados, em parte, para esclarecer assuntos tratados na versão preliminar deste documento, ensejando modificações pontuais na versão definitiva do presente relatório.

110. Porém, cabe efetuar os seguintes apontamentos, de sorte esclarecer questões levantadas pelos gestores:

110.1 Apesar de questionamento efetuado pelo MTur em relação ao orçamento da Embratur para fins de analisar a materialidade dos recursos envolvidos no Mapa do Turismo Brasileiro, cumpre reiterar que não consta no presente relatório menção à destinação de recursos orçamentários para a referida agência. Por isso, reitera-se que foi apropriada a seguinte frase, adotada neste relatório e questionada pelo MTur: “foi demonstrado que o volume regulado pelo Mapa do Turismo é pequeno diante da totalidade dos recursos **movimentados** pelo Ministério do Turismo (incluindo o Fungetur) e pela Embratur”, o que resta claro não se tratar somente de recursos orçamentários, mas todos os recursos financeiros envolvidos em benefício da política pública federal de turismo.

110.2 Inobstante o MTur ter discorrido sobre estratégias, premissas e princípios da Política Nacional de Qualificação no Turismo, os quais certamente trazem benefícios às ações promovidas pelo Ministério nesse segmento, a análise efetuada no presente trabalho, melhor explicitada no Apêndice VI, baseou-se notadamente na distribuição regionalizada das metas do Resultado Intermediário 0184 (Qualificação de pessoas para setor de turismo), que se mostrou desequilibrada, em prejuízo das macrorregiões prioritárias da PNDR (Norte e Nordeste).

111. Diante disso, com exceção da proposta de encaminhamento para que o MTur promovesse estudos para alterar o Fungetur de sorte a combater as desigualdades regionais (item 86 “c” deste relatório), tendo em vista as alterações já promovidas no citado Fundo em novembro de 2022, os comentários apresentados pelos gestores não foram suficientes para alterar o entendimento da equipe quanto às conclusões e demais propostas de encaminhamento para os achados de auditoria.

V. CONCLUSÃO

112. O objetivo da presente auditoria realizada na Política Nacional do Turismo foi o de verificar: se o Ministério do Turismo está cumprindo os comandos da Política Nacional de Turismo que visam a contribuir para a redução das desigualdades regionais; e se Mapa do Turismo Brasileiro, em seu desenho e execução, está sendo efetivo para direcionar os recursos do Turismo, de forma a cumprir os objetivos da PNT.

113. Para tanto foram elaboradas duas questões de auditoria, subdivididas em subquestões, da seguinte forma:

i) O Ministério do Turismo está cumprindo os comandos da Política Nacional de Turismo que visam a contribuir para a redução das desigualdades regionais? (art. 5º, II e IV, Lei 11.771/2008)

i.1) Foi definida a lógica de intervenção para o alcance dos objetivos da PNT relacionados ao propósito de contribuir para a redução das desigualdades regionais?

i.2) O Ministério do Turismo possui articulação com o Ministério do Desenvolvimento Regional e/ou Entes Federativos em suas ações?

i.3) Objetivos e metas da ação do MTur foram alcançados (eficácia), no que se refere à redução das desigualdades regionais?

i.4) O MTur estabeleceu indicadores de efetividade, eficácia e eficiência voltados para medir os objetivos II e IV do art. 5º, da Lei 11.771/2008? Caso positivo, está efetivamente acompanhando esses indicadores?

ii) O Mapa do Turismo está sendo efetivo para direcionar os recursos do Turismo de forma a cumprir os objetivos da PNT?

ii.1) O instrumento “Mapa de Turismo” está bem formulado e está sendo bem executado?

114. Como resultados dos procedimentos de coleta de dados adotados, pôde-se destacar, que o Ministério do Turismo não está cumprindo os comandos da Política Nacional de Turismo fixados no art. 5º, inc. II e IV, da Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008, os quais visam contribuir para a redução das desigualdades regionais, pois a referida pasta ministerial não planeja e não executa ações voltadas para atingir o citado objetivo. Além disso, não interage com o Ministério do Desenvolvimento Regional, principal responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

115. Constatou-se ainda que, a despeito de sua grande potencialidade na orientação da atuação do Ministério do Turismo, o Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) apresenta atualmente uma efetividade limitada, vez que ainda é baixo o volume de recursos direcionados por essa ferramenta.

116. De todo o exposto, propôs-se determinação ao Ministério do Turismo para que:

a) estabeleça diretrizes formais voltadas para reduzir as desigualdades sociais e econômicas de ordem regional, por meio do Turismo, em seus instrumentos de planejamento (como Plano Plurianual Anual, Plano Estratégico Institucional e Plano Nacional do Turismo) e em seus programas e ações internas (como Investe Turismo, Programa de Regionalização do Turismo/Mapa do Turismo Brasileiro e Política Nacional de Qualidade do Turismo);

b) estabeleça metas e indicadores para orientar, monitorar e avaliar as referidas diretrizes;

c) estabeleça uma articulação efetiva e formal junto à Pasta responsável pelo tema desenvolvimento regional (Ministério do Desenvolvimento Regional), com vistas a integrar a Política Nacional do Turismo com as diretrizes/ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que pode ser realizada por meio do (i) Comitê Interministerial de Facilitação Turística, o qual possui esta competência dada pela Lei 11.771/2008, pelo Decreto 7.381/2010 e pela Portaria MTur 128/2011; (ii) do Conselho Nacional do Turismo; e/ou (iii) de outros órgãos/departamentos internos do próprio Mtur.

117. Outrossim, propôs-se também recomendar ao Ministério do Turismo que:

a) elabore estudos no sentido de analisar a viabilidade de criação de índice de desenvolvimento turístico, em linha com o framework utilizado no Travel & Tourism Development Index, emitido pelo World Economic Forum, de forma a aprimorar a categorização do turismo

brasileiro (por região, por estado, por município), qualificando as variáveis de avaliação e se adequando às melhores práticas internacionais, favorecendo, assim, um avanço no gerenciamento do desenvolvimento social e econômico por meio do Turismo; apresentando ao tribunal, em até 180 dias, os resultados dos estudos e possível plano de ação para a criação do referido índice;

b) realize, em até 180 dias, inventário nacional dos produtos turísticos, em conformidade com os arts. 5º, inc. XII, e 9º, par. único, inc. II, da Lei 11.771/2008, e elabore estudo com vistas a uma possível incorporação desses produtos como critério do Mapa do Turismo Brasileiro e da categorização;

c) atualize em até 90 dias as informações da base de dados que compõem a categorização dos municípios; e

d) adote processo formal de atualização periódica da categorização, com vistas a refletir a realidade da economia do turismo dos municípios.

118. Espera-se que a implementação das medidas propostas, que seja possível desdobrar os comandos da Política Nacional de Turismo fixados no art. 5º, inc. II e IV, da Lei 11.771/2008, nos diversos instrumentos e linhas de atuação do Ministério do Turismo, com metas, indicadores e resultados adequados e alinhados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, contribuindo efetivamente para alcançar um dos objetivos da República, o combate às desigualdades regionais.

119. Bem assim, espera-se que seja possível melhorar a gestão do turismo por meio do Mapa do Turismo Brasileiro como ferramenta de orientação na atuação do Ministério do Turismo para alcançar os objetivos insertos na Política Nacional de Turismo.

120. Importa registrar que, fruto já do presente trabalho, antes mesmo da apreciação das conclusões e propostas de encaminhamento por esta Corte de Contas, o MTur editou a Portaria 51, de 8 de novembro de 2022, que inovou no tratamento dispensado, pelo Fungetur, às regiões norte e nordeste do País, ao tornar maior o prazo de amortização e carência em financiamentos de empreendimentos situados nas citadas regiões prioritárias da PNDR em relação àqueles localizados nas demais macrorregiões.

121. Finalmente, em consonância com as Normas de Auditoria do Tribunal (NAT 162), informa-se que não se vislumbra possível impacto dos achados relacionados neste relatório nas contas das entidades auditadas.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

122. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

122.1 **Determinar** ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias, em conformidade com o art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988; art. 5º, inc. II e IV, da Política Nacional do Turismo (Lei 11.771/2008); com a principal diretriz da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (Decreto 10.531/2020), que é de “elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais”; e com a Agenda 2030 das Nações Unidas, da qual o Brasil foi signatário, referente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10: “Redução das Desigualdades”:

a) estabeleça diretrizes formais voltadas para reduzir as desigualdades sociais e econômicas de ordem regional, por meio do Turismo, em seus instrumentos de planejamento (como Plano Plurianual Anual, Plano Estratégico Institucional e Plano Nacional do Turismo) e em seus programas e ações internas (como Investe Turismo, Programa de Regionalização do Turismo/Mapa do Turismo Brasileiro e Política Nacional de Qualidade do Turismo);

b) estabeleça metas e indicadores para orientar, monitorar e avaliar as referidas diretrizes;

c) estabeleça uma articulação efetiva e formal junto à Pasta responsável pelo tema

desenvolvimento regional (Ministério do Desenvolvimento Regional), com vistas a integrar a Política Nacional do Turismo com as diretrizes/ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que pode ser realizada por meio do (i) Comitê Interministerial de Facilitação Turística, o qual possui esta competência dada pela Lei 11.771/2008, pelo Decreto 7.381/2010 e pela Portaria MTur 128/2011; (ii) do Conselho Nacional do Turismo; e/ou (iii) de outros órgãos/departamentos internos do próprio MTur.

122.2 **Recomendar** ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) elabore estudos no sentido de analisar a viabilidade de criação de índice de desenvolvimento turístico, em linha com o framework utilizado no Travel & Tourism Development Index, emitido pelo World Economic Forum, de forma a aprimorar a categorização do turismo brasileiro (por região, por estado, por município), qualificando as variáveis de avaliação e se adequando às melhores práticas internacionais, favorecendo, assim, um avanço no gerenciamento do desenvolvimento social e econômico por meio do Turismo; apresentando ao tribunal, em até 180 dias, os resultados dos estudos e possível plano de ação para a criação do referido índice;

b) realize, em até 180 dias, inventário nacional dos produtos turísticos, em conformidade com os arts. 5º, inc. XII, e 9º, par. único, inc. II, da Lei 11.771/2008, e elabore estudo com vistas a uma possível incorporação desses produtos como critério do Mapa do Turismo Brasileiro e da categorização;

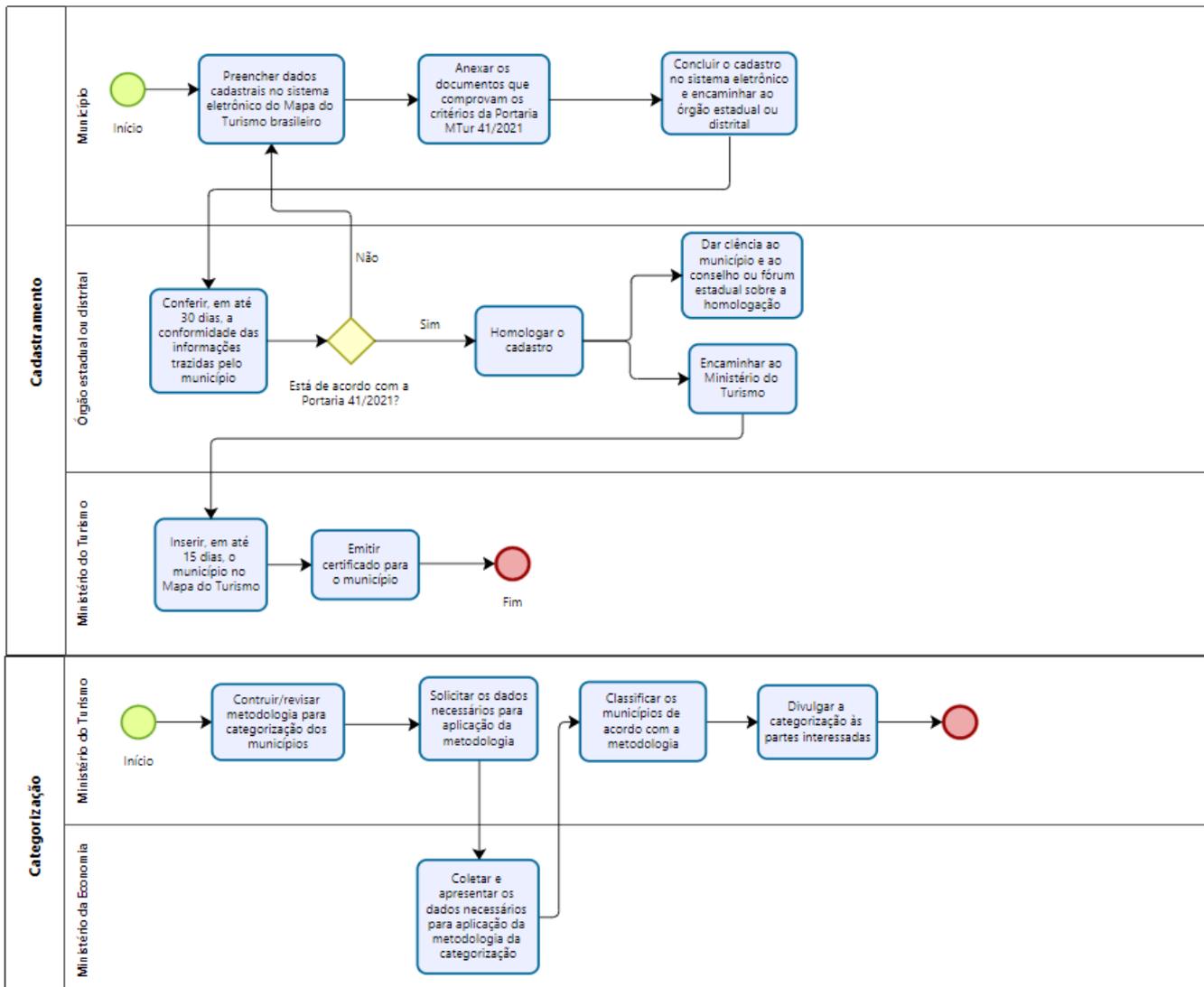
c) atualize em até 90 dias as informações da base de dados que compõem a categorização dos municípios; e

d) adote processo formal de atualização periódica da categorização, com vistas a refletir a realidade da economia do turismo dos municípios.

122.3 Fazer constar, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações e determinações contidas na presente proposta;

122.4 Encaminhar cópia do presente relatório e do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Turismo, à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal (CDR), à Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados; e ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), informando-lhes que o seu conteúdo pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos e que o inteiro teor da deliberação, incluindo o relatório e o voto, pode ser obtido no dia seguinte ao de sua oficialização.

Apêndice I: Fluxograma dos macroprocessos de categorização de municípios e de inclusão deles no Mapa de Turismo Brasileiro.



Fonte: elaboração própria com base em entrevistas e em análises da Portaria Mtur 39/2017 e da Portaria Mtur 41/2021.

Apêndice II: Marco Regulatório – Política Nacional de Turismo (PNT)

Norma	Ementa
Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008.	Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, dentre outras providências.
Lei 14.002, de 22 de maio de 2020	autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur);
Decreto 7.381, de 2 de dezembro de 2010	Regulamenta a Política Nacional de Turismo
Decreto 9.797, de 14 de maio de 2019.	Aprova no Plano Nacional de Turismo 2018-2022.
Portaria MTur 41, de 24 de novembro de 2021	Consolida e atualiza as normas sobre o Programa de Regionalização do Turismo, a Categorização dos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro e o Mapa do Turismo Brasileiro, além de estabelecer os critérios, as orientações, os compromissos, os procedimentos e os prazos para a composição deste.
Portaria MTur 39, de 10 de março de 2017.	Estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos, para execução de projetos e atividades integrantes do Programa Turismo e respectivas Ações Orçamentárias, e dá outras providências.
Plano Nacional de Turismo 2018-2022	Estabelece diretrizes e estratégias para a implementação da Política Nacional de Turismo no período de 2018-2022.
Portaria MTur 666, de 25/9/2020	Aprova as normas gerais e critérios de aplicação dos recursos do Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR, em operações de financiamento.
Portaria MTur 4, de 21 de janeiro de 2022.	Altera a Portaria MTur 41/2021.
Portaria MTur 12, de 23 de fevereiro de 2022	Altera a Portaria MTur 41/2021.

Apêndice III: Recursos orçamentários – Turismo (Fonte: Siop)
Dotação Inicial (Em R\$)

Unidade	2020	VV*	2021	VV*
1 - Ministério do Turismo	834.915.377,00	14%	256.289.363,00	60%
1.1 MTur Aplicação Direta	93.639.061,00	2%	42.916.438,00	10%
1.2 MTur TV	741.276.316,00	12%	213.372.925,00	50%
<i>1.2.1 MTur TV Emendas Individuais</i>	<i>107.991.312,00</i>	<i>2%</i>	<i>83.615.627,00</i>	<i>19%</i>
<i>1.2.2 MTur TV Emenda RP-9</i>	<i>523.131.204,00</i>	<i>9%</i>	<i>0,00</i>	<i>0%</i>
<i>1.2.3 MTur TV Outras</i>	<i>110.153.800,00</i>	<i>2%</i>	<i>129.757.298,00</i>	<i>30%</i>
2 - Fungetur	5.032.311.767,00	85%	55.579.424,00	13%
3 - Embratur	79.385.000,00	1%	118.594.006,00	28%
Total PNT (1+2+3)	5.946.612.144,00	100%	430.462.793,00	100%

Empenho (Em R\$)

Unidade	2020	VV*	2021	VV*
1 - Ministério do Turismo	827.898.868,23	14%	254.286.791,00	73%
1.1 MTur Aplicação Direta	90.758.622,00	2%	42.202.220,00	12%
1.2 MTur TV	737.140.246,23	13%	212.084.571,00	61%
<i>1.2.1 MTur TV Emendas Individuais</i>	<i>104.034.474,00</i>	<i>2%</i>	<i>82.379.626,00</i>	<i>24%</i>
<i>1.2.2 MTur TV Emenda RP-9</i>	<i>523.102.091,23</i>	<i>9%</i>	<i>0,00</i>	<i>0%</i>
<i>1.2.3 MTur TV Outras</i>	<i>110.003.681,00</i>	<i>2%</i>	<i>129.704.945,00</i>	<i>37%</i>
2 - Fungetur	5.032.311.767,00	85%	55.579.424,00	16%
3 - Embratur	29.187.000,00	0%	39.699.640,00	11%
Total PNT (1+2+3)	5.889.397.635,23	100%	349.565.855,00	100%

Liquidação (Em R\$)

Unidade	2020	VV*	2021	VV*
1 - Ministério do Turismo	13.152.536,00	0,3%	11.462.610,00	22%
1.1 MTur Aplicação Direta	9.967.038,00	0,2%	11.357.605,00	22%
1.2 MTur TV	3.185.498,00	0,1%	105.005,00	0%
<i>1.2.1 MTur TV Emendas Individuais</i>	<i>230.498,00</i>	<i>0,0%</i>	<i>100.000,00</i>	<i>0%</i>
<i>1.2.2 MTur TV Emenda RP-9</i>	<i>0,00</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,00</i>	<i>0%</i>
<i>1.2.3 MTur TV Outras</i>	<i>2.955.000,00</i>	<i>0,1%</i>	<i>5.005,00</i>	<i>0%</i>
2 - Fungetur	5.032.311.767,00	99%	0,00	0%
3 - Embratur	29.187.000,00	1%	39.699.640,00	78%
Total PNT (1+2+3)	5.074.651.303,00	100%	51.162.250,00	100%

* VV – Variação Vertical

Apêndice IV – Análise Subquestão 1.1

Foi definida a lógica de intervenção para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Turismo (PNT) relacionados ao propósito de contribuir para a redução das desigualdades regionais?

Principais documentos de planejamento em nível estratégico/tático do MTur

Os principais instrumentos de planejamento estratégico e tático vigentes no MTur são o Plano Estratégico Institucional 2020-2023 (PEI), o Plano Plurianual (PPA 2020-2023) e o Plano Nacional de Turismo 2018-2022.

O PPA 2020-2023 foi instituído pela Lei 13.971, de 27 de dezembro de 2019, a qual, no art. 22, estabeleceu que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deveriam alinhar seus planejamentos estratégicos aos programas, objetivos e metas definidos no PPA, a fim de fortalecer a integração entre as estratégias setoriais e globais do governo federal.

Para atender a essa orientação, o MTur elaborou seu PEI 2020-2023 conforme as regras estabelecidas na Instrução Normativa 24, de 18 de março de 2020, do Ministério da Economia.

O Plano Nacional de Turismo atualmente em vigor é anterior a estes dois instrumentos, sua vigência abrange o período de 2018-2022.

Análise dos instrumentos de planejamento em nível estratégico/tático do MTur.

Compulsando o PEI/MTur 2020-2023 (peça 57), verificou-se que não constam dele orientações ou diretrizes para o cumprimento dos objetivos da Política de Turismo que visam a contribuir para a redução das desigualdades regionais, grafados nos incisos II e IV do art. 5º da Lei 11.771/2008.

As ações e projetos previstos no PPA 2020-2023 também não fazem referência explícita à intenção de contribuir para a operacionalização dos objetivos acima referidos.

O programa “A Hora do Turismo”, identificado no PPA 2020-2023 com o código 2223, em sua versão original, anterior ao período da pandemia da Covid 19, tinha como objetivo geral “Promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável do turismo brasileiro” e como meta desse objetivo “ampliar em 20,0% os empregos formais no setor de turismo” (peça 62, p. 2), mantendo o mesmo objetivo no período pós pandêmico, mas com alteração da meta do objetivo que passou a ser “restabelecer os empregos formais no setor de turismo ao nível pré-pandemia” (peça 58, p. 2).

Para o alcance da meta geral, são definidas metas intermediárias, que indicam o cumprimento da meta geral ao longo dos quatro anos de vigência do PPA, que, no caso do Programa a Hora do Turismo foram as seguintes: a) estruturação dos destinos turísticos; b) apoio a projetos de infraestrutura turística; c) fomento e ampliação do acesso ao crédito; d) promoção e divulgação do Turismo; e) aumento do fluxo turístico dos destinos; f) oportunizar ofertas de vagas para qualificação no turismo; g) promoção de parcerias e concessões para o desenvolvimento de destinos turísticos; h) ampliação da proteção do turista; e i) fortalecimento do Sistema Nacional do Turismo e da gestão descentralizada do Turismo (peça 58).

O detalhamento das metas do PPA 2020-2023 por regiões territoriais do Brasil, em alguns aspectos, revela maior atenção às regiões mais desenvolvidas social e economicamente. Por exemplo, a meta global do programa “A Hora do Turismo” referente ao restabelecimento dos empregos formais no setor de turismo, conforme dados atualizados do ano 2022, pretende elevar o

número de empregos nas regiões Sudeste e Sul em quantidade bem superior às outras regiões, como demonstrado na tabela abaixo.

Regionalização da Meta por região	Meta até 2023
Centro-Oeste	176.000
Nordeste	360.000
Norte	77.000
Sudeste	1.143.000
Sul	347.000

Fonte: Relatório de Resultados Intermediários do PPA 2020-2023 – Ano 2022 (peça 58, p. 2).

Apesar de, numericamente, o quantitativo de empregos estimados para a região Nordeste ser um pouco superior ao da Região Sul, considerando-se a população das duas regiões, cerca de 30 milhões no Sul (um emprego para cada 86 habitantes) e 53 milhões no Nordeste (um emprego para cada 147 habitantes), nota-se que há uma disparidade no tratamento entre as duas regiões.

Quanto à meta intermediária “Realização de obras para estruturar o turismo no Brasil”, de um total de 33 obras previstas no PPA 2020-2023, a Região Norte foi contemplada com apenas duas, enquanto para as Regiões Sudeste e Sul foram previstas sete e dez obras, respectivamente (peça 59, p. 1).

Regionalização da Meta por região	Meta até 2023
Centro-Oeste	3
Nordeste	11
Norte	2
Sudeste	7
Sul	10

Fonte: Relatório de Resultados Intermediários do PPA 2020-2023 – Ano 2022 (peça 59, p. 1).

Para a meta “Qualificação de pessoas para o setor de turismo”, planejou-se qualificar 27 mil pessoas até o ano de 2023. As regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste foram as menos favorecidas pela meta (peça 59, p. 1).

Regionalização da Meta por região	Meta até 2023
Centro-Oeste	2.160
Nordeste	5.940
Norte	1.890
Sudeste	9.720
Sul	7.290

Fonte: Relatório de Resultados Intermediários do PPA 2020-2023 – Ano 2022 (peça 59, p. 1).

Em atenção à solicitação de informação feita pela equipe de auditoria (peça 60, p. 4), o órgão ministerial informou que nos exercícios 2020 e 2021 foram qualificadas 41.990 pessoas, sem indicar o quantitativo por região brasileira. Os cursos de qualificação foram oferecidos por meio virtual, em face das limitações decorrentes da pandemia da Covid 19.

A respeito da meta “Promoção de financiamentos a empresas do setor de turismo para a realização de obras, aquisição de bens e capital de giro”, com recursos do Fungetur, o quantitativo de operações estimado para as regiões Sul e Sudeste também superou o das demais regiões.

Regionalização da Meta por região	Meta até 2023
Centro-Oeste	771
Nordeste	1.502
Norte	193
Sudeste	2.202

Regionalização da Meta por região	Meta até 2023
Sul	5.161

Fonte: Relatório de Resultados Intermediários do PPA 2020-2023 – Ano 2022(peça 59, p. 2).

A meta intitulada “Aperfeiçoamento do mapeamento territorial”, a qual pretende, até o ano 2023, ter 60% dos municípios brasileiros cadastrados no Mapa do Turismo, também privilegia municípios das regiões Sul e Sudeste.

Regionalização da Meta por região	Meta até 2023
Centro-Oeste	4,61
Nordeste	13,45
Norte	4,05
Sudeste	21,43
Sul	16,46

Fonte: Relatório de Resultados Intermediários do PPA 2020-2023 – Ano 2022(peça 59, p. 2-3).

Por meio de reunião realizadas com membro do MTur, ocorrida no dia 9/9/2022 (Extrato de Reunião à peça 63, p. 1), foi informado que:

“as metas do PPA não tratam diretamente de redução de desigualdade regional, mas que o aumento de turistas e de receita pode ter impacto positivo sobre o desenvolvimento, pois o cumprimento das metas e a execução de projetos ajuda a reduzir as desigualdades regionais”.

Também por meio de reunião ocorrida no dia 5/5/2002 (Extrato de Reunião à peça 64, p. 2), gestor do MTur reconheceu que o PRT obteve bons avanços nos aspectos da governança, da participação e da estruturação da política descentralizada, precisando também avançar no aspecto da inclusão com vistas a auxiliar na redução das desigualdades regionais.

Sobre o Plano Nacional de Turismo, a partir do PPA 2020-2023, ele deixou de ser a referência direta para a execução da Política de Turismo, pois o PPA passou a guardar relação com o planejamento estratégico do órgão.

De toda sorte, cumpre destacar que o Plano Nacional de Turismo 2018-2022 (peça 61, p. 55) estabeleceu como estratégia para o desenvolvimento do turismo nacional as seguintes diretrizes: fortalecimento da regionalização; melhoria da qualidade e competitividade; incentivo à inovação; e promoção da sustentabilidade.

Não consta do detalhamento das estratégias referência ao desenvolvimento de ações para a operacionalização dos objetivos da Política de Turismo que têm por finalidade contribuir para reduzir as desigualdades regionais, embora, tenha sido nele reconhecida a importância do turismo para essa finalidade, conforme enxertos abaixo destacados:

O turismo será cada vez mais importante no contexto da economia nacional, à medida em que conseguir avançar nos objetivos da Política Nacional de Turismo: contribuir para a redução das desigualdades sociais e econômicas regionais, promover a inclusão pelo crescimento da oferta e melhorar a distribuição de renda.

Resumo da análise

Documento	Instrumento normativo	Há orientação/diretriz a respeito da redução das desigualdades regionais?	Evidências
Plano Plurianual 2020-2023	Lei 13.971/2019	Não há no PPA 2020-2023 ações/programas que façam referências ao desenvolvimento de ações que tenham por objetivo contribuir para a redução de desigualdades regionais; Exceto quanto à consideração de que a atividade turística pode auxiliar no cumprimento do ODS para “Erradicação da pobreza”, não foram previstos critérios/diretrizes/orientações diferenciados para as regiões menos desenvolvidas do país (Norte e Nordeste).	Espelho do Programa 2223 do PPA (peça 62, p. 1) Ofício de Requisição 03-89/2022 (peça 53). Extrato de reunião do dia 9/9/2022 (peça 63).
Plano Nacional de Turismo 2018-2022	Decreto 9.797/2019	O Plano Nacional de Turismo 2018-2022 reconheceu a importância da atividade turística para a redução das desigualdades regionais, porém, não estabeleceu diretrizes ou orientações acerca de como operacionalizar a questão. Além disso, perdeu força como instrumento de planejamento frente ao PEI e PPA.	Plano Nacional de Turismo 2020-2023 (peça 61, p. 55). Ofício de Requisição 03-89/2022 (peça 53). Extrato de reunião do dia 5/9/2022 (peça 64, p. 2)
Plano Estratégico Institucional do MTur 2020-2023	Documento Interno	Não foram verificadas orientações/diretrizes específicas para redução de desigualdades regionais no PEI/MTur 2020-2023; nem critérios/diretrizes/orientações diferenciados para as regiões menos desenvolvidas do país (Norte e Nordeste).	PEI – 2020-2023 (peça 57). Ofício de Requisição 03-89/2022 (peça 53) Extrato de reunião dos dias 5/9/2022 e 9/9/2022 (peças 63 e 64).

Principais programas/ações/atividades do Ministério do Turismo para execução da Política Nacional de Turismo

Os principais instrumentos em curso no MTur para execução de sua Política de Turismo são os Programas de Regionalização do Turismo (PRT), Investe Turismo e a Política Nacional de Qualificação no Turismo (PNQT).

Programa de Regionalização do Turismo / Mapa do Turismo

O PRT foi instituído pela Portaria MTur 105/2013 e ratificado pela Portaria MTur 41/2021 e tem como objetivo geral apoiar a gestão, estruturação e promoção do turismo no Brasil, de forma regionalizada e descentralizada.

Esse programa propõe como uma das diretrizes da gestão descentralizada a redução das desigualdades regionais, mas não aprofundou acerca da questão (peça 65, p. 11).

O principal instrumento do PRT é o Mapa do Turismo Brasileiro, o qual define o recorte territorial que deverá ser priorizado pelo Ministério quando da distribuição de seus recursos orçamentários e elaboração de políticas de turismo mais apropriadas para cada município e região.

Pelo menos 90% dos recursos orçamentários do Ministério do Turismo repassados a Estados e Municípios por meio de transferências voluntárias devem contemplar municípios constantes do Mapa do Turismo.

Os municípios do Mapa do Turismo Brasileiro são categorizados conforme o desempenho

de suas economias de Turismo, medido a partir do quantitativo de estabelecimentos de hospedagem existentes, empregos e impostos por eles gerados e visitas de turistas nacionais e estrangeiros.

Importa também registrar que a própria capacidade administrativa do município pode constituir impedimento para o ingresso dele no Mapa do Turismo, pois para isso precisa comprovar a existência de órgão ou entidade municipal responsável pela pasta de Turismo; dotação orçamentária destinada ao turismo; pelo menos um prestador de serviços turísticos cadastrado no Ministério do Turismo; conselho ou fórum municipal de Turismo ativo; e apresentar termo de compromisso aderindo ao Programa de Regionalização do Turismo.

Assim, apesar de o PRT ter promovido a categorização dos municípios, com vistas a incentivar o desenvolvimento de projetos e ações relacionados às necessidades específicas de cada território; de propor a capacitação de pessoas com objetivos direcionados; de defender a realização de investimentos e desenvolvimento de infraestrutura necessárias ao desenvolvimento de cada município e região, não existem efetivas ações no âmbito do Programa voltadas para a operacionalização dos objetivos da Política Nacional de Turismo que intentam contribuir para a redução de desigualdades regionais.

Programa Investe Turismo

Quanto ao Programa Investe Turismo, pelo disposto na cartilha (peça 66, p. 12), tem como objetivo geral promover a convergência de ações e investimentos para acelerar o desenvolvimento, gerar empregos e aumentar a qualidade e competitividade de 30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil.

O programa foi realizado em parceria com o Sebrae e a Embratur e beneficiou 158 municípios, agrupados em trinta rotas turísticas, todos eles integrantes do Mapa do Turismo Brasileiro e com destinos já conhecidos e divulgados pelo MTur.

Não consta das disposições do programa qualquer menção aos propósitos da Política Nacional de Turismo para a redução de desigualdades regionais (peça 66).

Interessa informar que este Tribunal também desenvolveu recentemente Auditoria Integrada (Conformidade e Operacional) nos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), contida no TC 002.138/2022-0, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, onde foi registrada participação do MTur em eventos de divulgação das linhas de financiamento do FNE, ocorridos no ano de 2019 (Evento “Investe Turismo”), nos Estados da Bahia, Piauí, Pernambuco e Maranhão.

A referida auditoria indagou ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB) acerca de medidas por ele adotadas para operacionalização da prioridade 3.6 das Diretrizes e Prioridades do FNE (Nordeste turístico), estabelecidas pelo Condel/Sudene em 2020 e 2021, com destaque para a prioridade espacial estabelecida conforme Programa do Ministério do Turismo denominado Investe Turismo - 30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil.

Da análise das ações elencadas pelo BNB para a operacionalização da Prioridade 3.6 - Nordeste turístico, a equipe de auditoria nos Fundos Constitucionais (TC 002.138/2022-0), concluiu que, exceto em relação às capitais estaduais, as aplicações do FNE nos exercícios de 2020 e 2021 não possibilitam um aumento no percentual de recursos destinados aos municípios localizados nas Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil, considerando-se os dados do exercício de 2019.

Em relação às contratações no setor de turismo para operações de crédito enquadradas como investimentos, a equipe de auditoria destacou que houve um acréscimo no percentual de recursos destinados aos municípios prioritários no exercício de 2020 (52%), em comparação com o

exercício de 2019 (49%). Tal acréscimo, no entanto, foi seguido por uma redução no exercício de 2021, quando apenas 42% dos recursos foram destinados a contratações em municípios integrantes das Rotas Turísticas Estratégicas na área de atuação da Sudene, com exceção das capitais estaduais.

Política Nacional de Qualificação no Turismo (PNQT)

A Política Nacional de Qualificação no Turismo (PNQT), disposta no documento juntado à peça 19, assim como os outros instrumentos já referido acima, vê o turismo como meio de contribuição para redução de desigualdades regionais, mas não estabeleceu ações voltadas exclusivamente para essa finalidade, e nem definiu indicadores de avaliação e monitoramento para aferir o grau de beneficiamento das ações de qualificação oferecidas pelo Ministério pelas regiões menos favorecidas.

Fundo Geral do Turismo (Fungetur)

Há também o Fundo Geral de Turismo (Fungetur), vinculado ao MTur, cujos recursos representam crédito para investimento acessível a empreendedores do setor turístico, porém não foi identificado em seus normativos a existência de linhas de créditos especiais para empresas situadas em regiões em condições de desvantagem social e econômica.

Cabe destacar que, apesar de a política executada por meio do Fungetur ser de natureza creditícia, haveria instrumentos hábeis a tratar as diferenças de ordem regional, a exemplo do que ocorre nos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF). Por exemplo, para incentivar determinadas microrregiões, os FCFs preveem o Fator de Localização (FL) como componente da taxa de juros. O FL se caracteriza por um valor mais reduzido para financiamento de empreendimentos localizados em municípios considerados prioritários pelos respectivos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento Regional.

Acerca dessa questão, em reunião realizada com gestores do MTur no dia 15/9/2022 (Extrato à peça 67), um deles informou que o Fungetur tem dificuldades em escoar seus recursos para as regiões no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, por não ter taxas financiamentos compatíveis com as oferecidas pelos fundos constitucionais de financiamento (FNE, FNO e FCO), que são subsidiadas pelo Governo Federal (peça 67, p. 2).

Além disso, justificou que o Fungetur é uma linha de crédito que concorre com outras existentes no mercado, portanto, precisa oferecer alguma vantagem (*spread*) para que o agente financeiro tenha interesse em operá-la.

Assim, ponderou que, possivelmente, o Fungetur, com as características atuais, talvez, não seja o instrumento ideal para auxiliar no combate às desigualdades regionais, inclusive, em razão do reduzido volume de recursos que, normalmente, compõe seu orçamento.

Em face das considerações destacadas, os gestores admitiram a possibilidade de estudar alternativas sobre como o Fungetur poderá contribuir para a redução das desigualdades regionais.

Adicionalmente, cumpre ainda registrar que, por meio do Ofício de requisição 1-89/2022-TCU/SecexDesenvolvimento, de 13/5/2022 (peça 5), solicitou-se ao MTur que descrevesse as ações, projetos e atividades desenvolvidas pelo órgão contendo alguma relação com os objetivos previstos no art. 5º, incisos II e IV, da Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Política Nacional do Turismo). Em resposta, foram enviados os documentos acostados às peças 8 a 49, mas nenhum deles oferece resposta capaz de atender ao questionamento feito, o que também não esclarecido durante as entrevistas feitas de forma virtual conforme já referido em parágrafos anteriores.

Por fim, registra-se que o montante de recursos transferidos pelo MTur mediante transferências voluntárias nos anos 2018 a 2022, segundo informações do Departamento de

Infraestrutura Turística do MTur (peça 24), foi de 2,8 bilhões de reais. A região Nordeste foi a principal beneficiária desses valores, pois recebeu R\$ 1.001.695.180,99. Nada obstante isso, vale enfatizar que não foram identificados nos documentos de planejamento do MTur orientação para a utilização de qualquer desse valor em favor da redução das desigualdades regionais. Também não foi verificado qualquer critério diferenciado para as regiões menos desenvolvidas na Portaria Mtur 39/2017, que estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos para execução de projetos e atividades integrantes do Programa Turismo.

Outras linhas de atuação do MTur

O MTur também prestou informações a respeito de outros programas, ações e projetos: Programa Orla; e “Projeto Brasil, essa é a nossa praia” (peças 108 e 109, p. 3-6). Porém, não se constatou em tais linhas de atuação do Ministério qualquer lógica que concorresse para o combate às desigualdades regionais.

Resumo da análise:

Documento	Instrumento Normativo	Há critério/orientação/diretriz visando à redução das desigualdades regionais?	Evidências
Programa de Regionalização do Turismo (PRT) - Geral	Portaria MTur 41/2021	Embora tenham sido definidos alguns objetivos para o Programa que comportariam o desenvolvimento de ações com finalidades de contribuir para a redução das desigualdades regionais (ver itens 24 da instrução), não há no corpo do documento que dispõe sobre o PRT orientações claras a respeito da questão.	Cartilha (peça 65) Portaria MTur 41/2021 Extrato de reunião do dia 5/9/2022 (peça 64, p. 2)
PRT – Mapa do Turismo	Portaria MTur 41/2021	A Portaria MTur 41/2020, no tocante ao Mapa do Turismo, não prevê intervenções intencionalmente direcionadas para a redução de desigualdades regionais.	Cartilha (peça 65) Portaria MTur 41/2021 Extrato de reunião do dia 5/9/2022 (peça 64, p. 2)
Fungetur	Portaria MTur 666/2020	Não foi previsto, na Portaria MTur 666/2020, criação de linhas créditos ou orientação para atender os objetivos da Política Nacional de Turismo para redução de desigualdades regionais.	Portaria MTur 666/2020 Extrato de reunião do dia 15/9/2022 (peça 67)
Transferências Voluntárias	Portaria MTur 39/2017	O normativo que regulamenta as transferências voluntárias no MTur não dispõe, de forma direta ou indireta, sobre condições que possam contribuir para redução de desigualdades regionais.	Portaria MTur 39/2017
Investe Turismo	- Cartilha do Programa	Não consta das disposições do programa qualquer menção aos propósitos da Política Nacional de Turismo para a redução de desigualdades regionais.	Cartilha (peça 66) Extrato de reunião do dia 16/9/2022 (peça 81)

Conclusão

O Ministério do Turismo não definiu lógica de intervenção para operacionalizar os objetivos da PNT que visam a contribuir para a redução das desigualdades econômicas e sociais de ordem regional.

Apêndice V - Análise da Subquestão 1.2

O Ministério do Turismo possui articulação com o Ministério do Desenvolvimento Regional e/ou Entes Federativos em suas ações?

Principais documentos de planejamento estratégicos/táticos do MTur

Conforme já foi mencionado na subquestão 1.1, os principais instrumentos de planejamento estratégico e tático vigentes no MTur são o Plano Estratégico Institucional (PEI - 2020-2023), o Plano Plurianual (PPA 2020-2023) e o Plano Nacional de Turismo 2018-2022.

Preliminarmente, cumpre registrar que compete ao MTur, por força do disposto no art. 11 da Lei 11.771/2008 c/c art. 7 do Decreto 7.381/2010, promover a convergência e a compatibilização na execução da Política Nacional de Turismo com as demais políticas setoriais federais por meio do Comitê Interministerial de Facilitação Turística (Cifat).

Nessa direção, o MTur estabeleceu como um dos objetivos do PEI 2020-2023 fortalecer e ampliar o relacionamento interinstitucional, a fim de convergir políticas e ações para a ampliação de esforços e otimização de recursos técnicos e financeiros (peça 57, p. 14).

No processo de elaboração do planejamento estratégico do órgão, no ano de 2019, foram identificadas algumas situações que podem dificultar a operacionalização da articulação pretendida pelo MTur, como: a) divergências político-partidárias entre os entes da federação; b) ausência de base política no Congresso Nacional comprometida com o tema Turismo, bem como de projetos e/ou de emendas parlamentares dispostos sobre Turismo; c) demandas do Congresso Nacional desalinhadas com as políticas do MTur; d) falta de estruturas formais para o turismo nos poderes locais, situação agravada pela troca constante de gestão, em razão de instabilidade política; e) baixa articulação entre os Ministérios; e f) ingerência política externa no MTur (peça 40, p. 9-12).

O objetivo previsto no PEI, supramencionado, evidencia que o MTur, em nível estratégico e tático, tem interesse na articulação com outros órgãos/entidades para promover a intersetorialidade de sua política de turismo.

O PPA 2020-2023 também reconheceu a necessidade de uma articulação federativa em relação às políticas e ações para o setor de turismo, porquanto envolvem atividades realizadas de modo bastante regionalizado, não prescindindo, portanto, da participação direta de Estados e Municípios (peça 62, p. 1)

Além disso, por serem atividades de caráter transversal, o PPA 2020-2023 previu articulação com órgãos responsáveis pelo desenvolvimento de ações na área de Infraestrutura (transporte e saneamento), Educação (qualificação profissional), Justiça (segurança pública e defesa do consumidor), Economia (trabalho, geração de divisas, uso de patrimônio da União), Relações Exteriores (política de visto), Meio Ambiente (parque e unidades de conservação), dentre outros (peça 62, p. 1).

O Plano Nacional de Turismo 2018-2022, da mesma forma, reconheceu a necessidade de formação de redes para a gestão do Turismo, envolvendo diversos órgãos e esferas político-administrativas da federação (peça 61, p. 7, 65, 68, 70, 71, 124, 132).

Resumo da análise

Documento	Instrumento normativo	Há orientação/diretriz a respeito da redução das desigualdades regionais?	Evidências
Plano Plurianual 2020-2023	Lei 13.971/2019	Articulação federativa mediante a gestão descentralizada do turismo e com outros órgãos em nível federal.	PPA 2020-2023 (peça 62, p. 1)
Plano Nacional de Turismo 2018-2022	Decreto 9.797/2019	O Plano Nacional de Turismo faz referências genéricas e esparsas acerca da necessidade de articulação com órgãos e entidades das diversas esferas federativas e do setor privado para a execução da política de turismo.	Plano Nacional de Turismo (peça 61).
Plano Estratégico Institucional do MTur 2020-2023	Documento Interno	O PEI definiu como um dos objetivos fortalecer e ampliar o relacionamento interinstitucional, a fim de convergir políticas e ações para a ampliação de esforços e otimização de recursos técnicos e financeiros	Plano Estratégico (peça 57, p. 14)

Principais ações/atividades/fóruns do MTur relacionados interessados na articulação intersetorial e com as unidades da federação.

Articulação com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)

Para identificar possíveis contribuições do MTur para a redução das desigualdades regionais por meio da prática do Turismo, a equipe de auditoria solicitou ao referido órgão ministerial informações sobre ações de articulação com o MDR e com os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), ofício anexado à peça 52.

O MTur atendeu à solicitação da equipe de auditoria mediante o Ofício 677/2022/GSNAIC (peça 70), contudo, não apresentou qualquer evidência de articulação com o MDR para o fim questionado.

Diante disso, a indagação foi reiterada mediante ofício de requisição acostado à peça 55, onde se solicitou ao MTur que respondesse de forma objetiva se havia ou não instância de articulação entre ele e o MDR, em especial com a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, com o intuito de operacionalizar os objetivos da Política Nacional de Turismo relacionados à redução das desigualdades regionais.

Mediante o Ofício 101/2022/CGCRED/DAINV (peça 68, p. 3-4), a Coordenação-Geral de Apoio ao Crédito, unidade da estrutura da Secretaria Nacional de Atração de Investimentos, Parcerias e Concessões, respondeu não haver tal interlocução.

Por duas vezes, a equipe de auditoria também indagou ao MTur a respeito de articulação com os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), ofícios acostados às peças 52 e 55.

Na primeira oportunidade, a resposta do Ministério foi vaga e não elucidou a questão (Ofício 677/2022/GSNAIC à peça 67), o que levou a equipe de auditoria novamente a indagar ao MTur se ele mantinha alguma instância de articulação com o MDR envolvendo tratativas com a Sudene, Sudeco e Sudam a fim de introduzir o turismo como meio de contribuição para redução de desigualdades, bem como Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) e a Superintendência de Desenvolvimento do Norte (Sudam) para a inserção de prioridades relativas às

Rotas Turísticas Estratégicas nas Diretrizes e Prioridades para a aplicação dos recursos do FCO e FNO (peça 55).

O Ministério, por intermédio dos Ofício 101/2022/CGCRED/DAINV, já mencionado, afirmou que não existem instâncias para os fins que lhe foram indagados (peça 68).

Mais especificamente, com relação à prioridade do FNE “Nordeste Turístico”, que inclui o programa Investe Turismo - 30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil (peça 55), a equipe de auditoria inquiriu se o MTur havia participado das decisões que culminaram no estabelecimento da referida prioridade estipulada pelo Condel/Sudene. O MTur, por meio do Ofício 1804/2022/GSNDTur/SNDTur, da Secretaria Nacional de Desenvolvimento e Competitividade do Turismo (peça 69) e do Ofício 101/2022/CGCRED/DAINV (peça 68), afirmou não ter tomado parte nas referidas tratativas.

Nos Ofícios 1804/2022/GSNDTur/SNDTur e 2536/2022/GSNDTur/SNDTur (peças 69, p. 2, 108, p. 1, e 109, p. 1), o MTur também esclareceu que o programa Investe Turismo contou com ações e articulações de diferentes coordenações da SNAIC e da SNDTur, da Embratur e do Sebrae, a fim de convergir ações e investimentos para acelerar o desenvolvimento, gerar empregos e aumentar a qualidade e competitividade nas trinta rotas turísticas que compõem o programa, e destacou que os recursos para o projeto foram aportados pelo Sebrae.

Por fim, nos Ofícios 2536/2022/GSNDTur/SNDTur e 328/2022/CGTR/DIMEC/SNDTur (peças 108, p. 1, e 109, p. 3-4), o MTur tratou do Programa Orla, iniciativa do Governo Federal, coordenada pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União do Ministério da Economia (SPU/ME), o MDR, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o MTur, que busca harmonizar as políticas ambiental, urbana, patrimonial e do turismo no cuidado com os espaços litorâneos, para que cumpram a sua função socioambiental e econômica. Ademais, o Ministério referiu o “Projeto Brasil, essa é a nossa praia”, uma das entregas do Programa Orla, é fruto de parceria entre o Departamento de Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DETUR/UFRN) e o MTur, mediante o Termo de Execução Descentralizada (TED) 2/2019, com o fim de orientar destinos turísticos sobre a adoção de ações de gestão responsável, incentivando boas práticas em sustentabilidade por gestores públicos, comunidade local e turistas.

Em que pese sejam iniciativas articuladas, tais linhas de atuação ainda se mostram em seus estágios iniciais, de baixa relevância, envolvendo poucos entes subnacionais (nove municípios no “Projeto Brasil, essa é a nossa praia”), bem como poucos recursos do MTur.

Comitê Interministerial de Facilitação Turística (Cifat)

O Cifat foi instituído pelo art. 11 da Lei 11.771/2008 c/c art. o 7º do Decreto 7.381/2010, e tem como uma das finalidades compatibilizar a execução da Política Nacional de Turismo e da consecução das metas do PNT **com as demais políticas públicas**, de forma que os planos, programas e projetos das diversas áreas do Governo Federal possam incentivar, dentre outras questões, a **política de crédito e financiamento ao setor**.

Pelas disposições do Decreto 7.381/2010, além do Ministério do Turismo, mais catorze ministérios e duas Secretarias da Presidência da República são parte do Comitê.

Por meio de ofício de requisição (peça 53), a equipe de auditoria solicitou ao MTur que apresentasse as atas de reunião realizadas nos últimos quatro anos (de 2019 a 2022); informações sobre a atual composição do comitê; descrição dos planos de trabalho; principais ações adotadas; definição de responsabilidades; periodicidade das reuniões; e as atribuições dos integrantes do colegiado.

A resposta oferecida através do Ofício 150/2022/CGMAP/SGE/GSE, de 13 de julho de 2022 (peça 71, p. 7), indicou um *link* para consulta das informações solicitadas na internet. Entretanto, a busca, a partir do *link* informado, revelou que a página não existia (peças 72 e 73). A pesquisa no site do MTur, seguindo as diretrizes indicadas no *link*, constatou-se que ele remete ao conteúdo do art. 7º do Decreto 7.381/2010, que dispõe sobre a composição do Cifat (peça 74).

Durante reunião realizada com membros do MTur no dia 16/9/2022 (extrato de reunião à peça 81), a equipe de auditoria pediu nova confirmação a respeito do efetivo funcionamento do Cifat. Na ocasião, os participantes demonstraram não ter clareza da questão, mas enviaram, posteriormente, através de e-mail (peça 82), algumas informações, as quais, em parte, já eram do conhecimento da equipe de auditoria. Delas, cabe destacar a Portaria MTur 128, publicada em 28 de julho de 2011 (peça 83), que instituiu o Comitê e designou seus membros titulares e suplentes.

A portaria atribuiu ao Cifat o compromisso de auxiliar na articulação com diferentes ações públicas que têm por objetivo a redução das disparidades sociais econômicas (peça 83).

Além disso, foi encaminhado laudo contendo transcrição de áudio a respeito de Audiência Pública com membros do Cifat, realizada no dia 13/4/2022, na qual se tratou de questões gerais a respeito de turismo, não tendo sido mencionado proposta de articulação com esses entes a fim de operacionalizar os objetivos da Política de Turismo compromissados com a redução de desigualdades regionais (peça 84).

Diante de todo o exposto, conclui-se que o MTur não conseguiu apresentar evidências suficientes de que o Cifat atua de forma efetiva e constante para o cumprimento da atribuição que lhe foi conferida de contribuir, mediante articulação com outros órgãos da União e demais entidades federativas, para a redução das disparidades sociais econômicas.

Conselho Nacional de Turismo

O Conselho Nacional de Turismo (CNT), conforme disposição do Decreto 6.705, de 19 de dezembro de 2008, é um órgão colegiado e faz parte da estrutura do Sistema Nacional de Turismo. Ele tem como principal atribuição assessorar o Ministro de Estado do Turismo na formulação e na aplicação da Política Nacional de Turismo e planos, programas, projetos e atividades que dela derivam.

Diversos ministérios compõem o referido Conselho, a saber: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério da Economia, Ministério da Infraestrutura, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Relações Exteriores, além do próprio Ministério do Turismo (peça 75).

Associações representantes de segmentos de negócios relacionados ao turismo, Imprensa, entidades de classe também fazem parte do CNT, a exemplo da Associação Brasileira de Agências de Viagens, Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo, Associação Brasileira das Empresas Aéreas, Associação Brasileira da Indústria de Hotéis, Associação Brasileira de Revistas e Jornais, Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo e Associação Brasileira de Bares e Restaurantes, dentre diversas outras (peça 75).

Bancos que operam com capital público, como Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal e Banco da Amazônia S.A também integram o CNT.

O CNT conta ainda com três representantes designados pelo Presidente da República, com entidades do Sistema “S” (Sebrae e Senac), e várias outras entidades (peça 75).

De acordo com o art. 3º, inciso V, da Portaria MTur 55, de 2 de abril de 2009, que instituiu o Regimento Interno do CNT, compete àquele colegiado propor ações que objetivem à democratização das atividades turísticas para a geração de emprego e renda e **a redução das desigualdades regionais**.

Esta atribuição, certamente, credencia o CNT como importante fórum de articulação das políticas públicas setoriais para o ramo de turismo, inclusive, no que toca às ações que visam a contribuir para a redução de desigualdades regionais.

Segundo o § 1º do art. 9º da Portaria MTur 55/2009 as reuniões ordinárias do CNT são trimestrais e devem ocorrer até a primeira quinzena do mês subsequente.

Através do ofício de requisição acostado à peça 53, a equipe de auditoria solicitou ao MTur que apresentasse os normativos que definem as competências e atribuições, composição, responsabilidades e formas de articulação entre o Conselho Nacional de Turismo, os Fóruns/Conselhos Estaduais de Turismo, os Fóruns/Conselhos Municipais de Turismo e as Instâncias de Governança Regional (IGRs).

Em resposta, o MTur indicou *link* para busca das informações na internet (peça 73), conseguindo acessar, em parte, as informações solicitadas (peça 75).

A última Ata de reunião do Conselho constante da internet é de 14 de dezembro de 2021 (peça 78). Não se observou nela referência a assuntos que remetam ao interesse de operacionalizar os objetivos da Política de Turismo que pretendem contribuir para a redução das desigualdades regionais.

Além da ata mencionada acima, as outras duas mais recentes disponibilizadas na internet são de 20 de novembro de 2018 e 28 de novembro de 2014, onde também não se tratou de assunto pertinente ao objeto desta auditoria (peças 76 e 77)

Apesar de a Portaria MTur 55/2009 estabelecer que as reuniões ordinárias do Conselho devem ocorrer com uma periodicidade trimestral, verificou-se, a partir das atas de reunião disponíveis na internet, que as reuniões do CNT não ocorrem com essa periodicidade.

Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional

Cumpra também destacar a figura estratégica central de governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR (artigos 8º a 11 do Decreto 9.810/2019), que é a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPINDR). Essa Câmara é composta, dentre outros membros, por representantes da Casa Civil, do Ministério da Economia, do Ministério do Desenvolvimento Regional e das superintendências de desenvolvimento regional, e tem como uma de suas atribuições “promover a articulação de políticas setoriais, objetivando a convergência de suas ações para o benefício das áreas prioritárias da PNDR”.

No âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), a Controladoria Geral da União e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) realizaram, no Ciclo 2020, avaliação sobre a operacionalização do FNO, FCO e FNE quanto aos seus aspectos de governança, a conformidade de alocação dos recursos e sua sustentabilidade financeira, e a sua efetividade no que se refere ao atingimento dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

A avaliação constatou o incipiente funcionamento da Câmara, o que, segundo o CMAP:

“traz obstáculos para a implementação da PNDR na medida em que esta instância estratégica deve garantir a estruturação e o funcionamento dos demais mecanismos de governança da política, como o SNIDR;

estabelecer prioridades de atuação e buscar a convergência de políticas setoriais em benefício das áreas prioritárias da PNDR” (peça 79, p. 20)

No Relatório CMAP, publicado em julho de 2021, há a seguinte afirmação do MDR (Nota Informativa 7, de 25 de novembro de 2020 – DDRU/SMDRU. Processo no 59000.019832/2020-02) - peça 79, p. 20).

Sem uma governança que produza a convergência da ação governamental no território, os esforços empreendidos podem atuar contribuindo para o aprofundamento da concentração de investimentos em áreas e setores que adensam as desigualdades intra e inter-regionais; podem promover forças antagônicas no território, ou não observar relevantes diferenciações regionais no tocante a elaboração de políticas públicas, impactando negativamente em resultados das políticas e causando mau aproveitamento dos recursos públicos.

Assim, a ausência de atuação efetiva da CPINDR, que é uma estrutura fora do MTur, pode ser elencada como uma das causas da ausência de articulação e sintonia entre a PNDR e a Política Nacional do Turismo.

Resumo da análise:

Atores	Instrumento Normativo	Há articulação efetiva?	Evidências
Articulação com MDR	Lei 11.771/2008 e Decreto 7.381/2010	Não	Ofícios TCU (peças 52 e 55) Ofício 677/2022/GSNAIC (peça 67) Ofício 101/2022/CGCRED/DAINV (peça 68) Ofício 1804/2022/GSNDTur/SNDTur, (peça 69)
Comitê Interministerial de Facilitação Turística (CIFAT)	Lei 11.771/2008 Decreto 7.381/2010 Portaria MTur 128/2011	Não	Ofício 150/2022/CGMAP/SGE/GSE, de 13 de julho de 2022 (peça 71, p. 7) Extrato de reunião do dia 16/9/2022 (peça 81) Extrato audiência pública Cifat (peça 84)
Conselho Nacional de Turismo (CNT)	Decreto 6.705/2008 Portaria MTur 55/2009	Não	Extrato de reunião do dia 16/9/2022 (peça 81) Extrato de reuniões - peças 76-78
Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPINDR)	Decreto 9.810/2019	Não. A CPINDR não tem atuação efetiva.	Relatório do CMAP (peça 79) Levantamento TCU na PNDR (TC-025.768/2020-4)

Conclusão

Os documentos de planejamento estratégico e táticos do Ministério do Turismo mencionam a necessidade de articulação com Estados e Municípios para promoção da gestão descentralizada e regionalizada do turismo, bem como com outros órgãos da administração federal, sem alusão à finalidade de reduzir desigualdades regionais. Em nível operacional, a despeito de algumas iniciativas de isoladas e de somenos importância, a articulação prevista nos documentos de



planejamento estratégico e tático não foi efetivada.

Apêndice VI – Análise da Subquestão 1.3

Objetivos e metas da ação do MTur foram alcançados (eficácia), no que se refere à redução das desigualdades regionais?

Principais documentos de planejamento em nível estratégico/tático do MTur

Segundo o Ofício 150/2022/CGMAP/SGE/GSE, de 13 de julho de 2022 (peça 71, p. 4-7), em resposta ao Ofício de requisição 3-89/2022-TCU/SecexDesenvolvimento, de 7 de julho de 2022 (peça 53), o Plano Nacional de Turismo 2018-2022 passou por algumas reformulações, a fim de ser ajustado em linha com o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, que deveriam estar em harmonia, mas destoavam quanto à vigência.

As ações do Plano Nacional de Turismo também não foram executadas conforme haviam sido originalmente estabelecidas, vez que o Ministério da Economia, mediante o Manual Técnico do PPA 2020-2023, definiu que as ações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) deveriam corresponder às previstas no planejamento estratégico do ministério, elaborado segundo as diretrizes definidas na Instrução Normativa/Ministério da Economia 24, de 18 de março de 2020.

Assim, o MTur, em meio ao período de execução do Plano Nacional de Turismo existente, dedicou-se à elaboração de seu plano estratégico, pois o monitoramento das ações orçamentárias do órgão seria feito com base no planejamento estratégico e não no que estava disposto no Plano Nacional de Turismo.

Em face disso, a Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE) do MTur esclareceu que o Plano Nacional de Turismo não foi monitorado pelos indicadores estabelecidos na Portaria MTur 175, de 13 de junho de 2019, mas por meio dos resultados intermediários previstos no PPA, que, em verdade, correspondiam às metas globais do plano nacional setorial.

Nesse sentido, compulsando os resultados intermediários do PPA 2020-2023 para o Programa 2223 (A Hora do Turismo) no ano 2021 (peça 59), em que pese não se tenha verificado correlação direta desses com os objetivos da Política Nacional de Turismo referentes à redução das desigualdades regionais, buscou-se analisar a distribuição geográfica para averiguar se as intervenções previstas no PPA têm se dado de forma equitativa, equilibrada, entre as diversas regiões e cidades do país.

O que a análise vai permitir dizer é se o MTur, na execução do Programa 2223 (A Hora do Turismo) tem concorrido para reproduzir desigualdades regionais.

O objetivo geral do programa indicado no PPA busca “1216 - Promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável do turismo brasileiro”, e tem como meta “051C - Restabelecer os empregos formais no setor de turismo ao nível pré-pandemia”.

Para tanto, a equipe buscou levantar dados referentes à execução de cada uma das metas intermediárias e sua distribuição espacial, por região, UF e cidades, neste último caso restringido pela quantidade de dados disponíveis, a seguir relacionadas por meta intermediária:

- a) 051N - Estruturação dos destinos turísticos;
- b) 051O - Apoio a projetos de infraestrutura turística;
- c) 051P - Fomento e ampliação do acesso ao crédito;
- d) 051R - Promoção e Divulgação do Turismo;
- e) 051S - Aumento do fluxo turístico dos destinos;
- f) 051V - Oportunizar ofertas de vagas para qualificação no turismo;

g) 051W - Promoção de Parcerias e concessões para o desenvolvimento de destinos turísticos;

h) 051X - Ampliação da proteção do turista; e

i) 0533 - Fortalecimento do Sistema Nacional do Turismo e da Gestão Descentralizada do Turismo.

30. Ocorre que no monitoramento dos resultados intermediários acima relacionados, até 13/5/2022, não havia dados disponíveis para os exercícios de 2020 e 2021, metade do período do plano plurianual em questão. A exceção é a meta do objetivo (051C - Restabelecer os empregos formais no setor de turismo ao nível pré-pandemia), que se encontrava com 4,48% da meta total para 2020-2023 executada, mas sem discriminação por região, UF ou cidades, a despeito de constar metas regionalizadas no PPA 2020-2023 (peças Siop - monitoramento metas PCPR 2021 - programa 2223).

Por seu turno, os resultados intermediários vinculados ao Programa 2223 são os seguintes (peça 59):

a) 0183 - Realização de obras para estruturar o turismo no Brasil;

b) 0184 - Qualificação de pessoas para setor de turismo;

c) 0185 - Promoção dos destinos e qualificação dos serviços turísticos;

d) 0369 - Promoção de financiamentos a empresas do setor de turismo para a realização de obras, aquisição de bens e capital de giro; e

e) 0370 - Aperfeiçoamento do mapeamento territorial.

Destaca-se que, de acordo com o Manual Técnico do PPA - MTPPA 2020-2023, Resultado Intermediário (RI) é um produto (bem ou serviço) ou um resultado da ação governamental, que contribui de forma relevante para o alcance do objetivo ou meta do Programa. Tais resultados representam as escolhas prioritárias dos órgãos e devem ser compatíveis com a sua capacidade operacional e disponibilidades orçamentária e financeira.

Como foram obtidas informações a respeito do estágio de implementação em que se encontram, segue adiante exame pormenorizado dos resultados intermediários, após abordagem às metas regionalizadas do objetivo do Programa 2223 (A Hora do Turismo), *in verbis*:

Meta do Objetivo: 051C - Restabelecer os empregos formais no setor de turismo ao nível pré-pandemia

Região	2020	%	2021	%	2022	%	2023	%
Centro-Oeste	154.636	8,57	157.841	8,53	163.182	8,48	176.000	8,36
Nordeste	318.460	17,64	324.691	17,55	335.076	17,41	360.000	17,10
Norte	72.746	4,03	73.384	3,97	74.448	3,87	77.000	3,66
Sudeste	963.544	53,38	990.462	53,54	1.035.326	53,78	1.143.000	54,30
Sul	293.520	16,26	301.542	16,30	314.912	16,36	347.000	16,48
Nacional	1.804.926	100,00	1.849.941	100,00	1.924.966	100,00	2.105.023	100,00

Fonte: PPA 2020-2023.

Apesar de numericamente o quantitativo de empregos estimados para a região Nordeste ser

um pouco superior ao da região Sul, considerando-se como parâmetro para definir tais metas regionalizadas a população das duas regiões, cerca de 30 milhões no Sul (um emprego para cada 86 habitantes) e 53 milhões no Nordeste (um emprego para cada 147 habitantes), nota-se que há uma disparidade no tratamento entre as duas regiões.

Outro parâmetro para fixação dessas metas poderia ser o número de trabalhadores ocupados nesse setor por região. Até dezembro de 2019, imediatamente antes à vigência do PPA 2020-2023, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) atualizava os dados disponíveis no Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo (Simt), que era acompanhado pelo MTur.

Segundo a última atualização, as ocupações de trabalho em Atividades Características do Turismo (ACT) estavam distribuídas da seguinte forma:

Quantidade de Ocupações em ACT (un.) – por Região

Região	Ocupações	%
Centro-Oeste	149.809	6,83
Nordeste	504.349	23,01
Norte	131.162	5,98
Sudeste	1.133.441	51,70
Sul	273.474	12,47
Brasil	2.192.235	100,00

Fonte: Simt/Ipea (acesso em 21/8/2022). Elaboração própria.

Embora tais dados referentes a ACT não compreendessem somente empregos formais, essa medida poderia ser considerada para fixação das metas do objetivo do Programa 2223, pois fixar metas de empregos formais em quantidades diretamente proporcionais à de ocupações do setor econômico em questão certamente proporcionaria diminuição das desigualdades regionais, tendo em vista que o emprego formal proporciona maior bem-estar para o trabalhador.

RI 0183: Realização de obras para estruturar o turismo no Brasil

A respeito do Resultado Intermediário 0183 (Realização de obras para estruturar o turismo no Brasil), referente ao apoio do MTur para execução de obras de infraestrutura turística operacionalizado mediante transferências voluntárias (TV), o PPA 2020-2023 prevê as seguintes metas regionalizadas (não consta o Exercício de 2020), como percentual de obras concluídas a partir do estoque total, com as metas de 31%, 32% e 33% para os exercícios de 2021, 2022 e 2023, sendo este o ano final do PPA em vigor:

Metas RI 0183 (%) – 2021-2023

Região/Exercício	2020	2021	2022	2023
Centro-Oeste	3%	3%	3%	3%
Nordeste	11%	11%	11%	11%
Norte	2%	2%	2%	2%
Sudeste	5%	6%	7%	7%
Sul	9%	9%	9%	10%

Região/Exercício	2020	2021	2022	2023
Nacional	30%	31%	32%	33%

Fonte: PPA 2020-2023.

O Ofício 60/2022/CGAS/DIETU/GSNINFRA, de 19 de maio de 2022, informou o seguinte (peça 93, p. 1):

Desembolsos do MTur com TV para obras (R\$) – 2020-2022

Região	Desembolsos em 2020	Desembolsos em 2021	Desembolsos em 2022	Desembolsos Total
Norte	R\$ 117.100.972,26	R\$ 28.042.349,61	R\$ 6.611.611,54	R\$ 264.371.229,27
Nordeste	R\$ 491.451.396,95	R\$ 138.513.485,87	R\$ 21.508.508,76	R\$ 1.001.695.180,99
Centro-Oeste	R\$ 79.526.211,71	R\$ 32.769.085,40	R\$ 4.467.457,91	R\$ 189.728.510,41
Sudeste	R\$ 145.581.524,08	R\$ 56.336.241,82	R\$ 7.877.381,86	R\$ 369.864.669,41
Sul	R\$ 187.003.412,81	R\$ 85.375.129,94	R\$ 14.900.066,42	R\$ 484.446.177,27
Total	R\$ 1.020.663.517,81	R\$ 341.036.292,64	R\$ 55.365.026,49	R\$ 2.310.105.767,35

Fonte: Ministério do Turismo (Ofício 60/2022/CGAS/DIETU/GSNINFRA, de 19 de maio de 2022, à peça 93, p. 1).

Pela tabela acima, referente a resultado intermediário, a região Sul obteve mais recursos que as demais regiões, com exceção do Nordeste, a despeito de as regiões Norte e Centro-Oeste serem regiões prioritárias pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, em seu art. 5º, inc. I, do Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019) e possuírem extensão territorial respectivamente quase sete vezes e três vezes maior que aquela região, embora a região Sudeste seja uma vez e meia maior e possua 1,4 a mais de municípios, que são os entes que mais frequentemente celebram ajustes com o MTur, demonstrando certo desequilíbrio horizontal em favor da região Sul.

A partir desses dados disponibilizados pelo MTur, se considerar a despesa *per capita* regional, ou seja, com quanto o cidadão de cada região foi beneficiado indiretamente por obras de infraestrutura turística, verifica-se o seguinte:

Despesa do MTur *per capita* com TV para obras (R\$)

Região/Exercício	2018	#	2019	#	2020	#	2021	#	2022	#	18-22	#	20-22	#
Norte	2,59	3º	3,56	2º	6,27	2º	1,48	4º	0,35	3º	13,82	3º	7,93	3º
Nordeste	3,14	1º	3,02	3º	8,57	1º	2,40	2º	0,37	2º	17,29	1º	11,24	1º
Centro-Oeste	2,13	4º	2,38	4º	4,82	4º	1,96	3º	0,26	4º	11,22	4º	6,91	4º
Sudeste	1,14	5º	0,68	5º	1,64	5º	0,63	5º	0,09	5º	4,10	5º	2,33	5º
Sul	2,89	2º	3,71	1º	6,19	3º	2,81	1º	0,49	1º	15,83	2º	9,39	2º
Nacional	2,13		2,13		4,82		1,60		0,26		10,75		6,60	

Fonte: Despesas informadas pelo Ministério do Turismo (Ofício 60/2022/CGAS/DIETU/GSNINFRA, de 19 de maio de 2022, à peça 93, p. 1) e populações pelo Ipea, a partir de projeções do IBGE (consulta no IpeaData, em 25/4/2022).
Elaboração própria.

Repercutindo o destaque relativo do Sul, esta região apresenta o segundo maior montante *per capita* repassado pelo MTur aos entes beneficiários para construção de obras de infraestrutura turística, só estando abaixo do Nordeste e, no período 2020-2022, já do presente Plano Plurianual, superando em 18% o Norte, apesar de esta ser região prioritária na PNDR. No interregno

disponibilizado pelo Ministério, a região Sul se apresenta como maior beneficiária em três dos cinco exercícios (em negrito na tabela: 2019, 2021 e 2022).

Compulsando novamente os autos, nos anexos do Ofício 60/2022/CGAS/DIETU/GSNINFRA, foram também disponibilizadas duas planilhas eletrônicas com dados referentes a ajustes do MTur:

a) uma com todas as 3.751 obras de infraestrutura turística concluídas no período de 2018 a 2022, viabilizadas mediante celebração (de 2005 a 2020) pelo MTur e entes subnacionais de contratos de repasse para transferências de recursos federais condicionadas a contrapartidas prestadas pelos entes beneficiados; e

b) outra com todos os 2.709 contratos de repasse de obras não concluídas (estoque de obras, contratos de repasse ativos), firmados nos anos de 2005 a 2022, com vigência prevista para encerrar ainda neste exercício ou até 2026).

A compilação e análise dos dados da primeira planilha (“a” acima) revelaram as seguintes informações:

Quantidade de Obras Concluídas (%) - por Região

Região/Períodos	2005-2020	%		2009-2020	%		2018-2020	%	
Sul	1.056	28,15	2°	1.048	28,7	2°	272	48,06	1°
Nordeste	1.453	38,74	1°	1.394	38,18	1°	123	21,73	2°
Sudeste	659	17,57	3°	642	17,58	3°	107	18,9	3°
Norte	235	6,26	5°	229	6,27	5°	36	6,36	4°
Centro-Oeste	348	9,28	4°	338	9,26	4°	28	4,95	5°

Fonte: Ministério do Turismo (Anexo do Ofício 60/2022/CGAS/DIETU/GSNINFRA, de 19 de maio de 2022, à peça 93, p. 1). Elaboração própria.

Primeiramente, cabe esclarecer que a planilha de obras concluídas não contém o ano de conclusão, apenas o ano de celebração. Como já referenciado, sabe-se somente que foram finalizadas no interregno de 2018-2022. Assim, não é possível cotejar o cumprimento das metas anualizadas e regionalizadas. Por exemplo, não é possível aferir se foi atingida a meta de concluir, em 2021, 3% do total de estoque de obras de infraestrutura turística do Programa 2223 com contratos de repasse celebrados com entes da região Centro-Oeste.

Destarte, com os dados disponíveis, buscou-se examinar a participação das cinco macrorregiões em três períodos, que não se excluem, em que os ajustes foram firmados: 1) 2005 a 2022, representando toda o conjunto de dados, que abrange inclusive quase todo o lapso temporal de existência do MTur, criado em 2003; 2) 2009 a 2022, compreendendo quase todo o período após a edição do normativo que traz os principais critérios do presente trabalho, a Política Nacional do Turismo (Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008); e (3) 2018 a 2022, abrangendo o mesmo interregno de conclusão das obras.

Nesse sentido, os números revelaram algumas outras informações do interesse do presente trabalho. Em relação aos primeiros dois períodos de exame (2005-2022 e 2009-2022), a região Nordeste – a mais carente - responde pela maior parcela de obras concluídas.

Contudo, no período mais recente, usado como filtro dos dados disponibilizados – 2018 a 2022, ou seja, o período em que se deram o início e a conclusão das obras, a região Sul (272 obras concluídas) responde por quase a metade das intervenções finalizadas e mais que o dobro das obras concluídas pela segunda região mais bem colocada, o Nordeste (123).

Além dessa abordagem territorial, baseada nas cinco macrorregiões do país, outra que cabe

na presente análise é baseada no Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por força do art. 3º, inc. II, do Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019, em que está previsto, como um dos objetivos da PNDR, “consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do País, de forma a considerar as especificidades de cada região”. Para tanto, de sorte a integrar diversas dimensões do desenvolvimento e orientar o planejamento das suas ações, a Sudene, por exemplo, utiliza, como quadro de referência, as regiões geográficas intermediárias, categoria adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no seu estudo “Regiões de influência das cidades 2018”, que busca valorizar a integração urbano-rural e a conectividade entre as cidades que exercem a centralidade regional.

Por esse critério, que atende ao supracitado objetivo da PNDR, a partir da relação fornecida pelo MTur, verificou-se a quantidade de obras de infraestrutura turística situadas em todos os 146 municípios que representam a centralidade principal das suas respectivas regiões intermediárias. Eis as informações:

Quantidade de Obras Concluídas nas Cidades Intermediárias da PNDR (%)

PNDR	2005-2020	%	2009-2020	%	2018-2020	%
Cidades Intermediárias	295	7,86	276	7,56	23	4,06

Fonte: Ministério do Turismo (Anexo do Ofício 60/2022/CGAS/DIETU/GSNINFRA, de 19 de maio de 2022, à peça 93, p. 5-78). Elaboração própria.

Aqueles que fazem parte do rol de cidades intermediárias representam um percentual pequeno no universo de obras de infraestrutura turística concluída, haja vista formarem um conjunto pequeno de municípios (146).

A outra planilha (item “b” supra) revela o seguinte:

Quantidade de Obras Não Concluídas (%) – PNDR

Região/Período	2005-2022	%		2009-2022	%		2018-2022	%	
Nordeste	1.133	41,82	1º	1.117	41,77	1º	623	33,55	1º
Sul	581	21,45	2º	578	21,62	2º	501	26,98	2º
Sudeste	543	20,04	3º	537	20,08	3º	427	22,99	3º
Norte	203	7,49	5º	201	7,52	5º	154	8,29	4º
Centro-Oeste	249	9,19	4º	241	9,01	4º	152	8,19	5º

Fonte: Ministério do Turismo (Anexo do Ofício 60/2022/CGAS/DIETU/GSNINFRA, de 19 de maio de 2022, à peça 93, p. 79-141). Elaboração própria.

Percebe-se, nos dois primeiros períodos, o destaque novamente para a região menos desenvolvida – a região Nordeste – com mais de 40% das obras ainda não concluídas. Todavia, no último período, o Nordeste reduz sua participação (623 obras não concluídas) e as regiões mais desenvolvidas aumentam – Sudeste (427) e Sul (501) –, aproximando-se daquela.

Quantidade de Obras Não Concluídas nas Cidades Intermediárias da PNDR (%)

PNDR	2005-2022	%	2009-2022	%	2018-2022	%
Cidades Intermediárias	296	10,93	283	10,58	187	10,07

Fonte: Ministério do Turismo (Anexo do Ofício 60/2022/CGAS/DIETU/GSNINFRA, de 19 de maio de 2022, à peça 93, p. 79-141). Elaboração própria.

As cidades intermediárias respondem por percentual pequeno, embora maior em relação à parcela que ocupa nas obras concluídas.

Somados os ajustes das duas tabelas, ou seja, desconsiderando os ajustes firmados e concluídos antes de 2018, depreende-se as seguintes quantidades de contratos de repasse celebrados por região:

Ajustes firmados (unidades) – por Região

Região	2005-2008		2009-2017		2018-2022	
Sul	11	4°	853	2°	773	1°
Nordeste	75	1°	1.765	1°	746	2°
Sudeste	23	2°	645	3°	534	3°
Norte	8	5°	240	5°	190	4°
Centro-Oeste	18	3°	399	4°	180	5°

Fonte: Ministério do Turismo (Anexo do Ofício 60/2022/CGAS/DIETU/GSNINFRA, de 19 de maio de 2022, à peça 93, p. 5-141). Elaboração própria.

Nota-se o aumento significativo no quantitativo de contratos de repasse celebrados pelo MTur com entes da região Sul no período mais recente, ou seja, nos exercícios de 2018 a 2022, tornando-se a macrorregião mais bem contemplada, enquanto as regiões prioritárias na PNDR restaram preteridas - Nordeste perdendo o primeiro posto e o Norte sempre no último lugar.

Média de obras por município (un.) – por Região

Região	Ajustes (un.) (a)	Municípios (un.) (b)	Média (a/b)		Base/100
Sul	773	1.191	0,65	1°	149,17
Norte	190	450	0,42	2°	97,04
Nordeste	746	1.794	0,42	3°	95,57
Centro-Oeste	180	466	0,39	4°	88,78
Sudeste	534	1.668	0,32	5°	73,58
Nacional	2.423	5.569	0,44		100,00

Fonte: Ministério do Turismo (Anexo do Ofício 60/2022/CGAS/DIETU/GSNINFRA, de 19 de maio de 2022, à peça 93, p. 5-141). Elaboração própria.

A tabela acima expõe quão beneficiada foi a região Sul. Se em termos absolutos, apresenta a maior quantidade de contratos de repasse firmados, embora com menos municípios que Nordeste e Sudeste, em termos relativos, também apresenta a maior média de obras iniciadas no período de 2018 a 2022. Não menos que isso, segundo a coluna base 100 da tabela acima, é a única macrorregião que apresenta média de obras por município (0,65) superior à média nacional (0,44) - em quase 50% a mais (49,17%).

Além disso, o impacto da desigualdade regional nas metas do RI 0183 é intuitivamente de fácil percepção, pois as obras em comento, dentre outros benefícios, dotam os entes beneficiários de infraestrutura urbana para adequação de espaços de interesse turístico, permitem a expansão da atividade e a melhoria da mobilidade e conectividade turística e possibilitam a construção de equipamentos de uso público ou coletivo destinados a atividades indutoras de turismo, benfeitorias essas que muito provavelmente promovem desenvolvimento por transbordamento para os municípios circunvizinhos (peça 89, p. 7).

RI 0184: Qualificação de pessoas para setor de turismo

No tocante ao Resultado 0184 (Qualificação de pessoas para setor de turismo), o PPA 2020-2023 prevê as seguintes metas regionalizadas, como quantidade de pessoas qualificadas, com as metas de 8 mil, 9 mil e 10 mil para os exercícios de 2021, 2022 e 2023, sendo este o ano final do PPA vigente:

Metas RI 0184 (%) – 2021-2023

Região	2020	%	2021	%	2022	%	2023	%	Total	%
Centro-Oeste	490	7,00	640	8,00	720	8,00	800	8,00	2.650	7,79
Nordeste	1.540	22,00	1.760	22,00	1.980	22,00	2.200	22,00	7.480	22,00
Norte	560	8,00	560	7,00	630	7,00	700	7,00	2.450	7,21
Sudeste	2.520	36,00	2.880	36,00	3.240	36,00	3.600	36,00	12.240	36,00
Sul	1.890	27,00	2.160	27,00	2.430	27,00	2.700	27,00	9.180	27,00
Nacional	7.000	100,00	8.000	100,00	9.000	100,00	10.000	100,00	34.000	100,00

Fonte: PPA 2020-2023 e Ofício-GSNDTur/SNDTur 1416-2022.

Segundo o Ofício-GSNDTur/SNDTur/MTur 855/2022 (peça 13, p. 2), foram qualificadas 41.990 pessoas em 2020-2021. Destas, consoante o Ofício- GSNDTur/SNDTur 1416-2022 (peça 60, p. 4), foram qualificadas 7.126 pessoas em 2020 e 34.864 em 2021, mas sem informações regionalizadas.

A Coordenação-Geral de Qualificação do Turismo (CGQT) informou também, no citado ofício, que as metas regionalizadas foram fixadas com base em cálculos a partir da proporcionalidade de pessoas qualificadas em exercícios anteriores por macrorregião, como demonstrado a seguir:

Metas de Qualificação para o Turismo (%)

Região	%
Centro-Oeste	7
Nordeste	22
Norte	8
Sudeste	36
Sul	27
Nacional	100

Fonte: Ofício GSNDTur/SNDTur 1416/2022 (peça 60, p. 5).

Assim, após o PPA 2020-2023 conter metas regionalizadas do RI 0184 em percentuais praticamente invariáveis ao longo de todo o quadriênio de vigência do referido plano, o MTur deixou claro que não busca atender qualquer critério de redução das desigualdades regionais, ao consignar no ofício de resposta supracitado que fixou metas de qualificação que reproduzem a proporcionalidade de exercícios anteriores.

Também foi informada a celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED) 003/2019/MTur/UnB para estruturação/implantação da política nacional de qualificação, em 173 municípios distribuídos em 31 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil, priorizadas no âmbito do Programa Investe Turismo (peça 13, p. 3).

Ocorre que em relatório de pesquisa avaliativa dos arranjos territoriais possibilitadores da qualificação do turismo nacional, empreendida pela Universidade de Brasília (UnB), a pedido do MTur, consta gráfico com distribuição distinta de vagas de qualificação ofertadas de 2004 a 2014, a saber (peça 18, p. 95):

Quantidade de Vagas de Qualificação em Turismo (un.) – 2004-2014

Região	Qtd.	%
Centro-Oeste	2.919	2,17
Nordeste	39.188	29,16
Norte	10.989	8,18
Sudeste	58.803	43,75
Sul	22.495	16,74
Nacional	134.394	100,00

Fonte: MTur. Elaboração própria.

Em que pese não represente a totalidade das vagas ofertadas, esse recorte foi empregado para os fins da citada pesquisa.

Ademais, segundo dados disponíveis no Simt, já citado acima, as ocupações de trabalho em Atividades Características do Turismo (ACT) estavam distribuídas da seguinte forma:

Quantidade de Ocupações em ACT (un.) – por Região

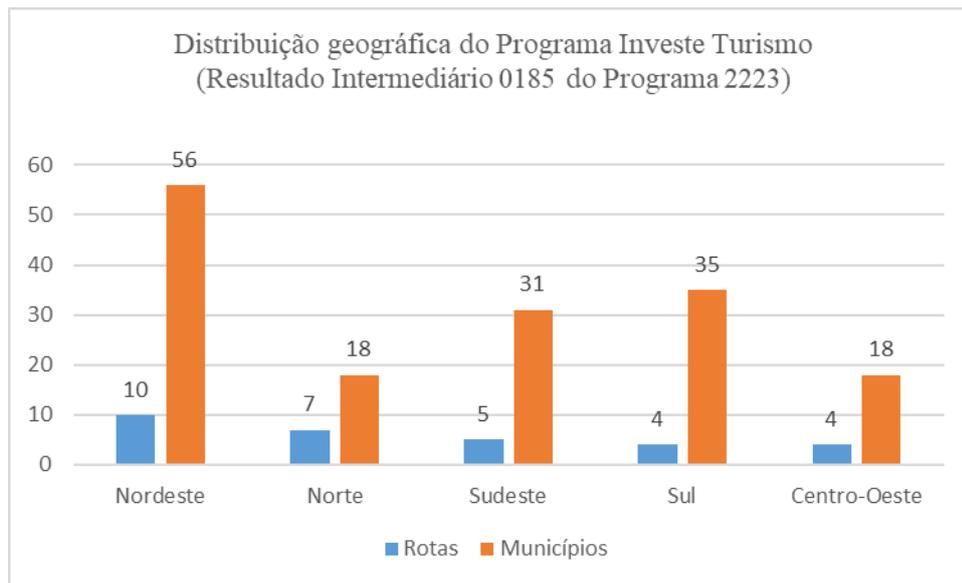
Região	Ocupações	%
Centro-Oeste	149.809	6,83
Nordeste	504.349	23,01
Norte	131.162	5,98
Sudeste	1.133.441	51,70
Sul	273.474	12,47
Brasil	2.192.235	100,00

Fonte: Simt/Ipea (acesso em 21/8/2022). Elaboração própria.

É notável a discrepância entre as metas regionalizadas para o referido resultado intermediário e a distribuição espacial da força de trabalho empregada no turismo, que é o público-alvo das ofertas de qualificação.

RI 0185: Promoção dos destinos e qualificação dos serviços turísticos

No que se refere ao Resultado Intermediário 0185 (Promoção dos destinos e qualificação dos serviços turísticos), embora conste no Ofício-GSNDTur/SNDTur/MTur 855/2022 (peça 13, p. 2) que o Programa Investe Turismo conta com 31 Regiões Turísticas e 173 municípios, no sítio eletrônico desse programa e em cartilha de divulgação, é informado que são trinta Rotas Turísticas e 158 municípios que dele fazem parte, dividindo entre as macrorregiões brasileiras da seguinte forma (peças 32, p. 3, e 60, p. 3):



Fonte: Ministério do Turismo. Elaboração própria.

Observa-se, no gráfico acima, que as regiões Nordeste e Norte foram bem contempladas. Já nos espelhos de monitoramento, constam metas e valores apurados de forma regionalizada. De notar no documento referente a 2020, do início da pandemia de Covid-19 (com lockdown e outras restrições), que as regiões Sudeste (28) e Sul (24) revelaram valores apurados melhores do que Centro-Oeste, Nordeste e Norte (os três com 16), ao passo que no espelho de 2021 constam números apurados na seguinte ordem decrescente: Nordeste (7), Sudeste (6), Centro-Oeste (4) e Norte (3).

Nos Ofícios 2536/2022/GSNDTur/SNDTur e 328/2022/CGTR/DIMEC/SNDTur (peças 108, p. 1, e 109, p. 3-4), o MTur tratou do Programa Orla, que busca harmonizar as políticas ambiental, urbana, patrimonial e do turismo no cuidado com os espaços litorâneos, e do “Projeto Brasil, essa é a nossa praia”, uma de suas entregas, com o fim de orientar destinos turísticos sobre a adoção de ações de gestão responsável, incentivando boas práticas em sustentabilidade por gestores públicos, comunidade local e turistas. Nesse projeto, constam vagas para municípios em todas as cinco macrorregiões, na seguinte ordem decrescente: Nordeste (3), Norte (2), Sudeste (2) e Centro-Oeste (1) e Sul (1). Isso mostra uma valorização das regiões prioritárias da PNDR (Norte e Nordeste), mas carece de ampliar seu escopo para mais entes subnacionais.

RI 0369: Promoção de financiamentos a empresas do setor de turismo para a realização de obras, aquisição de bens e capital de giro

Concernente ao Resultado 0369 (Promoção de financiamentos a empresas do setor de turismo para a realização de obras, aquisição de bens e capital de giro), que trata do Fundo Geral de Turismo (Fungetur), o PPA 2020-2023 prevê as seguintes metas regionalizadas (não consta o Exercício de 2020), como quantidade de operações de crédito realizadas:

Metas RI 0369 (%) – 2021-2023

Região	2021	%	2022	%	2023	%	Total	%
Centro-Oeste	379	7,85	235	7,83	157	7,85	771	7,84
Nordeste	738	15,28	458	15,27	306	15,30	1.502	15,28
Norte	95	1,97	59	1,97	39	1,95	193	1,96
Sudeste	1.082	22,40	672	22,40	448	22,40	2.202	22,40

Região	2021	%	2022	%	2023	%	Total	%
Sul	2.536	52,51	1.575	52,50	1.050	52,50	5.161	52,50
Nacional	4.830	100,00	3.000	100,00	2.000	100,00	9.830	100,00

Fonte: Relatório de Resultados Intermediários do PPA 2020-2023 – Ano 2022 (peça 59).

As metas fixadas no PPA 2020-2023 demonstram a concentração espacial desse resultado intermediário, com especial destaque para a região Sul, inclusive no último exercício do plano plurianual, quando se fixou como meta manter praticamente o mesmo percentual de 2021, pouco mais da metade das operações a serem contratadas.

Transcorrido o acompanhamento no Fungetur, verificou-se evolução na quantidade de agentes credenciados em 2020, com dezenove instituições credenciadas no início daquele trabalho (6/7/2020), 28 em dezembro de 2020 (peças 7, p. 4-5, 19, p. 16-17, e 34, p. 3-4), e encontrando-se com 23 atualmente.

Entretanto, conforme dados disponibilizados no sítio eletrônico do Fungetur em 21/8/2022, se o total de recursos contratados a partir da Lei 14.051/2020 até o mês de fevereiro de 2021, foi de aproximadamente R\$ 650 milhões, com quase R\$ 632 milhões (97,2%) para beneficiários do Sul e Sudeste do país, até 21/8/2022, o volume contratado foi superior a R\$ 2,3 bilhões, com mais de R\$ 2 bilhões alocados no Sul/Sudeste (87,5%).

Até janeiro de 2021, com exceção de cinco estados (Sergipe, Mato Grosso, Alagoas, Goiás e Piauí), não havia sido contratada qualquer quantia dos recursos provenientes da Lei 14.051/2020 em estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, formadas por vinte unidades federativas. Em agosto de 2022, Acre e Roraima continuavam sem qualquer contratação efetuada.

Ocorre que, segundo o sítio eletrônico do Cadastur (sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor de turismo), os potenciais tomadores de recursos do Fundo, público a ser trabalhado por essa rede credenciada, está distribuído no território nacional da seguinte forma:

Quantidade de cadastrados no Cadastur (un.)

Região	Quantidade	%
Norte	6.566	4,72
Centro-Oeste	13.243	9,52
Nordeste	28.977	20,83
Sul	26.578	19,10
Sudeste	63.779	45,84
Brasil	139.143	100,00

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis em gráfico no sítio eletrônico do Cadastur (<https://cadastur.turismo.gov.br/hotsite/#!/public/resultados>, consulta em 22/8/2022).

Todavia, eis a distribuição das operações contratadas com recursos do Fundo obtidos via abertura de créditos extraordinários com a edição da MP 963, em 7/5/2020, até 19/2/2021 (data da última consulta), na mesma ordem do gráfico anterior:

Recursos do Fungetur contratados (R\$)

Região	Valores (R\$)	%	Per capita	#
Norte	16.785.177,40	0,72	0,35	3º

Região	Valores (R\$)	%	Per capita	#
Centro-Oeste	102.392.987,95	4,38	0,26	4º
Nordeste	172.509.628,63	7,37	0,37	2º
Sul	1.019.016.461,63	43,54	0,49	1º
Sudeste	1.029.657.086,49	44	0,09	5º
Brasil	2.340.361.342,10	100	0,26	

Fonte: Elaboração própria com base no relatório de operações contratadas do sítio eletrônico do Fungetur (consulta em 19/2/2021).

Agora eis a distribuição para o conjunto das cidades intermediárias:

Recursos do Fungetur contratados nas Cidades Intermediárias da PNDR (R\$)

PNDR	Valores (R\$)	%
Cidades Intermediárias	1.009.842.445,89	43,15

Fonte: Elaboração própria com base no relatório de operações contratadas do sítio eletrônico do Fungetur (consulta em 19/2/2021).

Considerando que há apenas 146 cidades intermediárias – 2,62% de todos os municípios do país, o valor de operações contratadas nesses municípios com recursos do Fungetur é bem significativo, perfazendo quase a metade do total, pois as operações contratadas se dão em muitas das maiores e principais cidades do país, a exemplo das capitais e cidades-polo regional.

Uma vez apresentados esses dados referentes à Política Nacional de Turismo, são trazidas algumas estatísticas econômicas para fins de analisar a adequação das metas do Programa 2223 com vistas ao combate às desigualdades regionais.

Segundo o IBGE, em 2019, o Produto Interno Bruto total das macrorregiões era o que revela o gráfico a seguir:

Produto Interno Bruto (R\$) – por Região

Regiões	PIB (em R\$ milhões)	%
Norte	420.424,00	5,69
Centro-Oeste	731.351,00	9,90
Nordeste	1.047.766,00	14,18
Sul	1.272.105,00	17,22
Sudeste	3.917.485,00	53,02
Nacional	7.389.131,00	100,00

Fonte: IBGE (consulta em 25/8/2022).

Além disso, segundo o Ipea, o PIB em 2019, por macrorregião, dos setores de alojamento e alimentação, tão importantes para o segmento turístico, era o seguinte:

Produto Interno Bruto (R\$) – setores de alojamento e alimentação por Região

Regiões	PIB (em R\$ milhares)	%
Norte	4.912.285,96	5,46
Centro-Oeste	7.892.212,94	8,77
Nordeste	17.086.270,58	18,98
Sul	14.601.570,16	16,22

Regiões	PIB (em R\$ milhares)	%
Sudeste	45.518.734,59	50,57
Nacional	90.011.074,24	100,00

Fonte: IBGE (consulta em 25/8/2022).

Outra estatística relacionada à economia do turismo é a do gasto total das viagens nacionais com pernoite, em que ocorreram gastos, realizadas pelos moradores dos domicílios, referente ao ano de 2021, segundo a Pesquisa Nacional de Avaliação por Domicílio (PNAD):

Gastos totais em viagens nacionais com pernoite (R\$) – por Região

Regiões	PIB (em R\$)	%
Norte	468.918.248,00	4,76
Centro-Oeste	689.353.176,00	7,00
Nordeste	2.999.550.653,00	30,46
Sul	2.020.695.829,00	20,52
Sudeste	3.669.015.151,00	37,26
Nacional	9.847.533.057,00	100,00

Fonte: IBGE (consulta em 25/8/2022).

Esses desequilíbrios concorrem para manutenção da trajetória histórica já referida de concentração dos recursos nas regiões Sul e Sudeste do país, descurando-se dos objetivos da PNT de combate à desigualdade regional, critérios principais da presente auditoria (art. 5º, incisos II e IV, da Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008).

Além disso, o desacerto entre público elegível e beneficiários efetivos do Fungetur, como demonstrado nos dois gráficos acima, denota que regiões menos desenvolvidas têm maior dificuldade de serem contempladas pela ação do Fundo. Tal questão tem ganhado cada vez mais relevância, conforme consta no documento técnico “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1” (Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018), *in verbis*:

Como exemplo, pode-se citar o Acórdão no 1.655/2017, Processo TC no 011.432/2015-2 (fiscalização do financiamento regional), em que entre as suas recomendações está que a Casa Civil e os ministérios afins “considerem a utilização de formas de repasse de recursos públicos alternativas para que os municípios menos desenvolvidos sejam alcançados” (Brasil, 2017b), a partir do diagnóstico de que os municípios classificados como alto ou muito alto índice de desenvolvimento humano foram responsáveis por mais da metade dos recebimentos de transferências discricionárias oriundos da União.

Dessa forma, apesar dos avanços relacionados às medidas adotadas para ampliar a rede credenciada, ainda se percebe descompasso entre público-alvo e beneficiários, restando a necessidade de melhorias, mormente na participação de instituições públicas de amplo alcance, que podem ter papel decisivo na melhor distribuição de recursos do Fundo, a exemplo da Caixa, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia.

Não obstante, considerando a semelhança nos objetos (concessão de crédito produtivo), outra ação federal, desta feita não orçamentária, é o Nordeste Turístico, linha de crédito do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), operacionalizada pelo Banco do Nordeste (BNB) e vinculada ao Programa Investe Turismo.

Por intermédio do Nordeste Turístico, desconsiderando os valores destinados aos estados

do Espírito Santo e Minas Gerais, que são parcialmente abrangidos pela Sudene, foram concedidos à região Nordeste os seguintes volumes de recursos:

Recursos Contratados da Linha Nordeste Turístico (R\$)

Ano	Nordeste Turístico
2020	522.533.117,10
2021	410.880.219,56
Total	933.413.336,66

Fonte: FNE. Elaboração própria.

Eis os valores do Nordeste Turístico movimentados nos municípios da PNDR que podem receber recursos desse programa:

Recursos da Linha Nordeste Turístico nas Cidades Intermediárias (R\$)

Ano	Valores (R\$)	%
2020	227.359.179,90	42,68
2021	93.401.081,01	22,42

Fonte: FNE. Elaboração própria.

As cidades intermediárias que podem receber recursos do Nordeste Turístico demonstram um peso relativo muito significativo no exercício de 2020, aproximando-se da metade dos recursos desembolsados com apenas 42 que foram beneficiadas.

Somados os valores concedidos por Fungetur e FNE, eis os valores reembolsáveis concedidos em operações de crédito para o segmento turístico, nos exercícios de 2020 e 2021:

Recursos Contratados da Linha Nordeste Turístico e Fungetur (R\$)

Região	Crédito (R\$)	%	<i>Per capita</i>	%
Norte	14.735.019,56	0,49	0,77	5º
Centro-Oeste	91.975.727,55	3,08	5,44	4º
Nordeste	1.081.903.031,61	36,27	18,67	2º
Sul	837.971.370,33	28,09	27,38	1º
Sudeste	956.271.678,64	32,06	10,60	3º
Brasil	2.982.856.827,69	100	13,88	

Fonte: Fungetur e BNB. Elaboração própria.

Este último gráfico revela a importância do Nordeste Turístico, vinculado ao Programa Investe Turismo, para a oferta de crédito ao setor turístico na região Nordeste, vez que esta região saiu de R\$ 172,5 milhões para mais de R\$ 1 bilhão, sendo determinante para essa região superar em volume de crédito contratado as regiões Sudeste e Sul, mais bem contempladas pelo Fungetur. O mesmo não ocorre com a outra região prioritária para a PNDR – a região Norte, que já é pouco contemplada pelo Fungetur e, sem linha de financiamento de fundo constitucional, apresenta percentual ínfimo na tabela acima.

Eis também tabela com a soma dos recursos reembolsáveis concedidos para empreendimentos em cidades intermediárias:

Recursos de Nordeste Turístico e Fungetur em Cidades Intermediárias (R\$)

Municípios	Crédito (R\$)	%
Cidades Intermediárias	1.246.852.956,25	41,8

Fonte: Fungetur e BNB. Elaboração própria.

Em termos de valores financeiros do Fungetur e do Nordeste Turístico contratados em cidades intermediárias, novamente se destaca o peso dessas cidades.

Entretanto, não cabe considerar iguais as duas ações, porquanto as respectivas linhas de créditos possuem requisitos e encargos distintos, a exemplo do valor máximo financiável e prazo de amortização. A título de exemplo, apenas duas operações contratadas no âmbito do Nordeste Turístico, com valor superior ao limite financiável do Fungetur, movimentaram mais de R\$ 158 milhões.

Importa registrar que, fruto do presente trabalho, antes mesmo da apreciação das conclusões e propostas de encaminhamento por esta Corte de Contas, o MTur editou a Portaria 51, de 8 de novembro de 2022, que inovou no tratamento dispensado às regiões norte e nordeste do País, ao tornar maior o prazo de amortização e carência em financiamentos de empreendimentos situados nas citadas regiões prioritárias da PNDR em relação àqueles localizados nas demais macrorregiões (peça 107, p. 6-12).

RI 0370: Aperfeiçoamento do mapeamento territorial

No tocante ao Resultado 0370 (Aperfeiçoamento do mapeamento territorial), o PPA 2020-2023 prevê as seguintes metas regionalizadas (não há o exercício de 2020), como porcentagem de municípios inseridos no Mapa do Turismo Brasileiro (MTB):

Metas RI 0370 (%) – 2021-2023

Região/Exercício	2021	2022	2023
Centro-Oeste	3,72%	4,23%	4,61%
Nordeste	10,84%	12,33%	13,45%
Norte	3,27%	3,72%	4,05%
Sudeste	17,27%	19,64%	21,43%
Sul	13,27%	15,09%	16,46%
Nacional	48,37%	55%	60%

Fonte: Relatório de Resultados Intermediários do PPA 2020-2023 – Ano 2022 (peça 59).

Pela tabela acima, referente ao Resultado Intermediário 0370, diante da totalidade de municípios do Mapa. As regiões Sudeste e Sul, nesta ordem, foram mais bem contempladas, ao passo que a região Norte foi a menos beneficiada.

Quantidade de Municípios no Mapa do Turismo Brasileiro

Região	Municípios no MTB - Meta 2020 (a)	Percentual do MTB preenchido por cada Região (a/c)	Quantidade de municípios (b)	Percentual de municípios sobre o total Nacional (b/d)	Percentual de municípios de cada Região no MTB (%) (a/b)
Sudeste	1.094	36%	1.668	30%	66%
Sul	840	27%	1.191	21%	71%
Nordeste	687	22%	1.794	32%	38%
Centro-Oeste	236	8%	466	8%	51%
Norte	207	7%	450	8%	46%
Nacional	3.064 (c)	100%	5.569 (d)	100%	55%

Fonte: Mapa do Turismo Brasileiro (consulta ao sítio eletrônico do MTB em 17/8/2022).

Embora, no tocante à quantidade de municípios, a região Nordeste (1.794) seja numericamente superior às regiões Sudeste (1.668) e Sul (1.191) (nesta ordem), convertendo-se as metas do RI 0370 em valores numéricos, o quantitativo de municípios no MTB das duas mencionadas regiões (1.094 e 840, respectivamente) é maior que o da região nordestina (687). Assim, embora regiões prioritárias para a PNDR, as tabelas revelam o desequilíbrio no tratamento dispensado às regiões Norte e Nordeste.

Quantidade de Cadastrados no Cadastur

Região	Quantidade (fev/2021)	%	Quantidade (fev/2021)	%	
Sudeste	60.081	49,66	63.779	45,84	1º
Nordeste	24.378	20,15	28.977	20,83	2º
Sul	20.169	16,67	26.578	19,10	3º
Centro-Oeste	10.803	8,93	13.243	9,52	4º
Norte	5.548	4,59	6.566	4,72	5º
Nacional	120.979	100,00	139.143	100,00	

Fonte: Mapa do Turismo Brasileiro (consulta ao sítio eletrônico do MTB em 17/8/2022).

Haja vista após a pandemia da Covid-19 o município fazer parte do MTB ter voltado a ser requisito para concessão de crédito do Fungetur na jurisdição da respectiva municipalidade, um possível efeito foi o aumento significativo da participação da região Sul no total de cadastrados no Cadastur – mais de dois pontos percentuais, enquanto as demais regiões tiveram aumentos inferiores a um ponto percentual ou mesmo redução – no caso do Sudeste (queda superior a 3%).

Embora o Programa não apresente metas dispendo especificamente sobre a intenção de combater as desigualdades regionais, consta do PPA 2020-2023 previsão de investimentos plurianuais em alguns projetos que podem beneficiar localidades com vocação turística situadas em regiões em desvantagem econômica e social em relação a outras regiões brasileiras, a saber: a) 0599

- Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística na Região do Jalapão (R\$ 1.500.000,00); b) 0600 - Construção de Trecho Rodoviário entre Buriti dos Montes e a Cachoeira da Lembrada/Cânion do Poty - no Estado do Piauí (R\$ 200.000,00); c) 0601 - Política de Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Estado do Amazonas (R\$ 1.320.000,00); d) 0602 - Adequação Urbanística e Delimitação das Praias do Litoral Sul de Aracaju (R\$ 250.000,00); e) 0603 - Implantação do Parque Turístico e Científico-Paleontológico do Sertão da Paraíba (R\$ 300.000,00); e f) 0604 - Adequação da Rodovia MS-382 entre Bonito e a Serra da Bodoquena - no Estado de Mato Grosso do Sul (R\$ 1.500.000,00).

Conclusão

Por todo o exposto, conclui-se que, em todas as linhas de atuação previstas no Plano Plurianual 2020-2023 com metas anualizadas e regionalizadas, ficou nítida a constância nas diferenças entre as cinco macrorregiões brasileiras, com percentuais praticamente inalterados ou com variações mínimas ao longo dos quatro anos de vigência do PPA.

Se o objetivo desta subquestão 1.3 não é verificar a existência de uma lógica de intervenção por parte do MTur na execução dos objetivos de combate às desigualdades regionais previstos no Plano Nacional de Turismo, o que o PPA 2020-2023 revela é a existência de uma lógica de manutenção das desigualdades regionais, uma lógica que concorre para reproduzir as diferenças espaciais entre as grandes regiões.

Apêndice VII – Análise Subquestão 1.4

O MTur estabeleceu indicadores de efetividade, eficácia e eficiência para medir os objetivos II e IV do art. 5º, da Lei 11.771/2008? Caso positivo, está efetivamente acompanhando esses indicadores?

Principais documentos de planejamento em nível estratégico/tático do Mtur

Plano Nacional de Turismo 2018-2022

Dos três documentos de planejamento mencionados, o primeiro a ser elaborado foi o Plano Nacional de Turismo 2018-2022.

Para acompanhar e avaliar o cumprimento das metas globais previstas no Plano, o MTur estabeleceu, por meio da Portaria GM/MTur 175, de 13 de junho de 2019, os seguintes indicadores de monitoramento e avaliação:

- a) quantidade de chegadas de turistas internacionais ao Brasil, no ano;
- b) total da receita cambial turística, no ano;
- c) quantidade de viagens turísticas domésticas realizadas, no ano;
- d) quantidade de turistas brasileiros em viagens realizadas no território nacional, no ano;
- e) quantidade de vagas para empregos nas principais atividades características do turismo, no ano.

Do exposto, nota-se que nenhum dos indicadores definidos no Plano Nacional de Turismo tem a função de averiguar o cumprimento dos objetivos II e IV do art. 5º, da Lei 11.771/2008.

Plano Estratégico Institucional 2020-2023

Por orientação da própria Constituição Federal (art. 165, § 4º, da CF), os planos e programas setoriais devem ser elaborados de acordo com o Plano Plurianual. Em reforço a essa orientação, a Lei 13.971/2019, que instituiu o PPA 2020-2023, estabeleceu que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional alinhassem seus planejamentos estratégicos aos programas, objetivos e metas nele definidos (no art. 22).

Assim, o Ministério da Economia editou a Instrução Normativa 24, de 18 de março de 2020, definindo as regras para elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional de todos os órgãos e entidades federais. Disso surgiu o PEI/MTur 2020-2023.

Com a instituição do PEI, o MTur elucidou que a estratégia para averiguação dos resultados de sua política de turismo passou a ser as metas intermediárias propostas no PPA 2020-2023 e não mais os indicadores definidos na Portaria MTur 175/2019. Razão por que o Ministério não desenvolveu meios para implementar a sistemática de monitoramento prevista na Portaria MTur 175/2019 (peça 71, p. 6).

Nada obstante, o MTur também esclareceu que, embora o PEI tenha se tornado o principal instrumento de planejamento da pasta em relação às metas do PPA, isso não significa abandono das metas globais previstas no Plano Nacional de Turismo, pois os resultados do PPA representam a realização das metas inicialmente previstas naquele plano setorial (peça 71, p. 6).

Cumpram também destacar que foram definidos no PEI/MTur 2020-2023 indicadores para avaliar o cumprimento de cada um dos objetivos estratégicos estabelecidos (peça 57, p. 16-18), quais sejam:

- a) índice de competitividade do turismo nacional;
- b) projetos executados em municípios contemplados no Mapa do Turismo Brasileiro;

- c) Municípios, dentre os prioritários, promovidos;
- d) Números de destinos promovidos;
- e) Percentual de profissionais qualificados com aproveitamento no mercado;
- f) Valor gasto em promoção por adicional de turistas domésticos;
- g) Fluxo de turistas;
- h) PIB do turismo no Brasil;
- i) Volume de gasto do turista (doméstico e internacional);
- j) Taxa de capacidade de atração de investimentos;
- k) Taxa de conclusão das obras em execução no período;
- l) Percentual de empreendimentos em relação ao ano anterior;
- m) Percentual de participação na oferta turística;
- n) Sustentabilidade do turismo nas praias brasileiras;
- o) Taxa de destinos estruturados;
- p) Custo por impacto da comunicação;
- q) Arrecadação federal versus gastos em ações de marketing;
- r) Taxa de incremento de ações de apoio à comercialização;
- s) Percentual de processos de trabalho otimizados;
- t) Índice de maturidade de gestão estratégica;
- u) Percentual de repasses concedidos a agentes financeiros credenciados;
- v) Percentual de formalização de prestadores de serviços turísticos;
- w) Pessoas qualificadas;
- x) Taxa de experiências turísticas desenvolvidas;
- y) Taxa de execução do Plano de Relacionamento Interinstitucional;
- z) Taxa de parcerias público privadas executadas.

Não há, entre os indicadores de monitoramento estabelecidos no PEI 2020-2023, algum que possa ser aproveitado para averiguar o cumprimento dos objetivos II e IV do art. 5º, da Lei 11.771/2008.

Plano Plurianual 2020-2023 – programa 2223 - “A Hora do Turismo”

Nenhum dos espelhos do programa de turismo 2223 constante do PPA 2020-2023 (programa “A Hora do Turismo”), disponibilizados pelo governo na internet, traz indicadores de monitoramento da efetividade, eficácia e eficiência que possam mensurar o cumprimento dos objetivos II e IV do art. 5º, da Lei 11.771/2008. Os indicadores definidos foram os seguintes (peças 58, 59 e 62): a) promoção dos destinos e qualificação dos serviços turísticos; qualificação de pessoas para setor de turismo; c) realização de obras para estruturar o turismo no Brasil; d) promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável do turismo brasileiro; e) promoção de financiamentos a empresas do setor de turismo para a realização de obras, aquisição de bens e capital de giro; e f) aperfeiçoamento do mapeamento territorial.

Resumo da análise:

Documento	Instrumento normativo	Há metas/indicadores a respeito da redução das desigualdades regionais?	Evidências
Plano Plurianual 2020-2023	Lei 13.971/2019	Não foram estabelecidos no PPA 2020-2023 indicadores de efetividade, eficiência e eficácia para avaliar o cumprimento dos objetivos da PNT que buscam contribuir para a redução das desigualdades regionais.	Espelhos do PPA (peças 58, 59 e 62) Extrato de reunião do dia 9/9/2022 (peça 63)
Plano Nacional de Turismo 2018-2022	Decreto 9.797/2019	Não foram estabelecidos no Plano Nacional de Turismo 2018-2022 indicadores de efetividade, eficiência e eficácia para avaliar o cumprimento dos objetivos da PNT que buscam contribuir para a redução das desigualdades regionais.	Extrato de reunião do dia 9/9/2022 (peça 63) Plano Nacional de Turismo (peça 61)
Plano Estratégico Institucional do MTur 2020-2023	Documento Interno	Não foram estabelecidos no PEI 2020-2023 indicadores de efetividade, eficiência e eficácia para avaliar o cumprimento dos objetivos da PNT que buscam contribuir para a redução das desigualdades regionais.	Planejamento Estratégico (peça 57) Extrato de reunião do dia 9/9/2022 (peça 63)

Conclusão

Não foram estabelecidos nos documentos de planejamento estratégico/tático do Mtur, indicadores de efetividade, eficácia e eficiência para medir os objetivos II e IV do art. 5º, da Lei 11.771/2008, especificamente, com relação à redução das desigualdades regionais.

Âpendice VIII – Análises da Questão 2

O Mapa do Turismo está sendo efetivo para direcionar os recursos do Turismo de forma a cumprir os objetivos da PNT?

Em 1994, a Política Nacional de Turismo da época, sob a condução do então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, ganhou enfoque territorial com a criação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), com vistas a dinamizar o desenvolvimento da atividade turística em âmbito municipal.

Posteriormente, em 2004, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) sucedeu ao PNMT a partir do Plano Nacional do Turismo 2003-2007, que determinou como macroprograma estruturante a “Estruturação e Diversificação da Oferta Turística”. A premissa do PRT, considerado estratégico para a consecução da Política Nacional de Turismo, centrou-se na finalidade de que sua implementação, de forma descentralizada e regionalizada, com foco no planejamento coordenado e participativo, trouxesse resultados socioeconômicos ao território.

As discussões no âmbito do PRT ensejaram a criação de uma ferramenta chamada Mapa da Regionalização do Turismo, que tinha como objetivo nortear ações de programas e processos no âmbito do MTur.

Segundo documento do Ministério (peça 65, p. 17), o Mapa da Regionalização do Turismo colaborou de forma significativa, nas suas três edições (2004, 2006 e 2009), para a identificação das regiões turísticas do Brasil, orientando a atuação do Governo Federal no território brasileiro.

Todavia, este conjunto de informações não identificava o nível de desenvolvimento turístico das regiões e municípios, não subsidiando, dessa forma, a tomada de decisões estratégicas.

Destarte, considerando as avaliações a respeito dessas experiências progressas, foi concebido, no âmbito do PRT, o Mapa do Turismo Brasileiro (MTB), neste trabalho denominado simplesmente Mapa do Turismo, instituído pela Portaria-MTur 313, de 3 de dezembro de 2013, e ratificado pela Portaria-MTur 41, de 24 de novembro de 2021, em seu art. 8º, *caput*.

O objetivo do MTB seguiu sendo o de orientar a atuação do Ministério do Turismo no desenvolvimento das políticas públicas, mas buscando refletir melhor a diversidade do turismo no país, notadamente os diferentes níveis de desenvolvimento turístico. Nesse diapasão, o mapa define a área – o recorte territorial - que deve ser trabalhada de forma prioritária pelo MTur e pelo Sistema Nacional de Turismo segundo as especificidades locais (peça 92, p. 7).

A referida área tem sua visualização disponível para consulta pública em sítio eletrônico (<https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>) e é formada somente pelos municípios com cadastramento no MTB aprovado e respectiva categorização, na forma mais adiante descrita. Ademais, os citados entes locais se encontram dispostos no MTB em agregados chamados Regiões Turísticas, em que diversos municípios limítrofes e/ou próximos uns aos outros devem se integrar e se complementar na prestação de serviços aos turistas, de sorte a agregar valor às respectivas regiões turísticas (peça 65, p. 3).

Conforme demonstrado no mapa de processo apresentado adiante, para participar desse instrumento, o município precisa demonstrar que atende os seguintes requisitos, arrolados no art. 2º do Anexo I da Portaria-MTur 41/2021:

- a) órgão/entidade responsável pela pasta de Turismo;
- b) dotação orçamentária específica para o turismo;
- c) pelo menos um prestador de serviços turísticos cadastrado no Ministério do Turismo;
- d) conselho ou fórum municipal de Turismo ativo; e
- e) apresentar termo de compromisso aderindo ao Programa de Regionalização do Turismo (PRT).

A verificação da regularidade e homologação do cadastro de município pleiteante a participar do Mapa do Turismo é efetuada pelo correspondente órgão estadual de turismo, no prazo máximo de trinta dias. Ao Ministério do Turismo compete publicar o cadastro e expedir o certificado de participante, em no máximo 15 dias, mas na prática o MTur tem atualizado o MTB toda sexta-feira.

Os municípios são inseridos no MTB por categoria, a qual identifica o nível de desenvolvimento da economia de turismo já existente no município. Antes mesmo da inserção do município no MTB, essa categorização já foi levada a efeito com base na técnica estatística Análise de *Cluster*, que agrupou os municípios em cinco categorias distintas: A, B, C, D e E.

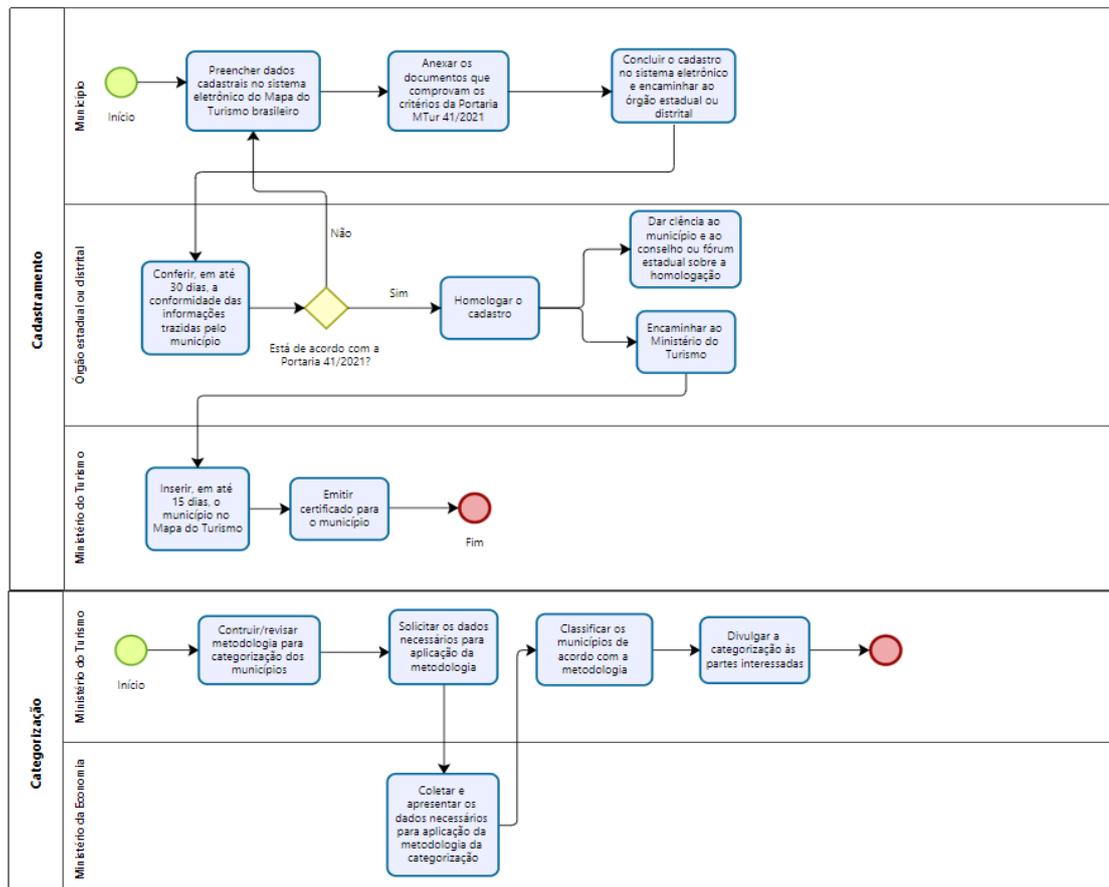
Conforme documento do MTur (Peça - Apresentação Análise Cluster), a análise de *Cluster* é uma técnica estatística multivariada empregada para dividir os elementos de uma amostra em grupos, de maneira que elementos de um mesmo grupo sejam similares entre si (homogêneos) com respeito às variáveis (características) que neles foram medidas, ao passo que elementos em grupos diferentes sejam heterogêneos em relação a estas mesmas características.

Segundo o art. 12 da Portaria 41/2021, as variáveis que determinaram a caracterização atualmente vigente foram as seguintes:

- a) quantidade de estabelecimentos de hospedagens, conforme dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais);
- b) quantidade de empregos gerados por esses estabelecimentos (Rais);
- c) estimativa de turistas domésticos, conforme pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), contratada pelo MTur;
- d) estimativa de turistas internacionais, conforme pesquisa realizada pela mesma Fipe, contratada pelo MTur; e
- e) arrecadação de impostos pelos estabelecimentos de turismo, segundo a Receita Federal do Brasil (peça 96).

Eis os processos de cadastramento e categorização de municípios no MTB, anteriormente descritos, também demonstrado resumidamente no diagrama abaixo:

Mapa de Processo de Cadastramento e Categorização no Mapa do Turismo



Fonte: Elaboração própria com base em entrevistas e na Portaria-MTur 41, de 24/11/2021.

À guisa de melhor organizar as informações a respeito do MTB de modo a responder a presente questão de auditoria, esta análise será dividida, a seguir, em duas seções que abordam respectivamente os estágios de cadastramento e categorização descritos na figura acima e numa seção que trata do objetivo dessa ferramenta.

Cadastramento

O Mapa do Turismo Brasileiro atualmente vigente foi divulgado pelo Ministério do Turismo em 28 de março de 2022, contendo, em 3 de outubro do mesmo ano, 2.871 municípios, agrupados em 338 regiões turísticas, disponível na internet

(<http://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>).

Além das exigências aplicadas nacionalmente, consoante o art. 2º do Anexo I da Portaria-MTur 41/2021, os órgãos estaduais ou o distrital poderão estabelecer requisitos adicionais para entrada no MTB de municípios da respectiva jurisdição, segundo o art. 5º, inc. I, do Anexo I da Portaria 41/2021. Atualmente, doze estados exigem atendimento a critérios complementares (Peça - Critérios complementares do MTB): Amazonas, Roraima, Tocantins, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo e Paraná.

Até o exercício de 2021, o MTB era atualizado a cada dois anos, por força do disposto no art. 3º da Portaria-MTur 268, de 28 de dezembro de 2016. Com a Portaria-MTur 41/2021, a atualização passou a se dar a qualquer tempo, um avanço no sentido de evitar a ocorrência do risco “a” desta análise, de exclusão do MTB de municípios e áreas com potencial turístico, vez que, até 2021, municípios que não cumprissem os critérios de cadastramento, tinham de aguardar por dois anos para tentar novamente.

Nada obstante, a supracitada Portaria-MTur 41/2021 não alterou os cinco requisitos exigidos nacionalmente para inserção no Mapa. Desses cinco, arrolados acima, apenas um reflete efetivamente a economia do turismo do município: comprovar a existência de, no mínimo, um prestador de serviços turísticos cadastrado no Cadastur que seja de cadastro obrigatório. Os demais requisitos são de caráter administrativo e institucional, ou seja, requerem que a prefeitura se adeque com normas, estrutura e previsão orçamentária para poder se inserir no Mapa.

Para averiguar se o Mapa do Turismo tem sido efetivamente utilizado como guia para distribuição de recursos públicos em favor do cumprimento de objetivos da PNT, buscou-se verificar se o Mapa consegue refletir a área - municípios e regiões - que deve ser trabalhada de forma prioritária pelo MTur. Para tanto, submeteu-se os critérios para inclusão no Mapa do Turismo a alguns procedimentos.

Um dos procedimentos foi o de ouvir, mediante aplicação, pelas secretarias regionais do TCU (SECs), de questionários com perguntas estruturadas e semiestruturadas a dirigentes de 25 órgãos estaduais de turismo, bem como 144 gestores de municípios que participam do Mapa do Turismo e 139 gestores de municípios não participantes.

Algumas das respostas estruturadas se davam numa gradação de opções alternativas, no formato da escala *Likert*, técnica desenvolvida nos EUA, na década de 1930, para apreender impressões de respondentes que não podem ser refletidas por respostas binárias como sim/não. Conceitualmente, e para os especialistas da área, a escala *Likert* combina a matemática aplicada (estatística) à psicologia para promover uma imersão lógica na mente do respondente. Uma abordagem capaz de extrair *insights* qualitativos de perguntas estruturadas de forma quantitativa (<https://mindminers.com/blog/entenda-o-que-e-escala-likert/>).

As respostas alternativas possíveis dos questionários aplicados pelas SECs são: discordo totalmente, discordo parcialmente, não concordo nem discordo, concordo parcialmente ou concordo totalmente.

Quanto aos critérios exigidos para inclusão de municípios no Mapa do Turismo, questionou-se em que medida os gestores concordavam que eles eram adequados.

Embora a maioria dos respondentes tenha manifestado concordância parcial ou integral com os critérios para inserção dos municípios no Mapa do Turismo, o critério que suscitou mais discordância parcial ou integral foi o único que reflete parte da economia local do turismo: comprovar a existência de, no mínimo, um prestador de serviços turísticos cadastrado no Cadastur que seja de cadastro obrigatório.

Uma das razões para tal resposta pode ser encontrada numa das variáveis que determinam a categoria do município no Mapa. Segundo a metodologia adotada, os municípios da categoria “E” são aqueles que apresentaram todas as variáveis zeradas, ou seja, não há expectativa de receber turistas domésticos nem estrangeiros bem como não possuem estabelecimento de hospedagem e consequentemente não há empregos nem impostos federais arrecadados nesses estabelecimentos. Segundo relatório disponibilizado pelo MTur, os municípios do Mapa estão distribuídos da seguinte forma:

Distribuição dos Municípios do MTB por categoria e por Macrorregião

Região	A	%	B	%	C	%	D	%	E	%	Total	%
NO	7	11,29	6	3,57	40	8,37	90	5,48	16	3,20	159	5,57
CO	5	8,20	27	11,34	54	11,25	133	8,14	11	2,47	230	8,05
NE	17	27,42	47	23,02	112	23,01	363	22,15	87	18,54	626	21,93
SU	10	16,39	50	21,01	92	19,17	458	28,05	169	37,98	779	27,27
SE	22	36,07	108	45,38	182	37,92	589	36,07	162	36,40	1.063	37,14
Brasil	62	100,00	252	100,00	478	100,00	1.625	100,00	437	100,00	2.857	100,00

Fonte: Elaboração própria, com base em resposta do MTur (MTB atualizado até 22/9/2022 – peça 95).

Distribuição dos Municípios do MTB por categoria

Categoria	Total no MTB	%
A	61	2,14
B	238	8,33
C	480	16,80
D	1.633	57,16
E	445	15,58
Total	2.854	100,00

Fonte: Elaboração própria, com base em resposta do MTur (MTB atualizado até 22/9/2022).

Em que pese não possuir estabelecimento de hospedagem (uma das cinco variáveis com valor nulo apresentado), os 445 municípios da categoria “E” (15% do MTB) conseguiram a inserção no Mapa comprovando que possuem ao menos um prestador de serviços turísticos de cadastro obrigatório, ou seja, talvez sem apelo turístico. Por outro lado, várias cidades e regiões com potencial turístico podem estar fora do Mapa. Nesse diapasão, dentre os 2.715 municípios que não fazem parte do MTB, 1.728 não possuem todas as cinco variáveis nulas, ou seja, podem ser efetivamente destinos turísticos não contemplados pelo MTB (peça 95).

Em resposta à pesquisa efetuada neste trabalho, por meio de questionários aplicados pelas SECs junto a gestores estaduais e municipais de turismo, metade dos respondentes estaduais afirmaram ter conhecimento de dois ou mais municípios que eram destinos turísticos não contemplados pelo MTB (peça 87).

Segundo a Portaria-MTur 41/2021, os estabelecimentos de cadastro obrigatório são aqueles arrolados no art. 21, *caput*, da Lei 11.771/2008 (Política Nacional do Turismo), quais sejam: meios de hospedagem, agências de turismo, transportadoras turísticas, organizadoras de eventos, parques temáticos e acampamentos turísticos. Segundo o art. 21, parágrafo único, da Lei 11.771/2008, outros estabelecimentos podem se cadastrar no Cadastur, mas não são obrigados a tal, o cadastramento é facultativo, a exemplo de restaurantes, bares, centros de convenções, marinas e casas de espetáculo.

Outrossim, no tocante a outro critério para inclusão no MTB - conselho ou fórum municipal de turismo ativo, segundo a cartilha do MTur de orientações para criação de conselhos municipais de turismo, recomenda-se que 1/3 dos seus membros seja do poder público, 1/3 da iniciativa privada e 1/3 da sociedade civil organizada, contando com “lideranças representativas das atividades que integram a cadeia produtiva do turismo” (peça 94, p. 11). Quanto ao número de participantes do conselho, a cartilha orienta evitar quantidade excessiva de membros.

Ora, embora não seja escopo do presente trabalho verificar a veracidade dos cadastros no Cadastur, causa, no mínimo, estranheza pensar que 15% dos municípios do Mapa não possuem um meio de hospedagem sequer tampouco devem receber turistas, mas, para fins de inserção no Mapa do Turismo, conseguiram comprovar que: 1) possuem qualquer dos outros estabelecimentos de cadastro obrigatório acima arrolados; e 2) instituíram e, mais, tornaram ativo o conselho municipal de turismo com 1/3 formado por lideranças da cadeia produtiva do turismo. Sobre estabelecimento que presta serviços turísticos, numa resposta prestada à pesquisa aplicada pelas SECs, reputou-se como muito baixo o número de estabelecimento exigido para comprovar a existência de atividade turística e noutra resposta foi sugerido aumentar de um para três estabelecimentos cadastrados (peça 113).

A respeito de três dos critérios para inclusão do município no MTB – comprovar a existência de entidade municipal, de dotação orçamentária e de conselho municipal voltados ao turismo, em resposta ao questionário acima mencionado (peça 113), submetido a gestores estaduais e municipais, foi afirmado por alguns gestores haver municípios que mantêm o cumprimento dos critérios exigidos pela Portaria-MTur 41/2021 para ingresso no Mapa do Turismo apenas quando da solicitação do cadastro, não tendo o cuidado de mantê-los ativos durante a vigência do certificado de participação no Mapa, que é de um ano. Noutros termos, foi apontado por alguns respondentes o risco de existir conselhos municipais de turismo que não realizam reunião (inativos), órgãos municipais de turismo que não implementam efetivamente políticas para o tema e dotações orçamentárias que não são executadas. Por essa razão, o MTur informou estar analisando a possibilidade de monitorar o orçamento sobre os recursos, de programação, destinados a municípios que fazem parte do Mapa (peça 107, p. 2).

Como possíveis controles fixados pelos estados para evitar tais problemas, afetos aos quatro supracitados critérios de inclusão no MTB, observam-se:

I) Relativo à atividade turística:

a) Tocantins: possuir três prestadores de serviços turísticos, sendo um de cadastro obrigatório (expressamente meio de hospedagem), registrados e regulares, na base de dados do Cadastur (Sistema de Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos); possuir inventário turístico inserido na Plataforma Integrada do Turismo, conforme seus critérios e validado pela autoridade de turismo do estado;

b) Maranhão: o município precisa apresentar quatro certificados do Cadastur de serviços ou equipamentos turísticos, sendo obrigatoriamente um desses cadastros de meio de hospedagem;

c) Mato Grosso: o município deve possuir oferta inserida na plataforma integrada de turismo do estado;

d) Mato Grosso do Sul: os municípios que desejam participar do MTB, deverão comprovar a “comercialização de produto turístico do município de forma direta ou por intermédio de agências de turismo, operadoras turísticas ou OTA (*Online Travel Agency*)”;

e) Espírito Santo: registro de, no mínimo, três prestadores de serviços turísticos no Cadastur, sendo pelo menos um de cadastro obrigatório; e

f) Minas Gerais: inventário da oferta turística aprovado na Plataforma Integrada do

Turismo de Minas Gerais.

II) Relativo às formalidades administrativas:

a) Amazonas: apresentar plano de trabalho com vigência de dois anos, aprovado pelo conselho municipal de turismo;

b) Roraima: apresentar, no quadro de colaboradores do órgão oficial de turismo municipal, um turismólogo ou profissional com especialização na área do Turismo.

c) Tocantins: apresentar termo de posse do responsável pela área de turismo; apresentar plano municipal de turismo e/ou plano de trabalho anual do órgão municipal de turismo com anuência do conselho municipal; apresentar termo de compromisso, assinado pelo prefeito, conforme modelo disponibilizado pela órgão estadual de turismo, aderindo ao Observatório do Turismo do Tocantins de Turismo com ações estratégicas, conforme necessidades prioritárias do município;

d) Bahia: Solicitado que o município elabore o Plano Municipal de Turismo;

e) Ceará: Solicitado aos municípios o Plano Estratégico de Turismo;

f) Maranhão: o município tem que elaborar plano de ação, em conjunto com o conselho municipal de turismo e secretaria municipal de turismo;

g) Espírito Santo: lei de criação do conselho municipal de turismo, decreto de nomeação dos conselheiros, ata de posse da atual diretoria e ata de duas reuniões realizadas nos últimos doze meses; apresentar termo de compromisso assinado pelo presidente do conselho municipal de turismo, aderindo de forma espontânea e formal ao Programa de Regionalização do Turismo e à região turística; apresentar termo de indicação do representante municipal responsável pela interlocução do PRT e por participar ativamente das ações estabelecidas pela Instância de Governança Regional de Turismo (IGRT) da Região Turística na qual o município está inserido devidamente assinado pelo prefeito;

h) Minas Gerais: apresentar plano municipal de turismo vigente com plano de ações; todas as atas (do ano vigente) do conselho municipal de turismo, conforme regimento interno de cada conselho municipal; preencher questionário de ferramentas de gestão municipal do turismo;

i) São Paulo: uma região turística deverá ter na sua composição, o mínimo de cinco municípios; e

j) Paraná: vincular formalmente os municípios às organizações credenciadas como instâncias de governança regionais; a região deverá ser composta por no mínimo cinco municípios; a instância de governança regional deverá apresentar plano de trabalho para execução nos próximos doze meses; o conselho municipal de turismo deverá apresentar plano de trabalho para execução nos próximos doze meses.

Em resposta aos questionários submetidos aos gestores (peça 87), foi sugerida a necessidade de estabelecimento de novos critérios para ingresso de municípios no Mapa do Turismo, como a apresentação de planos de ação pelos conselhos municipais e regionais, hierarquização de atrativos naturais e culturais, dada a necessidade de um Mapa qualitativo e não quantitativo.

Noutra resposta aos questionários submetidos aos gestores, desta feita somente aos gestores municipais – incluídos e não incluídos no Mapa (peça 87), os motivos alegados para a negação do cadastro de municípios no Mapa do Turismo estão relacionados à ausência de um ou mais critérios previstos no art. 2º do Anexo I da Portaria-MTur 41/2021. Pela tabela acima - de distribuição do Mapa por categoria e região, a região Sul é a única com percentual de participação na categoria “E” (38,67%) superior ao percentual sulista no total do Mapa (27,3%).

Mais, nessa que é a categoria com todas as variáveis nulas, a região Sul responde pela maior parte, ou seja, apesar de não possuírem meio de hospedagem nem receber turistas, municípios da região Sul dessa categoria conseguem atender aos critérios - majoritariamente administrativos - de inclusão no Mapa do Turismo. Além disso, o único estado sulista com critérios complementares é o Paraná.

Destarte, a ausência de critérios complementares em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul (estado de maior participação no MTB) bem como o maior desenvolvimento administrativo das municipalidades sulistas podem explicar a maior presença dessa região no Mapa.

Se o objetivo dos critérios do art. 2º do Anexo I da Portaria-MTur 41/2021 é selecionar somente municípios com alguma atividade turística e com interesse do poder público local na inclusão no MTB e se o objetivo do MTB é o de definir a área prioritária para a atuação do MTur, os problemas acima relatados trazem riscos à efetividade do Mapa do Turismo.

Como consequência desse problema, doze (48%) das 25 unidades federativas respondentes informaram ter conhecimento de um ou mais municípios que deveriam fazer parte do Mapa do Turismo, mas se encontram fora dele, ou seja, há destinos turísticos que não se encontram contemplados no MTB.

Categorização

Com a construção da metodologia da categorização iniciada em 2013, houve algumas mudanças ao longo dos anos, como o acréscimo da variável arrecadação de impostos federais dos meios de hospedagem, em 2019. A categorização atual dos municípios do Mapa do Turismo foi definida pela Portaria MTur 41/2021, com base em procedimento descrito acima.

De acordo com o art. 11 da Portaria-MTur 41/2021, a categorização dos municípios tem por finalidade otimizar a distribuição de recursos públicos, orientar a elaboração de políticas específicas para cada categoria de municípios, aperfeiçoar a gestão pública, auxiliar a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro e promover uma reflexão sobre o papel de cada município no processo de desenvolvimento turístico regional.

A categoria “A” reúne municípios com maior desempenho de economia no setor de turismo, enquanto a “E” envolve aqueles municípios com menor desempenho nesse setor, segundo a análise estatística mencionada.

Nesse diapasão, por força do disposto na Portaria-MTur 39/2017, no caso de celebração de transferências voluntárias entre Ministério do Turismo e municípios do Mapa, os municípios da categoria “A” podem ser contemplados com qualquer dos objetos possíveis arrolados no referido normativo, enquanto os municípios da categoria “E” serão os menos contemplados. A título de exemplo, segundo o art. 43, § 2º, da Portaria-MTur 39/2017, apenas municípios da categoria “A” e “B” poderão firmar convênios cujo objeto seja aniversário da cidade.

Para verificar se o Mapa do Turismo tem sido efetivamente adotado como guia para distribuição de recursos públicos em favor do cumprimento de objetivos da PNT, buscou-se analisar se o Mapa consegue identificar os distintos níveis de desenvolvimento turístico das regiões e municípios, úteis para subsidiar a tomada de decisões estratégicas.

Para tanto, guardadas as limitações de escopo do presente trabalho, submeteu-se os critérios de categorização do Mapa do Turismo a alguns procedimentos.

Um dos procedimentos foi novamente o de ouvir, mediante questionários, gestores estaduais e municipais de turismo.

Em que pese a maioria dos respondentes tenha manifestado concordância parcial ou integral com os critérios de categorização dos municípios no Mapa do Turismo, o critério que suscitou mais discordância parcial ou integral foi aquele sintetiza a essência do turismo, a estimativa de turistas, no caso em comento, provenientes do exterior, os turistas internacionais (peça 113).

Uma das causas para essa menor concordância presume-se que se deva ao fluxo de turistas estrangeiros em alguns estados e municípios pesquisados - pouco significativos ou mesmo nulos. O compulsar do último relatório de categorização do MTB revela que a estimativa de turistas estrangeiros era zero para 3.599 (64%) municípios do país, uma taxa muito superior à de municípios da categoria “E”, com todas as variáveis zeradas – 1.431, 25% do total de municípios brasileiros (peça 95). A título ilustrativo, em 2.675 municípios brasileiros a estimativa de turistas nacionais também foi zero, quase a metade.

Uma das razões para tal resposta pode ser encontrada numa das variáveis que determinam a categoria do município no Mapa. Segundo a metodologia adotada, os municípios da categoria “E” são aqueles que apresentaram todas as variáveis zeradas, ou seja, não há expectativa de receber turistas domésticos nem estrangeiros bem como não possuem estabelecimento de hospedagem e consequentemente não há empregos nem impostos federais arrecadados nesses estabelecimentos.

Tocante à outra causa, segundo disposto no art. 12, § 1º, da Portaria MTur 41/2021, o processo de categorização deve ser atualizado no máximo a cada dois anos. Entretanto, de acordo com declaração feita por servidores do MTur durante reunião virtual com a equipe de auditoria, realizada em 21/6/2022, em face, sobretudo, das dificuldades geradas pela pandemia da Covid-19, os dados que definem as atuais categorizações estão desatualizados, por descontinuidade ou por atrasos na disponibilização, a saber (peças 96 e 97, p. 3-4):

- a) quantidade de estabelecimentos de hospedagens, conforme dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) 2017;
- b) quantidade de empregos gerados por esses estabelecimentos (Rais) 2017;
- c) estimativa de turistas domésticos, conforme pesquisa realizada em 2012 pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), contratada pelo MTur;
- d) estimativa de turistas internacionais, conforme pesquisa realizada em 2017 pela mesma Fipe, contratada pelo MTur; e
- e) arrecadação de impostos federais a partir dos meios de hospedagem, a partir de base de dados 2017 da Receita Federal do Brasil (peças 96 e 97).

Isso pode explicar o fato de que, no âmbito da pesquisa feita junto aos gestores municipais do turismo (ver itens 20-22 deste relatório), 102 municípios não souberam informar em qual categoria se encontravam (peça 87, p. 57 e 83).

Em vista do exposto acima, municípios que apresentam queda na sua economia do turismo deveriam ser rebaixados de categoria. Porém, em decorrência da desatualização das referidas bases de dados, tais municípios podem ser contemplados com transferências voluntárias (TV) com objetos estranhos à categoria em que o município deveria estar. Por exemplo, um município hipotético da categoria “C” deveria ser rebaixado para a “D” após apresentar decréscimo nas cinco variáveis determinantes, mas, devido à desatualização das bases de dados, tal município poderá continuar celebrando TV com objetos inacessíveis aqueles da categoria “D”. De lado outro, um município da categoria “C” que apresentou melhora suficiente nas variáveis para ascender à “B” pode estar sendo impedido de firmar TVs com objetos da categoria “B”, em que deveria estar classificado, devido à citada desatualização das bases de dados.

Amostra de municípios do MTB com dados das variáveis que definem categoria

Validade	UF	Município	Vagas	Hotéis	Exterior	Nacional	Impostos (R\$)	Cat.
2014-2015	GO	Abadiânia	77	20	5.677	68.718	-	C
2019-2021	GO	Abadiânia	157	31	6.752	89.930	741.632,00	B
2022-2023	GO	Abadiânia	157	31	6.752	89.930	741.632,00	B
2014-2015	MG	Abaeté	25	4	0	9.544	-	D
2019-2021	MG	Abaeté	16	3	245	8.415	0,00	D
2022-2023	MG	Abaeté	16	3	245	8.415	0,00	D
2014-2015	BA	Abaíra	1	1	0	0	-	D
2019-2021	BA	Abaíra	5	2	0	0	0,00	D
2022-2023	BA	Abaíra	5	2	0	0	0,00	D
2014-2015	SC	Taió	18	3	0	41.994	-	D
2019-2021	SC	Taió	11	2	117	35.613	0,00	D
2022-2023	SC	Taió	11	2	117	35.613	0,00	D
2014-2015	MA	Açailândia	84	11	0	24.815	-	C
2019-2021	MA	Açailândia	90	15	765	34.643	543.567,00	C
2022-2023	MA	Açailândia	90	15	765	34.643	543.567,00	C
2014-2015	CE	Acaraú	4	3	0	68.718	-	C
2019-2021	CE	Acaraú	9	3	229	77.567	0,00	C
2022-2023	CE	Acaraú	9	3	229	77.567	0,00	C
2014-2015	PA	Belém	1.993	152	45.415	1.212.113		A
2019-2021	PA	Belém	1.436	90	43.143	1.402.632	14.230.134,00	A
2022-2023	PA	Belém	1.436	90	43.143	1.402.632	14.230.134,00	A
2014-2015	RN	Açu	58	8	0	5.727	-	D
2019-2021	RN	Açu	45	10	513	4.430	218.959,00	C
2022-2023	RN	Açu	45	10	513	4.430	218.959,00	C
2014-2015	SP	Osasco	269	18	5.677	135.528	-	B
2019-2021	SP	Osasco	285	21	2.263	113.388	9.463.206,00	B
2022-2023	SP	Osasco	285	21	2.263	113.388	9.463.206,00	B
2014-2015	PE	Recife	3.623	220	102.183	3.466.453	-	A
2019-2021	PE	Recife	2.695	117	124.979	3.715.522	36.669.581,00	A
2022-2023	PE	Recife	2.695	117	124.979	3.715.522	36.669.581,00	A

Observações: os títulos das colunas da tabela acima tratam dos seguintes dados: 1) Validade: período de validade do relatório de categorização; 2) Vagas: quantidade de empregos em estabelecimentos de hospedagem; 3) Hotéis: quantidade de estabelecimentos de hospedagem; 4) Exterior: quantidade estimada de visitantes internacionais; 5) Nacional: quantidade estimada de visitantes domésticos; 6) Impostos: montante arrecadado de impostos federais a partir dos meios de hospedagem; e 7) Cat.: categoria do município no Mapa do Turismo.

Fonte: elaboração própria a partir de sítio eletrônico do MTur (consulta em 12/10/2022 ao endereço http://regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=271) e de resposta prestada pelo MTur ao Ofício-TCU 6-89 (peça 96).

Ademais, conforme apresentado na tabela acima, comparando uma amostra de dez municípios de estados distintos que constavam nos relatórios de categorização atualizados em 2014, 2021 e 2022, verificam-se as seguintes distorções: não houve alterações nas cinco variáveis nas edições examinadas de 2021 e 2022, denotando que as bases produzidas administrativamente (Rais e impostos federais) não são atualizadas anualmente; e comparando 2015 e 2022, houve alterações inclusive na estimativa de visitantes domésticos, que foi estimada pela última vez em pesquisa realizada anos antes (2012) (peça 96), demonstrando que as bases de dados externas (pesquisa de

estimativa de visitantes domésticos realizada pela fundação Fipe em 2012 pela última vez) sofreram alterações após o fim das pesquisas.

O Ministério pretende efetuar revisão dos critérios de categorização de municípios e regiões, no ano de 2023, criando índices de desenvolvimento turístico (competitividade turística), conforme previsto no portfólio de projetos estratégicos do PEI-MTur 2020-2023, trabalho esse em execução sob a condução da Coordenação-Geral de Dados e Informações, segundo informações prestadas pelo MTur (peças 97, p. 4; 100, p. 5-6 e 9-10, e 111, p. 1).

Considerando que a categorização é um instrumento para identificar o desempenho da economia do turismo dos municípios do MTB para orientar elaboração e implementação de políticas para cada categoria, a defasagem (ausência de atualização) e a inconsistência (problema de fidedignidade) revelados no relato acima se afiguram indícios de fragilidade que podem afetar a efetividade do Mapa do Turismo Brasileiro.

Destinação de recursos

O Mapa do Turismo está inserido no Programa de Regionalização do Turismo, o qual tem objetivo de promover a convergência e a articulação das ações do MTur com o conjunto das políticas setoriais e locais, sobretudo nos aspectos da gestão, estruturação e promoção do turismo de forma regionalizada e descentralizada, e em alinhamento aos princípios da política de turismo definidos na Lei 11.771/2008, conforme art. 2º, par. único, da Portaria-MTur 41/2020.

Uma vez incluídos no Mapa do Turismo, os municípios do MTB devem ser tratados de forma preferencial em relação àqueles não incluídos, por força do disposto no art. 3º, inc. I, da Portaria-MTur 39/2017, a definir que, pelo menos, 90% dos recursos que compõem a programação orçamentária ordinária do Ministério do Turismo deveriam ser destinados para estados, municípios ou regiões dele constantes.

Essa diretriz se estende às emendas parlamentares, mas com caráter apenas recomendatório, conforme deixam claro a Portaria-MTur 39/2017, em seu art. 2º, parágrafo único, e a Cartilha Parlamentar elaborada no Ministério do Turismo 2021/2022 (peça 89, p. 5).

Outrossim, outras entidades que também administram dinheiros públicos não estão obrigadas a cumprir essa determinação do Ministério, a exemplo da Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), serviço social autônomo instituído pela Lei 14.002, de 22 de maio de 2020, a quem cabe planejar, formular e implementar ações de promoção comercial de produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior, em cooperação com a administração pública federal.

Do mesmo modo, o dispositivo da Portaria 39/2017 para destinação de, no mínimo, 90% dos recursos para municípios constantes do Mapa do Turismo, não se aplica em caráter mandatório ao Fundo Geral de Turismo (Fungetur). As normas gerais e critérios para aplicação dos recursos deste Fundo são os definidos pela Portaria-MTur 666, de 25 de setembro de 2020, no qual inexistente tal obrigatoriedade.

Quando da renovação dos contratos entre o Fungetur e suas instituições intermediadoras em 2021, foi inserida cláusula contratual na qual consta referência à distribuição de valores contratados de acordo com o Mapa do Turismo, na mesma proporção de, no mínimo, 90% dos recursos para municípios constantes do MTB, em que pese também sem caráter mandatório, apenas que “o limite preferencial para regiões fora do Mapa do Turismo passa a ser 10% do total contratado” (peça 98, p. 1 e 21).

Nos Ofícios 2536/2022/GSNDTur/SNDTur e 328/2022/CGTR/DIMEC/SNDTur (peças

108, p. 1 e 3, e 109, p. 3-5), o MTur tratou do Programa Orla, que busca harmonizar as políticas ambiental, urbana, patrimonial e do turismo no cuidado com os espaços litorâneos, e do “Projeto Brasil, essa é a nossa praia”, uma de suas entregas, com o fim de orientar destinos turísticos sobre a adoção de ações de gestão responsável, incentivando boas práticas em sustentabilidade por gestores públicos, comunidade local e turistas. Nesse projeto, por ora, constam nove vagas para municípios em todas as cinco macrorregiões que estejam inseridos no Mapa do Turismo Brasileiro (MTUR) pertencentes às categorias A, B ou C, na seguinte ordem decrescente: Nordeste (3), Norte (2), Sudeste (2) e Centro-Oeste (1) e Sul (1).

Dito isto, passemos a analisar a distribuição da execução orçamentária da pasta do Turismo.

Execução orçamentária da Política Nacional do Turismo por MTur e Embratur 2020

Materialidade - Ano 2020	Dotação (R\$)	VV*	Empenho (R\$)	VV	Liquidação (R\$)	VV
1. Ministério do Turismo	834.915.377,00	14%	827.898.868,23	14%	13.152.536,00	0%
1.1 MTur Aplicação Direta	93.639.061,00	2%	90.758.622,00	2%	9.967.038,00	0%
1.2 MTur TV	741.276.316,00	12%	737.140.246,23	13%	3.185.498,00	0%
1.2.1 Emendas Individuais	107.991.312,00	2%	104.034.474,00	2%	230.498,00	0%
1.2.2 Emenda RP-9	523.131.204,00	9%	523.102.091,23	9%	0,00	0%
1.2.3 MTur TV Outras	110.153.800,00	2%	110.003.681,00	2%	2.955.000,00	0%
2 - Fungetur	5.032.311.767,00	85%	5.032.311.767,00	85%	5.032.311.767,00	99%
3 - Embratur	79.385.000,00	1%	29.187.000,00	0%	29.187.000,00	1%
Total PNT (1+2+3)	5.946.612.144,00	100%	5.889.397.635,23	100%	5.074.651.303,00	100%

Fonte: Relatório de Gestão da Embratur e Siop (consulta em 16/6/2022) (peça 101).

VV – Variação Vertical

Execução orçamentária da Política Nacional do Turismo por MTur e Embratur 2021

Materialidade - Ano 2021	Dotação (R\$)	VV*	Empenho (R\$)	VV	Liquidação (R\$)	VV
1. Ministério do Turismo	256.289.363,00	60%	254.286.791,00	73%	11.462.610,00	22%
1.1 MTur Aplicação Direta	42.916.438,00	10%	42.202.220,00	12%	11.357.605,00	22%
1.2 MTur TV	213.372.925,00	50%	212.084.571,00	61%	105.005,00	0%
1.2.1 Emendas Individuais	83.615.627,00	19%	82.379.626,00	24%	100.000,00	0%
1.2.2 Emenda RP-9	0,00	0%	0,00	0%	0,00	0%
1.2.3 MTur TV Outras	129.757.298,00	30%	129.704.945,00	37%	5.005,00	0%
2 - Fungetur	55.579.424,00	13%	55.579.424,00	16%	0,00	0%
3 - Embratur	118.594.006,00	28%	39.699.640,00	11%	39.699.640,00	78%
Total PNT (1+2+3)	430.462.793,00	100%	349.565.855,00	100%	51.162.250,00	100%

Fonte: Relatório de Gestão da Embratur e Siop (consulta em 16/6/2022) (peça 101).

VV – Variação Vertical

14. Como pode se observar, pelas tabelas acima, que tratam da execução orçamentária referente aos exercícios recentes de 2020 e 2021 pelo Ministério do Turismo e pela Embratur de despesas referentes à Política Nacional do Turismo (PNT), a materialidade

dos recursos financeiros afetados pelo Mapa do Turismo, uma vez que os recursos de emendas parlamentares, do Fungetur e da Embratur não são obrigados a observar a área definida pelo MTB como prioritária nem as especificidades de cada uma das categorias do MTB.

Assim, de acordo com as duas tabelas acima, considerando que o Mapa do Turismo determina de forma decisiva os recursos transferidos a estados, Distrito Federal e municípios a partir da programação orçamentária original do MTur (art. 3º, inc. II, da Portaria-MTur 39/2017, ao

MTB restou nortear a alocação de um mínimo de R\$ 110 milhões – 2% do total de dotações relacionadas à PNT no exercício de 2020 – e um máximo de R\$ 119 milhões – 30% do montante integral das dotações referentes ao exercício de 2021. Quando se observa a liquidação das despesas, a já baixa efetividade do Mapa do Turismo se torna quase nula (0%), no tocante aos recursos movimentados pela PNT, com pouco menos de R\$ 3 milhões em 2020 e pouco mais de R\$ 5 mil em 2021.

Em resposta ao Ofício-TCU 3-89, o MTur disponibilizou duas planilhas eletrônicas com transferências voluntárias (contratos de repasse) firmadas pelo Ministério e entes subnacionais para execução de obras de infraestrutura turística, uma de obras concluídas e outra com aquelas em execução, com dados dos exercícios de 2005 a 2022.

Distribuição de recursos de contratos de repasse entre municípios incluídos e não incluídos no Mapa do Turismo Brasileiro – 2005-2022

Mapa do Turismo	Quantidade de Contratos	VV	Valores Liberados	VV
Municípios incluídos	4.141	64%	3.060.604.314,82	75%
Municípios não incluídos	2.319	36%	998.039.153,88	25%
Total	6.460	100%	4.058.643.468,70	100%

Fonte: Secretaria Nacional de Infraestrutura Turística do MTur (peça 95). Elaboração própria.

A tabela evidencia que, pelas razões já expostas, não tem sido observado o limite mínimo de 90% dos recursos de transferências voluntárias firmadas pelo MTur para municípios do Mapa do Turismo.

Concernente à categorização do Mapa do Turismo, transferências voluntárias para obras de infraestrutura turística podem ser celebradas por municípios de qualquer categoria, de “A” a “E”, consoante o art. 22 da Portaria-MTur-39/2017, de sorte que as planilhas supracitadas não revelam tratamento diferenciado entre municípios com níveis diferentes de desenvolvimento do setor turístico.

Entretanto, planilha extraída do Painel de Transferências Abertas da Plataforma Mais Brasil (consulta em 14/10/2022, peça 99), revela que o município Engenheiro Paulo de Frontin (RJ) município incluído no MTB, na categoria “C”, logrou firmar transferência voluntária (convênio) em 29/12/2021 para realização de evento turístico descumprindo o limite financeiro estabelecido para sua categoria no MTB, no caso em comento, de R\$ 200 mil, ou seja, sem atender as condições do art. 51, inc. III, da Portaria-MTur 39/2017, vez que foi fruto de emenda parlamentar (peça 99, p. 1-8).

A mesma consulta também revelou o caso do município de São Bento do Sapucaí (SP), que firmou convênio com o MTur para realização de aniversário do município, apesar de ser da categoria “C”, que não é contemplada pelo art. 43, § 2º, da Portaria-MTur 39/2017 (peça 99).

Destarte, a despeito de não ter sido escopo do presente trabalho, cruzamento da base de dados de todos os convênios celebrados pelo MTur pode revelar que na prática, apesar de haver recomendação para que as emendas parlamentares sejam direcionadas em conformidade com a prioridade conferida aos municípios do MTB e com as distintas categorias do Mapa, isso não vem ocorrendo, como demonstrados exemplos mencionados acima.

Considerando, então, que o atendimento a formalidades administrativas, para ser parte do Mapa do Turismo, pode não ser o bastante para direcionar a atuação do MTur, duas respostas prestadas na pesquisa aplicada pelas SECs (peça 113), apontam que:

a) transferências voluntárias para obras de infraestrutura turística deveriam receber homologação de órgão municipal e estadual de turismo, pois já se constataram recursos de emendas parlamentares destinados a obras em municípios sem vocação turística; e

b) as emendas parlamentares deveriam ser destinadas obrigatoriamente a municípios do MTB, de forma a priorizar de fato as políticas públicas de turismo no município e na região turística, pois municípios não incluídos no Mapa mas contemplados com emendas teriam mais acesso a recursos do que aqueles do Mapa, que estão atendendo os requisitos administrativos exigidos pelo MTur.

Para ilustrar melhor, traz-se na íntegra um comentário de um gestor estadual:

Além disso, a captação dos recursos para obras de desenvolvimento turístico no município devem receber a homologação do órgão municipal e estadual de turismo, tendo em vista que já constatamos diversas situações onde recursos do turismo são usados para execução de obras com as quais não há nenhuma vocação turística por parte do município que captou recursos de emendas parlamentares (vide exemplo: Município de Iracema, em Roraima, que captou recursos para um calçadão e um centro de convenções sem ter a menor vocação para o turismo e sem estar inserido no Mapa do Turismo). Hoje inclusive, quem não está no Mapa tem mais acesso aos recursos por meio das emendas, do que os que estão no Mapa e fazendo o seu dever de casa. E ainda acontece de quem não está no Mapa, inda zombar de quem está no Mapa, porque conseguiu a emenda parlamentar!”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Tratam os presentes autos de relatório de auditoria integrada realizada na Política Nacional do Turismo (PNT), com o objetivo de verificar se o Ministério do Turismo está cumprindo as diretrizes da referida política que visam a contribuir para a redução das desigualdades regionais; e se o Mapa do Turismo Brasileiro, em seu desenho e execução, está sendo efetivo para direcionar os investimentos em turismo, de forma a cumprir os objetivos da PNT.

2. Na etapa de planejamento, a equipe de auditoria formulou as seguintes questões de auditoria, as quais compõem o escopo da fiscalização:

Questão 1: O Ministério do Turismo está cumprindo os comandos da Política Nacional de Turismo que visam a contribuir para a redução das desigualdades regionais? (art. 5º, II e IV, Lei 11.771/2008)

Subquestão 1.1: Foi definida a lógica de intervenção para o alcance dos objetivos da PNT relacionados ao propósito de contribuir para a redução das desigualdades regionais?

Subquestão 1.2: O Ministério do Turismo possui articulação com o Ministério do Desenvolvimento Regional e/ou Entes Federativos em suas ações?

Subquestão 1.3: Objetivos e metas da ação do MTur foram alcançados (eficácia), no que se refere à redução das desigualdades regionais?

Subquestão 1.4: O MTur estabeleceu indicadores de efetividade, eficácia e eficiência voltados para medir os objetivos II e IV do art. 5º, da Lei 11.771/2008? Caso positivo, está efetivamente acompanhando esses indicadores?

Questão 2: O Mapa do Turismo está sendo efetivo para direcionar os recursos do Turismo de forma a cumprir os objetivos da PNT?

Subquestão 2.1: O instrumento “Mapa de Turismo” está bem formulado e está sendo bem executado?

3. Entre outros critérios, a fiscalização se baseou na Lei 11.771/2008, a qual instituiu a Política Nacional de Turismo e trouxe diversas definições para as ações a cargo do Poder Executivo federal na promoção do turismo, e em diversos normativos, a exemplo do Decreto 10.531/2020 (Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil) e do Decreto 9.791/2019 (Plano Nacional de Turismo 2018-2022).

4. A equipe de auditoria anotou dois principais achados: (i) descumprimento por parte do Ministério do Turismo dos comandos da Política Nacional de Turismo que visam a contribuir para a redução das desigualdades regionais; e (ii) limitada efetividade do Mapa do Turismo Brasileiro como critério de alocação de recursos de investimentos em ações de promoção e fomento ao turismo.

5. Antes de tecer considerações mais detalhadas sobre cada um dos achados, bem como suas causas e respectivas propostas de encaminhamento consignadas pela equipe de auditoria, considero importante assinalar que, em atenção à Resolução TCU 315/2020, o relatório preliminar de fiscalização foi submetido aos comentários dos gestores do Ministério do Turismo. A equipe de auditoria informa que as respostas encaminhadas foram analisadas e levadas em consideração em conjunto com as evidências colhidas durante a etapa de execução do trabalho para a elaboração das conclusões e das propostas de encaminhamento da fiscalização.

6. Ainda como considerações iniciais, é importante dizer que a Política Nacional de Turismo recebe expressiva alocação de recursos orçamentários para investimentos, tendo tido dotação inicial para despesas de capital superior a R\$ 5,9 bilhões em 2020 e a R\$ 430 milhões em 2021, somados os

recursos alocados ao Ministério do Turismo (MTur), ao Fundo Geral de Turismo (Fungetur) e à Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur).

7. Portanto, a presente fiscalização versou sobre uma política pública de alta materialidade e relevância, cujas ações podem desempenhar importante papel indutor no desenvolvimento social e econômico do Brasil.

8. Passo, portanto, a avaliar cada um dos achados e as propostas de encaminhamento a eles associadas.

I

9. Como primeiro achado, a equipe de auditoria pontua um possível descumprimento por parte do Ministério do Turismo (MTur) das diretrizes da Política Nacional do Turismo relacionados à redução das desigualdades regionais.

10. Primeiramente, vale observar que o art. 5º, incisos II e IV, da Lei 11.771/2008, estipulam que a redução das desigualdades regionais deve ser um dos objetivos a serem alcançados por meio das ações do Governo Federal voltadas ao planejamento, estímulo e desenvolvimento do setor turístico.

11. A equipe pontua que, para avaliar a questão de auditoria associada a esse achado, foram definidas quatro subquestões, de cujo exame foram encontradas as seguintes situações:

a) Ausência de lógica de intervenção e inexistência de instrumentos de medição relacionados ao propósito de contribuir para a redução das desigualdades regionais; e

b) Ausência de articulação com o então Ministério do Desenvolvimento Regional em ações conjuntas de redução de desigualdades regionais.

12. Em relação a primeira situação encontrada, a equipe de auditoria aponta como evidências: (i) o fato de que os principais instrumentos de planejamento estratégico e tático então vigentes no MTur não abarcavam elementos de planejamento e execução referentes à redução das desigualdades regionais, entre os quais seu Plano Estratégico Institucional 2020-2023, o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 e o Plano Nacional de Turismo 2018-2022; (ii) as principais ações em curso no MTur relacionadas a sua Política de Turismo – o Programa de Regionalização do Turismo, o Programa Investe Turismo, a Política Nacional de Qualificação no Turismo – não fazem menção explícita a uma eventual busca pela redução das desigualdades regionais; e (iii) as ações do Fundo Geral de Turismo (Fungetur) e da Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur) não estão explicitamente voltadas para a redução das desigualdades regionais.

13. Como consequência natural do fato de as ações em curso no MTur não fazerem menção explícita a uma busca pela redução das desigualdades regionais, foi igualmente constatada a falta de instrumentos de medição ou de indicadores voltados a mensurar o objetivo da Política Nacional de Turismo sob enfoque. Como evidência dessa situação, a equipe assinala não ter encontrado nenhum indicador estabelecido no PPA 2020-2023 ou no Planejamento Estratégico do MTur 2020-2023 ou no Plano Nacional de Turismo 2018-2022 especificamente voltado para mensurar a redução das desigualdades regionais.

14. Já em relação à falta de articulação do MTur com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) sobretudo em ações conjuntas, coordenadas e coerentes de redução das desigualdades regionais, a equipe de auditoria verificou que, a despeito de alguns órgãos consultivos colegiados ligados ao MTur incluírem representantes do MIDR, em particular o Conselho Nacional de Turismo (CNT) e o Comitê Interministerial de Facilitação Turística (Cifat), não houve articulação efetiva do MTur com o MIDR, seja por meio do Cifat ou qualquer outro órgão.

15. Como evidências dessa situação, a equipe de auditoria assinala algumas audiências públicas do Cifat e do CNT, bem como respostas a ofícios de requisição e entrevistas feitas com os gestores do MTur.
16. Vale lembrar que o MIDR gere fundos importantes para a redução das desigualdades regionais, como os Fundos Constitucionais do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), bem como supervisiona três superintendências de desenvolvimento regional – Sudam, Sudene e Sudeco.
17. Como causa-raiz desse achado, a equipe anota uma possível não priorização do objetivo relacionado à redução das desigualdades regionais no planejamento e na estratégia de atuação do MTur.
18. Já os efeitos do achado teriam relação com uma possível perpetuação de desigualdades regionais, não somente entre as cinco macrorregiões geográficas do Brasil, mas também intra-regionalmente.
19. A equipe, visando verificar os possíveis efeitos do achado, fez algumas observações sobre os resultados intermediários previstos no PPA 2020-2023 para o principal programa de fomento ao turismo do MTur (Programa 2223 – A Hora do Turismo).
20. A esse respeito, vale lembrar que, conforme o PPA 2020-2023, o objetivo geral do Programa 2223 – A Hora do Turismo consistiu em “promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável do turismo brasileiro”. A meta geral para esse objetivo foi estipulada no sentido de “restabelecer os empregos formais no setor de turismo ao nível pré-pandemia” (peça 58, p. 2).
21. Para avaliar o alcance dessa meta geral, são igualmente estipuladas metas intermediárias, as quais consistiram em: (i) Estruturação dos destinos turísticos – com previsão de 50 destinos turísticos estruturados com plano de desenvolvimento territorial implementado; (ii) Apoio a projetos de infraestrutura turística – com previsão de 3.500 obras concluídas; (iii) Fomento e ampliação do acesso ao crédito – com previsão de R\$ 2,5 bilhões em financiamentos; (iv) Promoção e divulgação do turismo – com previsão de 12 campanhas realizadas; (v) Aumento do fluxo turístico dos destinos – com previsão de 12 ações de produção utilizando inteligência de mercado implementadas; (vi) Promoção de parcerias e concessões para o desenvolvimento de destinos turísticos – com previsão de 2 parcerias ou concessões de ativos com finalidade ou potencial turístico; (vii) Ampliação da proteção do turista – com previsão de 1 sistema de segurança turística implementado; (viii) Fortalecimento do Sistema Nacional do Turismo e da Gestão Descentralizada do Turismo – com previsão de fortalecimento de 80 regiões (peça 58, p. 3-5).
22. Já os resultados intermediários do programa são: (i) Promoção dos destinos e qualificação dos serviços turísticos – com metas de determinados percentuais de municípios promovidos entre 158 municípios considerados prioritários; (ii) Qualificação de pessoas para o setor de turismo – com metas para o número de pessoas qualificadas; (iii) realização de obras para estrutura o turismo no Brasil – com metas para percentual de obras concluídas frente ao total.
23. Segundo a equipe, foi observado que os percentuais das metas de resultados intermediários ligadas a esse programa eram supostamente maiores, em termos absolutos ou relativos, para as regiões Sul e Sudeste, em detrimento das regiões Norte e Nordeste, como supostamente deveria mostrar a tabela a seguir elaborada pela própria equipe:

Tabela 1: Análise feita pela equipe de auditoria das metas previstas para os Resultados Intermediários em 2023 do Programa 2223 - “A Hora do Turismo” (PPA 2020-2023), por região

Resultados Intermediários (RI)/metas percentuais para 2023	S	SE	NE	CO	N
Meta do Objetivo 051C – restabelecer os empregos formais no setor de turismo ao nível pré-pandemia (percentual frente ao total da meta)	16,48%	54,30%	17,10%	8,36%	3,66%
RI 0183 – Realização de obras (em percentual de obras concluídas)	10%	7%	11%	3%	2%
RI 0184 – Qualificação de pessoas (em percentual de quantidade de pessoas qualificadas frente ao total)	27%	36%	22%	8%	7%
RI 0185 – Promoção de destinos e qualificação (em percentual de municípios promovidos dentre os 158 considerados prioritários)	18%	18%	30%	18%	16%
RI 0369 – Financiamento a empresas do setor de turismo (em percentual de operações de crédito realizadas)	52,50%	22,40%	15,30%	7,85%	1,95%
RI 0370 – Mapeamento territorial (em percentual de municípios cadastrados)	16,46%	21,43%	13,45%	4,61%	4,05%

Fonte: adaptada do relatório de auditoria, peça 115, p. 14.

24. Segundo a equipe de auditoria, a tabela já mostraria que as metas dos resultados intermediários do Programa “A Hora do Turismo” teriam sido maiores para as regiões Sul e Sudeste, em detrimento das regiões Norte e Nordeste. Entretanto, um olhar mais atento revela que essa evidência não é suficiente para fazer afirmativa tão peremptória como o fez a equipe de fiscalização.

25. Exercendo um saudável ceticismo profissional, conforme preconiza a norma da Intosai ISSAI 100 – Princípios fundamentais da auditoria do setor público, isto é, mantendo uma distância profissional e uma atitude alerta e questionadora quando da avaliação acerca da suficiência e da qualidade das evidências obtidas durante a auditoria, poder-se-ia argumentar que o fato de a meta associada ao objetivo do programa (“restabelecer os empregos formais no setor de turismo ao nível pré-pandemia”) ser maior para a região Sudeste, p. ex., decorre de uma natural diferença populacional entre as regiões e um conseqüente maior número de empregos no setor para essa região.

26. Ainda assim, a equipe argumenta que, proporcionalmente à população, a meta referente a região Nordeste estaria inferior à da região Sul (peça 115, p. 29 e 42). Entretanto, não apresenta o cálculo para as demais regiões (Norte e Centro-Oeste), nem perquiriu junto ao MTur eventuais motivos ou justificativas para essa situação.

27. De todo modo, o cálculo da proporção direta em relação à população pode não ser o mais adequado do ponto de vista matemático. De modo a comparar valores de ordem de grandeza semelhantes entre as regiões, é preciso que tanto o numerador quanto o denominador da fração se refiram a grandezas comparáveis do mesmo universo. Dessa maneira, o cálculo da proporção da meta do PPA 2020-2023 deveria ser feito em relação a quantidade de empregos formais existentes ao nível pré-pandemia em atividades relacionadas ao turismo de cada região.

28. Outro exemplo dessa possível falta de evidências suficientes acerca dos efeitos do achado pode ser indicado na tabela a seguir, a qual traz os desembolsos do MTur com transferências voluntárias para obras relacionadas ao setor de turismo entre os anos de 2018 e 2022:

Tabela 2: Desembolsos do Ministério do Turismo com transferências voluntárias para obras entre 2018 e 2022 (R\$)

Região	Desembolsos em 2018	Desembolsos em 2019	Desembolsos em 2020	Desembolsos em 2021	Desembolsos em 2022	Desembolsos Total
Norte	R\$ 47.024.980,60	R\$ 65.591.315,26	R\$ 117.100.972,26	R\$ 28.042.349,61	R\$ 6.611.611,54	R\$ 264.371.229,27
Nordeste	R\$ 178.084.222,19	R\$ 172.137.567,22	R\$ 491.451.396,95	R\$ 138.513.485,87	R\$ 21.508.508,76	R\$ 1.001.695.180,99
Centro-Oeste	R\$ 34.207.250,37	R\$ 38.758.505,02	R\$ 79.526.211,71	R\$ 32.769.085,40	R\$ 4.467.457,91	R\$ 189.728.510,41
Sudeste	R\$ 99.923.875,00	R\$ 60.145.646,65	R\$ 145.581.524,08	R\$ 56.336.241,82	R\$ 7.877.381,86	R\$ 369.864.669,41
Sul	R\$ 85.861.319,41	R\$ 111.306.248,69	R\$ 187.003.412,81	R\$ 85.375.129,94	R\$ 14.900.066,42	R\$ 484.446.177,27
Total	R\$ 445.101.647,57	R\$ 447.939.282,84	R\$ 1.020.663.517,81	R\$ 341.036.292,64	R\$ 55.365.026,49	R\$ 2.310.105.767,35

Fonte: Ministério do Turismo (Ofício 60/2022/CGAS/DIETU/GSNINFRA, de 19 de maio de 2022, à peça 93, p. 1).

29. A equipe de auditoria apresenta outros dados que, em seu entender, suportariam a conclusão de que a região Sul teria sido privilegiada com maior quantidade de obras concluídas em detrimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (peça 115, p. 44-46), principalmente no período entre 2018 e 2022.

30. No entanto, o relatório de auditoria não registra exames ou procedimentos alusivos a uma possível apuração mais detalhada acerca das causas e motivos dessa situação. Sem esse exame, valendo-se do imprescindível ceticismo profissional, não é possível alcançar a conclusão de que se trata de efeito do achado de auditoria, já que a diferença no número de obras concluídas pode advir de motivos alheios ao achado, p. ex., obras com maior ou menor completude, consistência e maturidade técnica em seus projetos de engenharia.

31. Um exemplo adicional que vai contra a conclusão da equipe de auditoria é o fato de que os investimentos plurianuais relativos ao Programa “A Hora do Turismo” e previstos no PPA 2020-2023 estão todos localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste:

Tabela 3: Investimentos plurianuais incluídos no PPA 2020-2023 relativos ao Programa 2223 – “A Hora do Turismo”

Número	Nome	Valor	Localização
0599	Apoio a projetos de infraestrutura turística na região do Jalapão	R\$ 1.500.000,00	Tocantins – região Norte
0600	Construção de trecho rodoviário entre Buriti dos Montes e a Cachoeira da Lembrada / Cânion do Poty – no estado do Piauí	R\$ 200.000,00	Piauí – região Nordeste
0601	Política de desenvolvimento de Turismo Sustentável no estado do Amazonas	R\$ 1.320.000,00	Amazonas – região Norte
0602	Adequação urbanística e delimitação das praias do Litoral Sul de Aracaju	R\$ 250.000,00	Sergipe – região Nordeste
0603	Implantação do Parque Turístico e Científico-Paleontológico do Sertão da Paraíba	R\$ 300.000,00	Paraíba – região Nordeste
0604	Adequação da Rodovia MS-382 entre Bonito e a Serra da Bodoquena – no estado de Mato Grosso do Sul	R\$ 1.500.000,00	Mato Grosso do Sul – região Centro-Oeste

Fonte: Dados do PPA 2020-2023 - peça 58, p. 6-10

32. Vale notar que o relatório de auditoria não traz qualquer análise mais detalhada acerca do processo de cálculo de cada uma das metas do PPA 2020-2023 feito pelo MTur, seja para o objetivo geral do programa 2223 seja para seus respectivos resultados intermediários.

33. Portanto, faltam evidências e análises que possam permitir alcançar conclusão semelhante à da equipe de auditoria em relação aos efeitos do achado. A meta do objetivo 051C ter sido maior para a região Sudeste em comparação com a região Nordeste no PPA 2020-2023 não quer dizer, por si só, que se trata de um efeito de possível falta de consideração para ações de redução das desigualdades regionais. Raciocínio semelhante se aplica aos resultados intermediários, exceto no caso do financiamento a empresas do setor de turismo.

34. Com efeito, no caso do resultado intermediário relativo a concessão de financiamentos a empresas do setor de turismo, nota-se prevalência significativa da região Sul no número de financiamentos concedidos. No entanto, não houve aprofundamento desse ponto por parte da equipe de auditoria acerca dos motivos para essa situação.

35. Por conseguinte, embora concorde com a equipe em relação à ausência de previsão do objetivo de redução das desigualdades regionais nos principais instrumentos de planejamento estratégico e tático do MTur e à ausência de articulação com o MIDR, não estou totalmente convencido de que esse achado tenha tido o efeito alegado pela equipe de auditoria.

36. Não obstante, reputo que a causa-raiz do achado assinalada pela equipe – não priorização do objetivo relacionado a redução das desigualdades regionais no planejamento e na estratégia do MTur – se mostra adequada.

37. De todo modo, convém notar que outras possíveis causas do achado não mencionadas pela equipe de auditoria são: (i) o segundo achado de auditoria referente a baixíssima efetividade do Mapa do Turismo Brasileiro como instrumento de alocação de investimentos em promoção ao turismo; e (ii) a baixa disponibilidade orçamentária anual para investimentos discricionários.

38. Com efeito, a baixíssima efetividade do Mapa do Turismo Brasileiro como instrumento de alocação de investimentos pode ser uma causa do achado referente à falta de priorização de ações de redução de desigualdade regional por meio da Política Nacional de Turismo. Caso o mapa fosse mais efetivo, ele poderia ser elaborado até mesmo como um instrumento indutor de ações de redução de desigualdade regional. Por exemplo, o mapa poderia constituir um critério objetivo e racional em que determinados municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), mas que demonstrassem ter potencial turístico, poderiam ser priorizados na alocação de investimentos.

39. Além disso, minha assessoria levantou os seguintes dados que mostram um possível engessamento dos recursos orçamentários alocados no programa 2223 – “A Hora do Turismo” ocorrido, por exemplo, nos exercícios de 2020 e 2021:

Tabela 4: Dotação atualizada de recursos orçamentários no programa 2223 – “A Hora do Turismo”

Órgão	2020 (R\$)	2021 (R\$)
1. Ministério do Turismo		
1.1. Recursos primários discricionários	120.566.329,00	96.552.202,00
1.2. Emendas RP-9	545.994.132,00	0,00
1.3. Emendas Comissões SF, CD e Comissões Mistas CN	9.582.915,00	0,00
1.4. Emendas de bancada	46.439.238,00	72.700.120,00
1.5. Emendas individuais	113.824.706,00	87.537.041,00
2. Fungetur	5.032.311.767,00	55.579.424,00

Fonte: Dados do Labcontas – Tesouro Gerencial DWTG – extraídos em 28/6/2023

Tabela 5: Restos a pagar inscritos no programa 2223 – “A Hora do Turismo”

Órgão	2020 (R\$)	2021 (R\$)
1. Ministério do Turismo		
1.1. Recursos primários discricionários	0,00	105.378.777,26
1.2. Emendas RP-9	0,00	544.404.597,99
1.3. Emendas Comissões SF, CD e Comissões Mistas CN	0,00	9.082.915,00
1.4. Emendas de bancada	0,00	46.439.238,00
1.5. Emendas individuais	0,00	104.467.545,15
2. Fungetur	0,00	1.352.670.314,01

Fonte: Dados do Labcontas – Tesouro Gerencial DWTG – extraídos em 28/6/2023

40. Verifica-se, portanto, que os recursos efetivamente discricionários disponibilizados ao MTur foram bastante inferiores aos oriundos de emendas parlamentares, os quais, via de regra, já possuem destinação definida pelo parlamentar autor da emenda.

41. Em outras palavras, havia relativo pouco espaço orçamentário e financeiro para que o MTur pudesse priorizar ações que levassem em conta o objetivo de promover a redução das desigualdades regionais, haja vista que as parcela expressiva de suas dotações orçamentárias já traziam destinação pré-definida. Por certo, essa é outra possível causa do achado.

42. A identificação correta e completa das causas do achado são essenciais para que propostas de encaminhamento oportunas e pertinentes sejam formuladas, de maneira que a atuação do Tribunal tenha máxima eficácia em promover a mudança da situação encontrada para que ela se amolde melhor aos critérios de auditoria.

43. Nesse cenário, levando em conta as três possíveis causas supracitadas (não priorização do objetivo relacionado a redução das desigualdades regionais, baixa efetividade do mapa do turismo brasileiro como instrumento de alocação de investimentos e engessamento dos recursos orçamentários alocados no programa de promoção do turismo), reputo adequadas as propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de auditoria no sentido de que sejam estabelecidas diretrizes formais relacionadas à redução das desigualdades regionais nos instrumentos de planejamento e programas do MTur. Além disso, é preciso que sejam estabelecidos: (i) aprimoramentos no Fungetur de modo a estimular a redução das desigualdades regionais por meio das ações de concessão de crédito do referido fundo; (ii) metas e indicadores que permitam mensurar e avaliar o atingimento dessas diretrizes; e (iii) articulação efetiva com a Pasta ministerial responsável pelo tema do desenvolvimento regional.

44. No entanto, considerando o cenário de engessamento orçamentário e financeiro da gestão do MTur e as dificuldades e obstáculos dele advindas, entendo que tais propostas devem ser dirigidas ao Ministério na forma de recomendação e não de determinação, como alvitrou a equipe.

45. Em relação especificamente ao Fungetur, a equipe de auditoria anota que, antes mesmo de os presentes terem sido apreciados por este Tribunal, o MTur editou portaria que inovou no tratamento dado às regiões Norte e Nordeste pelo Fungetur. Com efeito, a Portaria 51/2022 permite prazo maior de amortização e de carência em financiamentos concedidos a empreendimentos localizados em regiões prioritárias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Em face disso, a equipe considera que os aprimoramentos alvitrados para a gestão do Fungetur já foram implementados, sendo dispensável eventual determinação do Tribunal nesse sentido.

II

46. O segundo achado de auditoria consiste na baixa efetividade do Mapa do Turismo Brasileiro como instrumento de orientação e alocação de investimentos daquela Pasta, considerando que é baixo o volume de recursos direcionados por meio dessa ferramenta.

47. Embora os normativos relacionados ao Mapa do Turismo Brasileiro estipulem que ele deve servir como mecanismo norteador de 90% dos recursos transferidos a estados, Distrito Federal e municípios, na prática, em 2020, foram alocados a partir do Mapa 2% do total de dotações relacionadas à Política Nacional de Turismo e, em 2021, 30%.

48. Olhando pela vertente dos recursos liquidados com base no Mapa do Turismo Brasileiro, houve a liquidação de R\$ 3 milhões (0,05% frente ao total de recursos liquidados) em 2020 e R\$ 5 mil em 2021 (0,009% frente ao total de recursos liquidados).

49. Além dessa evidência, a equipe de auditoria traz dados fornecidos pela Secretaria Nacional de Infraestrutura Turística do MTur acerca da distribuição de recursos de transferências voluntárias entre municípios incluídos e não incluídos no Mapa, considerando os anos de 2005 a 2022:

Tabela 6: Distribuição de recursos de contratos de repasse entre municípios incluídos e não incluídos no Mapa do Turismo Brasileiro – exercícios 2005-2022

Mapa do Turismo	Quantidade de Contratos	%	Valores Liberados	%
Municípios incluídos	4.141	64%	3.060.604.314,82	75%
Municípios não incluídos	2.319	36%	998.039.153,88	25%
Total	6.460	100%	4.058.643.468,70	100%

Fonte: Relatório de auditoria, peça 115, p. 71.

50. Vale destacar que a Portaria MTur 39/2017 estipula que, pelo menos, 90% dos recursos oriundos da programação orçamentária ordinária do MTur deveriam ser alocados para entes federativos e regiões integrantes do Mapa do Turismo. Essa diretriz também se estende às emendas parlamentares com caráter apenas de recomendação. Apesar disso, a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur) e o Fungetur não estão vinculados ao Mapa como critério de alocação de recursos.

51. Nesse diapasão, a tabela 6 mostra que, embora os municípios incluídos no mapa tenham recebido maior volume de investimentos e maior número de contratos de repasse no período entre 2005 e 2020, a preferência dada a eles não alcançou o percentual de 90% estipulado normativamente. Além disso, como já mencionado, a partir de 2020, o volume de recursos alocados em razão do Mapa diminuiu substancialmente.

52. Uma das causas pontuadas pela equipe de auditoria consiste na autonomia que os parlamentares autores de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária federal dispõem para definição do objeto e do local de destino dos recursos, considerando que a Portaria MTur 39/2017 e a Cartilha Parlamentar disponibilizada pela Pasta não traria qualquer obrigatoriedade de as emendas parlamentares priorizarem municípios que façam parte do Mapa do Turismo Brasileiro. Em outras palavras, o critério de alocação de investimentos em turismo deixa de ser balizado por um referencial objetivo e passa a seguir uma lógica subjetiva.

53. De todo modo, a equipe assinala que o Mapa do Turismo Brasileiro é formatado com base na inscrição voluntária do município, DF ou estado, mediante o atendimento de alguns critérios. Quase todos esses requisitos para inserção no Mapa do Turismo Brasileiro possuem caráter formalista, à

exceção da comprovação de cadastro de, pelo menos, um prestador de serviços turísticos de registro obrigatório no Cadastur.

54. Os demais critérios consistem em: (i) dispor de um órgão ou entidade estadual, municipal ou distrital responsável pela pasta do Turismo; (ii) definir dotação orçamentária para despesas com turismo; (iii) ter um conselho ou fórum municipal de turismo ativo; e (iv) apresentar termo de compromisso de adesão ao programa de regionalização do turismo. Não há, portanto, requisitos qualitativos para priorização de atrações turísticas.

55. Aliás, considerando que os critérios são, em sua maioria, de caráter formal, várias cidades e regiões sem potencial turístico relevante podem estar incluídas no Mapa. Por outro lado, várias outras cidades de relevante apelo turístico podem estar fora do Mapa.

56. O Mapa possui ainda mecanismo de categorização dos municípios registrados, o qual sinaliza o nível de desenvolvimento do setor de turismo do município. As categorias variam de “A” a “E”, conforme tabela elaborada pela equipe de auditoria mostrada a seguir:

Tabela 6: Quantidade de municípios inscritos no Mapa do Turismo Brasileiro divididos por categoria e macrorregião geográfica

Região	A	%	B	%	C	%	D	%	E	%	Total	%
NO	7	11,48	6	2,52	40	8,33	90	5,51	16	3,60	159	5,57
CO	5	8,20	27	11,34	54	11,25	133	8,14	11	2,47	230	8,05
NE	17	27,87	47	19,75	112	23,33	363	22,23	87	19,55	626	21,93
SU	10	16,39	50	21,01	92	19,17	458	28,05	169	37,98	779	27,27
SE	22	36,07	108	45,38	182	37,92	589	36,07	162	36,40	1.063	37,14
Brasil	61	100	238	100	480	100	1.633	100	445	100	2.857	100

Fonte: Relatório de auditoria – peça 115, p. 18 (adaptado)

57. Essa categorização se baseia em cinco critérios quantitativos: (i) quantidade de estabelecimentos de hospedagens, conforme dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais); (ii) quantidade de empregos gerados por esses estabelecimentos, conforme dados da Rais; (iii) estimativa de turistas domésticos, conforme pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), contratada pelo MTur; (iv) estimativa de turistas internacionais, conforme pesquisa realizada pela Fipe, mediante contrato com o MTur; e (v) arrecadação de impostos pelos estabelecimentos de turismo, conforme dados fornecidos pela Receita Federal do Brasil.

58. Todos os dados que fazem parte desses critérios de categorização, em particular os referentes às estimativas de turistas domésticos e internacionais, está desatualizada pelo menos desde 2017, embora haja disposição normativa de Portaria do MTur que determina a atualização bienal da categoria de cada município, podendo haver ascensão ou rebaixamento de categoria. Por exemplo, a última pesquisa da Fipe acerca da quantidade de turistas domésticos foi realizada em 2012 e os dados da Rais que o MTur utilizou na última categorização são os do exercício de 2017.

59. Trata-se de uma desatualização importante. Desde 2017, o setor de turismo no Brasil passou por fortes oscilações e impactos, em particular por conta da pandemia de Covid-19. Em outras palavras, é provável que o Mapa não esteja refletindo com clareza as condições atuais do setor de turismo no Brasil. Portanto, além do Mapa não ser utilizado como critério de alocação de investimentos, ele está defasado e precisa de atualização.

60. A equipe de auditoria aplicou questionários junto aos órgãos de turismo das 27 unidades federativas; a uma amostra de municípios integrantes do mapa; e a uma amostra de municípios não integrantes do mapa. Essas duas amostras de municípios integrantes e não integrantes do mapa foram não aleatórias, já que se basearam em estratificação de municípios fundamentada em julgamento profissional, e abrangeram todas as unidades federativas.

61. Várias das respostas colhidas nessa pesquisa mostraram que alguns gestores municipais desconheciam a categoria a qual pertencia seu respectivo município, o que traz mais um indício acerca do grau de defasagem e desatualização do mapa.
62. Por fim, cabe destaque à resposta de um gestor estadual, o qual mencionou situações de municípios sem vocação turística que obtiveram, por meio de emendas parlamentares, recursos para construção de calçadões e centro de convenções (peça 115, p. 73). Referido gestor ainda mencionou que, em sua percepção, atualmente municípios não incluídos no mapa teriam maior facilidade no acesso aos investimentos em turismo por meio de emendas parlamentares do que municípios que buscam comprovar seu potencial turístico por meio da inscrição no Mapa.
63. Considero que esse é um achado de auditoria de grande relevância. A falta de instrumentos que permitam o direcionamento de investimentos baseados em critérios objetivos, via de regra, conduz à ineficiência e à má alocação de escassos recursos públicos.
64. O exemplo mencionado por um gestor estadual respondente da pesquisa aplicada pela equipe de auditoria é ilustrativo dessa ineficiência e de um potencial desperdício de recursos públicos: município sem potencial turístico obteve recursos para construção de um centro de convenções. Enquanto isso, ao se aplicar raciocínio contrafactual, percebe-se que provavelmente um município com potencial turístico relevante, que poderia se beneficiar de maior fluxo de turistas por meio da construção de um novo centro de convenções, não o foi.
65. Conforme mencionei, a não utilização do Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) como critério de direcionamento de investimentos constitui, na realidade, uma das causas do achado anterior – a falta de priorização de ações de redução de desigualdade regional, pois, o MTB poderia ser formulado visando atingir essa priorização.
66. O fato de o mapa requerer atualizações e aprimoramentos, a meu sentir, não tira seu potencial como ferramenta que poderá vir a trazer maior eficiência aos investimentos em turismo. Os aprimoramentos e atualizações dos dados e critérios do mapa poderão ser feitos concomitantemente com sua progressiva utilização como mecanismo de alocação de recursos do MTur.
67. A equipe de auditoria não trouxe uma causa bem delineada para a baixa utilização do MTB como critério norteador de investimentos. Entretanto, como visto nas tabelas 4 e 5, nos exercícios de 2020 e 2021, o MTur teve pouca discricionariedade na alocação de seus recursos, visto que parcela expressiva de sua dotação orçamentária foi oriunda de emendas parlamentares com destinação pré-definida. Considero que essa é uma das possíveis causas desse achado, além da desatualização dos dados e dos critérios excessivamente formalistas para inscrição no MTB.
68. De toda sorte, o MTur informou que pretende revisar os critérios de categorização de municípios e regiões, no ano de 2023, criando índices de desenvolvimento turístico (competitividade turística) semelhantes a referência internacional do Fórum Econômico Mundial – *Travel & Tourism Development Index* (peça 101, p. 1).
69. Em relação a esse achado, a equipe propõe expedir recomendação ao MTur que: (i) elabore estudos para analisar a viabilidade de criação de índice de desenvolvimento turístico, em linha com a referência internacional do Fórum Econômico Mundial, como mecanismo de aprimoramento da categorização dos municípios brasileiros; (ii) realize um inventário nacional dos produtos turísticos brasileiros com vistas a uma possível incorporação desses produtos como critério do Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) e de sua categorização; e (iii) atualize periodicamente os dados que compõem a categorização do MTB.
70. Verifico que as propostas da equipe cuidaram com mais detalhe do aperfeiçoamento do MTB em si e não de sua aplicação como critério norteador de alocação de recursos.

71. Além disso, noto que a equipe propõe a elaboração de um inventário de produtos turísticos brasileiros no prazo de 180 dias. Julgo que essa possivelmente seja uma medida praticamente impossível de ser adequadamente realizada nesse prazo. Inventariar todos os produtos turísticos do Brasil é tarefa hercúlea, exigindo grande esforço. Provavelmente a elaboração desse inventário requereria uma contratação de grande vulto técnico e financeiro de instituto que realizasse pesquisa de campo com esse intuito.

72. Em face disso, considero que propostas mais modestas e possivelmente menos dispendiosas podem ser adotadas, tais como a integração do MTB com outras bases de dados do Poder Executivo federal que possam trazer dados e informações turísticas relevantes, a exemplo de: (i) o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação ambiental – CNUC, a cargo do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), já que unidades de conservação ambiental podem trazer potencial turístico relevante para sua região de abrangência; e (ii) os cadastros do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) do patrimônio cultural brasileiro – patrimônio material, arqueológico, imaterial, arquitetônico, ferroviário, entre outros –, já que vários desses bens culturais igualmente podem representar potencial turístico relevante.

73. Aliás, o Iphan possui um amplo inventário de sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. Trata-se de informações já disponíveis, cabendo tão somente integrá-las com o MTB.

74. Ademais, considero que o cerne do achado não diz respeito às deficiências do MTB, mas a sua baixa utilização na alocação de recursos públicos. É preciso realçar a importância de que esses recursos sejam empregados com um maior planejamento, com previsão e inclusão já no orçamento ordinário, mediante gestão do MTur na definição das melhores ações para o incremento do turismo e para a redução das desigualdades regionais.

75. Nesse cenário, reputo conveniente recomendar ao MTur que aprimore seu planejamento operacional no sentido de que sua proposta orçamentária ao órgão consolidador do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) contemple adequadamente ações prioritárias para o desenvolvimento do turismo no Brasil, cabendo, para tanto, utilizar o MTB como mecanismo norteador de escolha e priorização.

76. Além disso, considero igualmente cabível recomendar ao MTur que inclua em suas cartilhas orientadoras para os parlamentares autores de emendas ao PLOA direcionadas para o Turismo dados e informações sobre o MTB e sua importância como critério objetivo de alocação de recursos públicos no setor.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de agosto de 2023.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1765/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.721/2022-6.
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério do Turismo.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria integrada sobre a Política Nacional de Turismo (PNT), com o objetivo de verificar se o Ministério do Turismo está cumprindo as diretrizes legais da referida política relacionadas à redução das desigualdades regionais; e se o Mapa do Turismo Brasileiro, em seu desenho e execução, está sendo efetivo para direcionar os investimentos públicos em turismo, de forma a cumprir os objetivos da PNT,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1. recomendar ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias, em conformidade com o art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988, com o art. 5º, inc. II e IV, da Política Nacional do Turismo (Lei 11.771/2008), com a principal diretriz da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (Decreto 10.531/2020), que é de “elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais”; e com a Agenda 2030 das Nações Unidas, da qual o Brasil foi signatário, referente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10: “Redução das Desigualdades”:

9.1.1. estabeleça diretrizes formais voltadas para reduzir as desigualdades sociais e econômicas de ordem regional, por meio do Turismo, em seus instrumentos de planejamento (como Plano Plurianual Anual, Plano Estratégico Institucional e Plano Nacional do Turismo) e em seus programas e ações internas (como Investe Turismo, Programa de Regionalização do Turismo/Mapa do Turismo Brasileiro e Política Nacional de Qualidade do Turismo);

9.1.2. estabeleça metas e indicadores para orientar, monitorar e avaliar o cumprimento das referidas diretrizes;

9.1.3. estabeleça uma articulação efetiva e formal junto à Pasta responsável pelo tema desenvolvimento regional (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional), com vistas a integrar a Política Nacional do Turismo com as diretrizes/ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que pode ser realizada por meio do (i) Comitê Interministerial de Facilitação Turística, o qual possui esta competência dada pela Lei 11.771/2008, pelo Decreto 7.381/2010; (ii) do Conselho Nacional do Turismo – Decreto 6.705/2008; e/ou (iii) de outros órgãos/departamentos internos do próprio MTur;

9.2. recomendar ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. apresente ao Tribunal, no prazo de 120 dias, proposta de aprimoramento de seu planejamento operacional no sentido de sua proposta orçamentária ao órgão consolidador do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) contemple adequadamente ações prioritárias para o desenvolvimento do turismo no Brasil, destacando que o Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) pode funcionar como mecanismo de direcionamento objetivo de escolha e priorização de investimentos no setor;

9.2.2. inclua, no prazo de 30 (trinta) dias, dados e informações sobre o Mapa do Turismo Brasileiro, e sua importância como critério objetivo de alocação de recursos públicos, em suas cartilhas ou outros documentos congêneres orientadores para parlamentares autores de emendas ao PLOA direcionadas para ações ligadas ao turismo;

9.2.3. elabore estudos no sentido de analisar a viabilidade de criação de índice de desenvolvimento turístico, em linha com o framework utilizado no *Travel & Tourism Development Index*, emitido pelo *World Economic Forum*, de forma a aprimorar a categorização do turismo brasileiro (por região, por estado, por município), qualificando as variáveis de avaliação e se adequando às melhores práticas internacionais, favorecendo, assim, um avanço no gerenciamento do desenvolvimento social e econômico por meio do Turismo, apresentando ao Tribunal, em até 180 dias, os resultados dos estudos e possível plano de ação para a criação do referido índice;

9.2.4. elabore estudos no sentido de avaliar a viabilidade de integrar o Mapa do Turismo Brasileiro com bases de dados detidas por outros órgãos e entidades da Administração Pública federal que contemplem informações que podem ser de interesse para o setor turístico, a exemplo do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação ambiental – CNUC, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e dos registros do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional relativos ao patrimônio cultural brasileiro, apresentando ao Tribunal, em até 90 dias, os resultados desses estudos e plano de ação para a integração dessas informações ao MTB como critérios qualitativos para avaliar o potencial turístico dos municípios, estados e Distrito Federal;

9.2.5. atualize em até 90 dias as informações da base de dados que compõem a categorização dos municípios inscritos no MTB; e

9.2.6. adote processo formal de atualização periódica da categorização supra, com vistas a refletir a realidade da economia do turismo dos municípios;

9.3. ordenar à AudAgroAmbiental que realize monitoramento do cumprimento das recomendações constantes dos subitens 9.1 e 9.2 supra;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado de relatório e voto, ao Ministério do Turismo, à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal (CDR), à Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR);

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 35/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/8/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1765-35/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral