

Programa de qualificação a distância para o desenvolvimento do Turismo

Florianópolis, 2009



Ministério
do Turismo



Formação de Gestores das Políticas Públicas do Turismo



Governo Federal

PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Luiz Inácio Lula da Silva

VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA
José Alencar Gomes da Silva

Ministério do Turismo

MINISTRO DE ESTADO DO TURISMO
Luiz Eduardo Pereira Barretto Filho

SECRETÁRIO NACIONAL DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO
Frederico Silva da Costa

SECRETÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS DE TURISMO
Airton Nogueira Pereira Júnior

DIRETORA DE QUALIFICAÇÃO E CERTIFICAÇÃO E DE PRODUÇÃO
ASSOCIADA AO TURISMO
Francisca Regina Magalhães Cavalcante

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DO TURISMO
José Augusto Guedes Falcão

COORDENADOR-GERAL DE QUALIFICAÇÃO E CERTIFICAÇÃO
Luciano Paixão Costa

COORDENADORA-GERAL DE PROJETOS DE ESTRUTURAÇÃO DO TURISMO EM
ÁREAS PRIORIZADAS
Kátia Terezinha Patrício da Silva

COORDENADORA-GERAL DE PRODUTOS ASSOCIADOS AO TURISMO
Ana Cristina Façanha de Albuquerque

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

REITOR
Prof. Alvaro Toubes Prata

VICE-REITOR
Prof. Carlos Alberto Justo da Silva

Secretaria de Educação a Distância (SEaD)

COORDENAÇÃO GERAL
Prof. Cícero Ricardo França Barboza

COORDENAÇÃO FINANCEIRA
Prof. Vladimir Arthur Fey

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E SUPERVISÃO DE LINGUAGEM
Ana Luzia Dias Pereira

Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU)

DIRETORIA EXECUTIVA
Prof. Pedro da Costa Araújo – Superintendente Geral
Prof. Cleo Nunes de Souza - Diretor Geral
Prof. Gilberto Vieira Ângelo – Diretor Administrativo
Prof^a. Elizabete Simão Flausino – Diretora Financeira

Ficha Técnica

AUTORIA DO CONTEÚDO TÉCNICO-CIENTÍFICO

Alexandre Panosso Netto
Francisco José Pereira da Silva
Luiz Gonzaga Godoi Trigo

REVISÃO DE CONTEÚDO

Ministério do Turismo

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Kátia Terezinha Patrício da Silva

EQUIPE TÉCNICA

Ana Lúcia Felix de Souza
Ítalo Oliveira Mendes
Rodrigo Ramiro

COLABORADORES

Daniel Mendes Guedes
Laura Mary Marques Fernandes

B823p Brasil. Ministério do Turismo. Secretaria de Políticas de Turismo
Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo :
formação de gestores das políticas públicas do turismo / autoria do conteúdo
técnico-científico Alexandre Panosso Netto, Francisco José Pereira da Silva,
Luiz Gonzaga Godoi Trigo. – Florianópolis : SEAD/FAPEU/UFSC, 2009.

312 p.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-7426-086-0

1. Turismo – Políticas públicas – Brasil. 2. Turismo – Aspectos econômicos.
3. Turismo – Aspectos políticos. 4. Turismo – Planejamento administrativo.
5. Educação a distância. I. Panosso Netto, Alexandre. II. Silva, Francisco José
Pereira da. III. Trigo, Luiz Gonzaga Godoi. IV. Universidade Federal de Santa
Catarina. Secretaria de Educação a Distância. V. Título.

CDU: 380.8

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

Equipe Técnica SEaD/UFSC/FAPEU

DESIGN INSTRUCIONAL

Agnes Sanfelici
Ana Cláudia Félix Gualberto
Dauro Veras
Débora Inácio Nascimento
Maria Herminia Schenkel

DESIGN GRÁFICO

Juliana Cristina Carboni
Marcio Augusto Furtado da Silva
Thais de Almeida Santos

REVISÃO TEXTUAL

Rosângela Santos de Souza

SUPERVISÃO EDUCACIONAL

Karine Pereira Goss

VIDEOAULA E TELECONFERÊNCIA

Áureo Moraes
Delmar dos Santos Gularte
João Gabriel Lucchese Zanatta
Jonatan Jumes
Julia dos Santos Damásio
Mauro Flores

PORTAL DO CURSO E AMBIENTE VIRTUAL DE ENSINO E APRENDIZAGEM

Tecnologia da Informação

Maicon Barzotto
Murillo Lagranha Flores
Rosemeri Maria Pereira
Suporte Técnico
Akhnaton Nunes Rebelo
Rafael Michels Motta
Rafael Santos Barboza
Wilton José Pimentel Filho

Apoio Pedagógico

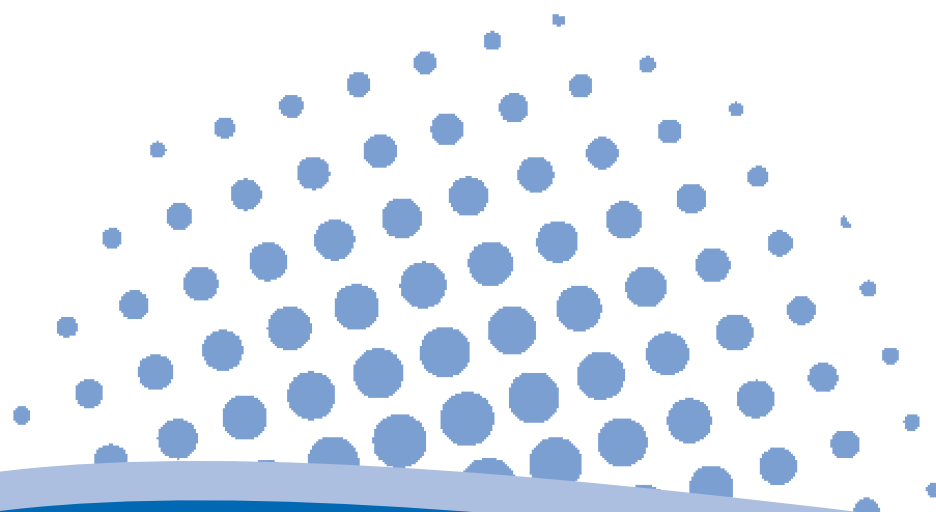
Amanda Chraim
Ana Maria Elias Rodrigues
Juliana Schumacker Lessa
Karin Rodrigues Moritz

Serviços Administrativos e Monitoria

Dilton Ferreira Júnior
Camila Napoleão
Juliana Elias Rodrigues
Newton Knaben

Secretária

Elisabete Bonatto



Ministério do Turismo

O Ministério do Turismo agradece sua participação neste Programa de Qualificação a Distância. Esta formação significará um diferencial importante para o desenvolvimento do turismo do Brasil: o diferencial do conhecimento, que vai dar mais qualidade na gestão das políticas públicas para o setor. Parabéns por ter escolhido o Curso de Formação de Gestores das Políticas Públicas do Turismo!

O turismo é uma atividade econômica da iniciativa privada. Mas o poder público tem papel fundamental na definição de políticas e ações, na organização e articulação entre todos os segmentos envolvidos, e na garantia de recursos para infraestrutura, promoção e qualificação.

Com o surgimento do Ministério do Turismo em 2003, por iniciativa do Presidente Lula, a nova Política Nacional de Turismo instituiu um modelo de gestão descentralizada, que buscou organizar, articular e integrar os gestores do turismo – públicos, privados e do terceiro setor – nos estados e municípios, especialmente nos que compõem as regiões turísticas.

A união dessa prática do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil com o Programa Nacional de Qualificação fez surgir o Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo. Ele vai permitir que as políticas públicas sejam levadas ao conhecimento direto de todos que, nos municípios, trabalham para dar mais qualidade à atividade a partir de diretrizes do Plano Nacional do Turismo. O programa é alternativa para a qualificação de gestores nos mais de 5.500 municípios brasileiros, especialmente os 3.819 que compõem as 200 regiões turísticas brasileiras.

A expectativa é de que, em alguns destinos, o turismo passe a posicionar-se como atividade de maior importância na formação do Produto Interno Bruto (PIB), o que significa sustentabilidade da economia e, sobretudo, garantia de empregos, ocupações, renda, diminuição das desigualdades e da pobreza. Para que se mantenha como fonte geradora das riquezas do lugar, o turismo tem que ser planejado, com capacidade de organização e de gestão.

Desenvolvido pela iniciativa privada, o turismo tem a missão de participar diretamente do crescimento econômico e gerar dividendos sociais, orientado por políticas públicas claras e auxiliado pelos investimentos públicos. Em cinco anos, o Ministério do Turismo injetou cerca de R\$ 4,5 bilhões em ações e projetos de infraestrutura, qualificação e promoção.

Promover a qualificação das pessoas e a melhoria dos serviços é tarefa de ponta do Ministério do Turismo para que o Brasil alcance níveis interna-

cionais de competitividade no turismo. Mais ainda quando se aproxima o ano de 2014, em que o Brasil vai receber os milhares de visitantes para os jogos da Copa do Mundo de Futebol, e terá a oportunidade única de mostrar-se ao mundo como um País desenvolvido e qualificado para abrigar um evento de tão grande importância internacional.

O Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo é mais um passo dado rumo ao desenvolvimento de um setor qualificado, sustentado e competitivo. O programa amplia os canais de democratização do conhecimento, possibilitando a formação de 9 mil pessoas no País.

Desejo a você, aluno, bom proveito neste curso a distância que o Ministério do Turismo está oferecendo em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, que já tem comprovada e exitosa experiência nessa modalidade de ensino. Vamos juntos, nós e você, somarmos ao movimento de valorização do turismo do Brasil!

Luiz Eduardo Pereira Barretto Filho

Ministro de Estado do Turismo

A decorative graphic consisting of a cluster of blue dots of varying sizes, arranged in a roughly circular pattern, positioned above a solid blue wave-like shape that spans the width of the page.

**Universidade Federal
de Santa Catarina**

O conhecido adágio “O Brasil é o país do futuro” – com seu irônico complemento implícito, “e sempre será” – poderia fazer sentido há algum tempo se aplicado ao turismo. Nos anos mais recentes, já não faz mais. País de extraordinária diversidade biológica, paisagística, cultural e histórica, o gigante da América do Sul costumava ficar em segundo plano nas principais rotas turísticas internacionais. Este quadro de subutilização do potencial está se transformando rapidamente, graças a uma série de iniciativas articuladas de profissionalização da atividade, envolvendo parcerias entre o setor público e o privado.

Afinal, turismo não se faz só com belas paisagens. Um conjunto de ingredientes é vital para fazer com que a atividade dinamize a geração de emprego e renda: boa infraestrutura de transporte, hospedagem, saneamento, comunicação e segurança; divulgação adequada; e tão importante quanto os demais, o comprometimento com a educação, em especial a qualificação permanente dos profissionais do setor. Tais investimentos são significativos, é certo, mas se justificam diante do grande retorno social da atividade.

Em 2007, o número de desembarques turísticos no mundo atingiu 898 milhões, 6% a mais em relação ao ano anterior, estima a Organização Mundial de Turismo (UNWTO). Foi o quarto ano consecutivo de crescimento da atividade, que desde 1950 avança em média 6,5% ao ano. No Brasil, em 2007, desembarcaram 5 milhões de passageiros estrangeiros – Argentina, Estados Unidos e Portugal lideram o ranking de países emissores. Os gastos de turistas estrangeiros em visita ao País alcançaram o recorde de US\$ 4,953 bilhões, um incremento de 14,76% em relação a 2006.

Transformar a atividade em instrumento eficaz de inclusão social é uma das principais metas do Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo, promovido pelo Ministério do Turismo em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pela primeira vez no País, uma política de turismo enfatiza essa preocupação e dá a devida importância também ao turismo interno. Mais que isso, dispõe de instrumentos legais e fiscais para que a inclusão não fique apenas na retórica.

Por meio de três Cursos de Extensão Universitária, gratuitos e realizados a distância, o Programa oferta 9 mil vagas para gestores de turismo em todo o território nacional.

O rol de beneficiados com o Programa inclui os estudantes e aposentados, que poderão conhecer o Brasil a preços razoáveis; os trabalhadores do setor, que terão melhor qualificação profissional; os desempregados, que

ganharão novas opções de trabalho; o setor turístico, que terá a possibilidade de gerar mais renda, e o governo, que terá ampliada a arrecadação de tributos. Assim, a UFSC, por meio da Secretaria de Educação a Distância (SEaD), cumpre o seu papel de levar relevantes atividades de ensino e aprendizagem para além dos limites das suas salas de aula. O País do futuro está sendo construído agora, com trabalho e competência.

Boa viagem!

Alvaro Toubes Prata

Reitor da Universidade Federal de Santa Catarina

A decorative graphic at the top of the page features a cluster of blue dots of varying sizes, arranged in a roughly circular pattern. Below this cluster is a thick, dark blue wave-like shape that spans the width of the page. The word "Apresentação" is written in white, bold, sans-serif font on the left side of the blue wave.

Apresentação

Caro Aluno,

Você está iniciando o curso Formação de Gestores das Políticas Públicas do Turismo, promovido pelo Ministério do Turismo e realizado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU), com o apoio da Secretaria de Educação a Distância (SEaD) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

O Curso será realizado em sete semanas, contabilizando o total de 80 horas-aula, sendo 15 horas/aula de Ambientação Virtual e 65 horas/aula de conteúdo. Durante este período você contará com o apoio de uma equipe especializada para assisti-lo: o Sistema de Apoio ao Aluno a Distância, formado por Monitores e Tutores.

Para iniciar seu estudo, você recebeu um *kit* didático composto por um livro e uma videoaula em DVD. Além desse *kit*, encontram-se à sua disposição outros recursos educacionais também muito importantes para o desenvolvimento do estudo a distância. São eles:

- Teleconferência
- Fóruns
- Blogs
- Lição Virtual
- Enquetes
- Biblioteca Virtual
- Biblioteca Participativa
- Banco de Boas Práticas (modelos de sucesso na gestão do turismo)
- Banco de Propostas (sugestões para o aprimoramento da gestão pública do turismo)

Vale ressaltar que esses recursos estarão disponíveis no Ambiente Virtual de Ensino e Aprendizagem (AVEA). O AVEA é o ambiente virtual em que serão desenvolvidas todas as atividades didático-pedagógicas programadas para este Curso.

Na videoaula (que contém o vídeo Guia do Estudante a distância e alguns casos de boas práticas) você terá orientações básicas sobre como estudar a distância utilizando adequadamente todos os recursos didático-pedagógicos (Bancos, Lição Virtual, Fóruns, Enquetes etc.) disponíveis neste Curso. Preste atenção às dicas para interagir na teleconferência, no AVEA e com o nosso sistema de apoio ao estudante a distância. É muito importante que você participe das atividades didático-pedagógicas programadas para essas sete semanas de Aula e, principalmente, não deixe de preencher o Módulo de Avaliação Individual que é item obrigatório para a certificação.

Fique atento à programação do Curso.

	Aulas/Carga-horária	Temática	Atividades
Semana 1	Aula 1 Ambientação Virtual 15h/a	Orientação metodológica Apresentação do Curso	Fórum de Relevância Social da Temática Fórum de Expectativas em relação ao Curso Construção do Perfil do aluno Videoguia do estudante
Semana 2	Aula 2 15h/a	Capítulo 1: Histórico da Gestão Pública do Turismo no Brasil Capítulo 2: O Ministério do Turismo Capítulo 3: O Papel do Estado no Turismo	Abertura dos Fóruns de Conteúdo
Semana 3	Aula 3 10h/a	Capítulo 4: O Município e o Turismo Capítulo 5: Os gestores das políticas de turismo	Oficina Virtual: Construção do Banco de Propostas Abertura do Módulo de Avaliação Individual Teleconferência
Semana 4	Aula 4 10h/a	Capítulo 6: As Instâncias de Governança	Abertura dos Bancos de Boas Práticas Lição Virtual sobre a Videoaula
Semana 5	Aula 5 10h/a	Capítulo 7: Instrumentos e Ferramentas de Gestão para o Desenvolvimento do Turismo	Blog Exercício de Fixação
Semana 6	Aula 6 10h/a	Capítulo 8: Convênio e contratos de repasse – celebração, execução e prestação de contas	Blog Exercício de Fixação
Semana 7	Aula 7 10h/a	Avaliação do Curso	Encerramento do Fóruns de Conteúdo Encerramento do Módulo de Avaliação Individual Encerramento do Banco de Boas Práticas Encerramento do Banco de Propostas

Todas as atividades didático-pedagógicas serão apresentadas na primeira semana de aula, durante a Ambientação Virtual. Portanto, não deixe de participar ativamente dessas atividades!

O Guia do Estudante também está disponível no Ambiente Virtual do Curso. E se você tiver qualquer dúvida, por favor, entre em contato imediatamente com o nosso Sistema de Apoio!

ENTENDA A ICONOGRAFIA CONTIDA NO LIVRO

O Livro constitui a base do Curso, pois aborda os principais conteúdos que serão aprofundados no AVEA, na Videoaula e na Teleconferência deste Curso. Para uma melhor assimilação do conteúdo, sugerimos que você:

- utilize o material impresso de maneira integrada com os demais recursos didáticos, como o Ambiente Virtual de Ensino e Aprendizagem e a Videoaula;
- sublinhe todas as passagens que você achar importante e elabore seus próprios resumos;
- tenha o hábito de fazer esquemas e anotações ao longo do texto;
- anote as dúvidas que surgirem durante a leitura para esclarecê-las com seus colegas e professores quando você participar dos fóruns de conteúdo, dos blogs, do estudo de casos, das teleconferências etc;
- preste atenção no modo como seu livro está estruturado. Ele sinaliza informações relevantes, como representado a seguir.

Vários ícones sinalizam a integração do material impresso com outros recursos pedagógicos e fontes de informação no Ambiente Virtual de Ensino e Aprendizagem, o AVEA, ou em referências bibliográficas. Vamos ver o que significam.

Sinaliza as temáticas que serão abordadas nos Fóruns de Conteúdo.



Informação complementar disponível na internet.



Material disponível na Biblioteca Virtual.



Legislação disponível na Biblioteca Virtual.



Dicas dos autores sobre as temáticas abordadas.



Leituras complementares indicadas pelos autores.



Textos sugeridos pelos autores com o objetivo de ilustrar o conteúdo abordado.



Alguns estudos de casos realizados pelos autores.



É um espaço virtual colaborativo, construído ao longo do Curso com a orientação dos monitores e a colaboração de todos os alunos que queiram publicar leituras complementares diretamente relacionadas ao tema central do Curso.



Lembre-se: Estudar a distância demanda iniciativa e autonomia. Você define o seu ritmo! Mas para obter bom aproveitamento é fundamental ter uma postura reflexiva, cooperativa e disciplinada. Participe das propostas sugeridas! Questione, dê sua opinião, troque informações com seus colegas e professores!

ACESSO AO PORTAL DO CURSO

O portal do curso Formação de Gestores das Políticas Públicas do Turismo pode ser acessado pelo endereço www.turismo.gov.br/ead, referente ao Programa de Qualificação a Distância para o desenvolvimento do Turismo.



Você também pode acessar o endereço do portal do Curso por meio do site da SEaD www.sead.ufsc.br.

O Portal do Curso é uma plataforma de acesso livre, aberta ao público em geral. Nele você encontrará informações atualizadas referentes ao Curso, como notícias, atividades, data e horário da Teleconferência, com a possibilidade de assisti-la e, também, informes do Ministério do Turismo. Através do Portal você pode acessar o AVEA, indicando seu *login* e senha de acordo com as instruções a seguir.

ACESSO AO AMBIENTE VIRTUAL DE ENSINO E APRENDIZAGEM (AVEA) DO CURSO

O AVEA é uma plataforma virtual de acesso restrito aos participantes deste curso, professores, equipe técnica do MTur, tutores e monitores. Para acessar o AVEA, não esqueça do seu *login* e da sua senha, enviados a você por e-mail durante o período de matrícula.

Como acessar o AVEA

No Portal do Curso, digite seu *login* e sua senha no espaço reservado para tal.

The screenshot shows the homepage of the 'Formação de Gestores das Políticas Públicas do Turismo' portal. The header includes the course title and a map of Brazil, along with the text 'Programa de qualificação a distância para o desenvolvimento do Turismo'. A left sidebar lists navigation links: 'Informações', 'CARGA HORÁRIA', 'PROCESSO SELETIVO', 'AMBIENTAÇÃO VIRTUAL', 'RECURSOS EDUCACIONAIS', and 'AVALIAÇÃO E CERTIFICAÇÃO'. The main content area features a 'Bem-vindos!' message dated 27/03/09, a welcome text, and a notice about the selection process being extended to April 2009. A right sidebar contains the 'AVEA' login section with fields for 'Aluno (LOGIN)' and 'Senha', and an 'Entrar' button. Below the login section, there are promotional banners for the 'Ministério do Turismo' and 'Parceiros' including 'FAPEU' and 'UFSC'.

Formação de Gestores das Políticas Públicas do Turismo

Programa de qualificação a distância para o desenvolvimento do Turismo

Informações

[CARGA HORÁRIA](#)

[PROCESSO SELETIVO](#)

[AMBIENTAÇÃO VIRTUAL](#)

[RECURSOS EDUCACIONAIS](#)

[AVALIAÇÃO E CERTIFICAÇÃO](#)

Bem-vindos!

27 / 03 / 09

Seja bem-vindo ao Portal do **Curso Formação de Gestores das Políticas Públicas do Turismo!**

27 / 03 / 09

Devido ao grande número de inscritos no Curso de Formação de Gestores das Políticas Públicas do Turismo, o período de seleção dos candidatos será prorrogado até o final do mês de abril de 2009.

A lista de selecionados será divulgada neste Portal no mês de maio.

O início do Curso foi prorrogado para junho de 2009.

Acesse semanalmente este Portal para obter informações atualizadas.

AVEA

Aluno (LOGIN)

Senha

Entrar

Promoção

Ministério do Turismo

Parceiros

FAPEU

UFSC

Pronto! A nova tela que irá aparecer é o AVEA.



Caso você tenha algum problema para acessar o AVEA, entre imediatamente em contato com a nossa Monitoria.

SISTEMA DE APOIO AO ESTUDANTE A DISTÂNCIA

O Sistema de Apoio ao Estudante a Distância está organizado para realizar o acompanhamento e a avaliação do seu processo de estudo e de aprendizagem. Ele é formado por monitores e tutores, que irão lhe oferecer os subsídios necessários para um melhor aproveitamento do Curso.

Horário de atendimento (segunda a sexta-feira)

Manhã: 08h às 12h

Tarde: 14h às 18h

Monitoria

Entre em contato com a monitoria caso ocorra alguma das seguintes situações:

- mudança de endereço postal ou *e-mail*. Até o momento de receber o seu certificado, é fundamental que seus dados estejam sempre atualizados;
- dificuldade em acessar o AVEA, em função de problemas com logins e/ou senhas;
- erro nas informações (nome completo e/ou endereço) que constam na etiqueta da embalagem deste *kit*;
- não recebimento do *kit* completo (um livro e um DVD).

Tutoria

Os tutores estarão à sua disposição para orientá-lo a respeito dos procedimentos para a utilização do AVEA e a realização das atividades propostas, inclusive a avaliação individual.

Eles manterão uma comunicação dinâmica com você via *e-mail*, motivando-o a participar das atividades propostas.

Certificação

Todos os estudantes que obtiverem aproveitamento de, no mínimo, setenta por cento, no Módulo de Avaliação Individual, vão receber um certificado de extensão universitária registrado pela Universidade Federal de Santa Catarina.

O Módulo de Avaliação Individual é uma atividade obrigatória que será disponibilizada no AVEA a partir da terceira semana de aula. Você poderá refazê-lo, se assim achar necessário, até a última semana de aula, quando será encerrado. As questões contidas nesse Módulo estão diretamente relacionadas aos conteúdos deste Livro. Portanto, preste muita atenção à sua leitura e, em caso de dúvida, entre em contato com o seu tutor. Ele está preparado para ajudá-lo.

CONTATOS

Anote o endereço eletrônico, o telefone e o fax de contato da SEaD.

Secretaria de Educação a Distância

Universidade Federal de Santa Catarina

Rua Dom Joaquim, 757

Centro

CEP 88015-310

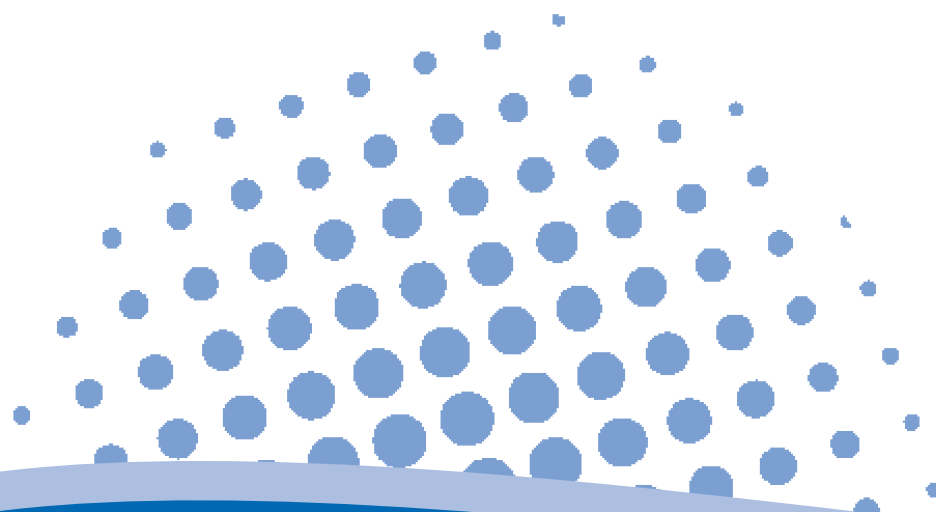
Florianópolis – SC

Telefone – (48) 3952-1900

Fax: (0xx48) 39521960

E-mail: turismo@sead.ufsc.br

Site: www.sead.ufsc.br



Sumário

Capítulo 1

Histórico da Gestão Pública do Turismo no Brasil.....	30
1.1 As fases do turismo brasileiro.....	35
1.2 Conceitos básicos.....	46
1.3 Organização Política do Brasil	53
1.4 Perspectivas do desenvolvimento do turismo	57
1.5 Turismo: riqueza e pobreza.....	68

Capítulo 2

O Ministério do Turismo	78
2.1. A Consolidação do Ministério do Turismo	78
2.2 O Plano Nacional de Turismo 2007/2010	83
2.3 As metas do Plano Nacional de Turismo.....	88
2.4 Macroprogramas e programas.....	91

Capítulo 3

O Papel do Estado no Turismo	104
Introdução.....	105
3.2 A atuação do Governo Federal.....	106
3.3 Unidades da Federação	112

Capítulo 4

O Município e o Turismo.....	126
4.2 Ações e projetos	135

Capítulo 5

Os Gestores das Políticas de Turismo	148
5.1 A importância da sociedade na discussão sobre o turismo	148
5.2 Parcerias Público-Privadas	156

Capítulo 6

As Instâncias de Governança 168

6.1 Articulando potencialidades locais	168
6.2 Governança local.....	171
6.3 Marco Legal.....	177

Capítulo 7

Instrumentos e Ferramentas de Gestão para o Desenvolvimento do Turismo 188

7.1 Processo integrado da alocação de recursos da Gestão Pública.....	189
7.2 Orçamento Público.....	190
7.3 Despesa pública	201
7.4 Função.....	204
7.5 Estrutura programática	207

Capítulo 8

Convênios e Contratos de Repasse - Celebração, Execução e Prestação de Contas 224

8.1 Noções preliminares	224
8.2 Legislação básica.....	224
8.3 Convênios federais como instrumento de transferências voluntárias	226
8.4 O portal de convênios do governo federal: SICONV	232
8.5 Formalidades da Portaria Interministerial nº 127/2008	236
8.6 Plano de trabalho e projeto básico.....	242
8.7 Contrapartida do conveniente	242
8.8 Condicionantes e requisitos para celebração	245
8.9 Outros requisitos específicos	250
8.10 Principais vedações.....	252
8.11 Formalização do termo de convênio.....	253
8.12 Liberação de recursos	256
8.13 Execução do convênio	258
8.14 Procedimentos licitatórios pelos convenientes.....	260

8.15 fiscalizações e controles gerenciais.....	264
8.16 Termo aditivo	265
8.17 Prestação de contas.....	265
8.18 O Tribunal de Contas da União e os Convênios.....	268

GLOSSÁRIO.....	286
----------------	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	294
---------------------------------	-----



Capítulo 1



Histórico da Gestão Pública do Turismo no Brasil



O Brasil possui um histórico relativamente recente de intervenção governamental, especificamente no turismo. Tradicionalmente, as políticas públicas mais discutidas e implementadas referem-se a áreas como saúde, educação, habitação, energia, agricultura, indústria, comércio, segurança, esportes e economia. Nas últimas décadas, surgiram as políticas direcionadas ao meio ambiente e alta tecnologia, patrimônio histórico, artístico e cultural e as políticas de turismo.

À medida que a sociedade se democratiza e se conscientiza de seus problemas e desafios mais urgentes, essas políticas públicas articulam-se com outras políticas (privadas e institucionais) e direcionam atividades de mercado e de cidadania. É assim que, por exemplo, na cidade de São Paulo, as políticas de cultura são estruturadas entre o governo estadual, prefeitura municipal, SESC, universidades (a USP possui vários museus e centros culturais), centros culturais institucionais (Banco do Brasil, Itaú Cultural, Unibanco Artplex, HSBC Cinemas etc.), grupos independentes de teatro, escolas de samba e outras instituições da sociedade civil ligadas à cultura.

No caso do turismo, as políticas públicas possuem um nível de articulação cada vez mais intenso. A intervenção possui uma característica importante, as políticas direcionadas ao planejamento e desenvolvimento do turismo devem estar articuladas com outras políticas, que podem ser ligadas diretamente ao turismo, ou a ele relacionadas, como transporte, meio ambiente, saneamento básico, saúde, educação, segurança, fomento de atividades produtivas, etc.

- a criação do Ministério do Turismo (MTur), em 2003, foi um importante marco no setor, uma iniciativa que já era demandada por diversas instituições do setor privado e por órgãos públicos estaduais e municipais. Até então, o turismo dividia espaço ministerial com áreas como cultura, comércio ou esportes.

Para entender melhor o processo de fomento do turismo pelo Estado brasileiro, é útil uma cronologia que sistematize as principais ações ao longo do período. Mesmo que nem todas as ações representem uma intervenção governamental direta, todas foram significativas na formação das diversas políticas públicas da área (BENI, 2006; TRIGO, 2002):

1937/1945 – As poucas políticas indiretamente relacionadas ao turismo destinavam-se à proteção dos bens históricos e artísticos nacionais e à fiscalização de agências e vendas de passagens.

1938 – Segundo Joandre Antonio Ferraz, em *Regime Jurídico do Turismo*, a primeira menção à atividade legal do turismo no Brasil ocorreu através do **Decreto-Lei 406, de 4/05/1938**, que dispunha sobre a entrada de estrangeiros em território nacional.

1946/1947 – O turismo ficou sob responsabilidade do Ministério da Justiça e Negócios.

1946 – Proibição dos jogos de azar no Brasil. Os principais cassinos eram o Copacabana, Urca e Atlântico, no Rio de Janeiro; Icaraí, em Niterói; Quitandinha, em Petrópolis; Atlântico e Balneário, em Santos; Pampulha, em Belo Horizonte; Grande Hotel, em Recife; e Central, em Salvador.

1953 – Em 28 de dezembro, foi fundada, no Rio de Janeiro, a Associação Brasileira de Agentes de Viagens (**ABAV**). Posteriormente, outras ABAVs foram estruturadas em cada Estado da federação.

1958 - O **Decreto-Lei nº 44.865** criou a Comissão Brasileira de Turismo (**Combratur**), extinta em fevereiro de 1972 pelo **Decreto nº 572**.

1966 - O **Decreto-Lei nº 55**, de 18 de novembro, definiu a Política Nacional de Turismo, criou o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur). O **Decreto nº 58.483**, de 23 de maio, regulamentou as agências de viagens e turismo.

1967 – Em outubro, aconteceu no Rio de Janeiro o I Encontro Oficial do Turismo Nacional, primeira iniciativa da Embratur.

1968 - Os dados estatísticos sobre **turismo receptivo no Brasil** começaram a ser sistematizados pela Embratur a partir desse ano (com estimativas para 1966 e 1967). Analisando os dados, pode-se ver que o turismo cresceu, em números de chegada de estrangeiros, até 1980, decresceu até 1982 e começou a crescer em 1984, mantendo-se em ascensão até 1986, quando começou a decrescer acentuadamente até atingir o ponto mais baixo das duas últimas décadas em 1990. A partir de 1990 o crescimento é retomado:

Ano	Turistas que vieram ao Brasil (estrangeiros)	Receita com viagens internacionais (US\$ milhões)
1990	1.091.067	1.492,3
1991	1.228.178	1.079,2
1992	1.692.078	1.065,6
1993	1.641.138	1.096,6
1994	1.853.301	1.050,9
1995	1.991.416	971,6
1996	2.665.508	839,8
1997	2.849.750	1.069,0
1998	4.818.084	1.585,7
1999	5.107.169	1.628,2
2000	5.313.463	1.809,9
2001	4.772.575	1.730,6
2002	3.783.400	1.998,0
2003	4.130.590	2.478,7
2004	4.793.703	3.222,1
2005	5.358.170	3.861,4
2006	5.017.251	4.316,0
2007	5.025.251	4.952,0

Fonte: Embratur 2008. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/>.
Acesso realizado em: 22 out. 2008.



1971 - Surgiram as primeiras preocupações com a formação profissional em Turismo. Nesse ano, foi criada a Faculdade de Turismo do Morumbi, em São Paulo, pioneira no ensino superior de Turismo no país. Criação de incentivos fiscais como o FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo (DECRETO-LEI Nº 1.191, de 27 de outubro).

1972 – Criado o curso de Turismo da Universidade de São Paulo, sediado na escola de Comunicações e Artes (ECA).

1976 – Comunicado GECAM (Gerência de Operações de Câmbio) nº 313, de 10 de junho, do Banco Central do Brasil, suspendeu autorizações para remessas destinadas ao pagamento de serviços terrestres no exterior. O Banco Central tomou essa medida para tentar equilibrar a balança de pagamentos.

1980 – Decreto nº 84.451, de 11 de março, deu nova regulamentação ao passaporte brasileiro e extinguiu o visto de saída. O visto de saída era uma medida do regime militar. Além do passaporte válido por quatro anos, o cidadão precisava tirar um visto a cada seis meses para que o governo tivesse um controle rigoroso de quem deixava o país.

1985/1986 – Liberação do mercado para o exercício e a exploração de atividades turísticas e consequente redução da clandestinidade e aumento do número de agências registradas. Estímulo à criação de albergues da juventude, um meio econômico de hospedagem.

1985 - A Embratur (Instituto Brasileiro de Turismo) iniciou o Projeto “Turismo Ecológico”, criando dois anos depois a Comissão Técnica Nacional constituída conjuntamente com o Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), primeira iniciativa direcionada a ordenar o segmento.

1987 – Incorporação das leis ambientais na formulação das políticas públicas. A Embratur lança o turismo ecológico como um novo produto.

1988 – O turismo foi citado na Constituição brasileira em seu artigo 180, no qual se atribuiu responsabilidades iguais a todos os níveis governamentais da área.

1992 – O turismo passou a ser de responsabilidade do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Apresentado o Plano Nacional de Turismo. Criado o Programa de Desenvolvimento do Turismo. Criado o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – Prodetur/NE.



1993/1994 – Implantação do Prodetur/NE; lançamento de diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo.

1994 – Publicado na revista Turismo em Análise (vol. 5, nº 1, de maio de 1994), da Universidade de São Paulo, o primeiro levantamento geral sobre os cursos superiores (Bacharel e Tecnólogo) em Turismo e Hotelaria no Brasil (ANSARAH e REJOWSKI, 1994). Nesse levantamento, havia 32 cursos superiores, sendo 29 de turismo, dois de hotelaria e um de Turismo e Hotelaria em todo o Brasil.

1994 – Publicação das Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo pela Embratur e Ministério do Meio Ambiente.

1994 – Lançado, em agosto, o **Programa Nacional de Municipalização do Turismo** (PNMT). Um programa que visava:

à conscientização, à sensibilização, ao estímulo e à capacitação dos vários Monitores Municipais, para que despertem e reconheçam a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção dos patrimônios ambiental, histórico e cultural, e tendo, como resultado, a participação e a gestão da comunidade no Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável. (DIRETRIZES DO PNMT, Embratur, 1999, p. 9)

1996/2002 – Criado o Ministério do Esporte e Turismo. Apresentação da nova política Nacional de Turismo 1996-1999, com dez objetivos estratégicos. Flexibilização da legislação, resultando na queda das tarifas aéreas e na autorização de cruzeiros com navios de bandeiras estrangeiras na costa brasileira.

1997 – Com o sucesso do **Plano Real**, com a abertura do mercado brasileiro ao comércio e aos investimentos do exterior e com a estabilização da moeda e da economia, o Brasil passa por um crescimento da oferta em serviços destinados ao lazer, turismo, hotelaria, gastronomia e entretenimento em geral. A pressão por melhor qualidade e por profissionais capacitados para trabalhar nessas áreas, relativamente novas, gera uma procura por cursos superiores de turismo e hotelaria, que se expandem significativamente. De 52 cursos superiores em Turismo e Hotelaria existentes em 1996, o total passa para cerca de 150. O número de cursos chegou, por volta de 2003, a mais de 600 em todo o Brasil. A partir de 2004, iniciou-se um processo de normalização no setor educacional superior, diminuindo o número de programas em todo o país.

Esse resumo histórico das principais ações públicas do turismo no Brasil demonstra que a área sofreu bastante com as crises econômicas durante cerca de vinte anos, entre meados da década de 1970 até meados da década de 1990.

Inseridas no contexto da globalização e das novas formações econômicas, culturais e sociais internacionais, áreas como lazer, turismo, entretenimento, eventos, gastronomia e hospitalidade são cada vez mais valorizadas. As novas tecnologias de informática e telecomunicações dinamizam profundamente os negócios (marketing, planejamento, reservas, operação, gestão e distribuição) relacionados ao turismo. No início do século 21, o Brasil voltava a crescer e precisava reorganizar alguns setores públicos, entre eles as políticas relacionadas ao turismo. A área de turismo demandava uma pasta ministerial.

1.1 As fases do turismo brasileiro

O desenvolvimento do turismo brasileiro é recente, porém as condições que possibilitaram sua plena evolução inserem-se na história nacional ao longo da criação de toda uma infraestrutura de transportes, da implantação paulatina de meios de hospedagem e alimentação e da organização de serviços urbanos que, posteriormente, atenderiam também a viajantes e turistas.

Por exemplo, o transporte aéreo brasileiro tem como datas significativas os anos de 1914, quando foi realizado, em 28 de abril, o primeiro voo entre São Paulo e Rio de Janeiro. Outros anos significativos foram 1927, por ocasião da criação da Viação Aérea Rio-Grandense (VARIG) e o Sindicato Condor, empresas aéreas com base em iniciativas e capitais alemães; e 1930, com a criação da Panair do Brasil e dos primeiros voos entre os Estados Unidos e o Brasil, operados pela Pan Am.

No caso dos transportes marítimos e fluviais, uma data significativa foi o ano de 1808, com a abertura dos portos brasileiros às nações amigas de Portugal. Porém a instalação de portos mais modernos e funcionais só ocorreu entre 1892 (inauguração das instalações do porto de Santos) e 1942, período em que vários portos (Manaus, Belém, Rio de Janeiro, Salvador, Rio Grande, Recife, Porto Alegre, Ilhéus, Niterói, Natal, Angra dos Reis, São Sebastião, Vitória, Pelotas, São Francisco do Sul e Maceió) receberam instalações e equipamentos mais modernos. O transporte rodoviário teve suas primeiras rodovias asfaltadas apenas na década de 1940. Em 1950, o país possuía somente 370.000 quilômetros de estradas de rodagem, a maioria não pavimentada. Em 1956, o presidente Juscelino Kubitschek



de Oliveira implantou oficialmente a indústria automobilística brasileira (já havia algumas indústrias de menor porte), uma das principais metas de seu governo. A política prioritária de transporte rodoviário comprometeu o setor ferroviário, que teve crescimento significativo, na segunda metade do século XIX, com tecnologia e capital ingleses e não teve um crescimento, no século XX, comparável a países europeus, norte-americanos ou até mesmo a Índia, China e Rússia. Esse é um exemplo de opção de políticas públicas preferenciais que, no contexto histórico brasileiro, privilegiou os setores rodoviário e aéreo.

Um quadro resumido da evolução do turismo no Brasil pode ser assim estruturado:

Período	Data	Descrição
Primórdios	séculos XVII e XIX	dos ranchos que atendiam aos tropeiros às viagens anuais dos senhores do café à Europa
Primeiras manifestações	1900 a 1949	das estações de cura e dos cassinos, ao início do uso de automóveis nas viagens
Expansão e organização	1950 a 1969	ampliação e melhoria da infraestrutura de transportes e turística até a organização da atividade por associações e elaboração de políticas específicas
Do sonho à decepção	1970 a 1989	do intenso crescimento e das perspectivas otimistas à estagnação e decadência, fruto de crises econômicas cíclicas

Retomada	1990 a 2000	crescimento do mercado interno, grandes investimentos em diferentes setores e surgimento de novos segmentos de mercado
Período atual	século XXI	após a crise provocada pelos atentados terroristas de 2001 e ampliação dos conflitos no Oriente Médio e Ásia Central, o turismo cresceu significativamente até a nova crise econômico-financeira internacional de 2008/2009

Fontes: Rejowski, 2002 e Panosso Netto e Trigo, 2009.

1.1.1 Primeira fase do turismo brasileiro

O plano de metas do governo de Juscelino Kubistchek na economia nacional foi o ápice do processo de industrialização por substituição de importações, que incrementou a infraestrutura do país, especialmente, no que tange ao transporte rodoviário. Também teve início o processo de massificação dos padrões de consumo de uma pequena elite do país - vide o consumo de automóveis e eletrodomésticos -, fazendo parte de um processo histórico maior, vigente no pós-guerra, do qual o consumo turístico faz parte, conforme destacado por Becker (2001).

Nesse contexto de modernização nos setores público e privado e de desenvolvimento de setores da economia, como o comércio de serviços, surge a iniciativa pioneira em desenvolver o setor do turismo no Brasil. Tal ação ocorreu em agosto de 1963, com o I Simpósio Nacional de Turismo, organizado pela Associação **Interparlamentar** de Turismo, presidida pelo deputado Nelson Carneiro, que se reuniu e produziu um documento com as discussões do encontro. Entretanto, foi no final da década de 1960, durante o regime militar (1964-1985) que o país, pela primeira vez, obteve uma organização formal no âmbito federal.



Esses acontecimentos, apesar de serem uma boa iniciativa, não ocorreram de forma isolada. As diversas situações inseridas em um contexto influenciam o processo histórico, assim, pode-se dizer que uma série de motivos levou ao colapso a primeira fase do turismo brasileiro:

- ações centralizadoras realizadas no contexto do autoritarismo do regime militar, com a importação de modelos de planejamento e desenvolvimento turístico (da Espanha, por exemplo), sem adaptá-los à realidade nacional.
- a falta de preocupação por parte dos gestores e planejadores públicos e privados com a formação profissional em todos os níveis. No nível estratégico, foram criados alguns cursos de turismo (a partir de 1971); no nível técnico operacional, os poucos cursos eram organizados, principalmente, pelo SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), ligado às federações do comércio de cada Estado;
- a desatenção com o meio ambiente e com a preservação de culturas locais ou regionais. O modelo de desenvolvimento do turismo no Brasil está relacionado primordialmente ao contexto mundial de sol e praia, originado no Mediterrâneo, e ao turismo de massa. A discussão sobre **sustentabilidade** surge no contexto mundial em períodos mais recentes, pós-1970.
- os investimentos em projetos específicos (hotéis, restaurantes etc.) eram pontuais e a infraestrutura mostrou-se deficiente para atender até mesmo ao turismo doméstico;
- a crise internacional do petróleo (que afetou as finanças internacionais e atingiu diretamente o Brasil).

Endividado, com pouca capacidade gerencial por parte do Estado e com a capacidade de novos investimentos comprometida, o país mergulhou em uma série de crises econômicas e períodos inflacionários até meados da década de 1990. O turismo brasileiro viveu cerca de duas décadas de estagnação, com exceção de alguns Estados que desenvolveram políticas públicas setoriais de maior sucesso (como Santa Catarina, Ceará e Bahia).

Qual é a região turística mais importante do seu Estado? Analise a história do desenvolvimento dessa região, seu nível de competitividade atual e quais seriam os seus objetivos estratégicos para o futuro. Após refletir sobre essas questões, redija sua análise em um texto de aproximadamente uma lauda e publique-o na Biblioteca Participativa.



Saiba como realizar a postagem dos textos consultando o AVEA do Curso ou se informando com seu tutor.

Se você tiver alguma imagem (foto, vídeo, charge etc) que ilustre sua análise, publique também! Assim, todos os seus colegas terão a oportunidade de conhecer um pouco mais sobre o desenvolvimento da sua região turística.

A ditadura brasileira, inserida num contexto repressivo latino-americano e tendo como cenário de fundo a **Guerra Fria (1945-1989)**, foi um período de repressão, centralismo administrativo e políticas públicas direcionadas por burocratas motivados por tecnicismos pretensamente infalíveis. Essas políticas eram articuladas aos imensos e pretensiosos planos do regime militar (como o **II Plano Nacional de Desenvolvimento** do General Ernesto Geisel). Esses planos, em geral, tiveram pouco sucesso em diversas áreas. O país vivia uma repressão política e social, com censura às artes e à cultura, prisões, torturas e exílio, apesar da euforia econômica temporária (1968-1973), conhecida pelo nome de “milagre brasileiro”.

As primeiras políticas públicas federais no setor de turismo surgiram, portanto, no contexto do regime autoritário, tendo uma centralização acentuada e uma falta de articulação com outros setores de viagens e turismo como associações de classe e sindicatos da área.

A revista *Quatro Rodas* publicou um suplemento especial intitulado *Turismo – o bom negócio*, em agosto de 1972 (São Paulo: Ed. Abril, 66 páginas). Totalmente em preto e branco (com exceção das capas). No suplemento, havia entrevistas com políticos como o ministro da Indústria e Comércio, Marcus Vinícius Pratini de Moraes e o presidente da Embratur, Paulo Manoel Protásio, além de vários empresários. Um capítulo destinava-se à explicação dos procedimentos para apresentação de projetos, visando obter recursos públicos para desenvolver o turismo no Brasil. Em 1973, uma revista masculina da época, chamada *Status*, publicou uma edição especial intitulada *Turismo* com as possibilidades de viagens da época: praias, marinas, neve, cruzeiros, luxo e rusticidade.





Durante cerca de vinte anos, de meados da década de 1970 até meados da década de 1990, o país passou por crises econômicas e processos inflacionários cíclicos, o que prejudicou a economia como um todo e o turismo, em particular. Essas crises foram reflexo da situação internacional do início da década de 1970, marcada pelo aumento dos preços do petróleo, instabilidade no Oriente Médio, aumento dos juros internacionais e queda dos créditos disponíveis. As crises econômicas desgastaram o regime militar, em ciclos críticos cada vez mais complicados, até a **redemocratização**, em meados da década de 1980. Porém, mesmo em um regime mais aberto, as dificuldades provocadas pelo grande endividamento do país não seriam resolvidas de forma rápida, sem a promoção de desenvolvimento estável marcado pelo fortalecimento dos setores produtivos do país.

As dificuldades econômicas continuaram. De 1967 até 1994, a moeda brasileira teve oito denominações: Cruzeiro, Cruzeiro Novo, Cruzeiro (novamente), Cruzado, Cruzado Novo, Cruzeiro (mais uma vez), Cruzeiro Real e Real. A inflação anual entre 1988 e 1992 passava de 1.000%. Em 1993, chegou a 2.567% ao ano, um recorde para o Brasil. O cálculo da inflação brasileira, entre 1942 e 1994, chegou a mais de um quatrilhão por cento (1.163.844.000.000.000%)! (Folha de São Paulo, 01/07/1994). Entre 1989 e 1994, foram cinco planos econômicos lançados de forma espetacular e que sempre terminavam em crises ainda mais profundas, até que o **Plano Real** conseguiu romper o círculo vicioso que impediu o crescimento econômico, social e político. O intenso processo inflacionário corroía o poder aquisitivo das pessoas, empresas e instituições e comprometia o desenvolvimento econômico em geral, inclusive, as atividades de viagens e turismo. Inflação descontrolada, setor produtivo sem crédito e endividado, dificuldades políticas e econômicas foram os diversos fatores que provocaram certa estagnação da economia brasileira entre meados da década de 1970 até meados da década de 1990.

Em virtude desse desempenho econômico, praticamente não houve desenvolvimento e alguns setores – mais dependentes de excedente de riquezas – sofreram imensamente, como no caso dos setores de viagens e turismo. Basta ver as estatísticas de turistas estrangeiros que chegaram ao país para perceber como o Brasil, ainda hoje, não atingiu um patamar mais significativo perante os números do turismo internacional, apesar das melhoras consideráveis. O turismo interno cresceu em maiores proporções, porém até meados da década de 1990, foi fortemente marcado pelo amadorismo e improvisação que caracterizavam sua cadeia produtiva: do planejamento à implantação, gestão e operação. Como consequência dessas dificuldades, o setor possuía níveis baixíssimos de qualidade.

A democratização do país iniciou com a eleição indireta de **Tancredo Neves**, morto antes de tomar posse. **José Sarney** (1985-1990) assumiu a presidência e ao fim de seu mandato ocorreu a primeira eleição direta, pós-regime militar, que empossou **Fernando Collor de Mello** (1990-1992). Após o **impeachment** de Fernando Collor, seu vice-presidente, **Itamar Franco**, finalizou o mandato (1992-1994). **Fernando Henrique Cardoso** cumpriu dois mandatos (1995-2002), seguido pelos mandatos de **Luiz Inácio Lula da Silva**, a partir de 2003.

Em meados da década de 1990, em pleno contexto de estabilidade política e econômica que reverteu o ciclo das crises econômicas e o processo inflacionário desastroso, aconteceu a segunda fase de desenvolvimento do turismo.

1.1.2 Segunda Fase do Turismo Brasileiro – O crescimento do setor

A segunda fase de crescimento do turismo aconteceu no contexto de um regime democrático e pluralista. Esse regime beneficiou-se da estabilidade econômica e financeira e da abertura comercial do país diante do comércio e negócios internacionais. Suas políticas públicas foram marcadas pela tentativa de inserção de parte da população nas políticas locais e regionais através do **Programa Nacional de Municipalização do Turismo**, marca da gestão da Embratur entre 1995 e 2002.

É importante também conhecer a história recente no mundo para entender o contexto em que as atuais políticas de turismo se inserem.

Na década de 1990, ocorreu o maior e mais constante crescimento do turismo mundial. Foi o período de crescimento econômico intenso dos Estados Unidos, da estabilização da União Europeia sob políticas sociais e econômicas comuns e o futuro alinhamento monetário de vários países que adotaram o Euro como moeda única; do crescimento intensivo da economia chinesa; do desenvolvimento econômico japonês e dos chamados “tigres asiáticos” (Hong Kong, Taiwan, Cingapura e Coreia do Sul, posteriormente envolvidos nas crises do século XXI, o que afetou consideravelmente suas economias); surgimentos de outros blocos econômicos como o Nafta (Canadá, Estados Unidos e México) e Mercosul (originalmente Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai); e surgimento de políticas nacionais de turismo, com diferentes escalas de eficiência, nos países latino-americanos como Argentina, Chile, México, Uruguai e Costa Rica.

O crescimento do turismo brasileiro, em meados da década de 1990, aconteceu graças aos seguintes fatores:

- estabilidade política desde o final do regime militar. Causou boa impressão internacional o fato de o primeiro presidente eleito (Collor) ter sido destituído legalmente, substituído por seu vice e, posteriormente, o processo político ter sido retomado dentro da normalidade legal das eleições;
- estabilidade econômico-financeira. Após duas décadas de crises econômicas e inflação, o **Plano Real**, finalmente, controlou o processo inflacionário;
- a abertura comercial e financeira trouxe para o Brasil investimentos nas diversas áreas da economia, especialmente, em hospitalidade e turismo. Redes hoteleiras (nacionais e internacionais), parques temáticos e aquáticos, shopping centers, flats (hotéis de média ou longa estada com legislação específica), marinas, resorts de todos os tipos e outros equipamentos foram beneficiados com financiamentos e investimentos provenientes do Brasil e do exterior;
- em um regime de normalidade política, abertura comercial e financeira e investimentos em infraestrutura garantidos por políticas públicas direcionadas ao turismo, o setor privado passou a **investir** em novos projetos relacionados a lazer, hospitalidade e turismo;
- ao longo da década de 1990, o turismo internacional cresceu a índices superiores a 5% ao ano. Foi uma das áreas em maior expansão no mundo e essa demanda chegou ao Brasil;
- a partir de 1995/1996, surgiram centenas de cursos de turismo, hotelaria, lazer, eventos e gastronomia para suprir a demanda de qualificação profissional;
- em 1996, a Embratur embasou a política nacional de turismo com argumentos e projetos mais bem definidos e profissionalizados;
- em 1995, foram revogadas as leis que proibiam os navios estrangeiros de fazer **cabotagem** no Brasil e as empresas estrangeiras de cruzeiros marítimos passaram a explorar cada vez mais o litoral brasileiro;
- a infraestrutura aeroportuária cresceu e as companhias aéreas investiram em novos equipamentos (aviões);
- o redirecionamento das estratégias de promoção internacional do país, voltados a promover a diversidade natural e cultural.

- o setor de entretenimento nas grandes e médias cidades foi ampliado (cinemas, teatros, boates, locais para espetáculos, parques temáticos, estádios, shopping centers, condomínios verticais e horizontais para segunda residência, festivais, feiras e convenções) e tornou-se mais sofisticado e profissionalizado;
- a gastronomia brasileira atingiu níveis cada vez mais altos de excelência. Tanto a comida internacional como a imensa variedade gastronômica regional foi valorizada e divulgada. A diversidade de títulos de livros e revistas publicadas demonstra a força dessa área;
- houve maior preocupação com a preservação ambiental (áreas naturais e culturas regionais). O cenário ainda não é o ideal, mas existe um processo para que o turismo seja implementado de maneira sustentável por todo o país;
- a segmentação do lazer e turismo atingiu camadas cada vez maiores da população.

Segmentação de mercado é o processo de dividir um mercado em grupos de compradores potenciais que tenham semelhantes necessidades e desejos, percepções de valores ou comportamentos de compra. (CHURCHILL JR. e PETER, 2000, p. 204).

No caso do turismo, o motivo da viagem é um dos principais meios para se segmentar o mercado: descanso ou férias; negócios e compras; desportivo; ecológico; rural; de aventura; religioso; cultural; científico; gastronômico; estudantil; de congressos, convenções, encontros e similares; familiar e de amigos; de saúde ou médico-terapêutico. (BENI, 2006, p. 163).

A segmentação do turismo é um fator fundamental para elaborarmos políticas públicas para o setor. Vale ressaltar que o crescimento econômico brasileiro, nas últimas décadas, foi marcado por processos inflacionários e crises econômicas cíclicas que deixaram graves problemas ainda por serem resolvidos. A concentração de renda, injustiças sociais, violência urbana, exclusão social e problemas ligados ao crescimento desordenado dos centros urbanos marcaram a sociedade e a cultura. O Brasil, apesar das imagens tão festivas e coloridas, ainda conserva marcas dos séculos de exploração, injustiça e exclusão social.



O turismo é uma fonte de renda e **inclusão** social importante. Por isso, é necessário que as políticas públicas responsáveis pelo seu planejamento e desenvolvimento levem em consideração não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais, culturais, políticos e ambientais.

Assim como em outras áreas da economia e da sociedade, o turismo sofre os efeitos - positivos e negativos - da dinâmica social e histórica. No início do século XXI, as crises econômicas globais, o terrorismo internacional, a articulação do crime organizado, e o aumento da violência urbana afetaram o crescimento do turismo em alguns lugares do mundo, afetando, inclusive, o Brasil.

Como várias democracias pluralistas em avançado estágio de desenvolvimento econômico, o Brasil também tem problemas históricos, mas busca resolvê-los, na medida do possível, com soluções criativas e consistentes. Exemplos de iniciativas bem sucedidas são a indústria metalúrgica e de extração mineral; o setor aeronáutico, representado pela Embraer; a alta tecnologia dominada pela Petrobrás na prospecção, refino e distribuição de petróleo e seus derivados; o setor de construção civil; os sistemas de metrô de cidades como São Paulo; a expansão do parque hoteleiro, com ofertas desde hotéis supereconômicos até os de quatro e cinco estrelas ou hotéis boutique, exclusivos e diferenciados.

Referência cada vez maior na América Latina e em vários países do mundo, o Brasil é conhecido por seu futebol, música e cultura em geral. Seus produtos clássicos de exportação são: minério de ferro, petróleo, soja, turismo, automóveis, aviões, equipamentos industriais e de alta tecnologia. Sim, o turismo é considerado um produto de exportação e importação na balança de pagamentos, pois com ele entram e saem divisas do país - apesar de ser um complexo de serviços.



A revista *Exame*, de 13 outubro de 2004, detectou o problema da infraestrutura e da falta de maior qualidade do turismo brasileiro na matéria de capa intitulada “Turismo no Brasil: muita beleza e pouco dinheiro”. As crises internacionais, o terrorismo e a distância em relação aos países emissores de turistas têm o seu preço.



Acesse o AVEA do Curso e participe do Fórum de Conteúdo 1 no qual debateremos sobre o desenvolvimento do turismo no Brasil. Sua opinião é fundamental para que a gestão de políticas públicas voltadas para o turismo seja cada vez mais aprimorada!

As iniciativas federais como o I Salão do Turismo, realizado em 2005, em São Paulo, foram marcadas por ações articuladas e eficazes para melhorar a imagem do país, redimensionando sua infraestrutura, ampliando a profissionalização e a qualidade dos serviços. Da etapa de municipalização, iniciada no governo anterior, passou-se a uma nova fase, de regionalização e organização de roteiros mais profissionalizados. O Ministério do Turismo (MTur), criado em 2003, teve sua estrutura e orçamentos reforçados no segundo governo Lula.

Acesse os seguintes endereços eletrônicos para saber mais sobre o Salão do Turismo:

<http://www.salao.turismo.gov.br/>

<http://www.turismo.gov.br/>

Acesso realizado em: 13 mai. 2009.



Com a criação do MTur, a partir de 2003, pode ser identificada a terceira fase do turismo brasileiro. O Ministério do Turismo organiza ações para formar e capacitar cada vez mais profissionais dispostos a trabalhar com políticas de lazer e turismo. Sem qualificação e formação para o setor não haverá responsabilidade social e ambiental, qualidade de serviços, planejamento estratégico, captação de recursos e uso racional desses recursos.

Turismo é um fenômeno com muitos fatores econômicos positivos: cria empregos, gera impostos e o desenvolvimento. Mas se for mal planejado e implantado, pode ser fator de poluição, exclusão social, concentração de renda, aumento da prostituição e exploração sexual de crianças e adolescentes. A responsabilidade por essas questões não é exclusiva dos governos (federal, estadual ou municipal), mas da sociedade organizada como um todo. Empresários, profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos e comunidades organizadas devem participar e se comprometer com os resultados decorrentes dos projetos turísticos. Isso implica acesso à informação e à educação, para que a discussão seja feita com base em conhecimentos mais técnicos e profundos. Uma **política pública de turismo** precisa levar em consideração todos esses fatores.



Saiba mais sobre desenvolvimento sustentável, planejado e responsável do Turismo, consultando o Livro 1 do “Curso de Regionalização do Turismo”, que se encontra disponível na Biblioteca Virtual do Curso.

1.2 Conceitos básicos

Para que você entenda melhor a dinâmica das **Políticas Públicas de Turismo**, é preciso estabelecer os seguintes conceitos básicos:

Estado-nação

Quem estabelece políticas públicas é o Estado-nação. De acordo com Matias-Pereira:

A função do Estado-nação no mundo contemporâneo é a de ampliar de forma sistemática as oportunidades individuais, institucionais e regionais. Deve preocupar-se, também, em gerar estímulos para facilitar a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público que proporcionem as condições exigidas para atender às demandas da sociedade contemporânea. (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 3).

Política

Política é um conceito amplo. Pode ser a doutrina do direito e da moral; a teoria do Estado; a arte ou a ciência de governar; ou o estudo dos comportamentos subjetivos. As obras *Ética e Política*, de Aristóteles, e a *República*, de Platão, contemplam as diversas interpretações desse conceito. O termo deriva de pólis, a antiga cidade grega, e portanto, refere-se a tudo que é urbano, civil, público, até mesmo o que é sociável e social. Entre a diversidade de interpretações e variações dos conceitos de política, a de Joan Prats pode ser útil, por estar intimamente ligada ao contexto de gestão pública:

Política é a atividade mediante a qual se conciliam interesses divergentes dentro de uma determinada unidade de governo, outorgando-lhe uma parcela de poder proporcional à sua importância para o bem-estar e a sobrevivência do conjunto da comunidade. A política é uma maneira de governar sociedades plurais sem violência desnecessária. (citado por MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 6).

Política é a tomada de decisões que se propõe a organizar os diversos interesses da comunidade. Ética e política devem estar sempre juntas, pois vivendo em uma sociedade é difícil distinguir se algumas de nossas

ações terão consequências apenas no nível privado ou atingirão outras pessoas, na esfera pública. Política é o processo pelo qual grupos de pessoas tomam decisões. Portanto, segundo Max Weber, pode existir política financeira de um banco, política de descontos de uma instituição financeira, política grevista de um sindicato, política educacional de um Município, política do presidente de uma associação voluntária ou até mesmo, a política doméstica do responsável pelo lar. Assim, há políticas públicas, privadas ou do **terceiro setor**.

Exemplos de como o estado-nação pode influenciar diretamente nas políticas de turismo de maneira ética e sustentável podem ser encontrados na atual organização do setor na Espanha, Alemanha ou França. Algumas regiões do planeta, igualmente, articulam suas políticas de desenvolvimento turístico ao desenvolvimento mais amplo de suas economias e no contexto de sustentabilidade e inclusão social ou cultural. A Costa Rica, o Canadá, a Nova Zelândia e a Austrália possuem diretrizes claras no que se refere ao meio ambiente e à proteção de imigrantes ou diferentes etnias autóctones e suas manifestações culturais. Por isso, as populações nativas desses países são respeitadas e incluídas nas atividades econômicas, inclusive no turismo. É o caso dos aborígenes australianos, dos maoris da Nova Zelândia, dos nativos norte-americanos e da população rural da Costa Rica. Todos esses povos contribuem de maneira organizada e integrada ao desenvolvimento do turismo, em suas regiões e beneficiam-se com os resultados positivos.

Público

Público refere-se ao povo ou ao Estado. Portanto **política pública** é um conceito da economia e da política que designa um tipo de orientação para a tomada de decisões em assuntos públicos, políticos ou coletivos. A implementação e gestão das políticas públicas é responsabilidade de atores políticos, eleitos ou de carreira pública, e servidores públicos especializados nos mais diversos campos da administração pública (finanças, controle, planejamento tático e estratégico, legislação, governabilidade e governança), nos diversos setores (transportes, saúde, educação, segurança, turismo, habitação etc.).

|| No caso do turismo, as políticas devem ser “orientações específicas para a gestão diária do turismo, abrangendo os muitos aspectos dessa atividade. Numa visão bem simplista, elas pro-



curam maximizar os benefícios e minimizar possíveis efeitos adversos e, como tal, fazem parte do desenvolvimento planejado de uma região ou país, em que é necessário criar, desenvolver, conservar e proteger recursos turísticos.” (BENI, 2006, p. 91).

Turismo

O que se entende por turismo moderno nasceu em meados do século XIX, com a segunda fase da revolução industrial na Europa. Foi nesse momento que parte da população rural se mudou para os grandes centros urbanos que surgiam, motivadas, pela implantação de recentes indústrias (teares, fundições de ferro, indústria química). A lógica industrial possibilitou a sistematização e a organização da produção intensiva de bens, envolvendo a criação de salários e rendas significativas, planejamento urbano, organização de sindicatos, economia de escala, desenvolvimento de parques industriais e uma nova estrutura de transportes ferroviários e portuários, assim como a ampliação das cidades com todos os benefícios e problemas oriundos da modernidade. O comércio e o setor de serviços são igualmente intensificados nessa segunda fase do capitalismo industrial, que sucedeu ao capitalismo comercial dos séculos XVI e XVII. Estava preparado o cenário para a expansão do setor de viagens e turismo. Em meados do século XIX, surgiram as primeiras viagens de turismo organizadas e pagas, um conceito moderno que deu início ao futuro turismo de massa.

O conceito de turismo pode ser analisado através de diversas perspectivas e disciplinas, pois envolve múltiplos e complexos fatores em sua formação. O estudo universitário do turismo é relativamente recente, tendo início entre as duas guerras mundiais, entre 1919 e 1938. Os primeiros estudiosos foram economistas europeus da chamada Escola de Berlim (Glucksmann, Schwinck e Bormann) que publicaram trabalhos pioneiros na área.

Mário Beni utiliza várias definições de turismo baseadas em determinados enfoques específicos, são eles: econômicos, técnicos ou holísticos (BENI, 2006, p. 34-39). Um exemplo de definição econômica é a da American Express: “A indústria de viagens e turismo inclui transporte de passageiros, hotéis, motéis e outras formas de hospedagem, restaurantes, cafés e similares, serviços de recreação, lazer e cultura.” (TRIGO, 2002, p. 12).

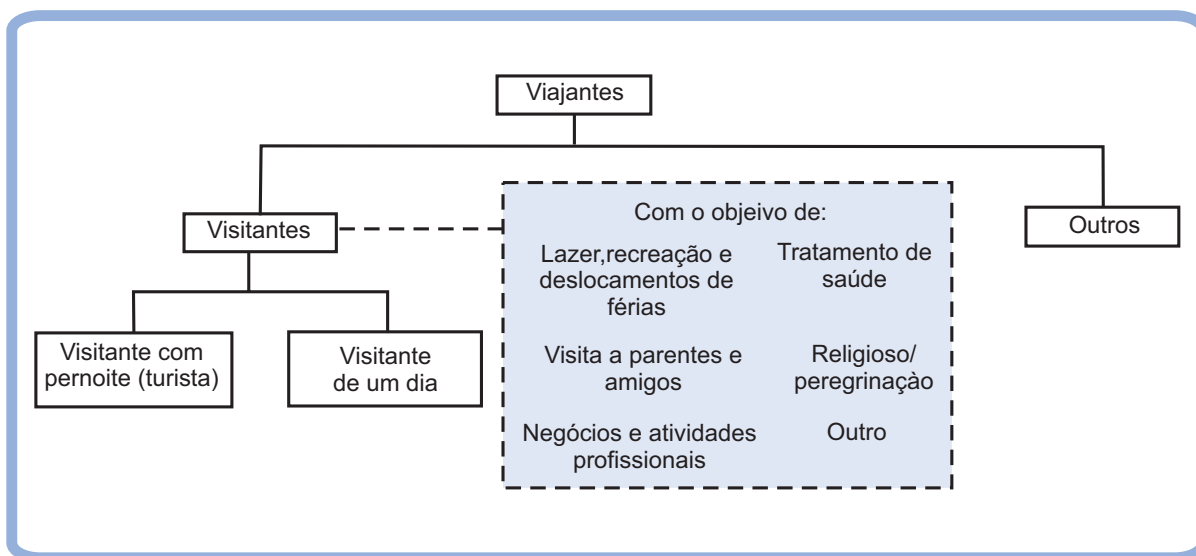
Margarita Barretto elenca 17 definições de turismo. Destaca-se a de Oscar de La Torre, do México:

O turismo é um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que, fundamentalmente por motivos de recreação, descanso, cultura ou saúde, saem de seu local de residência habitual para outro, no qual não exercem atividade lucrativa ou remunerada, gerando múltiplas inter-relações de importância social, econômica e cultural. (citado por BARRETTO, 2003).

Uma discussão derivada dessas definições é, por exemplo, a do turismo de negócios. Se o turismo envolve atividades sem remuneração, como caracterizar profissionais que se deslocam a trabalho e aproveitam para realizar atividades lúdicas em suas horas vagas?

Não há definições completamente estanques ou totalmente delimitadas sobre os componentes do “turismo”. Nas sociedades contemporâneas, é comum que profissionais em férias exerçam, esporadicamente, atividades ligadas às suas áreas, como participar de cursos de reciclagem, consultar e-mails, visitar centros de referência de sua atividade profissional, livrarias, bibliotecas, museus etc.

Também é preciso considerar o turismo de eventos, congressos, encontros e convenções. São eventos profissionais marcados por atividades informais, sociais ou recreativas. Existe um prazer nessas atividades que supera a obrigação do trabalho formal e regular executado em casa ou nos locais usuais (escritórios, plantas industriais, universidades, institutos etc.). Como as viagens de negócios e eventos envolvem toda a estrutura necessária ao turismo de lazer, esses viajantes são igualmente computados nas estatísticas turísticas, portanto, não se pode considerar “turismo” algo apenas relacionado às viagens motivadas por lazer. Um termo mais amplo e correto, de acordo com esse ponto de vista, é setor de “viagens e turismo”, utilizado pela OMT, pois admite a motivação de negócios para o turismo.



Fonte: OMT, 1995, p. 22.

A Organização Mundial de Turismo (OMT), órgão ligado à Organização das Nações Unidas (ONU), tem a seguinte definição:

O turismo compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes ao seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras. (OMT; SANCHO, 2001 p. 38).



Acesse o site da Organização Mundial de Turismo, que possui também uma versão em espanhol: www.unwto.org. Você verá que, em 2007, o número de turistas internacionais chegou a 898 milhões. Em 2020, a previsão é de 1,6 bilhão de turistas internacionais. O Brasil espera aumentar sua participação nesse mercado em crescimento.

Acesso realizado em: 13 mai. 2009.

Incluídas na figura “Viajantes”, da OMT, as estatísticas de turismo contabilizam os excursionistas (visitantes de um dia) e os turistas (visitantes com pernoite). Estão excluídos dessas estatísticas viajantes como passageiros em trânsito, imigrantes, refugiados, profissionais de embaixadas, tripulantes, nômades, militares em manobras e trabalhadores remunerados (trabalhadores de fronteira, os imigrantes temporários e os imigrantes permanentes), que não podem ser confundidos com “turistas” de lazer ou de negócios e eventos.

Em terceiro lugar, é correto usar o termo viagens e turismo, incluindo todo tipo de viagem, mesmo as profissionais. Nesse caso, os procedimentos, regulamentações e atividades envolvem não apenas os turistas direcionados ao lazer, mas também os viajantes a negócios e atividades profissionais. Por esse motivo, alguns resorts, centros de convenções e hotéis utilizam a nomenclatura de “hóspedes de lazer”, “hóspedes de convenções” ou “hóspedes executivos”.

Essa variedade de conceitos mostra a riqueza e complexidade da área de turismo. E denota que, por ser uma atividade nova, envolve outras áreas, é interdisciplinar e está em fase de sistematização dos conceitos.

O importante na gestão das políticas públicas de turismo é compreender que: **Turismo** é uma atividade de ponta nas sociedades atuais, envolve deleite/encanto e satisfação pessoal. Insere-se nas sociedades democráticas, complexas e pluralistas, demandando ética, desenvolvimento sustentável, respeito à diversidade e aos problemas ambientais e sociais. É uma atividade cada vez mais sofisticada e profissionalizada, exigindo familiarização com novas tecnologias de informática e telecomunicações, domínio de línguas estrangeiras, cultura geral sólida, conhecimentos específicos da área e consciência da necessidade de eficiência nas operações e alta qualidade nos serviços prestados. Turismo articula-se com lazer, entretenimento, gastronomia, eventos, cultura, esportes, hospitalidade e meio ambiente. É uma atividade sensível a problemas como guerras, terrorismo, epidemias, violência urbana, desrespeito aos direitos humanos e liberdades civis.

1.2.1 Por que são necessários planejamento e gestão de políticas públicas para o turismo?

O planejamento e a gestão de políticas públicas para o turismo são necessários graças aos pontos favoráveis que o turismo pode trazer à comunidade e para evitar os eventuais males que um turismo mal planejado pode desenvolver.

Deste modo, os principais argumentos em favor do turismo são:

1. Proporcionar oportunidade de emprego, trabalho especializado e não-especializado, já que se trata de um setor de trabalho intensivo.

- 
2. Gerar oferta de divisas estrangeiras.
 3. Aumentar o ingresso de renda.
 4. Criar um maior produto nacional bruto.
 5. Requerer a criação de infraestrutura que também ajudará a estimular o comércio e a indústria locais.
 6. Justificar a preservação ambiental.
 7. Aumentar a arrecadação de impostos e taxas.
 8. Ajudar a diversificar a economia.
 9. Criar uma imagem favorável do lugar de destino.
 10. Facilitar o processo de modernização mediante a educação dos jovens e da sociedade e da troca de valores.
 11. Proporcionar instalações turísticas e recreativas que a população local pode utilizar.
 12. Oferecer aos estrangeiros a oportunidade de levar uma impressão favorável de um país ou região pouco conhecidos.

(GOELDNER, RITCHIE, MCINTOSH: 2002, p. 363/364)

Estas são algumas das desvantagens que o turismo pode trazer e que devem ser evitadas:

1. Criar um excesso de demanda que pode prejudicar a área onde está inserido.
2. Criar problemas tão grandes que os benefícios econômicos não se consolidam.
3. Desviar fundos de projetos mais necessários ao desenvolvimento econômico.
4. Gerar problemas sociais por diferenças econômicas, sociais, introdução da prostituição, jogos de azar, delinquência etc.
5. Degradar o ambiente físico natural.
6. Degradar o ambiente cultural.

7. Poder originar fluxos muito díspares de pessoas de acordo com a sazonalidade turística.
8. Aumentar a vulnerabilidade às mudanças econômicas e políticas.
9. Inflacionar terrenos, imóveis e os preços de bens e serviços locais.

(GOELDNER, RITCHIE, MCINTOSH: 2002, p. 364):

Portanto, as políticas públicas de turismo devem definir diretrizes que promovam o desenvolvimento da atividade de modo a gerar mais benefícios para as populações locais e minimizar os impactos negativos. Não é apenas o turismo que pode causar problemas ou danos a uma comunidade. Agricultura, pecuária, indústria ou comércio também podem causar danos, concentração de renda, exploração de pessoas, exclusão social, danos culturais ou ambientais. Uma política pública deve ter objetivos claros e metas definidas. No caso do Brasil, a política de turismo optou pela inclusão e sustentabilidade. Daí a importância dos gestores dos destinos turísticos estarem atentos ao planejamento e execução da política do turismo. O monitoramento da atividade é crucial para identificar se o turismo está sendo estimulado de forma a promover o desenvolvimento.

Acesse o AVEA do Curso e participe do Fórum de Conteúdo 2 sobre as vantagens e as desvantagens que o turismo pode trazer para a sua região. Lembre-se: sua participação é muito importante para aprimorar o desenvolvimento do turismo no Brasil!



1.3 Organização Política do Brasil

A República Federativa do Brasil é composta por 26 Estados, um Distrito Federal e 5.564 Municípios. Sua extensão territorial chega a 8,5 milhões de quilômetros quadrados, nos quais vivem 183.987.291 habitantes. São mais ou menos 22 habitantes/km², que têm como expectativa média de vida 72,3 anos, segundo o censo do IBGE de 2007.

O Estado brasileiro adota o chamado Pacto Federativo, no qual a “coisa” pública é administrada pela repartição de competências entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Nessa forma de organização se estabelece a **descentralização** administrativa e política, na qual os entes federados se obrigam a observar a Constituição Nacional. Existem as constituições estaduais (no caso dos Estados), leis orgânicas (no caso

do Distrito Federal e dos Municípios) e outras leis próprias dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Nacional.

Os Municípios, por sua vez, também têm autonomia administrativa desde que não causem prejuízos aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual. O Distrito Federal é elevado à condição de Estado, mas não pode ser dividido em Municípios, apesar de ser regido por Lei Orgânica, igual aos Municípios. Assim, existe um “pacto”, no sentido restrito, de Estados que formam uma união indissolúvel, baseada em princípios de igualdade jurídica, com autonomia política, de acordo com a Constituição estabelecida por eles. É o que está exposto no **artigo 18 da Constituição Federal**:



“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§1º - Brasília é a Capital Federal.

§2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§4º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”

O Brasil funciona da seguinte maneira:

- Uma **República** como forma de **Governo**.
- Uma **Federação** como forma de **Estado**.
- Um Estado Democrático de Direito como fundamento do país.
- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como membros da Federação.
- O **Presidencialismo** como regime político.

(Fundamentado, com adaptações, em: LENZA, 2004, p.153.)

Veja no Glossário a definição desses importantes conceitos!

A forma de administração do Estado brasileiro prevê que o poder deve ser exercido por órgãos distintos que têm funções diferentes, mas que possuem certo controle um sobre o outro. Esses poderes se manifestam de forma diferente nas três esferas da administração, ou seja, Federal, Estadual e Municipal. São três os poderes, com as seguintes atribuições:

1.3.1 Poder Legislativo

Como o próprio nome já diz, é o que elabora as leis, aquele que legisla.

Em âmbito Federal, é composto pela Câmara dos Deputados (que representa o povo) e pelo Senado (que representa os Estados).

No âmbito estadual, é composto pelas Assembleias Legislativas, em 26 Estados, e pela Câmara Legislativa no Distrito Federal.

No âmbito Municipal, é composto pelas Câmaras Municipais.

O Tribunal de Contas da União, assim como os dos Estados e dos Municípios, não integra a estrutura do Poder Judiciário. Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares e de orientação do Poder Legislativo e sua função é auxiliá-lo, no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entes da União.

Acesse mais informações sobre o Poder Legislativo no seguinte site:
http://www.brasil.gov.br/pais/estrutura_uniao/poder_legislativo/tribunais_contas/.

Acesso realizado em: 12 mai. 2009.



1.3.2 Poder Executivo

Seu papel é governar e administrar o Estado brasileiro de acordo com as leis que são criadas pelo Poder Legislativo.

Segundo o Artigo 76 da Constituição Federal, o Poder Executivo Federal é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. Por ser um país com regime presidencialista, o Presidente também é o Chefe de Estado (representa interna e externamente o Estado) e o Chefe de Governo (é o líder político e administrativo dos órgãos do Estado).

O Poder Executivo Estadual é exercido pelo Governador do Estado. Sua autonomia restringe-se aos limites territoriais do Estado e à competência que não lhe é vedada pela Constituição Federal.

O Poder Executivo Municipal é exercido pelo prefeito, que tem sua atuação regida pela Constituição Federal, pela Constituição do Estado e pela **Lei Orgânica Municipal**.

1.3.3 Poder Judiciário

Objetiva solucionar conflitos que lhe são trazidos pelos cidadãos, entidades e Estado. Segundo o Artigo 92 da Constituição Federal, o Poder Judiciário possui a seguinte composição:



I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A o Conselho Nacional de Justiça;

II - o Superior Tribunal de Justiça;

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

§ 1º O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal.

§ 2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional.



Para saber mais sobre esse assunto, consulte a “Revista de Administração Pública” e a “Revista de Economia Política”. Ambas possuem inúmeros artigos com acesso gratuito em:

www.scielo.br

Acesso realizado em: 13 mai. 2009.

1.4 Perspectivas do desenvolvimento do turismo

A Organização Mundial de Turismo (OMT) possui dados bem consolidados sobre a importância econômica do turismo internacional.

As receitas do turismo internacional representaram, em 2003, cerca de 6% da exportação global dos bens e serviços (expressos em US\$). Se for considerado apenas o setor de serviços, no qual o turismo se insere, a participação na exportação sobe para 30%. A demanda de turismo depende, principalmente, das condições econômicas dos países emissores de turistas. Quando há excedente de capital, as pessoas gastam mais com bens e serviços complementares como: artigos de luxo, carros, roupas, restaurantes e viagens. Em geral, o turismo cresce mais que o PIB (Produto Interno Bruto) global. Entre 1975 e o ano 2000, o turismo cresceu, em média, 4,6% ao ano, um índice 1,3% maior que o crescimento anual do PIB mundial.

Se considerado o período entre 1950 e 2007, o crescimento médio anual do turismo é ainda maior, corresponde a 6,5%. Em 2006, o total de receitas do turismo internacional chegou a US\$ 733 bilhões, ou 2 bilhões de dólares por dia. Há de se considerar, ainda, o total de receitas do turismo interno nos vários países, difícil de ser estimado no âmbito global, mas, certamente, pode ser bem superior às receitas do turismo internacional.

O turismo possui dois fluxos principais, no que se refere à origem dos turistas:

Turismo internacional: quando o turista viaja com destino a outro país que não o de sua residência permanente.

Turismo doméstico ou nacional: quando o turista viaja dentro do seu próprio país.

Se forem mantidas as atuais tendências globais, o turismo internacional deve atingir cerca de 1 bilhão de viajantes no ano 2010 e cerca de 1,6 bilhão de viajantes em 2020. Os dados consolidados da Organização Mundial de Turismo (2006) elencam os dez principais destinos turísticos internacionais do mundo:



Rank	País	Número de turistas (milhões)
01	França	79,1
02	Espanha	58,5
03	Estados Unidos	51,1
04	China	49,6
05	Itália	41,1
06	Reino Unido	30,7
07	Alemanha	23,6
08	México	21,4
09	Áustria	20,3
10	Rússia	12,1

Fonte: www.world-tourism.org. (Dados de 2006 são os últimos consolidados)

Turismo é uma atividade econômica? Em vários documentos, relatórios e livros, você pode encontrar o termo “indústria turística”. Mas o turismo está inserido no setor terciário da economia (comércio e serviços) e não no setor secundário (construção civil, mineração industrializada e indústria em geral). O termo “indústria” decorre da tradução da língua inglesa, em que se refere a qualquer atividade econômica, ao contrário do significado em português, que se restringe às atividades econômicas do setor secundário. Tecnicamente, não é correto, mas é utilizado, até em português. Para evitar incorreção, é preferível usar “setor de turismo” ou “atividade turística”, considerando tolerável o uso de “indústria turística” para textos traduzidos.

A OMT explicita a importância econômica do turismo: o setor de turismo é complexo, pois é composto por uma grande quantidade de elementos (hotelaria, transportes, agenciamento, entretenimento etc.) e diferentes setores econômicos (comunicações, construção civil, indústria automobilística, mobiliário, indústria aeronáutica, construção naval, cartões de crédito, financeiras). O turismo é considerado uma exportação de uma região ou nação até o lugar de destino do passageiro. Uma viagem gera renda, cria empregos, atrai divisas que ajudam a equilibrar

a balança de pagamentos do país, aumenta a arrecadação de impostos públicos e aquece a atividade empresarial.

O turista não gasta apenas com o básico de uma viagem como hotéis e resorts, transporte e alimentação. Gasta, também, com diversão, passeios, visitas culturais, esportes, entretenimento, compras em geral, saúde e artigos de beleza ou de luxo. Isso gera uma corrente ou fluxo de divisas para as áreas turísticas que beneficia os vários setores econômicos envolvidos. É o chamado efeito multiplicador do turismo. Esse efeito multiplicador de renda é produto da interdependência entre esses setores econômicos. O aumento na demanda de bens e serviços em um setor gera aumento de bens e demandas em outros setores relacionados. Por exemplo, um hotel precisa ser abastecido com produtos de limpeza, alimentos, bebidas, material de manutenção (ferramentas, lâmpadas, tinta, parafusos etc.), lavanderia e tudo o que for necessário para sua operação. Um restaurante compra alimentos, bebidas e material de limpeza. Um aeroporto exige uma rede de serviços como combustível, energia, manutenção preventiva, alimentação, comunicações, hospedagem, administração e controle...

O turismo ajuda a redistribuir renda e pode trazer benefícios para a população local se for bem planejado e implantado. Os efeitos gerados a partir do turismo podem ser divididos em:

- **Efeitos primários:** São os efeitos diretos, facilmente mensuráveis. São os gastos feitos por visitantes em um país ou região, pagos diretamente pelos visitantes a estabelecimentos turísticos de primeira linha (hotéis, táxis, restaurantes, barcos etc.);
- **Efeitos secundários:** São produzidos por gastos derivados do turismo junto à economia local. Podem ser **diretos** (marketing para promoção da localidade, comissões pagas aos agentes de viagem, abastecimento dos estabelecimentos de primeira linha); **indiretos** (gastos feitos pelos estabelecimentos de primeira linha em outros provedores e serviços locais como construção, contadores, bancos, fornecedores de água e energia, alimentos e bebidas); e **induzidos** (ganhos, salários, dividendos, aluguéis e lucros);
- **Efeitos terciários:** fluxos monetários relacionados com a atividade turística como produção e venda de malas, roupas esportivas ou especiais, postos de abastecimento de combustível, organização de eventos etc.



O Havaí e a Flórida têm atividade econômica relevante em vários setores, mas o turismo exerce muitos efeitos primários, secundários e terciários em sua economia. O mercado imobiliário, de artigos de luxo, vestuário, varejo em geral, alimentação, congressos e eventos é altamente potencializado graças ao turismo.



E na sua região turística? Como o turismo está sendo planejado para gerar esses efeitos? Para saber mais sobre o planejamento e desenvolvimento do Turismo regional, consulte o Livro 3 do Curso de Regionalização do Turismo, que está disponível na Biblioteca Virtual no AVEA.

O turismo contribui diretamente para:

- o incremento do Produto Interno Bruto (PIB) de um país ou região;
- a criação de empregos;
- a geração de impostos;
- o aumento e a distribuição de renda; e
- a atividade empresarial a ele direta ou indiretamente relacionada.

Evidentemente, a atividade turística implica alguns custos, que são os investimentos necessários para se planejar, implantar, divulgar, operacionalizar e administrar uma área ou atração turística.

Um instrumento importante, mas complexo e polêmico, para se mensurar essa atividade econômica é a chamada **Conta Satélite de Turismo**. Essas contas supõem a avaliação real do impacto turístico na atividade econômica dos destinos e suas relações diretas com o emprego, renda, impostos etc. O quadro será mais completo e preciso quanto mais completas e precisas forem as contas, estatísticas e orçamentos das localidades envolvidas. Em locais onde há sonegação de impostos, corrupção, desorganização contábil, em suma, ativos financeiros não contabilizados, é difícil elaborar uma conta satélite confiável. No caso do Brasil, a crescente informatização da Receita Federal permite cruzamento de dados em vários níveis que poderá, a médio prazo, eliminar parte das incongruências contábeis e irregularidades fiscais. Há que se considerar também que, além dos impactos econômicos do turismo, existem os impactos socioculturais, ambientais e até mesmo políticos.

O tema do relatório **Fórum Econômico Mundial** de 2008 foi “desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental”, e possui relação direta com o turismo. Os índices de competitividade do relatório dividem-se em três subtemas, por sua vez, subdivididos em tópicos que mostram, país por país, o nível de competitividade de maneira geral ou específica de cada tópico. A estrutura de análise do relatório divide-se em:

1. Estrutura regulatória:	Leis e regulamentos
	Sustentabilidade ambiental
	Segurança
	Saúde e higiene
	Priorização de viagens e turismo
2. Ambiente de negócios e infraestrutura:	Infraestrutura do transporte aéreo
	Infraestrutura do transporte terrestre
	Infraestrutura do turismo em geral
	Infraestrutura da TCI (Tecnologia de Comunicação e Informação)
	Competitividade de preços de viagens e Turismo
3. Recursos humanos, culturais e naturais:	Recursos humanos
	Afinidade com viagens e turismo
	Recursos naturais
	Recursos culturais

Para conhecer a estrutura completa desse relatório, acesse o site: <http://www.weforum.org/pdf/CGR08/Rankings.pdf>

Acesso realizado em: 29 abr. 2009.



Os dez países mais competitivos do mundo

Rank	País	Pontos
1	Suíça	5.68
2	Áustria	5.46
3	Alemanha	5.41
4	França	5.34
5	Canadá	5.32
6	Espanha	5.29
7	Suécia	5.28
8	EUA	5.28
9	Austrália	5.24
10	Cingapura	5.24

No ranking de 2009, o Brasil aparece em 45º lugar, com 4,35 pontos; em 2008, estava em 49º lugar, com 4,29 pontos.



A fonte dessas informações é o relatório *The Travel and Tourism Competitive Report 2009*. Você pode acessá-lo e conhecer mais sobre competitividade turística entre os países no site: <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/TravelandTourismReport/index.htm>

Acesso realizado em: 06 abr. 2009.

Isso significa que precisamos trabalhar muito para adquirir maior competitividade no setor de viagens e turismo para nos equiparar aos melhores destinos globais. Nossa posição não é tão complicada, comparada com outros competidores de peso do turismo internacional. Por exemplo, os últimos lugares do ranking são ocupados pela China, República Dominicana, Rússia, Índia e Egito (do 62º ao 66º lugar), muitos deles destinos turísticos privilegiados e altamente competitivos.

Porém, para que esses fatores positivos de desenvolvimento econômico, cultural, ambiental e político aconteçam, é preciso que existam políticas públicas responsáveis de turismo e que essas se articulem com as políticas privadas ou institucionais de grupos também interessados no desenvolvi-

to harmônico, consistente, realizado com ética e sustentabilidade. É preciso que o capital seja contemplado em sua maior abrangência, não apenas o capital econômico e intelectual, mas também o capital humano e social.

O Brasil está atento à importância de trabalhar a competitividade. Assim, para analisar a estratégia, direcionar investimentos e corrigir eventuais problemas, um trabalho importante é o Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Este trabalho foi realizado pelo Ministério do Turismo em conjunto com o Sebrae e a Fundação Getúlio Vargas (RJ).

Este estudo teve o intuito de mensurar, de forma objetiva, diversos aspectos - entre eles os econômicos, sociais e ambientais - que indicam o nível de competitividade dos destinos turísticos. A partir da identificação e do acompanhamento de indicadores objetivos, e da geração de um diagnóstico da realidade local, vem sendo definidas ações e políticas públicas para desenvolver a atividade turística.

Como instrumento metodológico, embasado em dados coletados em cada um dos 65 destinos, este estudo constitui-se em ferramenta estratégica de gestão, ao permitir o conhecimento de demandas e de oportunidades destas comunidades e ao viabilizar planejamentos públicos e empresariais do setor, auxiliando na conjugação de esforços de todos os agentes - poder público, iniciativa privada, comunidade e terceiro setor -, visando garantir o desenvolvimento do turismo local e regional e a sustentabilidade da localidade como destino turístico.

Acesse a Biblioteca Virtual do Curso e consulte o Livro 1 do Curso de Regionalização do Turismo para saber mais sobre Turismo e Sustentabilidade. Boa leitura!



1.4.1 Outros pontos importantes do turismo nacional

O turismo insere-se e articula-se com outros aspectos da vida econômica, social, cultural e política do país. Às vezes, uma determinada ação de um governo (as medidas antiterroristas dos Estados Unidos, por exemplo) afeta diretamente o turismo. Nesse caso, o turismo internacional e o fluxo de estudantes estrangeiros nas universidades norte-americanas caíram significativamente depois de 11 de setembro de 2001. Os ciclos de violência no



O Oriente Médio prejudicam o fluxo turístico em Israel e nos países vizinhos (Líbano, Síria e Jordânia). Dificuldades de transporte impedem a visita em vários dos parques nacionais brasileiros.

Para que o turismo se desenvolva plena e articuladamente com outros setores da economia, é preciso que o país e a sociedade em geral entendam a lógica e a dinâmica dos movimentos pós-industriais, ligados tanto ao mundo globalizado quanto às realidades locais. Planejar, gerir e operar nas condições ideais preconizadas pelos astros da gestão internacional (Peter Drucker, Jack Welch, Ram Charan, John Naisbitt) exige preparação, visão estratégica e sinergia entre os diversos atores e cenários de um país ou região.

Vamos analisar, agora, alguns desses cenários e atores ligados ao turismo.

1.4.1.1 Transporte aéreo

Um dos pontos importantes para o turismo é o setor de transportes. No caso de um país com as extensas dimensões territoriais brasileiras, o transporte aéreo é fundamental. O governo tem que administrar o desenvolvimento do setor aéreo comercial nacional que cresce a índices elevados. Confira através dos dados abaixo:

Desembarque nacional (em milhões de passageiros)

1995	16,8	2001	32,6
1996	19,5	2002	33,0
1997	21,3	2003	30,7
1998	26,5	2004	36,6
1999	27,7	2005	43,1
2000	28,5	2006	46,3

Fonte: Infraero

Esse crescimento foi acompanhado por diversas crises no setor. A Varig, que chegou a ser a mais importante companhia aérea brasileira, teve sérios problemas administrativos e, à beira da falência, foi absorvida pela empresa GOL, em março de 2007. O colapso da Varig aconteceu em meio à crise aérea iniciada em setembro de 2006, com a colisão de um jato da GOL com um jato executivo Legacy, sobre a Amazônia. Apesar das dificuldades, o setor aéreo tem respondido à crise e se articulado de forma a enfrentar os desafios específicos.

1.4.1.2 Geração de empregos

Além de gerar renda, o turismo possibilita, se for bem planejado e administrado, incluir pessoas no mercado de trabalho. Uma pesquisa da FIPE/USP (Fundação Instituto de Pesquisa Econômica da USP), publicada em 2006, mostrou que o turismo é uma das atividades econômicas que demandam um menor investimento para a geração do trabalho. Veja a comparação entre os setores no que se refere à demanda de valor da produção da atividade requerida para geração de uma unidade de emprego:

Área	Demanda exigida em R\$
Hotelaria	16.198,60
Indústria têxtil	27.435,20
Construção civil	28.033,00
Siderurgia	68.205,90

Entre 2003 e 2006, foram criados cerca de 891.000 empregos, nessa área, no Brasil. A Organização Mundial de Turismo estima que a atividade seja responsável pela geração de 6% a 8% do total de empregos no mundo, em média. Em uma região eminentemente turística, essa porcentagem é ainda maior. Veja os dados a seguir:

Evolução do número de empregos na atividade turística no Brasil (em milhões de empregos)		
Ano	Empregos formais	Empregos formais e informais
2001	1,50	----
2002	1,72	5,15
2003	1,73	5,18
2004	1,83	5,48
2005	1,94	5,81
2006	2,01	6,04

Fonte: Plano Nacional de Turismo 2007/2010

1.4.1.3 Entrada de divisas (moeda estrangeira)

Foi na entrada de divisas que a área se destacou, sistematicamente, graças a políticas corretas para divulgar o Brasil, no exterior, a um público mais qualificado, em termos profissionais, culturais e com maior capacidade de gastos. A desvalorização do Real perante o Dólar, a partir de 1999, aliada às políticas da Embratur para divulgar o Brasil em eventos internacionais que acarretam mais divisas e gastos de viajantes, teve, durante alguns anos, efeitos altamente positivos na balança de pagamentos brasileira. Todavia, destaca-se que, com base em estudos da FIPE/Embratur/MTur (2006), o principal mercado consumidor de bens e serviços turísticos e de lazer, no Brasil, é o público interno. Esse estudo destaca que, aproximadamente, 50% da população brasileira empreendem viagens consideradas turísticas, ao menos, uma vez ao ano e que 10% fazem viagens rotineiras, ao menos, 10 vezes ao ano. Em uma projeção estatística feita, chegou-se ao resultado de 134 milhões de viagens internas, em 2005 (FIPE/EMBRATUR/MTUR, 2006).

Foi um trabalho marcado pela pesquisa mercadológica séria, consultoria responsável e visão não dogmática ou estereotipada do país. Era preciso criar uma marca para o Brasil, a exemplo de países (Andorra, Dinamarca, Portugal, Hungria, Espanha), regiões (Andaluzia, Navarra, Astúrias) ou cidades (Londres, Valência, Barcelona, Nova Iorque, São Paulo, Viena...). Mas qual seria a marca de um país imenso, colorido e multifacetado como o Brasil?

Para trabalhar essas questões, criou-se o **Plano Aquarela**. Essa decisão estratégica foi orientada pelo consultor espanhol Josep Chias e foi estruturada sobre um trabalho de análise de **imagem do destino turístico** e posicionamento atual do Brasil perante turistas internacionais e potenciais de dezoito países emissores mais representativos.

Era clara a vontade de posicionar o Brasil como um país de natureza excepcional e de valiosa cultura viva, que lhe outorgam, sobretudo, os próprios brasileiros. Porém, havia o risco de cair numa formulação de um destino exótico e, por isso, a proposta foi incorporar os valores da modernidade do país. Buscaram-se alguns referentes dessa modernidade e todos os indícios levavam sempre ao grupo de Oscar Niemayer, Lúcio Costa, Cândido Portinari e Burle Marx (Chias, 2007, p. 142).

Com base em um desenho de **Burle Marx**, correspondente ao terraço-jardim do antigo Ministério de Educação e Saúde, no Rio de Janeiro, um edifício do qual também participou Le Corbusier, Chias encontrou as formas e cores que definiam o Brasil. Com a equipe da Embratur, escolheram o desenho de Kiko Farkas para ser a marca turística do Brasil.

Para conhecer mais sobre esse assunto, consulte o *Plano Aquarela: marketing turístico internacional do Brasil*, disponível na Biblioteca Virtual do Curso.



A marca foi tão bem sucedida que foi incorporada aos programas de promoção, divulgação e apoio à comercialização de produtos turísticos, no exterior e no Brasil. A marca foi criada para ser utilizada pelo setor privado do turismo e em um primeiro momento, foi empregada por empresas de outros setores: artigos esportivos Penalty; Chá Mate Leão; sandálias Rider; Associação Brasileira da Indústria do Café; bebidas AMBEV; moda Rosa Chá; cachaça Espírito de Minas; Varig.

A lição dessa história bem sucedida de marketing é que qualquer política deve ser baseada em pesquisas de campo, informações confiáveis e contato com os melhores profissionais de cada setor, para garantir alto grau de profissionalismo e eficiência.

Na vertente de colocar o país em destaque no mundo, o MTur ampliou participação em feiras e eventos internacionais. Como você pode verificar através dos dados a seguir:

Participação do Brasil nas Feiras Internacionais de Turismo e Feiras Comerciais	
Ano	Número de participações
2003	27
2004	51
2005	49
2006	62
2007	65 (estimativa)
2008	75 (estimativa)

Fonte: MTur / Embratur

Há diversos meios de se auditar a eficiência de uma determinada política. Em geral, os índices de aproveitamento referentes a essa política sofrem os efeitos – negativos ou positivos – relativos às ações efetuadas. No caso das feiras e eventos, existe a International Congress & Convention Association (ICCA) que mantém um ranking com o posicionamento de cada país em relação ao número de eventos internacionais organizados.

O Brasil saltou do 19º lugar, em 2003 (62 eventos), para o 8º lugar, em 2007 (com 209 eventos internacionais realizados).



Veja o ranking na ICCA, acessando o seguinte site: <http://www.iccaworld.com/npps/story.cfm?ID=1577>.

Acesso realizado em: 15 mai. 2009.

Quem viaja a negócios ou para participar de feiras e eventos em geral tem apoio financeiro para os gastos parciais ou totais da viagem. Isso significa maior entrada de divisas, pois esse segmento gasta, em média, mais do que os turistas a lazer que, em geral, pagam suas despesas com recursos próprios. Por isso é que, apesar de o número de turistas internacionais não ter aumentado tanto (oscila em torno de 5 milhões ao ano, desde 1998), a receita com viagens internacionais cresceu consideravelmente a partir de 2003/2004.



O que você leu, nos últimos meses, sobre viagens e turismo? Leu algo sobre políticas públicas em turismo, seja no Brasil ou em algum outro país? Aproveite para compartilhar suas leituras com os colegas, publicando esses textos na Biblioteca Participativa.

1.5 Turismo: riqueza e pobreza

O Brasil ainda é um país com grandes diferenças econômicas e sociais. Por isso, o desenvolvimento do turismo (ou de qualquer área da economia) não pode aprofundar irresponsavelmente as diferenças entre os mais ricos e os mais pobres, o que significa que as políticas para a área devem considerar a inclusão social e a sustentabilidade como elementos básicos para o pleno desenvolvimento.

A qualificação dos trabalhadores e o incremento do turismo doméstico de baixo custo pode ser uma alternativa para contribuir com a redução da pobreza. Por isso, os programas de qualificação são fundamentais para gerar uma série de benefícios, tais como: melhoria da qualidade e competitividade do turismo em todos os níveis, desde a alta gestão até os postos de trabalho na chamada “linha de frente” (manobristas, camareiras, garçons, mensageiros, atendentes e auxiliares gerais, pessoal de limpeza, segurança etc.).

O estudo completo intitulado *Turismo Social – Diálogos do Turismo, uma viagem de inclusão* (2006) encontra-se na Biblioteca Virtual do Curso.



O texto *Turismo sustentável e alívio da pobreza no Brasil* (Ministério do Turismo, 2005) considera que as propostas mais adequadas de políticas devem estabelecer portas de saída para a pobreza, tendo o turismo sustentável como vetor para produzir aumento dos ativos das populações pobres, favorecendo o aumento de seu capital. Esse texto aponta três tipos de capital e de possibilidades de desenvolvimento em cada um deles:

- **Capital Humano:** possibilita a capacitação, inclusão digital e educação formal;
- **Capital Físico:** incrementa a infraestrutura pública, infraestrutura privada e ativos reais e financeiros;
- **Capital Social:** proporciona a participação nos locais, crédito e seguro e gestão pública.

As medidas para políticas públicas de desenvolvimento inclusivo pelo turismo foram assim detalhadas:

1.5.1 Investimentos no Capital Humano

- Inserir a população local no mercado de trabalho, oferecendo capacitação profissional adequada com ênfase nas faixas de menor nível de escolaridade;
- Estabelecer unidades educativas nos destinos, tanto para educação formal quanto para capacitação em áreas específicas aplicáveis às atividades turísticas;
- Propiciar ações públicas para inclusão digital da população;
- Conscientizar a população, os governos locais e turistas sobre desenvolvimento sustentável no setor.

1.5.2 Investimentos no Capital Físico

- As obras de infraestrutura governamentais devem ser inclusivas para toda a população local e não apenas às instalações de complexos turísticos, de regiões de veraneio e áreas de atrativos turísticos localizados;

- As áreas de ocupação informal, constituídas ou crescidas em função da atração de população pela dinamização do turismo, devem ser urbanizadas ou regularizadas, especialmente, se em áreas de risco;
- O incentivo do uso de materiais e insumos da população local deve acontecer como forma de dinamizar a economia local e gerar oportunidades de trabalho.

1.5.3 Investimentos no Capital Social

- Obrigatoriedade de planejamento, dimensionamento e estruturação dos centros turísticos antes de sua comercialização;
- Apoio e crédito para regularização dos imóveis em situação fundiária informal, sob risco de perda pela especulação imobiliária causada pela implantação de infraestrutura pública, especialmente, estradas, ou pelo crescimento da própria atividade turística;
- Medidas sociais compensatórias para instalação de empreendimentos turísticos de grande porte, que privilegiem a população local e nativa, inclusive, na oferta de empregos e na oportunidade de prestação de serviços e geração de bens e serviços aos projetos turísticos implantados;
- Incentivo à criação de microempresas comunitárias ou cooperativas para a prestação de serviços turísticos e oferta de crédito ou microcrédito compatível com as atividades desenvolvidas no destino;
- Oferta de serviços públicos ampliados por pressão da necessidade de turistas deve ser dimensionada, incluindo a população local;
- Formulação de políticas de incentivo aos governos locais para o fortalecimento de sua governabilidade e capacidade de se beneficiar da renda gerada pelo turismo, a ser revertida à comunidade.

Essas ações poderão incentivar o turismo sustentável nos destinos turísticos, melhorar a qualidade de vida dos residentes e proporcionar inclusão social e distribuição de renda.

Ao se observar a tabela de países emissores de turistas internacionais da OMT, vê-se que países como Alemanha, Estados Unidos e Reino Unido representam juntos cerca de 28% dos gastos com turismo internacional. Parte desses gastos ocorre nas regiões e países em desenvolvimento, o

que significa uma circulação de divisas que pode favorecer áreas mais pobres, desde que existam políticas sustentáveis e de inclusão social para melhor distribuir essa riqueza.

Parte do público mais viajado dos países desenvolvidos procura aventuras, natureza e culturas diferenciadas, o que favorece as regiões em desenvolvimento que valorizam suas riquezas culturais, étnicas e naturais. Nesse sentido, o turismo torna-se uma importante ferramenta de inclusão, pois há menor necessidade de capital para geração de empregos, comparado com a indústria e agricultura. Essa seria uma situação ideal. Porém, em algumas regiões, existe a exploração de mão-de-obra barata e sem qualificação, o que provoca problemas na qualidade de serviços, na falta de planejamento e na distribuição igualitária dos lucros. Por exemplo, estudos apontam que os cargos mais altos da gestão de projetos turísticos e hoteleiros estão nas mãos de pessoas de fora da região e que os lucros de algumas cadeias hoteleiras são investidos nas sedes dessas empresas nas regiões ou países mais desenvolvidos.

Considerando-se que uma cidade ou região só é boa para o turista se for boa para a população local, e que a justiça social propicia melhor qualidade de vida e segurança para todos, os destinos turísticos só têm a ganhar, em médio e longo prazo, com a inclusão social e as medidas de prevenção de pobreza.

Saiba mais sobre movimentos ambientalistas e sociais, acessando os seguintes sites:

http://institucional.turismo.gov.br/fmt/AIT3-6-1_1.pdf Documento Turismo e pobreza: impactos e variações na demanda turística.

www.abrastur.com.br/ - Associação Brasileira de Cooperativas e Clubes de Turismo Social

www.sesc.com.br – Portal do Serviço Social do Comércio, com relação de hospedagem e roteiros turísticos sociais.

www.foe.org – Amigos da Terra

www.sierraclub.org – Sierra Club

www.greenpeace.org – Greenpeace

www.panda.org – World Wildlife Fund





www.sosmatatlantica.org.br/ - SOS Mata Atlântica

www.mma.gov.br – Ministério do Meio Ambiente

www.folhadomeio.com.br – Folha do Meio Ambiente

www.portaldomeioambiente.org.br/ - Portal do meio ambiente

www.propoortourism.org.uk

Acesso realizado em: 15 mai. 2009.

Neste Capítulo, você viu quais são as fases do turismo no Brasil, os conceitos básicos diretamente relacionados ao planejamento e à gestão de políticas públicas para o turismo e quais são as perspectivas do desenvolvimento do turismo. Na segunda Aula, você acompanhará de forma mais detalhada o processo de desenvolvimento do Ministério Turismo no Brasil.

Anotações



Anotações



Anotações





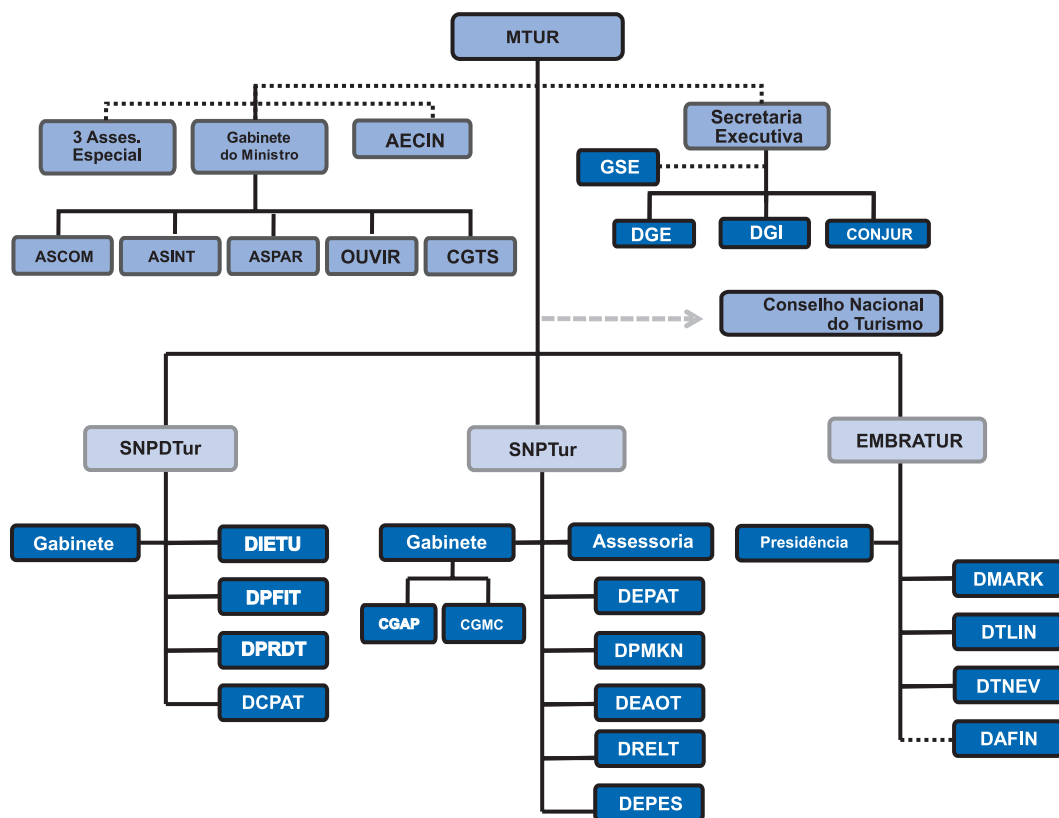
Capítulo 2



|| O Ministério do Turismo

2.1. A Consolidação do Ministério do Turismo

Um ministério exclusivo para os negócios e políticas de Turismo era uma antiga reivindicação do setor empresarial, acadêmico e institucional. A criação do Ministério do Turismo tem como premissa a promoção do desenvolvimento sustentável.



Organograma do MTur e do Sistema Nacional de Turismo

Na nova estrutura organizacional do MTur, a **Embratur** (Instituto Brasileiro de Turismo) foi mantida, porém, exclusivamente, direcionada para promoção e marketing do produto turístico brasileiro no exterior.

A **Secretaria Nacional de Políticas de Turismo** ficou responsável pelo planejamento e articulação, em nível nacional, de diretrizes que assegurem a implantação de macroprojetos.

A Secretaria Nacional de Políticas de Turismo subsidia a formulação, a elaboração e o monitoramento da Política Nacional de Turismo, de acordo com as diretrizes propostas e os subsídios fornecidos pelo Conselho Nacional de Turismo. Além de monitorar e avaliar a execução da Política Nacional de Turismo, coordena a elaboração do Plano Nacional de Turismo e implementa o modelo de gestão descentralizada do turismo nas suas dimensões gerencial e territorial, alinhando as ações do Ministério do Turismo com o Conselho Nacional de Turismo (CNT), o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR) e os Fóruns/Conselhos Estaduais de Turismo nas 27 Unidades da Federação.

Fonte: www.turismo.gov.br

A **Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo** ficou responsável pela implantação de **infraestrutura turística**, pelo fomento ao financiamento e investimento e pelas ações de capacitação e qualificação profissional.

A Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo subsidia a formulação dos planos, programas e ações destinados ao desenvolvimento e fortalecimento do turismo nacional. Também formula e acompanha os programas de desenvolvimento regional de turismo e a promoção do apoio técnico, institucional e financeiro necessário ao fortalecimento da execução e participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nesses programas.

Fonte: www.turismo.gov.br

O **Conselho Nacional de Turismo** é composto por representantes da sociedade, contemplando entidades públicas, privadas e do **terceiro setor**. É um órgão colegiado formado por 65 membros, que assessoram o Ministério na formulação e aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades dela derivados.



O Decreto nº 6705, de 19/12/2008, que dispõe sobre CNT, e demais informações sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho estão disponíveis na Biblioteca Virtual do Curso.

Foi também reformulado o **Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo**, organizado com o intuito de articular as discussões de políticas estaduais, seja entre seus membros nas diversas regiões, seja entre os Estados e a política nacional.



Para saber mais sobre o Conselho Nacional de Turismo, Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e os Conselhos Estaduais de Turismo, consulte: <http://www.turismo.gov.br/>, no link “Fóruns e Conselhos de Turismo”.

Acesso realizado em: 22 abr. 2009.

Entre as iniciativas fundamentais para o setor, podemos destacar as seguintes:

- **Plano Nacional de Turismo 2003-2007;**
- **Plano Nacional de Turismo 2007-2010;**
- **Salão do Turismo – Roteiros do Brasil;**
- **Programa de Regionalização do Turismo - “Roteiros do Brasil”;**



Aproveite para consultar o Plano Nacional de Turismo (PNT) que se encontra disponível em nossa Biblioteca Virtual. Faça uma boa leitura!

Uma importante iniciativa na área é o **Salão do Turismo - Roteiros do Brasil**. Em suas versões de 2005, 2006, 2008 e 2009, todas realizadas em São Paulo, o Salão do Turismo apresentou os avanços atingidos pela política nacional de turismo, em acordo com as políticas estaduais e municipais, sendo uma grande vitrine do Brasil Turístico e um avanço no processo de estruturação dos produtos turísticos. São apresentados os roteiros priorizados pelos Estados. O Salão possibilita a apresentação da oferta turística e o contato com o público final e profissional.



Para saber mais sobre os detalhes e resultados do Salão do Turismo de 2008, consulte o seguinte endereço eletrônico: <http://www.salao.turismo.gov.br/>.

Acesso realizado em: 03 mai. 2009.



Novidades globais e brasileiras: Com o colapso do socialismo (1989-1991) e abertura de vários países do mundo ao turismo (Camboja, Vietnã, China, Butão), novas áreas começaram a ser procuradas por turistas ávidos de experiências inéditas: a rota da seda, entre a cidade chinesa de Xi'an e Sarmakand, no Uzbequistão; os campos vietnamitas; o interior da Patagônia, com novos hotéis e pousadas extremamente confortáveis; os cruzeiros marítimos para a Antártica; os cenários naturais do Butão; as belezas naturais da ilha de Sakalina, no extremo leste da Rússia; as rotas pelos desertos do Marrocos e outros roteiros antigamente inacessíveis aos turistas, seja por falta de infraestrutura de transportes, seja por restrições políticas ou culturais.

No Brasil, havia necessidade de se organizar e implementar novos roteiros turísticos. Belezas naturais em estado selvagem, parques nacionais e estaduais, áreas arqueológicas, complexos arquitetônicos coloniais, pequenas cidades com uma história significativa, manifestações culturais amplamente preservadas, porém desconhecidas, e produção cultural altamente relevante (gastronomia, artesanato, música, jogos) precisavam ser redescobertos e preparados para receber fluxo turístico. Essa preparação visa não apenas a divulgação e acessibilidade a esses roteiros, mas a preservação cultural, ambiental e social das comunidades envolvidas, assim como a segurança e conforto dos turistas e visitantes.

Em um país com as dimensões territoriais e diferenças regionais como o Brasil, uma política nacional somente será bem sucedida se contar com o apoio nas várias instâncias da sociedade civil, seja no nível público, privado ou do terceiro setor. Corresponsabilidade e compromissos são fundamentais.

Uma das propostas é desconcentrar a oferta turística em direção ao interior do país, saindo da quase exclusividade do litoral e incluindo novos destinos, seja para o mercado interno como para o mercado externo, cada vez mais ávido de novidades. A diversificação da oferta além do convencional denominado “sol e praia” envolve o turismo cultural, esportivo, meio ambiente, de negócios e eventos (nas grandes cidades) e os diversos segmentos que formam a dinâmica do turismo atual.

Você poderá consultar os cinco livros referentes ao Curso de Regionalização do Turismo, disponíveis na Biblioteca Virtual do Curso. Aproveite para pesquisar sobre a importância de alguns temas para o desenvolvimento do Turismo, por exemplo, a Formação de Redes, a Sensibilização, a Mobilização e a Institucionalização da Instância de Governança Regional (tema do Capítulo 6).





Em abril de 2004, o MTur lançou o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, apresentando uma nova perspectiva da atividade turística por meio da gestão descentralizada, estruturada com flexibilidade, articulação e mobilização.

Assim, adotou-se região turística como espaço geográfico, com características e potencialidades similares e complementares, capazes de ser articuladas em um mesmo território.

A partir daí iniciou-se o processo de identificação das regiões turísticas brasileiras. Foram realizadas oficinas de planejamento nas 27 Unidades da Federação, de março a abril de 2004. Durante as oficinas, que contaram com a participação dos Órgãos Oficiais de Turismo e dos Fóruns Estaduais de Turismo, foram identificadas as regiões turísticas e os Municípios que estavam incluídos nelas. Além disso, foi realizada uma análise e identificação de produtos turísticos existentes e potenciais. Neste primeiro momento, em 2004, foram identificadas 219 regiões turísticas em 3.203 Municípios/distritos brasileiros.

Ao longo de dois anos de implementação do Programa de Regionalização do Turismo, percebeu-se a necessidade de rever o **Mapa da Regionalização do Turismo**. Diante disso, em 2006, após a realização de oficinas participativas em todos os Estados, o mapa passou a ser composto por **200 regiões turísticas que abrangem 3.819 Municípios**.

No Salão do Turismo de 2008, muitos desses roteiros apresentaram melhorias consideráveis. Outros roteiros precisam ser mais elaborados, em um processo de organização e estruturação que jamais se encerra.

É um mapa dinâmico e passa por alterações conforme as necessidades identificadas pelos destinos turísticos. Em 2009, o MTur iniciou novo processo de mapeamento a partir das indicações das Unidades da Federação sobre a necessidade de alteração das Regiões Turísticas.



Consulte o Mapa da Regionalização que está disponível na Biblioteca Virtual do Curso.

O que é relevante é o avanço que o turismo brasileiro conseguiu nos últimos anos e a crescente conscientização social, política e profissional que a área vem recebendo. Porém, para chegar ao ano da Copa do Mundo, em 2014, com índices de competitividade internacional elevados, ainda há trabalhos e projetos para serem realizados por todo o país.

2.2 O Plano Nacional de Turismo 2007/2010

2.2.1 Antecedentes

As políticas nacionais de turismo no Brasil possuem uma história e diversos contextos, políticos e econômicos, nos quais se inserem. Para se chegar ao plano atual, foi preciso galgar etapas, corrigir as distorções, aperfeiçoar os acertos e equacionar as diferenças regionais e entre os diversos setores que formam o turismo (transportes, hotelaria, alimentação, entretenimento, eventos, gestão e controle etc.).

Uma gestão mais profissional das políticas de turismo foi iniciada em meados da década de 1990, quando a Embratur passou por um processo de profissionalização e capacitação de sua equipe. O mesmo aconteceu com alguns Estados e Municípios.

Não custa repetir que o atual Plano Nacional de Turismo é consequência de políticas estruturadas a partir de 2003, com a criação do Ministério do Turismo e com as diversas medidas anteriormente citadas que articularam um arcabouço de projetos, objetivos e ações para impulsionar o turismo brasileiro rumo a novos e mais altos patamares de eficiência, qualidade e organização.

O PNT 2007/2010 foi elaborado com base nos resultados do PNT 2003-2007 e a sua formulação teve uma dinâmica com debates e participação de diferentes atores.

Outro passo foi o documento Turismo no Brasil 2007/2010, organizado pelo Conselho Nacional do Turismo, em julho de 2006.

Também é importante mencionar os Estudos de Competitividade do Turismo Brasileiro, que foram realizados a partir de vários seminários, entre dezembro de 2006 e março de 2007.

Finalmente, em 13 de junho de 2007, foi lançado o **Plano Nacional de Turismo 2007/2010 (PNT)**, que possui como subtítulo *Uma viagem de inclusão*. Portanto, o PNT é resultado de um processo histórico e de reuniões entre os participantes de diversos setores do turismo brasileiro.

2.2.2 Entendendo as diretrizes do Plano Nacional de Turismo 2007/2010

Já foi mencionado que o subtítulo do Plano é *Uma viagem de inclusão*. Mas, incluir quem e onde?

Uma política pública e responsável de turismo deve incluir pessoas nos campos econômico, social e político formado pelo turismo e pelas diversas atividades de lazer. A inclusão se faz tanto por aqueles que passaram a



ter condições de viajar, de fazer turismo, quanto pelas pessoas que se capacitam e se inserem no mercado de trabalho, aumentando, assim, o seu conhecimento, a sua renda e a participação na sociedade como cidadão livre e produtivo. Essa é uma das bases do turismo sustentável, um paradigma cada vez mais significativo nas últimas décadas, principalmente, como em países com grandes áreas naturais como o Brasil.

Segundo a União Europeia, Turismo Sustentável é:

um empreendimento que leva em conta não apenas aspectos em países geradores de visitantes, mas a forma da viagem para fora do país, por um lado, juntamente com os interesses de visitantes e residentes em uma região a ser definida, por outro. As atividades na destinação devem ser baseadas na capacidade da natureza de absorver, ao mesmo tempo em que o consumo de todos os recursos deve ser o mais econômico possível. O objetivo deste tipo de política de turismo é o preenchimento duradouro das funções ecológicas, econômicas e socioculturais, julgadas por quaisquer que sejam os critérios, ao mesmo tempo em que se preserva um equilíbrio entre as demandas endógenas e exógenas por sua exploração (Lorch e Bausch, 1995) (Cooper et. al., 2001, p. 195).

A Organização Mundial de Turismo entende que o conceito de turismo sustentável global

tem sido ligado, tradicionalmente, ao conceito de meio ambiente, mas atualmente é um conceito mais global, que inclui numerosos campos de interação dentro do conceito de sustentabilidade, como aspectos econômicos, e socioculturais.

Fonte: OMT; SANCHO, 2001 p. 245.

Para se atingir essa inclusão é necessário que a política nacional de turismo seja muito bem articulada com as políticas regionais e municipais. Por isso, o Plano pressupõe um modelo de gestão pública descentralizada e participativa.

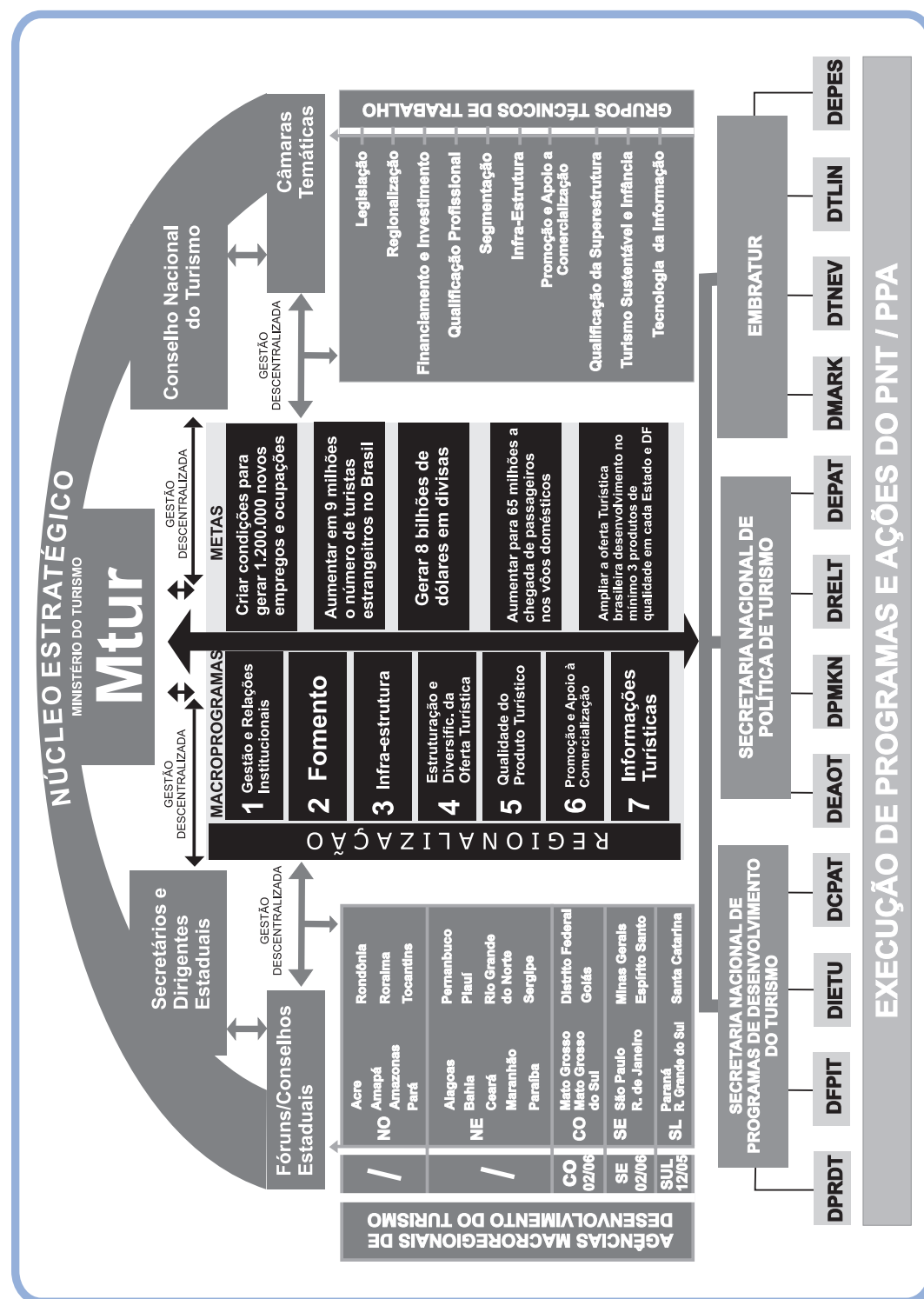
É importante que as diversas instâncias da gestão pública e da iniciativa privada estejam integradas. Isso se consegue através da reflexão, discussão e definição de diretrizes gerais para as mais diversas regiões brasileiras e setores representativos do turismo.



Para aprofundar seus conhecimentos sobre Instâncias de Governança, acesse a Biblioteca Virtual do Curso e consulte o Livro 3 do Curso de Regionalização do Turismo.



Participe do Fórum de Conteúdo 3 que irá abordar o processo de inclusão no planejamento turístico. Aproveite para discutir sobre este tema estabelecendo uma relação com a sua região.



Quadro Gestão Descentralizada do Turismo (Plano Nacional de Turismo 2007/2010, p.45).



O nível estratégico do sistema nacional de gestão do turismo é composto por um núcleo básico formado pelo:

Ministério do Turismo

Conselho Nacional de Turismo,

Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (Fornatur)

Segundo o Plano Nacional do Turismo, o funcionamento da descentralização conta com as tecnologias de informação e comunicação para todos os integrantes da rede institucional como uma importante ferramenta para a eficácia da gestão. A participação e cooperação entre os diversos parceiros públicos e privados são facilitadas pela tecnologia da informação, o que implica uma inclusão digital e capacitação de pessoas para usar devidamente os diversos equipamentos de informática e comunicação.

2.2.3 Vencendo barreiras sociais

Para se desenvolver plenamente, o turismo brasileiro precisa combater ainda duas barreiras importantes: a ignorância e o preconceito.

A ignorância é mais fácil de ser combatida, pois exige apenas informação e conhecimento. É preciso a inserção da comunidade e dos setores componentes do turismo em ambientes bem informados e capacitados a orientar as pessoas sobre as necessidades, possibilidades e perigos potenciais do turismo. Projetos como “Brasil, meu negócio é turismo”, destinado a profissionais da área e “Caminhos do Futuro”, destinado a professores de escolas públicas de locais turísticos são exemplos de iniciativas governamentais destinadas a suprir lacunas ou falhas de informação sobre a importância do turismo.

O preconceito é mais difícil de ser combatido. O Brasil possui um histórico de tradição em investimentos em terras, indústria ou comércio. Ainda existem grupos ou comunidades que não entenderam a dinâmica e a força do setor de serviços em geral – e do turismo em particular – enquanto componentes poderosos da economia e da sociedade.

Veja algumas maneiras de expressão do preconceito:

- em relação ao turismo porque ele trará mudanças à comunidade e, para algumas pessoas, toda mudança acontece sempre para pior;

- em relação a políticas de conservação cultural e do meio ambiente natural. A implantação de projetos turísticos em áreas históricas, de importância arquitetônica ou relevância cultural exige cuidados especiais para não desfigurar edifícios, complexos arquitetônicos ou núcleos urbanos. O mesmo acontece nas áreas naturais onde Estudos do Impacto Ambiental e Relatórios do Impacto no Meio Ambiente são necessários antes de se implantar projetos. Esses cuidados não são para atrasar projetos ou inviabilizar empreendimentos e sim para garantir que eles sejam sustentáveis e agreguem valor aos locais onde serão instalados;
- em relação às mudanças culturais e econômicas com o advento do turismo. Qualquer atividade econômica provoca alterações nas comunidades envolvidas. Seja a agricultura, mineração, pecuária, indústria ou comércio, a chegada de um empreendimento de maior porte necessariamente provocará mudanças na região. O importante é que essas transformações sejam benéficas para a maior parte da comunidade, evitando exclusão, destruição do patrimônio cultural existente, perda de identidade, desestruturação social ou poluição ambiental;
- em relação às pessoas diferentes que chegarão com o fluxo turístico. Em um país pluralista e democrático, as pessoas e grupos possuem diferenças que devem ser respeitadas e compreendidas. Há grupos étnicos e culturais diferenciados, pessoas com diferentes opções sexuais, hábitos alimentares específicos (vegetarianos, macrobióticos, com restrições alimentares) e com religiões e costumes diferentes daqueles habituais em determinada comunidade ou região. É preciso que exista compreensão, tolerância e respeito, tanto por parte dos residentes como por parte dos turistas;
- em relação ao turismo em geral. Algumas pessoas ou grupos minoritários não conseguem ver o turismo como uma força econômica das mais relevantes nos países desenvolvidos ou como uma possibilidade de trocas culturais e afetivas das mais significativas. Alguns ainda veem o turismo como algo superficial, fútil, não importante, predatório ou restrito às pessoas com maior poder aquisitivo.

Quem trabalha com turismo não pode ser preconceituoso, racista ou etnocêntrico. Isso vale tanto para seres humanos quanto para ideias e conceitos. A questão do preconceito é tão importante que a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, com o apoio do Governo Federal, programou a I Con-



ferência Nacional GLBT (hoje a sigla foi atualizada para LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) realizada em junho de 2008.

2.3 As metas do Plano Nacional de Turismo

Um plano possui metas a serem atingidas. Pressupõe um processo que pretende, através de análises feitas no passado e no presente, transformar a realidade, visando atingir objetivos no futuro.

Portanto, metas e programas são estabelecidos com base em pesquisas, histórico da área e desempenho realizado ao longo dos planos anteriores. Por exemplo, o Brasil atingiu o nível de *investment grade*, (grau de investimento, uma classificação de países de acordo com a segurança financeira e política para investimentos) no final de abril de 2008, ou seja, um patamar aceitável para investimentos seguros internacionais, por seu bom desempenho econômico. Para atingir esse nível, o país passou por um processo de estabilização econômica, controle de gastos públicos, pagamento de dívidas anteriores e cumprimento de outros planos e metas que possibilitaram esses resultados positivos. Para o turismo, existem planos e metas similares, que estão inseridos em um processo e lógica interna do desenvolvimento da área no país, com suas possibilidades, problemas e soluções propostas.

Vejamos as seguintes metas para o período 2007-2010:

2.3.1 Meta 1 – mercado interno

Promover e atingir a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno, até 2010.

O conceito refere-se a viagens domésticas por pessoa, mesmo viajando em grupos, dentro do território nacional, com no mínimo um pernoite. Esse conceito não inclui as viagens rotineiras (a trabalho, tratamento médico etc). Nessas viagens, o turista pode se utilizar de diversos tipos de hospedagem, como casas de parentes ou amigos, camping etc.

Várias táticas foram organizadas para se atingir essa meta. Organização de pacotes turísticos para pessoas idosas, para jovens estudantes, roteiros ecológicos e históricos, incentivo ao turismo social, aproveitamento dos períodos de baixa sazonalidade em algumas regiões para divulgar pacotes mais econômicos e facilidades de divulgação dos roteiros nacionais. O Salão do Turismo – Roteiros do Brasil e o Viaja Mais Brasil são oportunidades de incentivo e promoção das viagens domésticas.

O **Cartão Turismo da Caixa** é outro instrumento de incentivo às viagens. Ações junto ao transporte rodoviário (ônibus, aluguel de automóveis) e à infraestrutura das estradas são igualmente importantes, assim como os cuidados para melhorar a gestão da aviação comercial brasileira e garantir a ampliação da malha aérea regional, que atende a Municípios menores e mais afastados das rotas principais.

2.3.2 Meta 2 – novos empregos e ocupações

Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações em turismo nestes 4 anos, assim distribuídos:

- 2007: 335 mil empregos
- 2008: 400 mil empregos
- 2009: 449 mil empregos
- 2010: 516 mil empregos

Um dos principais geradores de novos empregos é o setor hoteleiro, com taxas de crescimento de 6% ao ano, entre 2002 a 2005. Atividades como alimentação, entretenimento, eventos, varejo em áreas turísticas, guias especializados e serviços em geral relacionados ao turismo devem receber incentivos através de financiamento direto ou indireto, para micro e pequenas empresas e para profissionais com menor poder econômico. Os grandes projetos turísticos (*resorts*, centros culturais, centros comerciais, marinas, empreendimentos imobiliários em áreas turísticas) já possuem linhas de crédito que podem ser ampliadas. A expansão do mercado imobiliário brasileiro, nos últimos anos, certamente influencia a construção de imóveis destinados à segunda residência ou para uso prioritário de lazer.

2.3.3 Meta 3 – estruturar 65 destinos

Estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional.

Pretende-se que, entre 2008 e 2009, 15 desses destinos estejam estruturados e alcancem padrão internacional de qualidade por meio de atuação do Ministério do Turismo e suas instituições parceiras nos níveis federal, estadual, regional e municipal. Os outros 50 destinos deverão ser trabalhados de acordo com as metas do PNT 2007/2010, de forma participativa, descentralizada e sistêmica, estimulando a integração, organização e ampliação da oferta turística (Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores: 2008, p. 4).

É importante, para uma política pública, detectar de forma clara e objetiva, quais os pontos fortes e fracos de um destino ou região. Os pontos fortes devem ser realçados e cada vez mais fortalecidos. Os pontos fracos devem receber um tratamento para diminuir ou eliminar seus efeitos, de maneira que deixem de ser um obstáculo ou dificuldade para a implantação de uma política eficaz no local.



Para operacionalizar esse conceito de maneira a mensurar índices objetivos de competitividade nas várias cidades e regiões brasileiras, foram estruturadas cinco grandes macrodimensões, subdivididas em 13 dimensões. Estas e outras informações estão disponíveis no documento *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional*, disponível em www.turismo.gov.br.

Acesso realizado em: 29 abr. 2009.

2.3.4 Meta 4 – mais divisas

Gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas.

A meta de geração de divisas pelo turismo refere-se, exclusivamente, aos valores registrados oficialmente pelo Banco Central. A geração de divisas está relacionada à chegada de turistas estrangeiros, bem como ao tempo de permanência e aos gastos médios per capita realizados por esses turistas no país, que constituem os indicadores indiretos para essa meta. Attingir essa meta depende de convencer turistas estrangeiros a vir ao Brasil pelas mais diversas razões: lazer, negócios, estudos, visitar amigos e parentes ou participar de eventos. Para isso, a Embratur possui suas políticas de divulgação e comercialização do Brasil, no exterior e o país, como um todo, tem que cuidar de sua imagem.

O que pode influenciar positiva ou negativamente a imagem do Brasil no exterior? A boa posição do Brasil em feiras internacionais; a normalização dos problemas com a gestão pública do setor aéreo e a aviação comercial em geral; tudo o que se refere a esporte e cultura; cuidado com a segurança pública, sinalização e infraestrutura em geral.

Mais divisas	
Projeção de entrada de divisas por turismo (em US\$ bilhões)	
Ano	Valor
2003	5,1
2004	5,8
2005	6,7
2006	7,7

2.4 Macroprogramas e programas

Para que uma política pública seja bem estruturada e implementada, é fundamental que exista planejamento e articulação entre as diversas instâncias relacionadas com essa política. Observe como, ao longo deste texto, é possível acompanhar os passos consecutivos, relações e articulações para a formação de uma política nacional de turismo que se relacione com as políticas estaduais e municipais de forma a possibilitar viabilidade, eficiência e contato entre as partes envolvidas.

Lembre-se que a política pública descentralizada proposta orientou a estruturação de organização a partir do núcleo estratégico constituído pelo Ministério do Turismo, o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Esse núcleo estratégico foi auxiliado pelos Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo das 27 unidades da federação, pelas Instâncias Regionais e Macrorregionais de Desenvolvimento do Turismo e os Municípios turísticos. Sempre incluindo o setor público, privado e o terceiro setor.

Os oito macroprogramas são desdobramentos temáticos agregados, escolhidos pela sua possibilidade de ajudar a atingir os compromissos estabelecidos nas metas. Eles se estruturam em três grupos relacionados:

- à formulação e implementação da Política Nacional de Turismo;
- ao estabelecimento das referências básicas sobre a territorialidade turística do país;

- 
- às ações e atividades finais e de suporte que viabilizam a realização das bases para o desenvolvimento da atividade de forma sustentável.

O Plano Nacional de Turismo (PNT) pretende atingir seus objetivos através do detalhamento oferecido pelos macroprogramas e programas. Uma série de projetos municipais ou regionais podem estar ligados a algum desses programas, o que facilita a inserção no contexto regional ou o acesso a linhas de financiamento.

É importante que os gestores municipais e estaduais conheçam esses programas, para saber se suas iniciativas locais podem, de alguma forma, relacionar-se ou articular-se com objetivos maiores e já razoavelmente delineados.

Veja, a seguir, um resumo dos Macroprogramas e Programas do PNT.

1. Planejamento e gestão

Seus objetivos são formular e implementar, de forma descentralizada e participativa, a Política Nacional de Turismo, integrando as esferas públicas federal, estadual, municipal, regional e macrorregional e o setor privado na construção do turismo brasileiro. Deve, ainda, monitorar e avaliar os resultados do Plano Nacional de Turismo, identificar as práticas exitosas implementadas por outros países que possam ser adaptadas ao Brasil e defender o interesse do turismo brasileiro em foros internacionais.

Três programas compõem esse macroprograma:

- Programa de Implementação e Descentralização da Política Nacional de Turismo
- Programa de Avaliação e Monitoramento do PNT
- Programa de Relações Internacionais

2. Informação e estudos turísticos

Seus objetivos são estruturar o sistema nacional de estatística do turismo; sistematizar informações sobre a atividade turística no Brasil e no exterior; conhecer as características e a dimensão da oferta e da demanda turística nacional e internacional; avaliar o impacto do turismo na Conta Satélite; desenvolver pesquisas qualitativas junto aos empresários

do setor; articular a realização de estudos e pesquisas sobre a competitividade da atividade turística.

Dois programas compõem esse macroprograma:

- Programa Sistema de Informações do Turismo
- Programa de Competitividade do Turismo Brasileiro

3. Logística de Transportes

Seus objetivos são ampliar a interligação aérea do país com mais voos regulares e fretados; fortalecer as empresas aéreas nacionais e a aviação regional; descentralizar os fluxos aéreos do país, possibilitando o atendimento de regiões mais remotas ou inseridas nos polos de Regionalização do Turismo; melhorar a rede e a qualidade dos transportes nos diversos modais, atendendo às diversas regiões turísticas e integrar os diversos modais de transportes no país.

Três programas compõem esse Macroprograma:

- Programa de Ampliação da Malha Aérea Internacional
- Programa de Integração da América do Sul
- Programa de Integração Modal das Regiões Turísticas

4. Regionalização do Turismo

Seus objetivos tendem a promover o desenvolvimento e a desconcentração da atividade turística; diversificar produtos turísticos de qualidade; inserção de novos destinos e roteiros; integrar os arranjos produtivos do turismo; aumentar o tempo de permanência do turista nos destinos e dinamizar as economias regionais.

Quatro programas compõem esse Macroprograma:

- Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização
- Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos
- Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo
- Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo



5. Fomento à iniciativa privada

Seus objetivos são ampliar a oferta de equipamentos e serviços turísticos em todo o país; incentivar as micro, pequenas e médias empresas, facilitando acesso ao crédito; fortalecer o mercado interno por meio de financiamento ao consumidor final; gerar divisas, captando investidores para o Brasil; divulgar oportunidades para investimentos no turismo.

Dois programas compõem esse macroprograma:

- Programa de Atração de Investimentos
- Programa de Financiamento para o Turismo

6. Infraestrutura pública

Seus objetivos são garantir a qualidade e sustentabilidade dos destinos turísticos; melhorar a qualidade de vida nesses destinos; criar condições para implantação de equipamentos turísticos; potencializar os benefícios decorrentes do desenvolvimento do turismo; facilitar o acesso de turistas, inclusive dos portadores de necessidades especiais, e garantir condições adequadas para que o desenvolvimento do turismo seja sustentável.

Dois programas compõem esse macroprograma:

- Programa de Articulação Interministerial para Infraestrutura de Apoio ao Turismo
- Programa de Apoio à Infraestrutura Turística

7. Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos

Seus objetivos são promover a qualidade dos produtos turísticos brasileiros e a qualificação e aperfeiçoamento dos agentes em toda a cadeia produtiva do turismo, nos diversos níveis hierárquicos, tanto do setor público como privado; sistematizar o conjunto de normas e regulamentos sobre a prestação de serviços e equipamentos turísticos do país; incentivar e apoiar a certificação de profissionais e equipamentos turísticos; estabelecer normas, padrões e regulamentos relativos aos serviços prestados para referenciar os programas de qualificação profissional e orientar a melhoria da qualidade e segurança dos serviços turísticos; descentralizar e fortalecer o sistema de regulação e fiscalização dos serviços turísticos, garantindo aos órgãos públicos delegados condições de disciplinar os serviços com base nas características

loais; facilitar a garantia da defesa do consumidor turista através de esforços voltados para o cumprimento das normas e regulamentos dos serviços.

Três programas compõem esse macroprograma:

- Programa de Normatização do Turismo
- Programa de Certificação do Turismo
- Programa de Qualificação Profissional

8. Promoção e Apoio à Comercialização

Seus objetivos são fomentar o mercado interno, promovendo um número maior de produtos de qualidade; possibilitar um aumento das viagens domésticas pela oferta de produtos acessíveis e de qualidade, inserindo novos grupos de consumidores nacionais; promover as regiões brasileiras por meio da diversidade cultural e natural, no país e no exterior, contribuindo para a diminuição das desigualdades regionais; aumentar o fluxo de turistas estrangeiros no Brasil, através de intensa promoção nos grandes mercados emissores internacionais; fortalecer o segmento de negócios, eventos e incentivos.

Quatro programas compõem esse macroprograma:

- Programa de Promoção Nacional do Turismo Brasileiro
- Programa de Apoio à Comercialização Nacional
- Programa de Promoção Internacional do Turismo Brasileiro
- Programa de Apoio à Comercialização Internacional

O turismo é uma atividade econômica importante para auxiliar o desenvolvimento do país. Pode gerar renda, emprego, divisas e impostos. Pode colaborar na divulgação da boa imagem do país no exterior. Uma política eficiente de turismo, em uma região turística ou com potencial a ser desenvolvido, pode induzir outras políticas que agreguem valor à comunidade, como transportes, saneamento, segurança, saúde, cultura, esportes e educação.

O turismo depende de planejamento, gestão profissional, operação responsável, controles eficientes, logística e distribuição racionalizadas, *marketing* bem estruturado, objetivos bem definidos, capacidade de atender, manter-se sempre atualizado e eficiente em um campo extremamente dinâmico e competitivo, como lazer e turismo.



Transformar a matéria-prima de uma cidade ou região em produto turístico requer visão econômica, política, cultural e social. Por um lado, a experiência dos projetos turísticos implantados nos países europeus, desde o século 19 e ao longo do século 20 (Reino Unido, Espanha, França, Itália), mostrou que é preciso cuidado para que essas iniciativas não destruam comunidades e ambientes naturais de forma irreversível. Por outro lado, localidades com elevado investimento econômico e tecnológico em lazer e turismo, como Cingapura, Dubai, Orlando, Las Vegas ou Hong Kong, preocupam-se com um planejamento holístico e com políticas públicas que mantenham sua elevada competitividade e ineditismo nos projetos destinados a atrair milhões de turistas do mundo todo para suas sempre novas atrações. Cada uma dessas cidades investirá, no final da primeira década do século 21, de dez a quinze bilhões de dólares em projetos destinados à expansão do turismo. Esses projetos são alicerçados em hospitalidade, gastronomia, esportes, cultura, entretenimento, meio ambiente, eventos, infraestrutura de transportes e telecomunicações.



Para avaliar a importância do turismo ao redor do mundo, veja alguns dos projetos turísticos bilionários nos seguintes sites:

<http://www.visitlasvegas.com/vegas/index.jsp>

Site (em inglês) da cidade de Las Vegas, um dos maiores destinos de jogo, entretenimento e turismo do mundo. Localizada no deserto de Nevada, nos Estados Unidos, sua economia depende quase que exclusivamente do turismo.

<http://www.dubaitourism.ae/>

Site (em inglês ou árabe) de Dubai, um dos Emirados Árabes Unidos. Localizado na costa leste da península arábica, a região é desértica com um subsolo rico em gás e petróleo. O governo decidiu investir em finanças, telecomunicações, educação, turismo e entretenimento como ações estratégicas para substituir o petróleo no futuro. Suas políticas de desenvolvimento do turismo são similares às de Cingapura. Estima-se que, atualmente, há cerca de oitenta bilhões de dólares de investimentos apenas no mercado imobiliário local para atender turistas, residentes temporários e viajantes a negócios.

www.visitsingapore.com

Cingapura localiza-se na extremidade da península malaia. Possui uma área menor que a cidade de São Paulo, porém investe cerca de 15 bilhões de dólares em novos projetos de hotelaria, esportes, entretenimento, eventos e turismo e pretende receber 16 milhões de turistas por volta de 2015. O site está em inglês e em mais de dez línguas (árabe, hindu, chinês, malaio etc.)

www.discoverhongkong.com

Cidade localizada na costa sul chinesa, Hong Kong é um antigo protetorado britânico e atual centro de negócios pertencente à China. A cidade é um dos destinos para finanças, transportes e compras na Ásia. Desenvolveu um imenso parque hoteleiro e de entretenimento para atender a turistas e viajantes a negócios. Situa-se perto de Macau, antigo protetorado português, também pertencente à China. Macau é conhecida, atualmente, como a Las Vegas da Ásia graças aos novos hotéis-cassino e atende, principalmente, aos turistas asiáticos.

<http://www.orlandoinfo.com/portugues/>

A cidade de Orlando, na Flórida (EUA), é um dos maiores destinos turísticos do mundo. Ali estão Walt Disney World, Universal Studios e mais dezenas de atrações, centenas de hotéis e resorts que recebem milhões de visitantes anualmente. O site está em português e vale uma visita para se avaliar a imensa estrutura de turismo da região.

Em um mundo globalizado, os destinos brasileiros competirão cada vez mais com outros destinos mundiais. É importante entender como o setor se organiza nos lugares turisticamente mais desenvolvidos do mundo, para sinalizar a importância econômica do turismo e a necessidade de se fazer um planejamento cuidadoso com políticas públicas e privadas altamente competentes e profissionalizadas. Inclusive, para estabelecer planos de viabilizar economicamente investimentos, financiamento e captação de recursos.



Participe do Fórum de Conteúdo 4 sobre a maneira como estão sendo viabilizados os investimentos, financiamentos e captação de recursos em sua região. Exponha sua opinião e aprenda com a experiência dos outros cursistas.

Neste Capítulo, você viu como se processou o desenvolvimento do turismo no Brasil. Pôde observar como ocorreu a consolidação do Ministério do Turismo, a criação do Plano Nacional de Turismo e a importância do cumprimento das Metas do PNT. Além disso, você viu o quanto é necessário existir uma política pública bem estruturada e implementada para que exista planejamento e articulação entre as diversas instâncias do turismo, através da criação dos Macroprogramas e Programas do PNT. Na Aula 3, você irá ver a importância do desenvolvimento do Turismo para a União e o Estado.

Anotações



Anotações

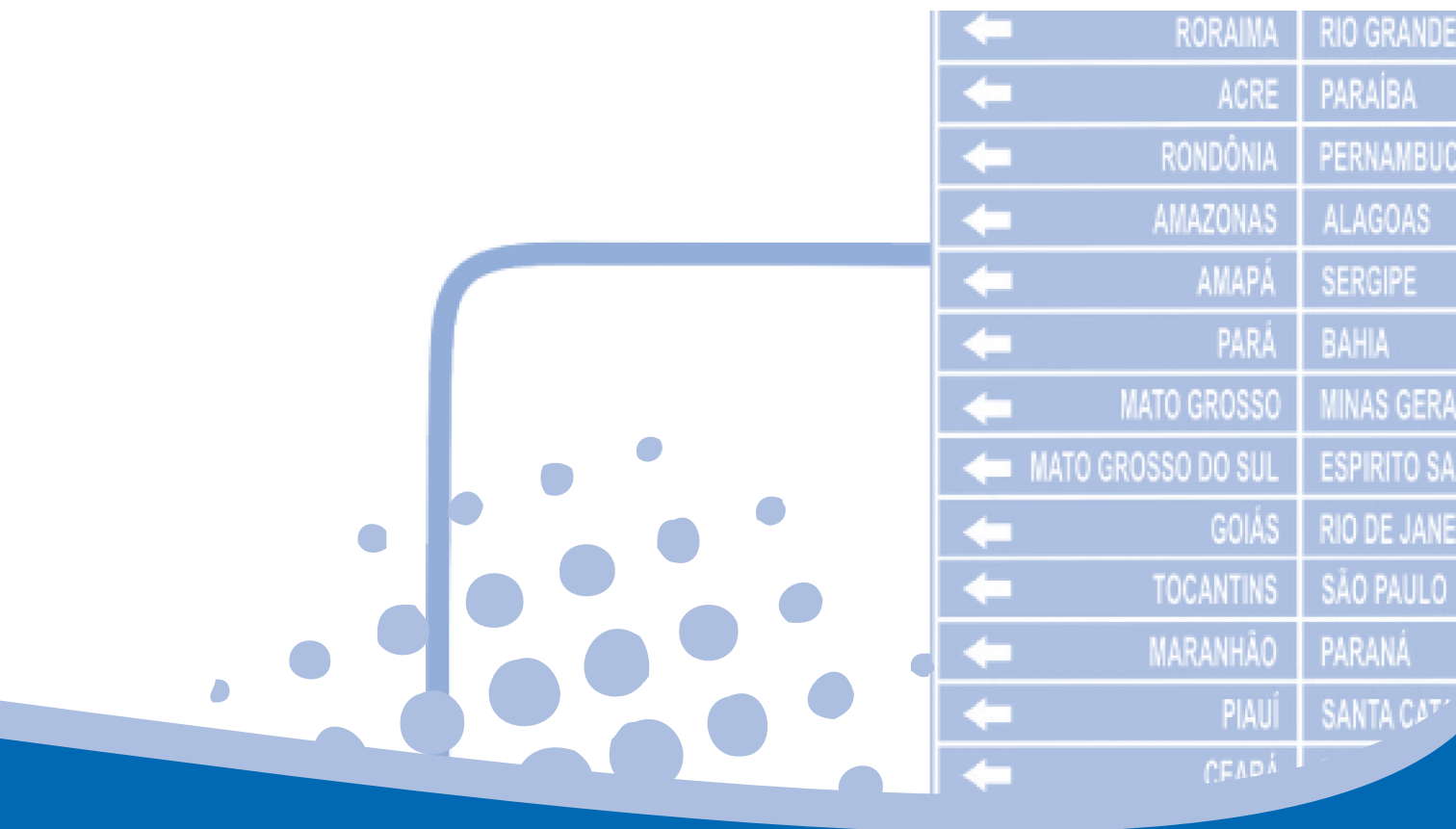


Anotações





Capítulo 3



|| O papel do Estado no Turismo



Cenas da vida turística nacional

O jato taxia pela pista do aeroporto e desliza até a cabeceira da pista. Para por alguns instantes, acelera ao máximo as turbinas e começa a correr até que a fuselagem se ergue, ficando apenas uma silhueta recortada contra o céu azul. Pelas janelas os passageiros podem ver as águas poluídas da baía, as encostas desmatadas e cobertas por favelas, os bairros miseráveis onde as ruas de terra cinzenta são cobertas por barracos e casas inacabadas. De repente o avião sobrevoa alguns quarteirões do centro comercial e os edifícios altos erguem-se desordenadamente, espremidos pelas ruas e avenidas congestionadas e pela multidão que se acotovela em meio ao calor sufocante de verão. Depois sobrevoa as praias com sua linha de frente de prédios que acabam nas águas azuis do Atlântico. Mais para o interior os bairros mais elegantes terminam em terrenos baldios, campos abandonados, barrancos desgastados pela erosão de inúmeras chuvas, mais favelas apinhadas nos morros e, finalmente, o topo da serra com sua vegetação exuberante e os vales cada vez mais despovoados. Regiões ricas cercadas por um país pobre. A beleza e a miséria formam um dos típicos cenários brasileiros do início do século 21. (TRIGO, L.G.G.; PANOSSO NETTO, A., 2003).

Introdução

Com a globalização e internacionalização dos capitais (humanos, culturais, financeiros) o **estado-nação** vem sofrendo um enfraquecimento, pois seus membros sofrem cada vez mais influências externas de pressões, crises ou conflitos internacionais. Os Estados passam a se interessar por assuntos comuns e são obrigados a regular tais assuntos, assim acabam por diminuir a soberania exclusiva sobre seus problemas particulares e a pensar sobre questões mais amplas. É assim com a criação do Mercosul, do Nafta, da União Europeia: cada Estado tem que ceder parte de sua soberania em favor da **coletividade**. No caso da crise financeira internacional de 2008/2009, por exemplo, houve necessidade maior ainda de articular propostas para diminuir os efeitos nocivos da crise, seja no mundo, seja em cada região por ela afetada.

Mesmo com essa perda parcial da soberania exclusiva em seu território, os Estados nacionais representam instâncias importantes de decisão. Porém essas decisões, ou propostas políticas, não mais são feitas de forma isolada ou separada das realidades integrais de cada nação, das relações de cada nação com a sua região de interesse ou influência e no contexto das realidades internacionais que afetam, em menor ou maior escala, suas políticas, objetivos e estratégias.

Grandes países como Brasil, Estados Unidos, Rússia, China, Índia e México possuem responsabilidades nacionais relevantes e compromissos regionais e internacionais que influenciam praticamente o mundo todo. O Brasil, especificamente na última década, com a estabilidade econômica, firmou-se como líder na América Latina, e recebeu o reconhecimento dos países vizinhos ao mediar conflitos locais; ao exportar boas ideias (como o etanol de cana-de-açúcar); ao se posicionar como um claro defensor do meio ambiente, assinando tratados e acordos internacionais de redução das taxas de emissão de carbono na atmosfera; e ao estabelecer políticas públicas de inclusão social e de combate à fome. Claramente, está havendo uma internacionalização das ações e programas brasileiros, o que colocou o Brasil no grupo dos quatro países que estão despontando e que mais influenciarão as ações internacionais nos próximos anos (grupo BRIC - Brasil, Rússia, Índia e China).

Um país como o Brasil marcado pela complexidade cultural, social, ambiental e econômica, que atua como líder no contexto sul-americano, deve reconhecer suas especificidades demográficas e territoriais. O povo brasileiro é

formado em sua gênese por africanos, índios e portugueses, que acabaram interagindo com os que aqui chegaram mais tarde, como italianos, espanhóis, alemães, sírio-libaneses, armênios, japoneses, chineses, coreanos, eslavos e tantos outros. Essa “mistura” de gente acabou refletindo na criação de uma cultura brasileira que tem sua identidade na diversidade.

O território também contribuiu para essa diversidade, pois o pampa no sul exige uma maneira de viver do gaúcho que é diferente daquele ribeirinho que vive em um ponto da imensa floresta amazônica. As roupas do vaqueiro da caatinga são diferentes das roupas do vaqueiro do pantanal. O cerrado, com seu clima quente e seco, oferece frutas e flores diversas das que são encontradas nos mais de 8 mil quilômetros de litoral. As músicas, a gastronomia, o modo de falar, as práticas de lazer, os bens arquitetônicos, o urbanismo, a forma de fazer cinema, a vida apressada das metrópoles ou a calma das cidades do interior são elementos que formam e constituem este estado-nação Brasil. A forma de organização política necessita levar em conta esses elementos internos, na busca de sua preservação, sem, todavia, esquecer-se das inúmeras integrações entre eles e entre os elementos estrangeiros. Muito mais do que a forma de organização, a sensibilidade dos agentes governantes para compreender essa cultura e os fatores múltiplos que a compõem é imprescindível na condução do país, seja em nível local, municipal, estadual ou federal.

Para iniciar a discussão sobre o papel fundamental que o Estado tem no desenvolvimento do turismo, é necessário fazer, antecipadamente, uma breve explanação sobre a estrutura da administração pública e política no Brasil.

3.2 A atuação do Governo Federal

As autoridades públicas têm por missão assegurar a proteção dos turistas e visitantes, bem como dos seus bens; devem conceder especial atenção à segurança dos turistas estrangeiros, por causa da sua particular vulnerabilidade; disponibilizar meios específicos de informação, de prevenção, de proteção, de seguros e de assistência, correspondendo às necessidades deles; os atentados, agressões, raptos ou ameaças visando os turistas e os trabalhadores da indústria turística, bem como as destruições voluntárias de instalações turísticas ou de elementos do patrimônio cultural ou natural, devem ser severamente

condenadas e reprimidas em conformidade com as respectivas legislações nacionais. (CÓDIGO MUNDIAL DE ÉTICA DO TURISMO. Artigo 1º, item 4).

O Código Mundial de Ética do Turismo está disponível no endereço:

http://www.unwto.org/code_ethics/pdf/languages/Brazil.pdf

Acesso realizado em: 7 mai. 2009.



A história econômica, cultural e política do país moldou a forma como o turismo foi visto por aqui ao longo dos tempos. O Brasil, em sua história colonial, teve uma economia puramente exportadora de matérias primas e produtos agrícolas básicos. A revolução industrial tardou a chegar e durante muito tempo a indústria foi uma atividade econômica tolerada, pois era parte do senso comum das elites que a riqueza provinha da terra, de algo imobilizado e cercado. O setor de comércio e serviços, durante décadas, foi a parte mais tênue e menos importante da economia. Era algo que não importava. Essa situação manteve-se até o século XX. Pensar em lazer e turismo nesse período era algo proibitivo, mesmo porque a atividade nem havia nascido da maneira como é conhecida hoje.

O século XX trouxe o fortalecimento do que vários teóricos denominaram de “sociedades pós-industriais”. Com os avanços tecnológicos (telecomunicações, informática) e a substituição de grandes parques industriais por plantas automatizadas e cada vez menos carentes de mão-de-obra humana, o setor de serviços pôde expandir-se em uma imensa e variada teia de opções e possibilidades. Os serviços destinados ao prazer e à estética tornaram-se fundamentais em uma sociedade pluralista e desejosa de novas experiências e sensações. Setores como beleza, estética, moda, varejo em geral, hospitalidade, cultura, artes, gastronomia, entretenimento, artesanato, viagens e turismo surgiram, então, como áreas importantes da economia e dependentes de profissionais altamente qualificados, de regulação dos governos e de setores de pesquisa e desenvolvimento complexos, capazes de mostrar sua importância cultural e econômica graças às receitas volumosas arrecadadas em suas áreas de negócios. Um dos segmentos que surgiram, nas últimas décadas, é o mercado de luxo, caracterizado por marcas internacionais como Louis Vuitton, Gucci, Versace, Dolce & Gabbana, Ferrari e Chanel.

Autores como B. Joseph Pine II e James Gilmore (*O espetáculo dos negócios*), Dana Thomas e Gilles Lipovetsky (sobre o mercado de luxo) e outras dezenas de especialistas em gastronomia, entretenimento e viagens publicaram livros e artigos sobre essas novas opções econômicas. A sociedade, o mercado e os governos começaram a entender e a dar valor ao lazer e ao turismo como importantes áreas culturais, sociais e econômicas. Portanto, o surgimento de políticas privadas e públicas para a área é decorrência dessa progressiva – e demorada – conscientização pública e privada pela qual o Brasil tem passado. Foram décadas de trabalho, lutas e estudos para se chegar a um nível de conscientização que hoje existe no Estado brasileiro sobre o turismo.

Neste sentido, é inegável que o papel do Estado Nacional é fundamental para o desenvolvimento do turismo, visto que para essa atividade acontecer são necessárias **infraestrutura básica** (esgoto, rede de comunicação, água e estradas) e uma superestrutura organizada com legislação, normas, regulamentos relativos ao turismo etc. Cabe ao Estado oferecer essas condições básicas para que o turismo e as demais atividades sociais e econômicas se desenvolvam.



Você pode ver o documentário sobre o cartunista Henfil. Suas cartas enviadas à sua mãe são lidas e permeadas por depoimentos de personalidades nacionais e por imagens do Brasil. Uma visão crítica do Brasil.

Filme: “Cartas da Mãe”. Documentário de Fernando Kinas e Marina Weller. (2003, 28 min.). (Disponível gratuitamente em: www.portacurtas.com.br).

Acesso realizado em: 13 mai. 2009.

No Brasil, conforme os estudos de alguns autores (BENI, 2007; CARVALHO, 2005), durante muito tempo o turismo não recebeu a devida atenção. Foi por vezes mal compreendido e equivocadamente renegado ao terceiro ou quarto plano da administração pública. Tanto é verdadeira essa afirmação que o turismo foi mencionado pela primeira vez em uma Constituição Brasileira em 1988 (artigo 180). Esse cenário veio a mudar significativamente a partir do início da década de 1990, pois a importância econômica e social desse fenômeno contemporâneo tornou-se inegável e exigiu do Estado uma ação efetiva para a sua promoção e incentivo.

Apesar dessa grande importância da intervenção do Estado no turismo, é válido destacar que a simples ampliação da demanda turística (por meio de campanhas de *marketing* pagas pelo Estado para aumentar o fluxo turístico, por exemplo) não garante a distribuição de renda e nem a diminuição das desigualdades sociais. Isso se explica pela concentração da riqueza que existe no Brasil, que por si só já limita a participação de parcelas mais pobres da população no mercado turístico, sejam como consumidoras, sejam como trabalhadoras. Neste sentido, o papel do Estado deve ser mais global, não focado apenas no turismo, mas também direcionado para a formação de mão-de-obra qualificada, grupos de gestores locais, preservação da fauna e flora, educação formal, cultura, esportes, lazer. O trabalho de inclusão passa, assim, por uma regulação e encaminhamento dados pelo Estado.

Nenhum empresário de turismo deseja investir em um empreendimento turístico se não houver condições de acessibilidade, segurança, informações a respeito e algo interessante para ver ou fazer. Do mesmo modo, se não houver uma legislação clara sobre o uso do solo, ocupação de orlas ou margens de rios, estabilidade e segurança legal, esse empresário não se sentirá motivado para construir seu empreendimento turístico ou de qualquer outra natureza.

A União agora encara o turismo como produto de exportação, mas sem esquecer que o grande público do turismo nacional é o próprio brasileiro. O Estado necessita valorizar ainda mais as etnias, a gastronomia, as religiões, a hospitalidade, a arquitetura, a autenticidade do país, evitando a ‘**turistificação**’ dos destinos, ação pela qual os lugares tornam-se idênticos, não importando onde se esteja. O turista não quer o igual, mas sim o exótico, o diferente, o novo, a descoberta, novas experiências. O Estado deve se esquivar de incentivar os megaempreendimentos turísticos que apenas ‘copiam’ ideias e casos de sucesso estrangeiros. O que é bom lá fora pode não ser bom aqui. Cancun foi bom para o México, que tem os Estados Unidos como vizinhos, mas pode não ser bom ter uma Cancun brasileira, pois o turista que vem ao Brasil tem perfil, anseios e vontades diferentes do turista americano que vai ao México.

A União necessita ajudar a vender/promover o destino como uma experiência memorável, agradável, inesquecível.

É assim que países como Austrália e Nova Zelândia estão se vendendo. Na Nova Zelândia, terra dos esportes radicais e do turismo de aventura, não é anunciado apenas um salto de bungee jump, mas sim os “cinco segun-

dos mais fantásticos de sua vida”. Assim, vir ao Brasil não deve ser apenas para tomar sol ou ver a natureza, e sim para “sentir o calor dos trópicos” ou “admirar o verde das florestas”. São estratégias que agregam valor aos produtos e serviços turísticos.



Hoje, grande parte dos países que têm o turismo mais desenvolvido promove “experiências turísticas” e não apenas produtos e bens turísticos. Exponha sua opinião sobre esta questão participando do Fórum de Conteúdo 5.

Os três principais destinos nacionais (São Paulo, Rio de Janeiro e Foz do Iguaçu) podem ser valorizados ainda mais pelo brasileiro e pela União. Bons exemplos de pequenas cidades do interior do país ou de cidades do litoral com clima quente merecem atenção especial não somente como atrativos para o estrangeiro, mas, principalmente, como destino dos quase 190 milhões de brasileiros. A União também tem o papel de valorizar as comunidades locais dos destinos turísticos para que elas sejam as gestoras do turismo local (para isso também é que foram propostas e criadas as instâncias de governança locais), pois são elas as verdadeiras conhecedoras de sua região, atrativos e problemas locais. A solução dos problemas também deve passar por uma ação coletiva.

No atual momento histórico, o Brasil inicia sua preparação para receber a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e luta, também, para ser a sede das Olimpíadas de 2016. O volume de investimentos para o evento de 2014, que já está confirmado, trará inclusão social, valorização da nação, sentimento de nacionalidade e, sem dúvida, turistas estrangeiros. Mas para que tudo dê certo, saneamento, segurança, urbanismo, transporte público, infraestrutura esportiva são fundamentais. O papel do Estado, neste aspecto, mais uma vez é ressaltado.

O turismo tem trazido tantos benefícios econômicos e sociais aos destinos que é difícil encontrar um país no mundo que não queira atrair turistas. Não basta apenas “desejar” trazer novos visitantes, mas sim estabelecer programas, metas e estratégias para que os turistas venham ao destino em questão.

Para alcançar seus objetivos, cabe à União criar e incentivar ações de desenvolvimento do turismo, tais como o Prodetur, o Salão do Turismo, a Lei Geral do Turismo, cursos de formação e capacitação (Projeto *Caminhos do Futuro* e o *Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo*), estratégias de *marketing* internacional (Marca Brasil);

e criar políticas públicas de turismo que direcionem o desenvolvimento da atividade no país (BRASIL, MINISTÉRIO DO TURISMO, PNT 2003-2007 e PNT 2007-2010).

A Organização Mundial de Turismo tem recomendado reiteradamente aos países membros que estabeleçam planos e projetos que busquem desenvolver o turismo como forma de inclusão social, distribuição de renda, preservação ambiental e valorização cultural. O Brasil, com sua atual estrutura de turismo, tem procurado seguir essa recomendação.

Uma forma simples e direta, com resultados em curto prazo, de se financiar projetos e planos no turismo, desenvolvida pelo Governo Federal é a Seleção e Chamada de Projetos.

Para obter mais informações, acesse: www.turismo.gov.br. No menu à esquerda do site, clique em Convênios e Contratos de Repasse.

Exemplo de ação da União – o MTur

Em um país como o Brasil, o Ministério do Turismo possui uma série de atividades orientadoras, reguladoras, de conscientização e de organização estatística. Sem contar as interfaces políticas, sociais e burocráticas.

O Ministro do Turismo deve, acima de tudo, ser um conhecedor das potencialidades turísticas de seu país, além de ser incentivador da atividade em âmbito nacional. De acordo com o Artigo 87 da Constituição Federal, as principais competências de um Ministro de Estado são:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

Obviamente que o papel de um Ministro não se limita aos quatro itens acima. Ele também tem um papel político e de representação da atividade, a qual está à frente e transcende essa visão legal. Deve estar presente em lançamentos de produtos e destinos turísticos, incentivar os programas oficiais de turismo e os de merecido destaque no cenário nacional de origem privada ou do terceiro setor.





O Conselho Nacional de Turismo (CNT) auxilia o Ministério na tomada de decisões como um órgão autônomo e com representatividade de todos os setores envolvidos com a temática em âmbito nacional. Para saber quem são os membros do CNT, acesse a lista completa de conselheiros titulares e suplentes em www.turismo.gov.br > Conselho Nacional de Turismo > Documentos para consulta.

“O MTur foi instituído com a missão de promover o desenvolvimento do turismo como agente de transformação, fonte de riqueza econômica e desenvolvimento social, por meio da qualidade e competitividade dos produtos turísticos, da ampliação e melhoria de sua infraestrutura e da promoção comercial do produto turístico brasileiro no mercado nacional e no exterior.”
(Plano Nacional de Turismo 2007-2010 – uma viagem de inclusão, p. 43).

Em suma: as competências da União, ou seja, do governo federal, no que se refere ao turismo são o estabelecimento de uma política nacional de turismo, divulgação internacional do país, captação de recursos e eventos internacionais, estruturação de uma imagem turística adequada do Brasil, fortalecimento das estruturas jurídico-políticas relacionadas ao turismo e colaboração com as instâncias estaduais e municipais para planejamento e consolidação de seus projetos, entre outras competências relacionadas e detalhadas no PNT 2007-2010.

3.3 Unidades da Federação

Embora existam vários estudos sobre o papel dos Estados Nacionais no desenvolvimento do turismo, verifica-se na bibliografia um reduzido número de estudos sobre o papel dos Estados Federados. A Organização Mundial de Turismo concentra suas orientações para os Estados enquanto países, ou seja, sempre numa visão de macro planejamento.

No Brasil, essa questão se repetiu, pois como visto, até meados da década de 1990, o país não tinha ainda estabelecido uma política nacional clara para o turismo, fator que não favorecia uma ação coordenada e direta dos Estados.

Solha (2005, p. 43) observa que a década de 1970 foi um período em que os Estados tiveram grande interesse pelo turismo e que implantaram alguma estrutura administrativa para tratar desse assunto. A opção à época foi criar órgãos com flexibilidade para captar e gerenciar recursos para o turismo. A maioria dos recursos era obtida do próprio Governo Federal, por meio da EMBRATUR, ou por financiamentos internacionais para investimentos em hotelaria. A constante preocupação com a hotelaria nos Estados refletiu o empenho do Governo Federal, à época, com a expansão da hotelaria nacional. Para isso, foram criados o Fundo Geral do Turismo e o Regulamento Geral de Classificação Hoteleira.

O período mais recente, de 1990 a 2003, foi de ajustes nas estruturas públicas estaduais de turismo e por uma postura mais séria e profissional dos governadores de Estados. Foi o período de captação de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, por meio do Programa de Desenvolvimento Turístico I e II – Prodetur. Esses dois programas privilegiavam os Estados do Norte e do Nordeste, que foram assim levados a criar estruturas administrativas de turismo (SOLHA, 2005, p.45).

Foi na década de 1990 que as estruturas estaduais de turismo se solidificaram, tornaram-se profissionais, conhecidas, com respaldo junto a seus governos e começaram a criar e implantar programas em seus territórios. Os órgãos existentes foram adaptados, substituídos, ganharam menos ou mais poderes, na intenção de se adaptarem à gestão.

O PNT 2003-2007 apresentou mudanças na forma de gestão centralizadora do turismo, dando maior importância ao papel dos 26 Estados e do Distrito Federal no turismo, por meio do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, formado pelos secretários de Estados de turismo. Apesar de ser naquele momento um órgão informal e consultivo, foi uma importante ação para que fossem apontados os problemas e soluções com a explanação das demandas originárias nos Estados e Municípios (BRASIL, Ministério do Turismo, PNT 2003-2007, p. 12). Estabelecia-se um canal direto de comunicação entre as instâncias superiores e inferiores do turismo nacional.

O PNT 2007-2010 reforçou essa gestão descentralizada e deu maior importância aos Estados, à medida que solicitou a participação do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e dos Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo.



Com essas ações, a centralização de poder e tomada de decisão que sempre existiu no turismo nacional foi extinta. O turismo passou a ser mais importante na cadeia produtiva e os envolvidos – agentes de viagens, instituições de ensino, conselhos locais, associações, organizações não governamentais, departamentos e secretarias municipais de turismo, operadoras de turismo etc. – assumem maior responsabilidade a partir do momento em que participam mais dos processos decisórios e de gestão.

Hoje o Brasil vive um momento único e especial a respeito da organização do turismo na Federação, pois pela primeira vez todos os Estados possuem um órgão responsável pelo turismo, seja uma fundação, uma coordenadoria, uma companhia, um departamento, uma agência, uma empresa ou uma secretaria.

Essa forma de articulação nos Estados reflete um amadurecimento do estudo e da profissionalização do turismo no país. Soma-se a isso o papel que o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e os Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo têm desenvolvido para levantar os problemas locais e ao mesmo tempo, propor soluções criativas e novos projetos.

Com base nesta contextualização, é possível afirmar que os **Estados brasileiros** estão aptos para desenvolver as ações que lhes são inerentes, dentre as quais se destacam:

Primar pela ética e justiça social em turismo – não buscar o lucro financeiro acima de tudo, mas sim incentivar as ações de justiça social e buscar desenvolver o turismo amparado no Código Mundial de Ética do Turismo.

Elaborar o planejamento turístico – sem planejamento turístico não há como estabelecer formas confiáveis de desenvolvimento do turismo no Estado. Há muito tempo o “achismo” e decisões baseadas no senso comum foram substituídas no turismo por pesquisas científicas, estudos de mercados, estudos de viabilidade técnica, estratégias de marketing e ações fundamentadas em conhecimentos construídos por especialistas em um século de estudo científico do turismo.

Financiar empreendimentos turísticos - uma boa ideia necessita de investimentos financeiros para acontecer. Os Estados podem criar linhas de crédito direcionadas para o pequeno ou médio empreendedor que deseja investir em turismo, tal como em uma pousada, em um negócio de turismo rural, em uma fábrica de souvenirs, em uma agência de turismo

receptivo ou em um restaurante típico. Os juros e correções do financiamento podem ser atrativos e o empreendimento pode ter isenção de impostos até que se estabeleça completamente.

Evitar distorções nos investimentos turísticos e formação de cartéis – o Estado deve primar pela diversificação da oferta, dos empreendimentos e dos empresários, desta forma a inclusão social desejada pode ser viabilizada para um número maior de pessoas. A concentração dos investimentos em um número limitado de destinos ou de empresas pode trazer prejuízos.

Primar pelo não comprometimento de características culturais e naturais – os mais famosos atrativos brasileiros são a diversidade cultural e natural. Empreendimentos que modifiquem a fauna, a flora, as paisagens naturais e levem à descaracterização das culturas locais devem ser proibidos pelos Estados Federados. A União também deve ajudar neste sentido, todavia, os representantes dos Estados, pela proximidade, são os que devem estar mais atentos a essas questões:

As atividades turísticas devem ser conduzidas em harmonia com as especificidades e tradições das regiões e países de acolhimento, e observando as suas leis, usos e costumes.

Código Mundial de Ética do Turismo, Artigo 1º, item 2.

Buscar preservar a soberania nacional - todos os projetos turísticos devem ser fiscalizados, principalmente, se envolvem grandes territórios explorados por empresas estrangeiras ou se estão localizados em áreas de fronteiras. Bom senso e correta aplicação da legislação Federal, Estadual e Municipal são fundamentais. Não se trata de paranoia ou **xenofobia**, mas sim de preservação do Brasil e suas riquezas.

Auxiliar na pesquisa, organização e interpretação de dados turísticos – com base em um claro conhecimento do que é e como está organizado o turismo em seus limites territoriais é que o Estado se promove e se vende. Pode ser criado um organismo responsável, ou delegada essa responsabilidade a um organismo estatal existente, que seja responsável pela criação de modelos estatísticos para a correta interpretação e organização dos dados referentes ao turismo. Conhecer é o melhor caminho para saber agir.

Estabelecer políticas de turismo locais – seguindo as diretrizes e encaminhamentos do Plano Nacional de Turismo e os dados sobre o turismo em seu território, o Estado pode desenvolver políticas e ações de inclusão por

meio do turismo para sua população, sempre respeitando a diversidade geográfica, étnica e cultural de sua população.

Divulgar seus atrativos, bens e serviços turísticos – os destinos e organizações (empresas) de turismo são os primeiros responsáveis pela divulgação de seus atrativos. Porém o Estado pode auxiliar no esforço de marketing que promova e venda seus atrativos como um todo, sejam eles parques estaduais, praias, florestas, cachoeiras, rios etc. A criação de um site de internet com os principais destinos é ação vista de forma muito positiva, não onerosa e que pode ser fundamental no processo de decisão do turista de visitar ou não o destino.

Incentivar a formação e capacitação de gestores e profissionais de turismo – parte da população brasileira ainda está excluída e não sabe bem ao certo o que é e como trabalhar com turismo. Também é papel do Estado capacitar os interessados nesta temática e abrir um canal de comunicação direta com gestores e profissionais do turismo em seu território.

Implantar infraestrutura básica e turística – de acordo com as ações e estratégias indicadas no planejamento turístico, o Estado pode direcionar, em seu orçamento, recursos para a viabilização de novos atrativos ou o aperfeiçoamento de atrativos já existentes, com a construção e implantação de infraestrutura básica e turística, que não servirá apenas aos turistas, mas também à população local.

Apoiar projetos – o incentivo e apoio a projetos culturais e eventos como a festa da soja, a festa da cana, feira agropecuária, festa do peão, encontro das nações, festival de música, festival de inverno, entre outros, são fundamentais para o estabelecimento e fortalecimento dos fluxos turísticos internos.

Gerir de forma transparente o turismo – A transparência na gestão também deve fazer parte da preocupação dos órgãos estaduais de turismo e do Estado como um todo. Sua forma de administração e jurisdição deve ser clara e passível de aperfeiçoamento e questionamentos a quem interessar.

Exemplos desse tipo de ações são as participações dos Estados nas edições do Salão do Turismo, realizadas em São Paulo, nos anos de 2005, 2006 e 2008; o engajamento no Prodetur, principalmente, de Estados do Norte e Nordeste, além da aplicação e do esforço para alcançar as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Turismo 2007-2010.

Você poderá participar do Fórum de Conteúdo 6 sobre as ações desenvolvidas pelos Estados. Aproveite este espaço para expor suas ideias e conteúdos aprendidos.



3.3.1 Criação dos órgãos e escolha de secretários

Os órgãos estaduais de turismo são criados a partir da observação da necessidade de um maior controle do ordenamento turístico nas localidades, além do fator óbvio de que o turismo aquece a economia.

É também de conhecimento que tais órgãos eram criados, muitas vezes, com base em muita insistência dos envolvidos com a temática, pois nem todos os governadores – responsáveis diretos pela criação de secretarias, fundações, departamentos e empresas estaduais – tinham uma clara visão e conhecimento do papel do turismo. Em resumo, os órgãos estaduais de turismo podem ser criados, extintos ou modificados a critério de cada governador, levando em consideração a legislação específica em cada Estado.

A nomeação de secretários estaduais é um capítulo à parte, pois muitos acreditam que tais secretários ou dirigentes estaduais de turismo têm que ser pessoas com vasto conhecimento e experiência na área, tanto prático como teórico. Talvez esse seja o melhor caminho, todavia, isso não basta. É necessário que o dirigente tenha um excelente trânsito em nível estadual, seja conhecedor das especificidades locais e tenha bom conhecimento dos caminhos legais e políticos no nível Federal. Também deve ser um representante significativo do turismo em seu Estado. Sua equipe de gestão deve ser conhecedora profunda do turismo.

3.3.2 Conselhos Estaduais de Turismo

São constituídos de representantes de associações de classe, do poder público, do setor privado, de escolas de turismo e do Terceiro Setor. Devem ser formados por profissionais críticos, livres para opinar, que não sofram pressões políticas ou que não se deixem influenciar por questões menores que fujam do objetivo primeiro, que é o desenvolvimento correto do turismo.

O número de representantes do Conselho varia de Estado para Estado. Suas principais funções são:

- Sugerir diretrizes para o desenvolvimento do turismo.
- Propor soluções adequadas para os problemas do turismo.

- 
- Acompanhar a implantação e avaliação do plano estadual de turismo.
 - Emitir pareceres e opiniões sobre programas e assuntos relacionados ao turismo.
 - Auxiliar os órgãos oficiais de turismo do Estado, tanto públicos, privados e do terceiro setor, no desenvolvimento da atividade.
 - Estar atento para o desenvolvimento do turismo no Estado de forma sustentável econômica, social, cultural e ambientalmente.
 - Propor e elaborar um calendário turístico do Estado.
 - Avaliar e acompanhar as aplicações do Fundo Estadual de Turismo, no caso de sua existência.
 - Avaliar os projetos de fomento e desenvolvimento do turismo propostos pelos Municípios ao governo estadual
 - Estabelecer ações prioritárias para o desenvolvimento do turismo no Estado.
 - Promover a articulação das várias entidades de turismo estaduais.
 - Sugerir ações para a expansão do turismo no Estado.
 - Analisar os convênios do Estado com organizações referentes ao turismo e emitir opinião ou parecer quando necessário e solicitado.

Para cumprir essas funções e orientar suas ações, os conselhos devem ter um Regimento Interno. Frequentemente, também são criadas câmaras temáticas para discussão dos problemas e possíveis soluções. Algumas das câmaras temáticas mais comuns: por regionalização, infraestrutura, financiamento, informação e marketing.

As preocupações estaduais referentes ao turismo devem ser orientadas de acordo com as funções dos Conselhos, relacionadas acima. Os Estados da Federação não podem criar leis que se sobreponham às leis nacionais sobre o turismo, pois de acordo com o Pacto Federativo, estão sujeitos às leis federais. O Estado pode ter estatuto próprio de turismo e Plano Estadual de Turismo, mas nem todos os Estados brasileiros, na atualidade, possuem esses documentos já elaborados e em desenvolvimento.

Cada Estado tem uma visão administrativa e de gestão do turismo. O mais importante é que estruturas variadas de turismo não sejam criadas e que tudo se concentre em uma pasta ou secretaria específica. Caso contrário,

o turismo pode ser tratado de forma diferente por secretarias diferentes, e aí haverá conflito de interesses, impossibilitando estabelecer uma linha clara e definida para o setor.

O desenvolvimento do turismo em qualquer lugar vai depender da importância dada ao setor por seu Governo. Essa importância é explicitada na política adotada. A política faz parte da vida, e deve-se dela participar, conforme o famoso poema de Bertold Brecht.

O analfabeto político

Bertold Brecht

O pior analfabeto

É o analfabeto político,

Ele não ouve, não fala,

Nem participa dos acontecimentos políticos.

Ele não sabe que o custo da vida,

O preço do feijão, do peixe, da farinha,

Do aluguel, do sapato e do remédio

Dependem das decisões políticas.

O analfabeto político

É tão burro que se orgulha

E estufa o peito dizendo

Que odeia a política.

Não sabe o imbecil que

da sua ignorância política

Nasce a prostituta, o menor abandonado,

E o pior de todos os bandidos,

Que é o político vigarista,

Pilantra, corrupto e laçao

Das empresas nacionais e multinacionais.

Neste Capítulo, você conheceu mais sobre a importância do desenvolvimento do Turismo para a União e o Estado. No Capítulo seguinte, serão evidenciadas as ações e projetos que envolvem o Turismo e o Município. Aproveite!



Anotações



Anotações



Anotações





Capítulo 4



|| O Município e o Turismo

O Município é de fato o local onde o turismo acontece e onde se refletem os principais impactos positivos e negativos da atividade. É ali que o fluxo de visitantes chega e se estabelece e é ali que estão (ou devem estar) a infraestrutura turística, os cuidados com o meio ambiente, a geração de renda e emprego, a inclusão social entre outros elementos oriundos dessa atividade.

O Município é o principal protagonista na organização e ordenamento da atividade turística, pois é quem assume a liderança de organizador da atividade e indutor do tipo de turismo que pretende para seu território, explicitando seus objetivos para a comunidade e negociando sua implementação com base nas diretrizes norteadoras do Plano Nacional de Turismo e do Programa de Regionalização.

Conforme já explicitado nos capítulos anteriores, para tornar um **Município turístico**, é necessário mais do que uma simples festa popular, um portal de entrada na cidade, alguns mitos locais e cachoeiras com grandes quedas d'água. É necessário preparar o local para uma nova atividade, para um novo uso do solo, para uma nova forma de relacionamento social, para a chegada de pessoas com outra cultura. Para isso, é indispensável a existência no Município de organismos oficiais de turismo. É com base neles que será possível elaborar o planejamento da atividade, para não se cometer erros graves que podem ser irreversíveis.

Decidir ter ou não turismo em um Município leva a incluir certos grupos (social e economicamente) e também a excluir outros. O turismo vai criar novos postos de trabalho, mas a população local está preparada para assumi-los? Quem dará formação profissional para esses novos trabalhadores do *trade* turístico? Como será essa formação? Quem bancará os investimentos iniciais?

A comunidade deve estar consciente do papel do turismo. Deve saber o que esse fenômeno representa, pois assim poderá auferir lucros econômicos, sociais e culturais, e poderá depender cada vez menos do poder público, evitando, desta forma, acreditar que o Estado seja responsável por tudo na cidade.

Essas questões devem ser analisadas e não existe uma “receita” a ser seguida pelos Municípios para o desenvolvimento do turismo, pois cada localidade tem suas peculiaridades e assim deve desenvolver o seu Plano Diretor de Turismo. O relevo, o clima, o solo, a cultura, a história e o povo de cada lugar são os fatores preponderantes de decisão de qual turismo se deseja e qual é o possível para cada localidade.

A estrutura administrativa municipal mais comum existente no Brasil é a Secretaria Municipal de Turismo. Na ausência da secretaria específica do

turismo, pode existir uma Secretaria de Esporte e Turismo ou de Meio Ambiente, Cultura e Turismo, ou de Planejamento e Turismo. Muitas vezes, o turismo é tratado em um departamento dentro de outra Secretaria como, por exemplo, a de Planejamento, a de Cultura e Meio Ambiente ou a de Esportes. Podem, também, na ausência da Secretaria, existir uma Fundação ou Instituto, uma Empresa de Economia Mista ou uma Autarquia. O importante é o Município criar sua estrutura de turismo de acordo com sua realidade, mas somente se tiver condições financeiras, humanas e tecnológicas para manter tal estrutura. Caso contrário será mais um gasto público sem retorno.

O Município brasileiro que pretende ser turístico deve possuir uma Secretaria de Turismo, visto o maior poder de decisão e agilidade que isso traz e o grande volume de trabalho que uma decisão de receber turistas acarreta para os elaboradores da proposta. Além do mais, deve criar o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), constituído por pessoas que representem os vários segmentos na localidade, sendo eles do setor público, privado ou do terceiro setor.

Enfatiza-se que Municípios que verdadeiramente queiram desenvolver seu potencial turístico adequadamente, devem definir essa atividade como prioritária e dotar o órgão público responsável pelo turismo, no Município, de orçamento próprio, que permita planejar e executar as ações necessárias para se alcançar os objetivos previamente estabelecidos. Destaca-se, ainda, que o órgão público responsável pelo turismo não deve estabelecer atividades que não estejam em sintonia com outros órgãos públicos do Município como, por exemplo, a secretaria de Planejamento, de Transportes, Meio Ambiente, Cultura, Finanças etc.

A existência do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) independe da existência de uma Secretaria de Turismo e de qual partido político pertencem o prefeito e os vereadores. O Conselho existe e continua atuando mesmo se os quadros políticos forem mudados nas eleições municipais. Tal fator é fundamental para a continuidade das ações de desenvolvimento do turismo no Município, pois é de conhecimento que quando um novo prefeito assume o Município logo tenta apagar as lembranças de seu antecessor, ainda mais se for adversário político. Uma triste realidade que deve ser enfrentada e superada.

Com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que esteve em vigor de 1996 até 2002, o tema turismo foi levado aos Municípios brasileiros com maior intensidade e força. Esse momento foi propício para a divulgação da ideia do turismo. Todavia, mesmo municípios sem potencial turístico viram no programa uma alternativa para tentar dinamizar suas economias. Neste período, o Brasil chegou a ter mais de mil e quinhentos Municípios com o selo de Município turístico ou com **potencialidade turística**.

Apesar de etapa importante e de ter obtido excelentes resultados na época, foram identificados equívocos, tais como a constatação que o turismo não mobilizava apenas um município, mas sim toda uma região. Esses desvios vieram a ser corrigidos pelos Planos Nacionais de Turismo 2003-2007 e 2007-2010, à medida que as regiões turísticas passaram a ser o grande foco de atenção, levando Municípios a pensarem e planejarem em conjunto seu desenvolvimento, pois isoladamente tinham pouca força.

A experiência de implementação do PNMT demonstrou que seria melhor, ou mais realista, se fosse reestruturada a política nacional de turismo, buscando uma forma de articulação maior entre as regiões com características semelhantes para o turismo, o que levou ao surgimento da política de regionalização do turismo.

O Município, em relação ao turismo, tem como dever criar normas específicas e locais sobre edificações, elaborar o Plano Diretor, zelar por seu patrimônio cultural, histórico e ambiental, valorizar a educação, prover de infraestrutura básica o destino, incentivar e valorizar boas práticas de educação, cultura e arte, coordenar a elaboração do Plano de Turismo.

Como já visto, o turismo foi tão subestimado em décadas passadas no Brasil, que algumas secretarias municipais de turismo tinham amadores ocupando o lugar de secretários. Eles possuíam algum conhecimento a respeito de viagens, tanto no Brasil quanto no exterior, como se esses fatores trouxessem conhecimento administrativo e técnico do turismo e dessem credibilidade ao seu trabalho. Felizmente, esse pensamento mudou significativamente com a disseminação do verdadeiro papel e potencial do turismo brasileiro.

Para saber mais sobre o processo de Municipalização do Turismo, leia a terceira Unidade do Livro 1 do Curso Regionalização do Turismo, que se encontra disponível na Biblioteca Virtual do Curso.



4.1.1 Plano diretor de turismo

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 10 de julho de 2001) traz que o **Plano Diretor** (não confundir com Plano Diretor de Turismo) é obrigatório para cidades:

- I. com mais de vinte mil habitantes;
- II. integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III. onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV. integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V. inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.



O Plano Diretor, portanto, apesar de não ser obrigatório para todas as cidades brasileiras, é fundamental para que os Municípios definam suas áreas de investimento e pautem a política de captação de recursos de acordo com o que nele está estabelecido. Na maioria das vezes, o Plano de Turismo está contido no Plano Diretor da cidade. Todavia, há Municípios que percebem o turismo como importante para seu desenvolvimento, então também elaboram seus Planos de Turismo.

O Plano Diretor de Turismo é um documento que deve ser construído de forma conjunta pelos representantes de diferentes instâncias da cidade. Deve ser aprovado pelo poder público, pois ele será o principal responsável por sua implantação. O Plano Diretor de Turismo também pode ser denominado Planejamento Turístico.

Lohmann e Panosso Netto (2008) relacionaram as etapas do planejamento apontado por alguns autores brasileiros como Bissoli (2000), Barretto (2000) e Rose (2002), conforme abaixo:

Análise do ambiente (externo e interno): é a etapa na qual se cria uma visão geral da área em que será desenvolvido o planejamento, inclusive, com um histórico do destino. Neste momento, faz-se a análise interna (do local a ser planejado) e a análise externa (a influência e repercussão do planejamento no ambiente externo, inclusive, com análise da possível demanda que visitará o destino).

Diagnóstico: nesta etapa o planejador deve levantar o maior número de dados sobre o local a ser planejado. Deve ter claro qual é o objetivo do planejamento e encontrar o problema a ser resolvido. A partir daí compreender, de forma integrada, qual a relação dos atores sociais com o turismo. Essa etapa é fundamental para o estabelecimento dos passos seguintes.

Prognóstico: é uma previsão sobre as possibilidades de desenvolvimento do turismo, baseada em dados estatísticos anteriores, na política governamental para a região planejada e nas tendências de desenvolvimento do turismo para o destino em questão.

Estratégia: é a maneira definida de como será conduzida a implantação da atividade turística para que os objetivos estabelecidos sejam alcançados. Deve levar em conta várias alternativas de ação e o montante de recursos financeiros destinados para o planejamento.

Implantação: é o momento em que o planejamento (o documento) passará a ser desenvolvido na prática. Nessa etapa, está a captação de recursos, oficinas de conscientização dos moradores do destino, desenvolvimento de programas de *marketing*, entre outros.

Avaliação: o planejamento não se esgota com a sua implantação. É preciso estar continuamente avaliando os resultados obtidos e corrigindo os possíveis erros e desvios de objetivos, reformulando estratégias e continuamente mantendo atualizados os envolvidos no processo de implantação do planejamento. (LOHMANN e PANOSSO NETTO, 2008, p. 131).

Pense em como está estruturado o Plano Diretor de Turismo em sua região e discuta esta questão no Fórum de Conteúdo 7.



4.1.2 Fundo municipal de turismo

O Município pode criar um fundo municipal para estimular os investimentos em turismo, a conservação ambiental e de todo o patrimônio histórico e cultural existente. Os recursos para esse fundo podem vir do orçamento público, de taxas de utilização de equipamentos turísticos existentes no Município, de taxas de entradas em parques municipais ou de outras origens. A localidade terá a necessidade de capacitar mão-de-obra específica, de conscientizar a comunidade sobre o que é o turismo e sua importância e de aplicar as normas e decretos de turismo no Município. Para isso, é necessário dinheiro, que pode vir do Fundo de Turismo. A utilização desses recursos deve ser autorizada e indicada pelo Conselho Municipal de Turismo, pois assim a gestão torna-se clara e mais descentralizada, e teoricamente, todos os membros do Município podem opinar de forma direta ou indireta.

4.1.3 O órgão municipal de turismo

O órgão máximo de turismo no Município, como visto, é a Secretaria de Turismo. Sua estrutura vai depender do tamanho do Município, da verba que recebe para desenvolver seus trabalhos, da importância do turismo em nível local, principalmente na questão de entrada de capitais, entre outros fatores. Existem Municípios que não possuem Secretaria de Turismo, apesar de serem turísticos (veja o caso do Município de São Paulo), mas neste caso, existem empresas mistas, autarquias, fundações, ou departamentos que buscam cumprir a função da secretaria.

A seguir estão exemplos de três órgãos municipais de turismo do Brasil. O primeiro refere-se à cidade de São Paulo, principal portão de entrada de turistas estrangeiros no Brasil. O segundo apresenta Joinville, importante centro econômico da região Sul. O terceiro exemplo corresponde a Bezerros, pequena cidade do interior de Pernambuco.





Exemplo 1 – Empresa de turismo de uma metrópole

A São Paulo Turismo (SPTuris) – exemplo baseado no estudo de Wilker Stywty Alves (2008) – é responsável pela elaboração e execução das políticas públicas de turismo, pela administração de um parque de eventos e de um autódromo na cidade de São Paulo. É empresa de capital aberto, sendo a Prefeitura a sócia majoritária, com 77% das ações. Tem como missão buscar a consolidação da cidade como destino turístico, auxiliando no crescimento do setor turístico como um todo.

Em 2005, passou a desenvolver pesquisas com o objetivo de criar um banco estatístico sobre eventos realizados no Município, apresentando indicadores do turismo trimestral e anual. A entidade realiza e também promove eventos de lazer para a população, além de desenvolver projetos que têm como objetivo divulgar a cidade, tanto internamente, em campanhas para outros Estados, como internacionalmente, enfocando nos países que mais remetem turistas anualmente para a cidade. Alguns projetos visam atingir um grupo muito amplo de pessoas, tanto turistas nacionais como internacionais.

É comum os Estados e os Municípios brasileiros possuírem uma Secretaria de Turismo, mas em São Paulo esse órgão deixou de existir há algum tempo, tendo suas obrigações delegadas à SPTuris, que hoje possui três funções, distribuídas em duas diretorias de importância primordial: Diretoria de Turismo e Diretoria de Eventos. Ela também é responsável por apoiar os mega eventos organizados anualmente, com repercussão internacional como o carnaval, Parada do Orgulho LGBT e Virada Cultural, como também o apoio técnico a eventos realizados pelas subprefeituras, considerados menores, que têm como objetivo proporcionar o lazer dos moradores da cidade. A verba para a realização dos projetos e das ações da Secretaria vem do Orçamento Municipal e do Fundo Municipal de Turismo, que é destinada pela prefeitura através da secretaria geral do Município.



Para conhecer esse trabalho, visite o site www.spturis.com.br. Acesso realizado em: 7 mai. 2009.

Exemplo 2 – Fundação de turismo¹



Joinville é o mais populoso e industrializado Município de Santa Catarina. Conforme seu Planejamento Estratégico 2004-2020, o turismo foi estabelecido como uma das vocações potenciais da cidade. A vocação para o turismo de negócios e eventos tem destacado a cidade como importante polo captador de feiras dos mais variados segmentos econômicos. O turismo eco-rural cresce a cada dia no Município em razão da sua imensa área rural, dotada de paisagem exuberante e atratividade histórico-cultural-ambiental propícia para o enriquecimento da experiência turística das demandas que a visitam.

A Fundação de Promoção e Planejamento Turístico de Joinville – Promotur – caracteriza-se como a entidade cujo papel se torna fundamental na estruturação das políticas públicas municipais, bem como na gestão de governo das ações relacionadas ao turismo.

A entidade tem por objetivo planejar as ações de desenvolvimento turístico municipal, em consonância com o Planejamento Estratégico do Município, além das ações já desenvolvidas de promoção e divulgação da cidade, sendo as seguintes atribuições estabelecidas em seu estatuto: planejar e executar a política municipal para desenvolvimento do turismo; divulgar as potencialidades turísticas do Município, no Estado, País e Exterior, incentivando os investimentos nesta área; incentivar o turismo industrial, náutico, comercial, cultural, rural, ecológico, tecnológico, científico e re-vigorar os eventos tradicionais da cidade; criar e realizar eventos em parceria, ou não, com entidades afins, que possam movimentar fluxo de turistas na cidade; promover turisticamente as empresas do Município, mediante apoio logístico; incentivar e agilizar o intercâmbio com entidades congêneres, nacionais ou estrangeiras, públicas ou privadas, estabelecendo acordos, contratos ou convênios, com referendo da Administração Municipal; elaborar o calendário turístico anual do Município e supervisionar a sua operacionalização; e fortalecer o Conselho Municipal de Turismo.

Assim, os administradores do Município acreditam que a Promotur reforça o seu papel de interlocutora da sociedade quanto às demandas para o desenvolvimento do setor turístico, bem como gestora pública do processo de fortalecimento de Joinville como destino turístico nacional.

¹ Texto desenvolvido exclusivamente para este livro por Yoná da Silva Dalonso (Bacharel em Turismo e Hotelaria / Mestre em Ciências da Comunicação).



Exemplo 3 – Secretaria de turismo²

O Município de Bezerros, no agreste pernambucano, está localizado a 107 km da capital, Recife. Encontra-se às margens de uma rodovia federal, a mais importante via de acesso ao interior do Estado. A sua população é de, aproximadamente, 60 mil habitantes. Além da sua cultura, gastronomia, artesanato e áreas naturais de extrema riqueza, o carnaval atrai visitantes da região e de outros Estados. O principal diferencial da festa de Momo no Município é a presença de foliões mascarados e fantasiados nas ruas – conhecidos como Papangus.

Com o desenvolvimento da atividade turística no Estado, foi criada, em 1997, a Secretaria Municipal de Turismo de Bezerros. Desde então, a gestão do turismo no Município vem se destacando. Uma das ações de maior destaque foi a implantação da disciplina “Turismo” nas escolas da rede municipal, gerando uma maior conscientização turística na comunidade. Entre 1997 e 2000, a cidade participou do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, período no qual recebeu o prêmio de Cidade Modelo em Turismo e o Selo de Ouro em Turismo.

Através de parcerias com o poder estadual e federal, a Secretaria Municipal de Turismo conseguiu recursos para desenvolver – e executar – vários projetos. Em parceria com o Governo do Estado, entre outras ações, fez-se a sinalização turística de um dos principais atrativos naturais da região e realizou-se o lançamento de uma rota turística que homenageia o Rei do Baião, Luiz Gonzaga. Em parceria com o Governo Federal, foi instalado um centro de informações turísticas e implementado um Cine-Teatro.

Destacam-se, ainda, as ações desenvolvidas no âmbito do poder municipal, a exemplo do programa de estágio remunerado para estudantes de turismo, da realização da Conferência Municipal de Turismo, do programa de qualificação profissional e da participação em feiras e congressos para a exposição do produto turístico do Município.

² Texto desenvolvido exclusivamente para este livro por Sérgio Rodrigues Leal. Turismólogo com MBA, Mestre em Turismo pela Universidade James Cook (Austrália) e Doutorando em Turismo pela Universidade de Surrey (Inglaterra).

4.2 Ações e projetos

O atual estágio de desenvolvimento do turismo brasileiro exige que os responsáveis por políticas e projetos, sejam públicos ou privados, compreendam a lógica da regionalização e do trabalho em conjunto. Essa cooperação faz-se entre cidades, regiões ou Estados da federação. Pode ser feita também entre setores de uma mesma administração, entre setor público e privado ou entre demandas semelhantes que podem ser articuladas e fortalecidas entre si.

Isso significa que os projetos devem ser primordialmente estruturantes do destino e não pulverizados, fragmentados e isolados em seus contextos particulares.

Muitas regiões metropolitanas do Brasil já se habituaram a planejar de forma integrada. Seus sistemas de transporte, segurança pública, saneamento e planejamento muitas vezes abrangem vários Municípios ou, até mesmo, Estados da federação. As rotas turísticas, áreas geográficas comuns de visitação (litoral e serras, por exemplo), grandes eixos ambientais (Amazônia, Cerrado, Pantanal, Mata Atlântica) exigem políticas estruturantes articuladas.

O mesmo acontece com diferentes setores de uma administração pública envolvidos em projetos comuns. Um exemplo é o carnaval ou as grandes festas populares. Seu planejamento e execução exigem um trabalho conjunto de várias secretarias municipais e estaduais, autarquias e serviços em geral.

Veja as articulações necessárias para o bom funcionamento do carnaval ou de uma festa importante de uma grande cidade:

- **Segurança pública:** Polícia Militar (estadual), transportes (municipal) e Guarda Municipal; segurança de autoridades e convidados VIPs;
- **Energia:** serviço privado ou público de energia elétrica; instalação de energia para desfiles, imprensa, pontos de luz, pontos de energia para comerciantes ambulantes etc.
- **Transportes:** controle de fluxo de trânsito, transporte público, organização de bolsões de estacionamento;
- **Saúde:** Secretaria de saúde, hospitais públicos, serviço de ambulâncias; organização de postos de emergência; distribuição de preservativos e informações sobre saúde;

- **Comunicações:** telefonia fixa e móvel; área destinada à imprensa; divulgação do evento; organização de *sites*, material impresso e eletrônico;
- **Organização do espaço público:** para comerciantes ambulantes, fluxo de veículos oficiais, de segurança, de particulares envolvidos na organização do evento;
- **Cerimonial:** organização de camarotes oficiais, privados e da imprensa; convites para autoridades, VIPs, fornecedores, convidados em geral;
- **Organização de licitações para montagem e estrutura do evento:** envolve Secretaria de Negócios Jurídicos, órgão responsável pelo espaço público, pagamentos e recebimentos, autorizações e normas de uso do espaço público para festas e eventos;
- **Secretaria de turismo:** responsável pela organização geral do evento; articulação entre os setores públicos, fornecedores privados e segmentos da sociedade civil organizada (escolas de samba, ligas responsáveis pelo julgamento dos desfiles, sindicatos, sociedades organizadas em geral);
- **Logística em geral:** articulação e organização do evento em geral, desde o planejamento, execução e posterior desmontagem da estrutura e limpeza do local;
- **Disponibilidade e qualidade dos serviços turísticos:** a oferta real disponível para a população e os visitantes.



É possível conseguir parceria do setor privado ou público para melhorar a qualidade do turismo de sua cidade ou região? Participe do Fórum de Conteúdo 8 para discutir essa questão. Lembre-se: sua opinião é muito importante!

Esse é um exemplo de trabalho organizado e articulado em equipe, envolvendo setor público, privado e sociedade civil organizada. Os projetos podem ser feitos em virtude de eventos isolados ou regulares (carnaval, eventos cívicos e religiosos, festas juninas), mas também em virtude de projetos mais duradouros e definidos, como estruturação de áreas de lazer em praias, construção de setores esportivos, centros de convenções

e exposições. Em uma escala maior, existem os projetos como o desenvolvimento de grandes áreas de lazer e turismo ao longo de rios, costa litorânea ou envolvendo áreas metropolitanas. Os maiores exemplos são os megaplanejamentos envolvendo hospitalidade, gastronomia, lazer, entretenimento, turismo, eventos, esportes, cultura e artes em locais como Cingapura, Dubai, Las Vegas, Orlando ou os grandes eventos esportivos como Copa do Mundo e Olimpíadas. Em um nível um pouco menor de complexidade, existem os grandes festivais que se repetem no mesmo local a cada ano (festivais de cinema, de literatura, música, teatro, artesanato etc.), variando de acordo com sua importância, tamanho e capacidade de recepção de convidados e público em geral.

Evidentemente, uma agenda cultural ou planejamento de eventos locais deve considerar os projetos maiores que fazem parte do PNT, para garantir melhor inserção e articulação das ações municipais no contexto maior do estado ou até mesmo, da União.

A partir da discussão, relacionam-se as principais entidades e envolvidos que podem e devem contribuir significativamente para o desenvolvimento do turismo nos Municípios brasileiros.

As seguintes entidades são também fundamentais ao sucesso almejado na prática do turismo:

ONGs e OSCIPs

As Organizações Não Governamentais (ONGs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) dão a sua parcela de cooperação no desenvolvimento das potencialidades locais. Por serem compostas por conhecedores da localidade, têm a vantagem de obter confiança e respaldo da **comunidade local** e por isso, têm mais chance de desenvolver um projeto que visa às necessidades locais, e não um projeto que é imposto por alguém de fora da comunidade.

Cita-se o exemplo do Movimento Brasil de Turismo e Cultura (do qual o MTur é parceiro apoiador), que busca “estimular o **desenvolvimento local** sustentável por meio do turismo e da valorização da cultura”. Dentre os vários trabalhos do Movimento Brasil, destaca-se o de Projetos Locais, que possui ações de desenvolvimento do turismo local em 13 Estados brasileiros.

Instituições de Ensino Superior – IES

Segundo censo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2006, existiam 582 cursos de graduação presenciais de turismo, recreação e lazer, eventos, planejamento turístico e hotelaria no Brasil, com aproximadamente 90 mil alunos matriculados.



Você pode ter acesso a estes dados consultando o site: www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/.

Acesso realizado em: 05 mai. 2009.

Lembramos a todos que esses dados são de 2006 e de lá para cá muitos cursos já fecharam, diminuindo bastante esses números. Todos esses cursos, alunos e professores possuem um potencial muito grande para ajudar a desenvolver o turismo em sua região. Suas ações podem ser de divulgar a ideia do turismo, conscientizar a comunidade local de que o turismo pode trazer benefícios, elaborar pesquisas com a demanda turística, elaborar o inventário turístico da região, coordenar o planejamento turístico junto com o Conselho Municipal de Turismo - COMTUR, dar cursos de capacitação nas várias áreas do turismo, entretenimento, recreação, lazer e hospitalidade.

Outros cursos de Instituições de Ensino Superior (IES) também podem participar e ajudar nessas ações. Os alunos do curso de nutrição, por exemplo, podem dar aulas de como manter a higiene nos restaurantes e lanchonetes, e ensinar como embalar e preservar produtos da culinária local; os do curso de administração podem oferecer cursos rápidos de gestão de recursos humanos em hotéis e pousadas; os de agronomia podem ajudar na configuração de destinos de turismo rural; os de sistemas da informação podem criar e gerenciar o portal turístico da cidade, e assim por diante. Tudo isso pode ser feito pelos alunos orientados por seus professores e o trabalho pode ser contado como estágio. Além do mais, a IES estará desenvolvendo excelentes projetos de extensão, levando o conhecimento para fora dos muros universitários.

Empresários locais de turismo

Se analisarmos o lado econômico do turismo, os empresários locais são os maiores interessados no desenvolvimento desta atividade. São os donos de hotéis, bares e restaurantes, fornecedores de serviços, donos de atividades comerciais ligadas ao turismo (artesanato, souvenirs, equipamento

de camping, pesca etc.), parques de diversões, casas noturnas, entretenimento e outras atividades relacionadas. Uma vez que o produto turístico é a soma desses bens e serviços, ele requer a cooperação entre os fornecedores e os seus distribuidores. A postura desse grupo local não pode ser a do “ganha-perde”, mas sim “ganha-ganha”. Ou seja, é melhor a articulação e união entre eles para que todos se beneficiem do que apenas um pequeno grupo ou poucos se beneficiando em curto prazo, o que pode levar ao “perde-perde” em longo prazo.

Os empreendedores de turismo necessitam seguir a legislação e os planos relativos ao turismo. Suas ações vão refletir diretamente na qualidade dos serviços e produtos no destino turístico. Entre suas responsabilidades estão: investimentos na qualificação de sua mão-de-obra, seleção de produtos de qualidade, concorrência sadia, participação do colegiado local de turismo (conselho, fórum, associação etc.), patrocínio de projetos turísticos, valorização da mão-de-obra local, capacidade de atualização tecnológica, preservação do meio ambiente e postura ética.

Associações de classe

As associações de classe de prestadores de serviços turísticos (taxistas, garçons, **guias de turismo**, bacharéis em turismo, agentes de viagens, funcionários de hotéis etc.) também possuem um importante papel a desenvolver. Sua bandeira de luta não deve ser apenas para benefícios próprios, questões salariais, ou sindicais, mas também pelo correto desenvolvimento do turismo em suas localidades. Associações de classe são parceiras fundamentais na implantação do Programa de Regionalização, visto que em seus quadros estão líderes natos e profundos conhecedores do turismo, interessados no bem comum.

Estado e Prefeitura

O papel do Estado e da Prefeitura para desenvolver o turismo é basilar. Dentre as muitas formas práticas de o Estado auxiliar no desenvolvimento do turismo é incentivando e apoiando seus Municípios e regiões turísticas a participar de eventos relacionados à área, como as edições do Salão do Turismo que o MTur promoveu em 2005, 2006 e 2008.

Cooperativas

O **cooperativismo** no Brasil existe há muito tempo, todavia, somente recentemente surgiram cooperativas de turismo. A cooperativa é a união voluntária de pessoas que têm objetivos comuns a serem alcançados. Pode ter motivação cultural, social, econômica e seu capital pertence a todos os cooperados. Por meio da cooperativa de turismo, pessoas com dificuldades para ingressar no mercado turístico como produtores (seja por ter pouca produção, por não ter capital de giro, por não saber como) se unem e fortalecem seus produtos, aumentando sua inserção ou inserindo, pela primeira vez, seu produto no mercado desejado.

Diante desses dados, quais são as ações práticas que podem ser estabelecidas? Veja, a seguir, uma relação de atividades que são fundamentais para fomentar o turismo na cidade e região. Deve-se observar que tais atividades envolvem um número razoável de entidades e pessoas, e que é necessária a **sensibilização** e motivação dos envolvidos, para que sejam desenvolvidas de forma correta e que tragam bons resultados.

- **Calendário de eventos** – O calendário de eventos municipais serve para organizar localmente os eventos e distribuí-los durante o ano, para que não haja dois ou mais eventos ocorrendo concomitantemente, pois um pode tirar o público do outro e assim, inviabilizar as suas realizações. Serve também para que, com muita antecedência, os organizadores possam começar a preparar o evento, além de ser uma preciosa fonte de informações turísticas para o visitante.
- **Folder, catálogo ou guia turístico local** – Infelizmente, ainda é comum, no Brasil, quando se chega a cidades do interior perguntar “o que tem para fazer e se ver?” e a resposta ser “nada!” ou “não sei!”. Isso pode mudar com a simples elaboração de um folder, catálogo ou guia turístico dos atrativos locais. Os itens a serem relacionados são aqueles que já foram elencados no inventário turístico, que faz parte do Plano de Desenvolvimento Turístico Municipal. Neste material, devem estar informações sobre a distância do atrativo do centro da cidade, horário de visitação, infraestrutura oferecida, quanto custa, se é necessário reservas etc.
- **Valorização das festas típicas locais** – Deve-se ter em mente que o turista não quer ver as mesmas coisas que vê na cidade em que vive. Uma das motivações para viajar é justamente a busca de coisas novas, de novas experiências. Assim, é importante que a comunidade

não tenha vergonha de sua festa típica e popular, como a festa do arroz, festa do milho, festa do aipim, festa do pequi, festa do Divino Espírito Santo, festa do peão de rodeio etc. Essas manifestações culturais e sociais são um dos grandes motivadores dos fluxos turísticos internos regionais no Brasil. Pense: quantas vezes você já saiu de sua casa para ir a uma festa na cidade vizinha? Quanto mais eventos desta natureza, maior a autoestima da população e maior o fluxo de visitantes (mesmo que de um dia).

- **Embelezamento da cidade** – As cidades devem se preparar para a sua população fixa e para a população flutuante. Praças limpas e bem cuidadas, ruas limpas, canteiros com projetos de paisagismo adequado, canalização de esgoto, preservação e limpeza dos rios que cortam a cidade, proporcionam o embelezamento e valorizam mais o destino.
- **Valorização e preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural** – As cidades devem descobrir o seu potencial e sua vocação. Caso exista algum tipo de patrimônio (e sempre vai existir), este deve ser preservado e valorizado. Um “amontoado” de casas velhas (históricas) abandonadas pode tornar-se num importante centro de cultura, lazer, gastronomia e entretenimento da cidade.
- **Centro de Atendimento ao Turista (CAT)** – Em vários Municípios brasileiros existem Centros de Informação Turística, também denominados Centro de Atendimento ao Turista, Posto de Informações Turísticas e Centro de Visitantes. Esses centros servem para auxiliar o visitante sobre o que visitar, como visitar, preços dos atrativos, eventos em cartaz e folhetos diversos sobre a cidade. Deve estar bem localizado, geralmente em uma praça central ou em um lugar de fluxo de visitantes, como, por exemplo, na rodoviária, aeroporto ou orla marítima. Os custos de manutenção são pagos pela Prefeitura Municipal, podendo ela utilizar os recursos do Fundo Municipal de Turismo. Serve como estratégia de *marketing* turístico do Município, que pode divulgar seus atrativos e orientar os turistas.
- **Cursos de atualização e formação em turismo** – A prefeitura e os empresários locais podem firmar convênio com as instituições de ensino para que seus alunos, orientados por professores, montem cursos de treinamento ou aperfeiçoamento dos profissionais que atendem turistas. São cursos destinados a garçons, frentistas, garis, recepcionistas de hotéis, camareiras, taxistas etc.

- 
- **Obter recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)** – O FAT possui linhas de crédito que financiam cursos e treinamentos na área do turismo.
 - **Envolvimento com entidades variadas** – As entidades que trabalham com as questões de turismo, lazer, hospitalidade, desenvolvimento social, formação de recursos humanos, devem ser convidadas para fazer parte dos planos e programas de desenvolvimento locais. Muitas vezes são pessoas dessas próprias entidades que iniciam e lideram os programas.
 - **Festivais** – São importantes ferramentas que ajudam na inclusão e no desenvolvimento do turismo em nível local e regional. Podem ser de música, gastronomia, teatro, cinema, pesca, exposições e feiras variadas (tecnológicas, agropecuárias, da uva, do vinho, do milho, do arroz, da mandioca etc.).
 - **Cursos livres** - De educação ambiental, de hospitalidade, de artes, de música, de cinema, de línguas, de literatura, de introdução ao turismo, de sensibilização e mobilização para a compreensão do Programa de Regionalização etc.
 - **Minimização dos conflitos entre público e privado** – A boa articulação entre os setores é fundamental. Os dirigentes eleitos devem governar com imparcialidade, pensando no bem comum. O poder privado deve tomar iniciativas de incremento ao turismo e de apoio às ações dos órgãos públicos.
 - **Valorização da cultura e etnias locais** – A cultura e as etnias também podem ser consideradas atrativos turísticos, desde que bem estruturadas desenvolvidas com pleno conhecimento das comunidades locais. O turista pode sim visitar tribos indígenas, se for do agrado da aldeia; pode conhecer a cultura pantaneira, se o pantaneiro deixar; pode interagir com o caçara, se este permitir. A cultura, na atualidade, é um dos maiores motivadores do turismo.
 - **Sistema de informações** sobre o turismo como inventário da oferta, pesquisa de demanda e construção de indicadores.
 - **Outros.**

Agora que encerramos o quarto Capítulo sobre o Turismo e o Município, iremos abordar, no Capítulo 5, a importância do papel dos gestores, para que haja uma política do desenvolvimento do turismo.

Anotações

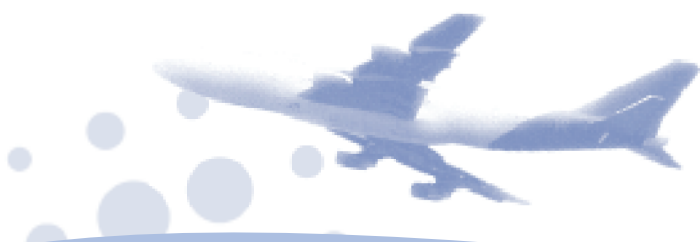


Anotações



Anotações





Capítulo 5



Os Gestores das Políticas de Turismo

5.1 A importância da sociedade na discussão sobre o turismo

O turismo no Brasil exige uma discussão ampla sobre o modelo de desenvolvimento para a economia e a sociedade. Essa discussão envolve outras questões, como a cidadania, o meio ambiente, a ética, a sustentabilidade e a necessidade de uma inclusão maciça de pessoas.

A responsabilidade por essas questões não é exclusiva dos governos, mas da sociedade como um todo. Empresários, profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos e as comunidades organizadas devem participar e se comprometer com os resultados decorrentes dos projetos turísticos. Evidentemente, isso implica acesso à educação e à informação para que as pessoas possam discutir as questões relativas ao turismo com maior conhecimento.

Os gestores do turismo, neste sentido, podem ser divididos em três grupos: os públicos, os privados e os ligados a associações, ONGs e OSCIPs.

Gestores Públicos: são o Ministro, secretários estaduais e municipais de turismo, os membros do Conselho Nacional do Turismo, dos conselhos estaduais e municipais, os membros dos fóruns de turismo, e todas as pessoas envolvidas com o tema e que estão relacionadas às instituições públicas de turismo.

Gestores Privados: são os empresários e trabalhadores do setor, entre eles os proprietários de hotéis, de agências de viagens, de atrativos turísticos, de empresas de transporte de turistas, e todos os que atuam direta ou indiretamente no setor.

Ligados às associações: membros e diretores atuantes de associações que têm envolvimento com o turismo, tais como ABAV, SENAC, SESC, associações de bairros, associações de profissionais e sindicatos em geral.

5.1.1 É possível melhorar a situação?

É evidente a necessidade de reposicionar a discussão e a ação sobre políticas de turismo, no âmbito nacional ou regional, público ou privado. Podemos analisar os diversos problemas existentes em contraposição com possíveis soluções, segundo Trigo e Panosso Netto (2003):

Autoritarismo x corresponsabilidade

Historicamente, muitas das políticas nacionais foram exercidas a partir do topo. Para se atingir níveis razoáveis de corresponsabilidade, não basta “empurrar” metas e objetivos para as comunidades. É preciso prepará-las com educação básica de qualidade, participação comunitária geral e políticas articuladas de desenvolvimento, inclusive, para o turismo, onde as condições lhe forem favoráveis. O povo não é incapaz, está apenas despreparado graças a modelos seculares de dominação e exclusão.

Imposição x participação

A imposição das elites coíbe a participação das pessoas e grupos organizados, revestindo-se do arcaico argumento da “autoridade” e das condições materiais que pretensamente garantem aos seus detentores uma superioridade imaginária. Várias práticas políticas existentes em algumas localidades são resquícios do mais antigo compadrismo, nepotismo ou desvios de recursos para interesses privados.

Exclusão x inclusão

O autoritarismo e a imposição geram a exclusão social, econômica, política e cultural. O pior é que pode ocorrer simplesmente a expulsão de pessoas das terras que são tomadas por classes dominantes locais, negociadas com empreiteiras e revendidas para terceiros após terem sido legalizadas com o auxílio da justiça local. Isso aconteceu, por exemplo, na década de 1970, quando foi construída a rodovia Rio de Janeiro-Santos e em várias partes do Brasil. Um processo de exclusão provocado pela especulação imobiliária e manipulação jurídica, para transformar áreas protegidas ou terras ocupadas por população carente em projetos dispendiosos de hotéis, marinas, parques privados e loteamentos de todos os tipos. Em geral, a legislação municipal local é distorcida para permitir edificações em completa dissonância com o entorno regional. Todas as especificações sobre sustentabilidade, ética e planejamento estratégico são desprezadas em proveito do interesse momentâneo, gerado pelo lucro de um pequeno grupo.

Visão exclusivamente econômica x visão integrada

A década de 1990 teve como discurso predominante a questão do “mercado”. É evidente que o turismo tem uma importância econômica e que o mercado precisa ser levado em conta. Porém é também um fenômeno

social, político, cultural e ambiental. Privilegiar apenas uma faceta desse fenômeno causa problemas para a implantação e desenvolvimento de um turismo articulado com outras atividades da economia, que seja sustentável e duradouro. Os resultados de uma estreita visão economicista são nefastos: projetos fracassados de parques temáticos ou aquáticos, falência de hotéis e resorts, degradação de áreas públicas ou privadas, desemprego gerado por esses problemas, perda do investimento inicial, obsolescência acelerada em virtude de mau planejamento e operação etc.

Correção x prevenção

Planejamento estratégico, planos de longo prazo, perspectiva holística são fundamentais. Sem isso as correções, remendos e adaptações encarecem projetos e prejudicam a sua funcionalidade e lucratividade. As antigas palavras “é melhor prevenir que remediar” são ignoradas em nome de um pretenso dinamismo na tomada de decisões. Com isso, os erros se sucedem e projetos são atrasados, abandonados ou inaugurados já comprometidos no nascedouro.

Tático temporário e egoísta x estratégico coletivo

O autoritarismo e o amadorismo profissional levam as pessoas a pensar de maneira individualista, medíocre e imediatista. Essas práticas imediatistas e fragmentadas impedem ações articuladas entre governos, empresas e ONGs. Por exemplo, o conceito de **cluster em turismo**, implementado com sucesso no Caribe e em algumas áreas da América do Norte, é caracterizado por uma série de políticas públicas e privadas de turismo que envolve setores públicos, privados e comunidades locais. É um estágio difícil de ser alcançado porque exige qualificação profissional e planejamento integrado, além de parcerias operacionais, no planejamento de *marketing* para todas as instâncias envolvidas nos projetos turísticos. Há muitas definições de *cluster*. Uma das mais comuns remete a uma região geográfica que possui certa atividade econômica com afinidade, como, por exemplo, produção de soja, eletrônicos e indústria automobilística. Nesse aspecto, um cluster possui três condições para existir: aglomeração, afinidade e articulação. Assim, um cluster de turismo pode ser definido como um aglomerado de organizações de turismo afins e devidamente articuladas.

Isso significa que, desde as grandes até as pequenas empresas, as associações de classe, órgãos públicos e demais parceiros envolvidos, todos participam ativamente de tomada de decisões. Foi assim que o comple-

xo Walt Disney World conseguiu da Câmara Estadual da Flórida autonomia política em sua área de 120 km². O complexo Disney, na Flórida, possui “*status*” de Município independente, pagando apenas os impostos federais e estaduais, mas obriga-se a ter o equivalente ao plano diretor municipal, código de obras, política de preservação ambiental e regulamentação própria que garanta a segurança e salubridade do distrito. É um exemplo extremo de como iniciativa privada, estado e ONGs podem atuar em conjunto face a megaprojetos.

É possível conciliar os mais diferentes interesses que a sociedade tem sobre o turismo? Qual é o papel do governo Federal no que se refere ao desenvolvimento do Turismo? Há diferenças entre o papel do poder público e da iniciativa privada? Você poderá opinar sobre essas questões que envolvem políticas de turismo participando do Fórum de Conteúdo 9. Aproveite!



5.1.2 Como conciliar os diversos interesses com o turismo?

Para compreender a relação entre o setor público e o privado, é necessário entender como eles veem o turismo. O Estado brasileiro vê o turismo por dois aspectos muito claros, um positivo e outro negativo:

Aspectos positivos do turismo

- Gerador de renda
- Indutor do desenvolvimento
- Fenômeno de inclusão social
- Atividade da iniciativa privada
- Criador de novos empregos
- Possibilita o aumento de superávit
- Elemento de estímulo à economia
- Potencial para novos empreendedores
- Possibilidade de melhoria das condições de vida da população
- Elemento de valorização das comunidades



Aspectos negativos do turismo

- Pode destruir culturas, etnias e modos de vida locais
- Elemento de exploração de mão-de-obra barata
- Ameaça ao patrimônio histórico cultural e ambiental
- Especulação imobiliária
- Exploração sexual de crianças e adolescentes
- Concentração de riqueza nas mãos de poucos
- Alta dependência econômica em regiões com um turismo forte
- Alta informalidade de empregos
- Fuga de capital para o exterior

Esta visão de pontos positivos e negativos tem forte apelo econômico e social, pois de fato esses são os itens que mais se destacam no turismo, e é assim com a maioria dos países. O setor privado, acima de tudo, busca lucro financeiro, pois, para ele, turismo é um negócio, um setor econômico. Aspectos sociais não são tão valorizados. Apesar disso, muitas vezes os interesses público-privados não são muito diferentes.

Como conciliar esses interesses:

- Sem prejudicar a atividade?
- Sem destruir o meio ambiente?
- Sem destruir as culturas locais?
- Incluindo o maior número de agentes sociais?
- Repartindo de forma justa os recursos financeiros auferidos sem concentração de renda nas mãos de poucos?
- Preservando o patrimônio histórico-cultural?
- Sem explorar o turista e a comunidade local?
- Trazendo benefícios para todos?

Quanto maior a escala e participação de diversos setores e organizadores (projetistas, patrocinadores, fornecedores, parceiros nos diversos tipos de atividades) nos projetos, maior o nível exigido de profissionalismo e planejamento estratégico e tático.

Para cada tipo, escala ou importância de projeto, há um tipo específico de planejamento. Mesmo eventos regulares (como a Fórmula 1 ou as festas populares) exigem, a cada ano ou período, um novo planejamento para adaptação de novas exigências, saneamento dos erros passados, aprimoramento constante e manutenção de alto grau de competência e competitividade.

O Brasil tem passado por processos históricos que possibilitam avanços importantes em sua economia, política, cultura e sociedade como um todo. Mas esse processo não tem fim e, comparativamente aos países mais desenvolvidos, o Brasil tem um caminho à frente em busca de melhorias em todas essas áreas. Em 2008, o país entrou em uma fase de maior confiabilidade no grau de investimentos financeiros e a economia parece ter mais resistência às crises internas e aos problemas externos. Mesmo setores mais tradicionais da economia transformaram-se consideravelmente: na agroindústria, a soja, a carne e a cana apresentam elevados índices de produtividade; o extrativismo de ferro e petróleo e a produção de aço possuem níveis internacionais de qualidade; as indústrias têxtil, automobilística e aeronáutica são extremamente competitivas; os novos portos representam investimentos que atraem outras empresas e milhares de empregos.

No contexto dessa evolução social e econômica, o turismo aparece como uma atividade cada vez mais importante e significativa.

A gestão eficiente e eficaz das políticas públicas do turismo é fundamental para formar uma base ampla e sólida de desenvolvimento sustentável e contínuo, articulando o setor público, o setor privado e a sociedade civil organizada em busca de projetos comuns que garantam uma melhor qualidade nos serviços de viagens e turismo em geral; sustentabilidade econômica, social e ambiental; competitividade em relação aos destinos turísticos, clássicos e inéditos, de um mundo cada vez mais globalizado e, ao mesmo tempo, regionalizado; e inovação constante face às novas tecnologias, sistemas de gestão e conceitos sobre estilos de vida nas sociedades atuais em que o conforto, a segurança, o tempo, o espaço, a exclusividade e o prazer em novas experiências fazem parte do desejo e vivência de inúmeras pessoas.

Se o país quiser entrar na segunda década do século 21 como modelo ou referência internacional em destinos turísticos altamente qualificados, é preci-

so investir em tecnologia, educação, meio ambiente, formação profissional, planejamento e ética. A Copa do Mundo de 2014 é, apenas, um dos marcos referenciais dos desafios e propostas possíveis para o país nos próximos anos. Há outros igualmente significativos, mas inseridos no contexto da vivência cotidiana dos países já acostumados com um alto nível de qualidade de serviços nas sociedades pós-industriais. Desde a saúde até o transporte, da segurança pública às políticas educacionais, da geração de empregos e manutenção da estabilidade econômica, da atração de investimentos à distribuição justa de renda e empregos, todos esses fatores serão responsáveis pelo crescimento harmônico e de longo prazo, no qual se insere o lazer e o turismo. Entender as novas configurações e desafios nacionais e internacionais será cada vez mais necessário para se planejar e estruturar o setor de viagens e turismo. De um lado a visão global e abrangente da realidade; de outro, a visão profunda e específica dos detalhes e necessidades dessa atividade profissional tão delicada e complexa que é o turismo.

Existem maneiras de se buscar e alcançar essa qualidade, tais como as parcerias que unam o Poder Público, o Poder Privado e o Terceiro Setor.

Essas parcerias podem ser:

- Público x Privado
- Público x Público
- Público x Terceiro Setor
- Privado x Privado
- Privado x Terceiro Setor
- Público x Privado x Terceiro Setor

Essas parcerias não são fáceis de serem estabelecidas e seus problemas mais comuns são:

- Falta de um planejamento
- Empresários locais sentem-se distantes do poder público.
- Empresários com dificuldades de relacionamento com seus concorrentes comerciais
- Debilidade na fiscalização do poder público como órgão regulador

- Carência na capacitação profissional dos servidores públicos e dos trabalhadores do turismo
- Falta de divulgação do destino por parte do Município
- Divulgação de imagem distorcida dos atrativos do Município
- Legislação local confusa ou incompleta, que pode trazer instabilidade para os investidores
- Ineficiência da infraestrutura básica (o Município tem dificuldades de realizar as tarefas a ele destinadas)
- Pouca valorização do turismo por parte do poder público
- Conselho Municipal de Turismo inexistente ou sem força, reúne-se esporadicamente e com pouca participação
- Fundo Municipal de Turismo sem recursos suficientes para desenvolver suas tarefas
- Desestímulo dos empresários locais
- Desvio de recursos públicos
- Deterioração do meio ambiente
- População não acredita no desenvolvimento do turismo local
- Pouca valorização do patrimônio histórico, artístico, cultural e ambiental do local
- Mão-de-obra local sem experiência em turismo e sem qualificação
- Predominância da cultura da individualidade

Em um nível macro, o governo Federal tem estabelecido uma legislação sobre as Parcerias Público-Privadas (PPPs) (Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004). As PPPs recebem críticas por criar a possibilidade de empresas privadas investirem em áreas historicamente exclusivas do Estado, tais como infraestrutura e serviços básicos (construção de estradas, saneamento básico) e também em exploração de petróleo. Em um nível micro, as PPPs podem funcionar para ajudar em ações pontuais e não tão longas, tais como a criação de pequenas obras e a oferta de serviços de curto prazo. A PPP não se trata de um Estado que contrata a prestação de um serviço. São novas formas que levam o nome de desestatizações (bem

características de Estados neoliberais), nas quais estão as concessões, privatizações e terceirizações.

Segundo o Governo Federal, “As Parcerias Público-Privadas (PPP’s) abrem oportunidade para ampliar a participação do setor privado na provisão de serviços, em especial no setor de infraestrutura, potencializando ganhos de eficiência e desoneração dos contribuintes. Constituem, assim, instrumento fundamental para ampliar os investimentos públicos”.

(Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/ppp.asp).

De forma resumida: quando os projetos são economicamente viáveis, são usadas as concessões de exploração já conhecidas. Mas quando o projeto envolve riscos elevados e o Estado não tem condições técnicas nem econômicas para desenvolvê-lo, a administração pública propõe redução de impostos e outros benefícios para que a iniciativa privada ofereça o serviço ou construa a obra, neste caso podem ser firmadas as PPPs.

A forma de encaminhamento de cada projeto dependerá de seus objetivos, de onde foi gestado, prazo de execução e de quanto recurso necessitará para ser desenvolvido. Por exemplo, caso o projeto surja das discussões do Conselho Municipal de Turismo, ele deve ser encaminhado para ser aprovado nas instâncias municipais (câmara de vereadores e prefeito) para somente depois ter início a sua operacionalização. Caso o Município não possua orçamento, pode-se encaminhar o projeto para o governo estadual ou federal e ainda para outras linhas de apoio à implantação do turismo nos Municípios, tais como as mantidas pelo Ministério do Turismo, BNDES, outros ministérios que tenham projetos que beneficiem direta ou indiretamente o turismo e, inclusive, recursos advindos do exterior.

5.2 Parcerias Público-Privadas

Público x Privado

Historicamente, em países com alto índice de desenvolvimento turístico (França, Estados Unidos, Espanha e México), em um primeiro momento, o Poder Público é o grande responsável pelo desenvolvimento do turismo, pois oferece condições mínimas para que empresários desenvolvam

a atividade. Essa situação, por vezes, recebe críticas, pois estaria o Estado, desta forma, financiando indiretamente o poder do capital privado. Não se pode ter uma visão romântica e não perceber que inúmeros interesses estão envolvidos quando se fala em desenvolver o turismo. Posse e uso do solo, exploração dos recursos naturais e uso de mão-de-obra barata são alguns dos problemas que podem se originar com o turismo que tem o Estado como incentivador e o capital privado como seu realizador. Tais problemas devem ser equacionados e não é pelo fato de eles existirem que as parcerias Público x Privado não podem ser instituídas.

Uma prefeitura pode apoiar a realização de festas típicas, carnavais em fevereiro ou fora de época, shows de artistas nacionais ou regionais. O setor privado também pode apoiar o Poder Público oferecendo espaço na TV, rádio e jornal para divulgação de campanhas sociais (coleta seletiva de lixo, doação de sangue, calendário de eventos etc.) e emprestando auditórios particulares para cursos, teatros, shows diversos que promovam o bem-estar e a integração social. Essas são pequenas ações, mas podem surgir outras mais duradouras e complexas, conforme a descrita nos exemplos abaixo.

O Estado pode estabelecer a parceria com empresas privadas para a construção e operação de um teleférico que será a alavanca de desenvolvimento do turismo da cidade ou região. Ou, ainda, se a região necessita de saneamento básico e vias de acesso, a parceria pode ser estabelecida com o poder privado, que investirá no local, mas poderá cobrar pedágio e terá isenção ou redução de impostos por um período específico. Tais parcerias ocorrem mediante abertura de editais específicos regulados por lei.



Público x Público

Muitas vezes, um equívoco do poder público é agir como se cada departamento ou secretaria fosse responsável apenas pela sua área específica. O turismo é um exemplo claro de interdependência da atividade com os vários setores: saúde, transportes, planejamento urbano, educação, habitação, lazer e esportes, entre outros. Assim, entre a própria administração pública é possível a parceria que pode não ser regulada por editais, mas obedecem a normas e legislações aplicadas a cada caso. Deve-se, também, considerar a participação de outras instâncias do Poder Público, como a Estadual e Federal.



Numa escola municipal, pode haver aulas ou palestras específicas sobre turismo e sobre como os alunos devem respeitar as pessoas com diferentes culturas, línguas e vontades. Será um exercício diferenciado para os estudantes.

Para a realização da festa tradicional do local, devem estar unidas as secretarias de turismo, de planejamento, de segurança pública, de transportes, de educação e cultura. Certamente, outros setores da sociedade se envolverão na atividade, mas partirá do Poder Público a mobilização e o estímulo à participação comunitária.



Consulte o Livro 2 do Curso de Regionalização do Turismo para saber mais sobre Sensibilização e Mobilização. Este material está disponível no AVEA.

Quando as Secretarias de Turismo, de Cultura e Educação solicitam à Secretaria de Planejamento um estudo de viabilidade técnica para construção de um centro de eventos municipal, esse centro poderá ser usado para a educação da população como também será um **atrativo turístico** local ou regional. Esse é um tipo de parceria local.



Na preparação para a Copa do Mundo de Futebol de 2014, a União e os Estados e Municípios que serão sedes deverão estabelecer parcerias para investimentos em segurança, transporte, formação profissional, *marketing*, cultura geral. Será impossível um Município se preparar para receber jogos da Copa sem as parcerias com os governos estaduais e municipais. Essa perspectiva já está clara para a população de um modo geral, pois basta ler nos jornais diários a opinião de políticos e especialistas para perceber que todos concordam que o melhor caminho é o trabalho em conjunto.

Privado x Privado

As parcerias privadas visam maximizar os resultados positivos de duas ou mais empresas. São estabelecidas de acordo com a filosofia e normas de cada uma e o Estado tem pouco ou quase nenhum poder sobre elas, a não ser que seja para evitar a formação de cartel ou a concorrência desleal.



A parceria de uma agência de viagens receptiva que tem exclusividade para levar turistas a uma gruta de uma fazenda local; ou parceria entre empresários locais para a construção de um *site* de internet para divulgar seus produtos, reduzindo os custos e maximizando os lucros.

Público x Terceiro Setor

O Terceiro Setor trabalha praticamente pelos mesmos objetivos do Poder Público. Neste sentido, a criação de parcerias faz com que as metas sejam atingidas de forma mais breve. São inúmeras as instituições que se destacam no Brasil como parceiras do Poder Público. O MTur firma convênios e parcerias com institutos, ONGs, OSCIPs, entidades de fins filantrópicos, associações e federações, consórcios intermunicipais, fundações públicas e autarquias, órgãos e entidades municipais.

Essas entidades desenvolvem atividades e serviços em todos os Estados brasileiros, com uma preocupação de interiorização das ações.

Veja, a seguir, três exemplos considerados positivos:

O projeto SenacMóvel

“Com uma frota de 67 carretas-escolas e uma balsa-escola, o programa leva, desde 1998, educação profissional e atividades diversas às regiões brasileiras mais isoladas e carentes desse tipo de serviço. [...] Os quatro tipos de carreta (Imagem Pessoal, Administração e Informática, Saúde, e Turismo e Hotelaria) são responsáveis por muitas ações sócio-educativas e por uma variada programação de cursos e atividades diversos, quase todos voltados para a população de baixa renda e para comunidades distantes ou na periferia dos grandes centros.” (Fonte: www.senac.br/inclu-social/s-move!).

Turismo Social do Sesc

“Quarenta e três meios de hospedagem, com mais de 4,6 mil apartamentos e cerca de 15 mil leitos, em 19 Estados e no Distrito Federal. Este é o Turismo Social do SESC, que foi o pioneiro nesta forma de turismo no país, destinado a trabalhadores de baixa renda. O objetivo principal da atividade é oferecer bons serviços em programações que conjugam lazer, integração, cultura, educação e saúde. [...] Comerciantes com renda mensal de até seis salários mínimos e grupos da terceira idade formam a clientela preferencial do Turismo Social”. (Fonte: www.sesc.com.br).

Estrada Real

Projeto coordenado pelo Instituto Estrada Real, sociedade civil sem fins lucrativos, foi criado por iniciativa da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG. É um roteiro que nasce nas cidades históricas de Minas Gerais e leva até o litoral do Rio de Janeiro. São mais de 1400 km que podem ser percorridos em qualquer um de seus trechos (depen-



de da motivação do turista) a pé, a cavalo, de carro ou de bicicleta. O projeto desenvolve várias ações de inclusão, como o de “Produção Associada do Turismo”. Tem apoio do MTur, Sebrae, Banco do Brasil, Governo de Minas e do sistema FIEMG (<http://www.estradareal.org.br>).

Neste exemplo específico, claramente existe a proposta de uma articulação entre os envolvidos para potencializar ainda mais os produtos turísticos. Ou seja, o Instituto Estrada Real valoriza os produtos culturais das regiões por onde o turista passa e, dessa forma, o pequeno produtor rural, o pequeno comerciante, os produtores de gemas e joias, os donos de alambiques artesanais e familiares colocam seus produtos à venda para o turista, potencializando sua integração, seus lucros e a valorização de seu local e cultura. Neste processo de articulação e desenvolvimento do turismo, cada entidade envolvida tem suas competências e assume um papel, uma ação, como sua responsabilidade.

Público x Privado x Terceiro Setor

Esse tipo de parceria é a aconselhável para o correto desenvolvimento do turismo nos Municípios. Os vários agentes formadores e multiplicadores de opinião da região provavelmente farão parte de um desses órgãos, o que facilitará o processo de transparência da gestão e na descentralização das decisões. Torna-se importante ressaltar, porém, que a liderança desse tipo de parceria deve ficar com o poder público (por questões legais e de neutralidade). É uma forma de evitar que os objetivos preestabelecidos sejam esquecidos e também porque o poder público é o fórum de debate e de discussão por excelência de projetos e ações comunitárias.

O terceiro-setor poderá entrar nesta parceria como conhecedor das especificidades locais, como porta voz dos anseios de um grupo de pessoas, como formador de opinião. Poderá ser uma ONG, uma OSCIP, uma fundação. No caso da construção de um museu regional, poderá trabalhar como captador de peças históricas para o acervo, enquanto a iniciativa privada constrói o prédio propriamente dito e o Poder Público se encarrega de sua administração junto com o terceiro-setor.

Vejamos, agora, dois exemplos:

A Festa da Uva, junto com a feira agroindustrial de Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul, foi realizada pela Secretaria de Turismo Municipal, e a edição de 2008 contou com o apoio e patrocínio de uma estatal de petróleo, uma estatal de comunicações, um banco estadual, um banco privado, uma empresa de transporte, uma empresa de refrigerantes, associações locais e regionais, o Ministério da Cultura e Ministério do Turismo.



Várias universidades estabelecem convênios com o Poder Público para dar formação aos agentes locais de desenvolvimento do turismo, tais como taxistas e frentistas. Neste sentido, quem dá o curso (o aluno da universidade) aprende ao ensinar, pois estabelece um contato maior com sua comunidade, torna-se conhecido, faz estágio curricular e abre as portas para o mercado de trabalho. O Município ganha com a melhoria e qualificação dos profissionais que têm contato direto com o turista. A universidade desenvolve seu papel de extensão e ensino. Os profissionais que participam dos cursos se profissionalizam e aprendem mais. Os turistas agradecem, pois serão mais bem atendidos no destino. A comunidade local terá orgulho de poder oferecer serviços de qualidade aos visitantes, elevando a autoestima de todos que passarão a valorizar mais a sua cidade e habitantes. Ou seja, estabelece-se um ciclo de ações positivas e saudáveis

O projeto Memória Roda Viva, por ser uma iniciativa conjunta do Labjor/Unicamp, Fapesp, Fundação Padre Anchieta e Nepp/Unicamp, representa um bom exemplo da parceria entre o público/privado/terceiro setor. Este projeto disponibiliza, na íntegra, todas as entrevistas realizadas pelo programa “Roda Viva” da TV Cultura. O programa, no ar desde 1986, apresenta semanalmente entrevistas com personalidades, brasileiras e estrangeiras, de diferentes áreas e tendências político-ideológicas, com total liberdade de opinião e de escolha dos entrevistados e entrevistadores, só possível numa emissora pública como a TV Cultura, o que transformou o Roda Viva num importante painel do pensamento contemporâneo. O que esse projeto tem a ver com turismo e lazer? Assista à entrevista com Domenico de Masi, sociólogo italiano, que você saberá ao perceber que nas sociedades atuais, trabalho, estudo e lazer estão totalmente relacionados, pois são complementares. Para saber mais sobre esse Projeto, acesse o seguinte endereço eletrônico: <http://www.rodaviva.fapesp.br>.



Acesso realizado em: 19 mai. 2009.



Pelas características natas do turismo, não há condições de se desenvolver essa atividade sem a existência de parcerias que articulem o setor com os níveis Federal, Estadual, Municipal e local, com os empresários, associações de classe e Terceiro Setor de um modo geral, além, é claro, da comunidade local.



Participe do Fórum de Conteúdo 10, para discutir sobre como pode ser estabelecido o modo de interação entre o poder público e o privado e o terceiro setor. Aproveite esta atividade para dar sua opinião.

Após ver o quanto são significativas as parcerias público/privada/terceiro setor para que haja o desenvolvimento sustentável do Turismo, no próximo Capítulo, você acompanhará o papel das instâncias de governança.

Anotações



Anotações



Anotações





Capítulo 6



|| As Instâncias de Governança

6.1 Articulando potencialidades locais

Você já ouviu falar no Caminho de Santiago de Compostela? São vários caminhos que levam à cidade de Compostela, na Espanha. O mais famoso deles corta parte da França e segue pelo norte da Espanha até a cidade de Santiago de Compostela, local onde se acredita estarem os restos mortais do apóstolo Tiago. Originalmente era uma rota cristã criada com motivação religiosa, ainda nos anos 700 depois de Cristo. Todavia, não são somente os cristãos fervorosos que por ela peregrinam. É possível encontrar ali gente com as mais diversas motivações, que podem ser culturais, esportivas, artísticas etc. Mas o que mais se destaca é a articulação entre os pequenos estabelecimentos comerciais e de serviços ao longo dos mais de 800 km do caminho.



Para saber mais sobre o Caminho de Santiago e aprender sobre a forma de organização do turismo em pequenas redes de servidores e distribuidores de serviços, acesse o site www.caminhodesantiago.com.br

Acesso realizado em: 20 nov. 2008.

O “passaporte” para fazer o caminho é a Credencial do Peregrino, que é gratuita e pode ser obtida em escritórios de turismo, em estabelecimentos comerciais credenciados ou nos países de origem do peregrino. A credencial já foi mais importante no passado, hoje é mais um símbolo, uma confirmação da peregrinação. No caminho, é necessário obter os carimbos dos estabelecimentos onde se para: albergues, pousadas, *campings*, restaurantes, igrejas, museus, escritórios de turismo, pequenas vendas etc. São lugares que formam uma **rede de serviços e produtos**, o que potencializa a qualidade da peregrinação, fazendo com que a cada ano aumente o número de peregrinos. É possível fazer o caminho de bicicleta, a pé, a cavalo ou de carro.

Ao longo do caminho são comercializados produtos e serviços para o peregrino: café da manhã do peregrino, menu do peregrino, cajado, chapéu, concha de viera (o símbolo do peregrino), botas, guias, doces locais, vinhos etc. É, sem dúvida, um grande roteiro integrado de turismo. Cada província espanhola tem seu organismo oficial de administração de sua parte do caminho e as várias províncias desenvolvem ações conjuntas de preservação, valorização e divulgação do caminho. Não é à toa que, em 2007, as estatísticas apontam que 100 mil pessoas obtiveram sua Compostela, o documento que atesta que o peregrino percorreu no mínimo 100 km do caminho.

Quais as palavras-chave do Caminho de Santiago? **Sensibilização, Mobilização e Articulação.** Sensibilização porque todos sabem da importância de se valorizar o Caminho; Mobilização porque todos se importam e agem com o mesmo propósito; Articulação porque todos estão envolvidos: empresários, igrejas, poder público e associações por uma extensão de mais de 800 km.

Você pode saber mais sobre Sensibilização, Mobilização e Formação de Redes, consultando os Livros 1 e 2 do Curso de Regionalização do Turismo, que estão disponíveis no AVEA.



No Brasil, também existem rotas integradas de turismo espelhadas no Caminho de Santiago. Um exemplo criado há seis anos é o Caminho do Sol, que vai de Santana de Parnaíba a Águas de São Pedro, em São Paulo, em um total de 214 km percorridos, em média, em 11 dias. Esse é um exemplo de iniciativa popular, não foi necessário um órgão do governo ou uma associação de classe solicitar e patrocinar a criação do caminho, pois surgiu do interesse de um cidadão em particular.

Para saber mais sobre essa jornada, acesse: www.caminhodosol.org.

Acesso realizado em: 13 mai. 2009.



Caso de sucesso: Floresta Nacional do Tapajós: turismo de base comunitária e sustentabilidade¹

A Amazônia merece estudos intensos sobre as atividades produtivas que nela são desenvolvidas e a relação dessas atividades com a atividade turística. O extrativismo vegetal, a pesca e a pequena agricultura de subsistência são entendidos como atividades tradicionais, e são desenvolvidos há muito tempo. Entretanto, as novas atividades são conflitantes com esses modelos tradicionais e aparecem como altamente impactantes, como a construção de hidrelétricas para geração de energia, a pecuária, a mineração e a agricultura, principalmente de soja. O turismo, apesar de seus impactos, possui a característica de poder ser adaptado às atividades mais tradicionais e aos sistemas agroflorestais pensados para áreas protegidas.

¹ Texto desenvolvido exclusivamente para este livro por Silvio Lima Figueiredo - Professor/Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – NAEA/UFPA.

Dentro dessa perspectiva, é possível apontar algumas experiências em que o turismo é desenvolvido dentro dos padrões e limites da região e de seus habitantes, como o Município de Silves (AM) e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá (AM). A Floresta Nacional do Tapajós (Flona Tapajós), uma unidade de conservação de uso sustentável localizada no Estado do Pará, foi criada em 1974 com uma área de cerca de 600.000 ha, às margens do rio Tapajós e próxima à cidade de Santarém. Nela são desenvolvidas ações de manejo florestal para produção de madeira industrial, recursos florestais não madeireiros, como o couro vegetal, produção de artesanato, e ecoturismo, organizado e operado pelas comunidades onde a Flona se localiza (ao todo 28 comunidades). As comunidades de Maguari, Jamaraquá, Tauari, Pini, Prainha, Paraíso e Itapuama desenvolvem o ecoturismo associado com outras atividades.

A Flona é uma Unidade de Conservação (UC) nacional e possui uma série de características desse tipo de sistema. O conselho consultivo da unidade demonstra-se atuante, inclusive na definição do desenvolvimento do ecoturismo, orientando e acompanhando programas, projetos e atividade, harmonizando e compatibilizando suas ações. Além disso, as comunidades da UC possuem o controle da visita dos turistas, quer seja por agências de turismo de Santarém, ou por agendamentos com a própria comunidade. Em Jamaraquá, por exemplo, os comunitários produzem couro vegetal e artesanato de sementes que vendem no próprio local, aos turistas. É possível, da mesma forma, agendar refeições em algumas casas da comunidade, basicamente à base de peixe, e realizar visitas monitoradas pelos moradores, que participaram de curso de formação de monitoramento e condução de grupos. Há um sistema de rodízio entre os moradores que conduzem os grupos de turistas. Das taxas cobradas na visita, 50% vai para a associação de moradores, e o restante é dividido entre os realizadores das atividades. As comunidades possuem placas de identificação, folheto com as principais atrações e trilhas de interpretação, e placas indicativas dessas trilhas. Em Prainha, é possível acompanhar a produção de artesanato em madeira, bancos e brinquedos, criados a partir de troncos das árvores caídas. Assim, as comunidades conseguem fazer que os benefícios do turismo possam atingir os próprios moradores e contribuir para o manejo sustentável e comunitário dos recursos da floresta Amazônica, além de efetivamente realizar o complexo turismo de base comunitária.

Acesse o nosso AVEA e participe do Fórum de Conteúdo 11, em que será debatido o papel da mobilização, da sensibilização e da sustentabilidade para o desenvolvimento do Turismo. Participe! Aguardaremos pela sua colaboração.



6.2 Governança local²

A administração pública é a grande responsável pelo direcionamento e desenvolvimento do turismo em âmbito local. Porém, ela não pode atuar sozinha. Deve estimular a participação das associações de classe, das ONGs, das OSCIPs, dos empresários locais, das instituições de ensino, dos movimentos sociais e da população de uma forma geral. Somente por meio de uma ação coordenada com os inúmeros interessados e gestores será possível alcançar as metas estabelecidas.

Para desenvolver o turismo em âmbito local, os primeiros a ser consultados devem ser os moradores do destino (ainda mais se estivermos falando de pequenas comunidades). São eles que devem decidir se querem ou não o turismo em sua cidade. Para isso, os pontos positivos e negativos do turismo devem ser apresentados aos moradores por pessoas com conhecimento no assunto, sem fantasiar ou superestimar um aspecto ou outro, de acordo com interesses individuais ou de grupos isolados. Deve ser uma decisão colegiada.

A partir do momento que se decide então que o turismo será um vetor de desenvolvimento local, algumas ações devem ser empreendidas, pois se sabe que o turismo não se desenvolve assim, sem “mais nem menos”.

Veja o caso “As Malas do Senhor O. R.”, em que foi preciso esforço e investimento para que chegasse o primeiro turista.

As malas do Senhor O. R.

Um antigo filme belga, com esse título, contava a comoção de um pitoresco povoado de pescadores com a chegada de uma mala, que por seu luxo, deveria pertencer a uma pessoa importante. Como não existia hotel nem hospedaria no povoado, o taberneiro prepara o melhor quarto de sua casa e pinta o local. A febre se apodera de todos: as fachadas



² Fundamentado em: BRASIL, Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3 – Institucionalização da instância de governança regional. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

são reformadas, as ruas são varridas, as algas são retiradas das praias, e o jardim da pequena praça, semiabandonado, é cuidado. Alguém prepara seu barco, pois pode ser que o Senhor O.R. e sua família gostem de pesca litorânea ou de remo. Frente à demora do viajante, é iniciada a construção de um pequeno albergue e de um restaurante. A iluminação pública é melhorada, investe-se em rede de esgoto e no serviço de água corrente. O povoado, sem perder sua originalidade, assume uma vida mais ativa e um dia chega um turista, logo outro e outro. (Fonte: FUSTER, 1971, p. 14.)

Mas como organizar e gerenciar o desenvolvimento do turismo com tantos atores envolvidos? A maneira indicada é a partir do estabelecimento das instâncias de governança regional, que são as organizações formadas pelo poder público, instituições de ensino, envolvidos com o turismo, empresários, organizações variadas etc. Serão essas instâncias as responsáveis pela organização e gestão do turismo em sua área de abrangência. Essa instância pode ser uma associação, um fórum, um conselho, uma OSCIP, um comitê ou um consórcio.

A forma de gestão por meio da institucionalização da instância regional propicia com que se alcance o objetivo da descentralização da administração do turismo e da participação comunitária, pois o poder de decisão passa para a mão da sociedade organizada e seus representantes.

De acordo com o Programa de Regionalização do Turismo, é necessário que cada região turística tenha a sua instância de governança institucionalizada, pois ela será a responsável por ações de coordenação, gestão, acompanhamento, análise, avaliação que não podem avançar sem ela. Após a sensibilização, mobilização, capacitação e articulação dos grupos locais, é na instância regional que o tema turismo será tratado. Assim, os grupos locais serão os responsáveis pelos seus pontos positivos e negativos e pelo estabelecimento e encaminhamento de todas as ações locais e regionais de turismo.

O que se pretende não é a simples criação de novos órgãos que vão burocratizar a gestão nem ‘apagar’ o trabalho já desenvolvido em turismo nas localidades. Em lugares em que já existem instâncias constituídas e atuantes, sugere-se que elas sejam fortalecidas e ampliadas, de forma que estejam aptas a assumir o papel de gestoras do Programa de Regionalização de Turismo em sua área de abrangência. Observa-se que no nível da coordenação regional é que se encontram as Instâncias de Governança, que deverão existir em cada uma das 200 regiões turísticas do país.

Para saber mais a respeito do tema Governança, consulte o Livro 2 do Curso de Regionalização do Turismo, que está disponível no AVEA.



Durante muito tempo, no Brasil, a forma de gestão do turismo sofreu com a descontinuidade das políticas propostas, resultado das decisões de prefeitos ou governadores descomprometidas com o desenvolvimento do setor. Ou seja, partia-se do ‘zero’, como se nada tivesse sido feito até então. Com instituição das instâncias de Governança Regionais cria-se um instrumento para reduzir a descontinuidade que caracterizou as políticas públicas para o turismo.

De acordo com as condições descritas, percebe-se que não é um trabalho fácil desenvolver o turismo nos moldes indicados pelo MTur. Neste sentido, foram criados os “Cadernos de Turismo”, para servirem como documentos técnicos-orientadores com a metodologia detalhada para a implementação do Programa de Regionalização.

É interessante evidenciar que são treze cadernos, disponíveis na forma digital gratuitamente no site www.turismo.gov.br. Esses cadernos foram transformados em cinco Livros, ou seja, o material impresso do Curso de Regionalização do Turismo para a modalidade Ensino a Distância, que ocorreu em agosto de 2008, e que você já conhece, pois estão disponíveis na Biblioteca Virtual do Curso.

6.2.1 Formas de Instância de Governança Regional

É importante entender que o processo de formação dessas instâncias regionais está inserido em um processo maior, que deve garantir a continuidade da construção de ferramentas que permitam planejamento, implantação e monitoramento das diversas políticas públicas para a área. Com elas busca-se formar, constantemente, atores políticos locais que são os verdadeiros responsáveis pela gestão do turismo. A formação de equipes capacitadas e compromissadas deverá garantir um melhor aproveitamento do potencial, latente ou já instalado, e dos recursos turísticos de uma cidade ou região.

Não existe apenas um modelo de institucionalização da Instância de Governança Regional. Ela pode variar de acordo com as características de cada região. Neste sentido, o MTur indica que a estrutura jurídica da instância pode assumir uma das seguintes formas: Associação, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Conselho, Fórum, Comitê e Consórcio Intermunicipal.



Associação

Esse é o modelo mais básico que existe juridicamente de uma união de pessoas que pretendem alcançar objetivos comuns. Pelo **associativismo**, é possível encontrar as melhores soluções para os problemas ou dificuldades comuns. As principais características, ou princípios, das associações são: a sua adesão é livre; são de caráter privado; geridas de forma democráticas por seus sócios; duas ou mais pessoas reunidas podem constituí-la; os sócios têm participação econômica em sua constituição; são independentes; sua finalidade pode ser modificada por seus sócios; proporcionam educação e informação aos sócios; devem trabalhar pelo desenvolvimento sustentável de suas regiões. Seu marco legal encontra-se no Código Civil Brasileiro, Capítulo II, Artigos 53 a 61.



Você pode consultar o seguinte endereço eletrônico para conhecer o Código Civil na íntegra: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm

Acesso realizado em: 12 mai. 2009.

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPI)

OSCIPI é uma denominação dada à ONG a partir da Lei 9.790 de 23 de março de 1999. Não possui fins lucrativos, são pessoas jurídicas de direito privado e deve possuir no mínimo uma das seguintes finalidades:



I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Fonte: Lei 9.790 de 23 de março de 1999.

Caso seja instituída oficialmente, ou seja, qualificada junto ao Ministério da Justiça, a OSCIP pode obter auxílio do Governo Federal e estabelecer convênios. É importante lembrar que sua adesão é voluntária por todos aqueles que têm espírito de parceria e solidariedade.

Acesse o site do Ministério da Justiça para saber como criar e registrar uma OSCIP: www.mj.gov.br

Acesso realizado em: 12 mai. 2009.



Organização Não Governamental (ONG) não existe no Direito Brasileiro. A sigla ONG abrange organizações, associações, cooperativas, institutos, fundações, todas do **Terceiro Setor**, e geralmente, tem por finalidade um objetivo maior que o lucro financeiro como, por exemplo, a defesa da vida, do meio ambiente, dos direitos humanos. OSCIP e ONG são siglas e não tipo de organização. Uma ONG, caso se enquadre nos termos da Lei 9.790 de 23 de março de 1999, pode tornar-se uma OSCIP, caso não queira, pode continuar como ONG, pois essa lei não é obrigatória, mas sim opcional.

Conselho

O Conselho não possui uma lei específica, mas é regido por seu estatuto (que é construído por seus membros). Por meio do Conselho é possível



promover a descentralização administrativa, a ampliação da participação dos diversos atores sociais envolvidos em uma determinada situação ou tema, ou exercício da democracia e o desenvolvimento do sentido de comprometimento das pessoas com uma causa definida.

Fonte: BRASIL, Ministério do Turismo. **Institucionalização da instância de governança regional**, 2007, p.37.

O Conselho deve ser formado pelos principais representantes, ou atores-chave da região turística, que simpatizam e se envolvem com o turismo. Pode ter papel consultivo ou deliberativo. Existem vários tipos de conselhos: meio ambiente, infância e adolescência, educação, saúde, cultura, idoso, mulher, indígena etc. Em alguns lugares já existe o Conselho de Turismo. Neste caso, este deve ser preservado e aperfeiçoado, caso seja necessário, para que possa assumir com eficiência o papel de Instância de Governança Local.

Fórum

O Fórum é uma instância de debate sobre um determinado assunto. Deve ser um espaço democrático no qual as pessoas possam expressar suas opiniões a fim de contribuir para que sejam alcançados os objetivos comuns. Deve ser o espaço de diálogo sem burocracias, dinâmico, coletivo, articulado e organizado, para que as decisões coletivas sejam colocadas em prática de forma rápida.

O Fórum é constituído por membros eleitos que assumem posições de coordenador, secretários, diretor de comissões etc. As reuniões devem ser registradas em atas para que não se perca a historicidade do que foi discutido e não se perca tempo rediscutindo velhos temas sem necessidade.

Por sua forma de constituição, o MTur sugere que o Fórum seja integrado com outras Instâncias de Governança, tais como uma associação ou um conselho.

Comitê

“Comitê é uma comissão formada por membros de uma determinada sociedade, que buscam atuar como interlocutores ativos com outras instâncias, com vistas ao debate e à tomada de decisão, de forma democrática. Os Comitês podem ser criados espontaneamente, como consequência de um anseio popular, ou de modo induzido.” (Fonte: BRASIL, Ministério do Turismo. **Institucionalização da instância de governança regional**, 2007, p. 37).

Consórcio Intermunicipal

O Consórcio Intermunicipal de Turismo no Brasil não é tão comum quanto as Associações, os Conselhos e os Fóruns. O Consórcio é indicado, pois, pelo estilo da formação política dos Municípios brasileiros. Muitas vezes um Município não pode resolver um problema sozinho (os rios, florestas, cavernas, e o fluxo de turistas não respeitam os limites políticos entre Municípios) e torna-se uma união com outras esferas da administração pública, com Municípios fronteiriços do mesmo Estado ou do Estado vizinho. O Consórcio Público é regido pela Lei 11.107, de 6 de abril de 2006.

6.3 Marco Legal³

Como visto anteriormente, em âmbito Federal, o turismo aparece em uma Constituição Federal, pela primeira vez, em 1988. A previsão legal está no capítulo “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”, pois primeiro a atividade é definida pela Federação como uma importante aliada para o desenvolvimento da atividade econômica, gerando divisas e lucros ao país. Este dispositivo legal traz o **princípio do desenvolvimento do turismo**. O Artigo 180 da Constituição Federal diz: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”.

Ao analisar as palavras “promover” e “incentivar”, percebe-se que as ações dos entes conexos ao turismo refletem e têm seus fundamentos alicerçados na significação de um artigo da Constituição Federal que abre um leque de oportunidades e possibilidades acerca do incentivo e da promoção, ou seja, do desenvolvimento da atividade e de seu crescimento e desmembramento.

A lei máxima do país prevê a ampla proteção estabelecendo normas gerais que são especificadas em cada realidade na esfera estadual e ainda antecipa a autonomia dos Estados para criar leis neste sentido. Cria nesse dispositivo o princípio da proteção ao patrimônio turístico e o da responsabilidade por danos aos bens e direitos de valor turístico. À esfera municipal não compete legislar sobre a atividade do turismo, papel que cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

³ Texto desenvolvido exclusivamente para este livro por Tatiana Lima Sarmiento Panosso (Advogada e Especialista em Turismo e Meio Ambiente). A autora se fundamentou na legislação turística exposta em www.turismo.gov.br.

Em âmbito estadual, diante da autonomia constitucional definida, limitada e assegurada, os Estados se auto-organizam, autogovernam, autoadministram e auto-legislam sob o enfoque infraconstitucional (leis inferiores à Constituição Federal). Nesse contexto, o turismo se apresenta em leis que regulamentam as atividades turísticas. O Poder Executivo expede então leis, decretos e resoluções, entre outros, que organizam o fenômeno e o legisla, tratando das leis comuns, das agências de turismo, dos profissionais, dos meios de hospedagem, dos transportes, das organizadoras de eventos etc.

É interessante saber que os atos normativos são preceitos de direito transformados em lei; em disposição legal.

Um projeto de ato normativo tem três partes básicas em sua estrutura:

- A parte preliminar, com a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;
- A parte normativa, com as normas que regulam o objeto definido na parte preliminar;
- A parte final, com as disposições sobre medidas necessárias à implementação das normas constantes da parte normativa, as disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

O ato de legislar é papel fundamental do Estado no desenvolvimento do turismo. Os empreendimentos no setor dependerão das leis turísticas do país. Um Estado com legislação confusa ou extremamente ultrapassada não atrairá investidores.

É importante lembrar que até 2003 a Embratur tinha elevado papel no turismo interno e externo, assim a grande maioria dos decretos e regulamentações passava por ela. Isso veio a mudar com a Lei nº 10.683, de 28/05/2003 e com o Decreto nº 4.898, de 26 de novembro de 2003, que criou o MTur e alterou as atribuições da Embratur.

A seguir, destacam-se algumas leis fundamentais relacionadas à atividade turística no Brasil que estão em vigência⁴.

4 Baseado nas leis relacionadas em www.turismo.gov.br.



Lei nº 6.505/77, de 13 de dezembro de 1977

Dispõe sobre atividades e serviços turísticos, estabelecendo condições para o seu funcionamento e fiscalização, alterando a redação do artigo 18, do Decreto Lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975.

Lei nº 8.181/91, de 28 de março de 1991

O Presidente da República dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo - Embratur que passa a chamar-se Instituto Brasileiro de Turismo, com a mesma sigla e altera sua finalidade. **Importante:** Esse item foi revogado pela Lei nº 10.683, de 28/05/2003.

Decreto nº 448/92, de 14 de fevereiro de 1992

Cria e regulamenta a Política Nacional de Turismo. Dá a finalidade, o objetivo, as diretrizes para o planejamento, além de dizer qual é o papel do poder público e o da iniciativa privada.

Deliberação Normativa nº 390/98, de 28 de maio de 1998

A Embratur decide que os projetos de empreendimentos turísticos, encaminhados a ela para fins de financiamento ou incentivo por parte do Estado, através de recursos do FUNGETUR, somente serão autorizados quando acompanhados de parecer técnico emitido por profissional egresso de cursos superiores de Bacharel em Turismo.

Deliberação Normativa nº 419/01, de 15 de março de 2001

A Diretoria da Embratur cria o Programa Nacional de Infraestrutura Turística - PROINTUR, estabelecendo objetivos, diretrizes e procedimentos gerais para operacionalização do Programa.

Deliberação Normativa nº 430/02, de 31 de julho de 2002

A Embratur cria o Comitê Gestor do Programa Polos de Ecoturismo do Brasil que leva em consideração o Programa Polos de Ecoturismo do Brasil criado pela Embratur e pelo Instituto de Ecoturismo do Brasil – IEB e a necessidade de se definir uma política de gestão para a implementação desse tipo de polo, dentro de critérios de sustentabilidade além da necessidade de estabelecer parcerias entre o setor público, o setor privado e as organizações não governamentais envolvidas no segmento do ecoturismo.



Medida Provisória nº 103, de 01/01/2003, posteriormente transformada na Lei nº 10.683, de 28/05/2003

Em seu artigo 30, inciso X, cria o Ministério do Turismo e o Artigo 27, inciso XXIII, aborda suas áreas de competência. O artigo 33, inciso IX, transfere o Conselho Nacional de Turismo do Ministério do Esporte e Turismo para o Ministério do Turismo e o artigo 35 cria o cargo de Ministro de Estado do Turismo. Em 27/03/2003 o Decreto nº 4.653 aprovou a estrutura do MTur.

Decreto nº 4.898, de 26 de novembro de 2003

Transfere competências da Embratur para o Ministério do Turismo. Com fulcro no artigo 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição e artigos 27, inciso XXIII, alínea “f”, e 50 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, decreta que as competências da Embratur relativas ao cadastramento de empresas, à classificação de empreendimentos dedicados às atividades turísticas e ao exercício da função fiscalizadora, estabelecidas no art. 3º, inciso X, da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, assim como os direitos, as obrigações e os acervos técnico e patrimonial utilizados no desempenho das atividades referidas serão de competência no MTur, ficando a cargo da instituição apoio logístico necessário à execução das atividades transferidas para o Ministério do Turismo.

Decreto nº 5.203, de 03 de setembro de 2004

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Turismo.

Decreto nº 5.406 de 30 de março de 2005

O objetivo desta norma é cadastrar, obrigatoriamente, para fins de fiscalização das sociedades empresariais, das sociedades simples e dos empresários individuais que prestam serviços turísticos remunerados, e dá outras providências. Tem por objetivo a identificação dos prestadores de serviços turísticos, com vista ao reconhecimento de suas atividades, empreendimentos, equipamentos e serviços, bem como do perfil de atuação, qualidade e padrões dos serviços por eles oferecidos.

Lei Geral do Turismo

Em 17 de setembro de 2008, após cinco anos de trâmites, foi sancionada a Lei nº 11.771 ou Lei Geral do Turismo, que teve seu primeiro formato encaminhado pelo trade turístico em 2003. A lei aborda a política nacio-

nal de turismo, define atuações dos entes federativos além de prever o desenvolvimento da atividade turística.

Esta lei estabelece normas para a Política Nacional de Turismo; define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplina a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos. O principal objetivo desta lei é de orientar as ações acerca da Política Nacional de Turismo, definindo e prevendo as funções de cada ente do poder público.

Caso em destaque - Crise aérea 2006-2008

A relação dos prestadores de serviços com os turistas é protegida pelo Código de Defesa do Consumidor. Seu artigo 2º define ‘consumidor’ como “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”. Diante desse conceito, decisões judiciais são executadas na intenção de proteger aquele que é prejudicado.

Veja o exemplo da aplicação da lei através de um órgão próprio de defesa do consumidor.

Julho de 2007

Procon-SP multa empresa aérea por falta de informação e assistência ao consumidor.

A Fundação Procon-SP aplicou multa de mais de R\$ 600 mil a uma empresa* aérea brasileira, por omissão em relação ao direito à informação e à garantia de assistência adequada ao consumidor. Todos os prazos legais para defesa foram respeitados e não cabe mais recurso administrativo.

A decisão foi publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo em julho de 2007. A aplicação da sanção administrativa é decorrente de auto de infração lavrado em novembro de 2006 por fiscais do Procon-SP e leva em conta os transtornos causados aos consumidores que se encontravam nos aeroportos do país entre outubro e novembro de 2006.

Apesar de existirem normas que regulam o setor aéreo, a aplicação do Código de Defesa do Consumidor - CDC é obrigatória sempre que o serviço prestado se destinar a consumidores. Nesse sentido, diversos pas-



sageiros que foram submetidos a um regime de espera excessiva para embarcar e que tiveram seus voos cancelados, tinham o direito ao acesso à informação (artigo 6º, III, e 31º do CDC); o que não ocorreu, conforme análise de reclamações dos consumidores e de constatações de operações de rotina realizadas pelo Procon-SP e anexadas ao processo”.

*O nome da empresa e dos envolvidos foram preservados.

Depois de ver o quanto é importante o envolvimento de todas as instâncias de governança para que haja o desenvolvimento do turismo, você entrará em contato com a legislação direcionada à gestão do turismo.

Anotações



Anotações



Anotações





Capítulo 7



Instrumentos e Ferramentas de Gestão para o Desenvolvimento do Turismo

A boa e regular gestão das contas públicas favorece a otimização dos recursos disponíveis e a regularidade plena perante aos órgãos de controle, em especial, ao Tribunal de Contas da União. O ensino de convênios frequentemente se limita a fundamentação jurídico-doutrinária que, nem sempre, favorecem a compreensão do dia-a-dia das repartições públicas.

Este Capítulo enfoca aspectos teóricos e práticos da rotina administrativa dos Convênios Federais – Formalização do Projeto, Celebração, Execução e Prestação de Contas, abordando, de forma preliminar, aspectos orçamentários e financeiros, sendo estes necessários para compreensão de todo o processo no âmbito da União Federal.

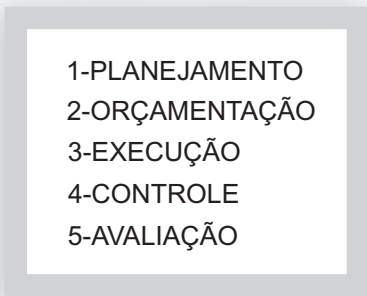
Com este material busca-se capacitar gestores de todas as esferas governamentais para executar as transferências voluntárias da União, de forma crítico-reflexiva, dentro dos balizadores da legalidade e daqueles de natureza prática emanados dos órgãos sistêmicos da Administração Pública Federal e dos órgãos fiscalizadores da despesa pública.

Ao longo deste trabalho, procuramos retratar a realidade prática dos gestores de recursos públicos, estimulando a resolução de questões vividas em seu cotidiano.

Cabe ressaltar que o assunto aqui tratado está sujeito a rápidas desatualizações, diante de cada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anual, de decisões judiciais, de entendimentos de Tribunais e Conselhos de Contas, da Controladoria Geral da União etc.; além de seus organizadores não pretenderem substituir as orientações jurídicas que porventura se ofereçam às situações-limite do cotidiano das repartições e órgãos a que pertençam os usuários do presente material.

7.1 Processo integrado da alocação de recursos da Gestão Pública

A gestão pública é emanada de um processo integrado de alocação de recursos, processo esse que abrange cinco atividades interligadas e retroalimentadas continuamente:

- 
- 1-PLANEJAMENTO
 - 2-ORÇAMENTAÇÃO
 - 3-EXECUÇÃO
 - 4-CONTROLE
 - 5-AVALIAÇÃO

7.1.1 Planejamento

Planejar consiste em determinar os objetivos a alcançar e as ações a serem realizadas em determinado período, compatibilizando-as com os meios disponíveis para sua execução. O Planejamento é a elaboração, por etapas, com bases técnicas, de planos e programas com objetivos definidos. Os programas são os instrumentos de organização da ação governamental, destinados à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurados por metas estabelecidas no **Plano Plurianual (PPA)**, instituído por Lei.

7.1.2 Orçamentação

O orçamento é o instrumento que contém as ações governamentais, dispostas em metas físicas e financeiras, a serem realizadas em determinado período, bem como os meios necessários à viabilização dessas ações. Na esfera governamental, o Orçamento é instituído por Lei para um período de um ano.

7.1.3 Execução

A execução deve obedecer a normas gerais e específicas e ainda a procedimentos técnicos, quanto ao seu cumprimento. Consiste na etapa em que ocorre a materialização das ações de governo, ou seja, é a etapa em que os atos e fatos são praticados na administração pública para implementação

da ação governamental. Nela ocorre o processo de operacionalização objetiva e concreta de uma política pública.

7.1.4. Controle

É o processo de monitoramento, acompanhamento e supervisão, visando ao efetivo desempenho de uma política pública. Realiza-se por meio da verificação da execução física e financeira das ações, inicialmente planejadas, verificando, ainda, a probidade nos procedimentos orçamentários e financeiros.

7.1.5 Avaliação

Avaliação é a análise dos resultados da execução das ações de governo, com a mensuração de indicadores relacionados à eficiência, eficácia e efetividade das ações.

No Poder Executivo Federal, a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, organiza e disciplina essas atividades em quatro sistemas: Sistemas de Planejamento e de Orçamento, o Sistema de Administração Financeira, o Sistema de Contabilidade e o Sistema de Controle Interno.

7.2 Orçamento Público

7.2.1 Conceito

Elaborado pelo Poder Executivo e autorizado pelo Poder Legislativo, o orçamento público consiste na previsão de arrecadação de receitas e na fixação (autorização) de despesas, destinadas ao funcionamento dos serviços públicos, à adoção da política econômica e a outras atividades desempenhadas pelo Estado, para um certo período e de forma detalhada.

Sob o aspecto jurídico, é uma lei em sentido formal. Entretanto há outras nuances não jurídicas, talvez até mais relevantes, no que diz respeito ao impacto social imediato, implicações econômicas e políticas, por exemplo. Em face dessa realidade, vários autores conceituaram orçamento, cada um com sua visão. Olhando para o orçamento público brasileiro, podemos conceituá-lo como um instrumento de gestão governamental contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos físicos e financeiros, para determinado período, os programas de trabalho do governo, cujo ritmo de execução deve ser ajustado ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar sua contínua liberação.

7.2.2 Evolução do orçamento público

Em seu processo contínuo de aprimoramento, o orçamento brasileiro experimentou três fases: Orçamento Tradicional, Orçamento de Desempenho e Orçamento-Programa. Destacamos, no quadro a seguir, as principais características de cada uma delas.

Tipo de Orçamento	Características	Fragilidades
Orçamento Clássico ou Tradicional	- Utilização da linguagem contábil. - Classificações suficientes apenas para instrumentalizar o controle das despesas por objeto, ou item de despesa, e por unidades administrativas, isto é, os órgãos responsáveis pelos gastos.	- Não contempla um programa de trabalho e um conjunto de objetivos a atingir. - Orçamentação baseada no que foi gasto no exercício anterior, e não em função do que se pretende realizar.
Orçamento de Desempenho	- Não é mais apenas um documento de previsão de receita e autorização de despesas, pois já contempla os objetivos a atingir. - Busca saber o que o governo fez e não o que o governo comprou, ou seja, a ênfase passou a ser nos resultados, e não apenas na execução legal do orçamento.	- Embora ligado aos objetivos, falta a vinculação ao sistema de planejamento.
Orçamento-Programa	- Plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a serem realizadas e pela identificação dos recursos necessários à sua execução. Surge com o objetivo de sanar a lacuna entre o planejamento e o orçamento.	- Pluralidade de instituições executando o mesmo programa, sujeitando-se a duplicidade de atividades; - Alta influência do Orçamento Tradicional, utilizando-se de série histórica para definição da distribuição de recursos.

As principais diferenças entre o Orçamento Tradicional e o Orçamento-Programa estão expostas no quadro a seguir.

ORÇAMENTO TRADICIONAL	ORÇAMENTO-PROGRAMA
O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	O Orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.
A alocação de recursos visa a aquisição de meios.	A alocação de recursos visa a consecução de objetivos e metas
As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais.	As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
Na elaboração do Orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	Na elaboração do Orçamento são considerados todos os custos dos programas.
A estrutura do Orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão.	A estrutura do Orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
Principais critérios de classificação: unidades administrativas e elementos de despesa.	Principal critério de classificação: funcional-programático.
Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como, dos resultados.	Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do Orçamento.	O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: Giacomoni (2001, pág. 157).

7.2.3 Instrumentos alocativos

A Constituição de 1988 trouxe inovações significativas na sistemática de elaboração e de apreciação dos instrumentos que compõem o chamado “modelo orçamentário”. O principal arcabouço legal do processo de pla-

nejamento e de orçamento está inscrito nos artigos 165 a 169 da Constituição. Esse processo centraliza-se em três documentos formais, devidamente hierarquizados:

- Lei do Plano Plurianual – PPA;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e
- Lei Orçamentária Anual – LOA.

Houve uma atenção especial dos constituintes em implementar e valorizar os processos de planejamento, ao determinar que “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (art. 165, § 4º da CF). Ainda pelo parágrafo 1º do art. 167 está expresso que

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Os instrumentos alocativos (PPA, LDO e LOA) são projetos de iniciativa do Poder Executivo e têm as seguintes características:

Lei do Plano Plurianual – PPA	É editada a cada quatro anos com vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, conforme determina o art. 35, § 2º, inciso I do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; Tem por objetivo estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; Apresenta, além do valor das despesas de capital (construção de escolas, hospitais, estradas etc.), as metas físicas por tipo de programa e ação, lista as despesas de duração continuada e condiciona toda a programação do orçamento ao planejamento de longo prazo; O projeto deve ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial e deve ser devolvido para sanção até 22 de dezembro.
--------------------------------------	---

Lei de Diretrizes
Orçamentárias – LDO

É expedida anualmente, com validade apenas para um exercício;

De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da CF, a LDO:

compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;

orientará a elaboração da lei orçamentária anual;

disporá sobre as alterações na legislação tributária; e

estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Estabelece, de forma antecipada, as diretrizes, as prioridades de gastos, e as normas e parâmetros que devem orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte;

Autoriza a concessão de vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções, a alteração de estrutura de carreiras, a admissão ou contratação de pessoal pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, exceto as empresas estatais (art.169, §1º, inciso II da CF);

Teve sua importância aumentada com a Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101), que determinou a inclusão dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, e normas a respeito do equilíbrio entre receitas e despesas, da limitação de empenho, da reserva de contingência, dentre outras.

O projeto deve ser encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada ano, devendo ser devolvido para sanção até 17 de julho.

Lei Orçamentária Anual – LOA	É editada para cada exercício fiscal; Conforme o art. 165, § 5º, da Constituição, compreenderá três partes: Orçamento Fiscal – referente aos Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; Orçamento da Seguridade Social – abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculada, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público, destinado a segurar os direitos relativos a: • Saúde; • Previdência; • Assistência Social. Orçamento de Investimento das Estatais – abrange os investimentos das empresas em que a União direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto. Não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita; O projeto de lei orçamentária deve ser enviado ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano e devolvido para sanção até 22 de dezembro.
--	---

Pela análise conjunta desses três instrumentos, depreende-se que a concepção do processo de planejamento e orçamento confere ao PPA, à LDO e à LOA uma atuação integrada, que pode ser assim resumida: o PPA estabelece o planejamento de médio prazo, por meio dos programas e ações de governo, ao passo que a LOA fixa o planejamento de curto prazo, ou seja, materializa as ações e programas previstos no PPA, por meio de projetos, atividades e operações especiais para um determinado exercício financeiro.

À LDO, por sua vez, cabe o papel de estabelecer a ligação entre esses dois instrumentos, destacando do PPA os investimentos e gastos prioritários que deverão compor a LOA e definindo as regras e normas que orientarão a elaboração da lei orçamentária para o exercício seguinte.



Desde 2004, o PPA vem passando por revisões anuais. Essa revisão considera os gastos realizados no período anterior, orçamento do exercício em execução e a previsão de gastos incluída na proposta de Orçamento do ano subsequente, e serve de base para o Orçamento do ano que vem.

O processo de revisão anual do Plano, bem como de suas revisões específicas, está previsto na Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que instituiu o PPA 2004-2007. Nesse sentido, cabe ao Poder Executivo avaliar a oportunidade de propor alteração, exclusão ou inclusão de programas no PPA e fazê-lo, quando couber, por meio de projeto de lei de revisão anual, a ser encaminhado ao Congresso Nacional ou por meio de projeto de lei específico, sempre que necessário. Em caráter excepcional, pode ser feita a inclusão ou a exclusão de ações orçamentárias, bem como a alteração da meta física de projetos de grande vulto, por intermédio da lei orçamentária e de seus créditos adicionais durante o exercício financeiro.

O Poder Executivo também deve encaminhar ao Congresso Nacional, ainda conforme a Lei nº 10.933 de 2004, relatório de avaliação contendo as estimativas das metas físicas e dos valores financeiros, tanto das ações constantes do PPA e suas alterações, como das novas ações previstas, para os três exercícios subsequentes ao da proposta orçamentária enviada em 31 de agosto. As informações desse relatório devem permitir projetar indicadores e ações para os exercícios subsequentes e atualizar o cenário macroeconômico.

O Atual Plano Plurianual (PPA 2008 - 2011) foi instituído pela Lei nº 11.653/2008, com uma mensagem do Poder Executivo de “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”. A referida Lei (na mensagem enviada ao Congresso) elencou os objetivos principais do Governo Federal para o período, quais sejam:



- a. Promover a inclusão social e a redução das desigualdades;
- b. Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- c. Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- d. Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;

- e. Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional;
- f. Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional;
- g. Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
- h. Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;
- i. Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;
- j. Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização. Ainda, segundo a mensagem presidencial, o novo período de governo ratifica a estratégia de desenvolvimento do PPA 2004-2007 e

“reafirma o compromisso por um Brasil no qual: o crescimento econômico não esteja dissociado da distribuição de renda e do equilíbrio ambiental; a educação de crianças, jovens e adultos, a promoção da inclusão social e a redução da desigualdade estejam no topo das prioridades nacionais; a existência de infraestrutura adequada induza os investimentos dos entes subnacionais e do setor privado; o desenvolvimento da cultura, da comunicação e da ciência e tecnologia sejam vistos como instrumentos do desenvolvimento; a democracia seja aperfeiçoada e ampliada permanentemente; o combate ao preconceito e à discriminação não encontre trégua; brasileiros e brasileiras possam ter garantia de segurança e de respeito aos direitos humanos; a inserção soberana no mundo obtenha êxito, com respeito à independência dos povos e à defesa intransigente da paz”. (Mensagem presidencial que encaminhou a Lei do PPA 2008-2011).

Nesse contexto, o Ministério do Turismo foi previsto na Lei do PPA como responsável por programas governamentais que visam contribuir para a estratégia governamental proposta: Programa “1163 – Brasil: Destino Turístico Internacional, 1166 - Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão e 1001 - Gestão da Política de Turismo”. Oportunamente, trataremos desses três programas que compõem o orçamento do Ministério do Turismo. Eles contribuem para o alcance dos seguintes objetivos:



I - Objetivos do Governo:

- Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- Promover a inclusão social e a redução das desigualdades.

II - Objetivos Setoriais:

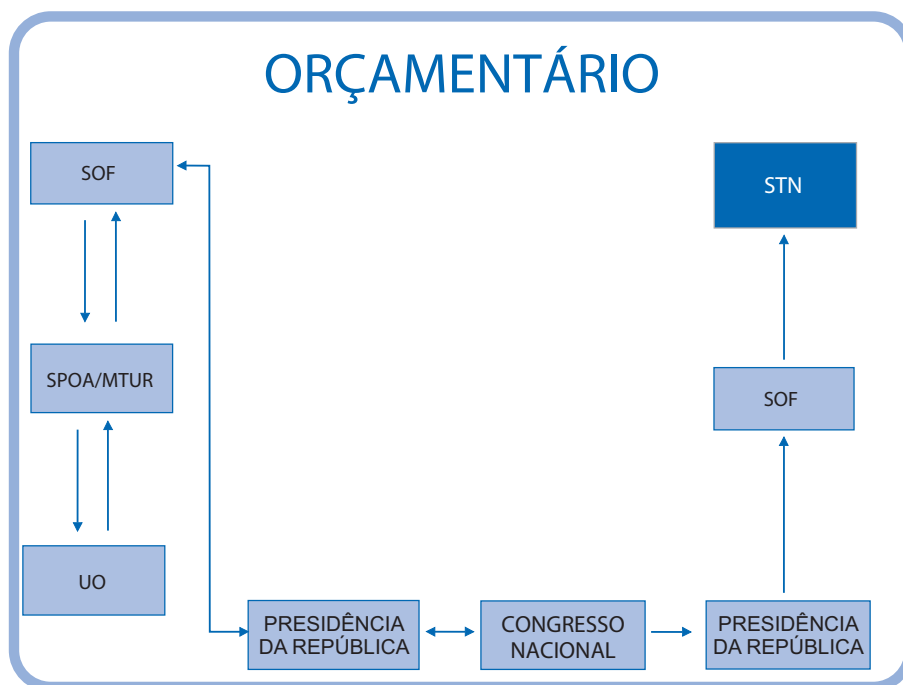
- Fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro no mercado internacional e atrair divisas para o país;
- Promover o turismo como um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros.

Com a introdução da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, novas responsabilidades foram introduzidas para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios, como obedecer a limites de gastos com pessoal e de endividamento, proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receita etc. A Lei introduziu a restrição orçamentária na legislação brasileira e criou a disciplina fiscal para os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

7.2.4 Ciclo orçamentário

Fluxo do processo de elaboração e aprovação da LOA

De forma simplificada, o ciclo orçamentário, ou o ciclo de elaboração da Lei Orçamentária Anual, obedece o seguinte fluxo:



As competências principais de cada ente que compõe o fluxo são resumidas abaixo:

Secretaria de Orçamento Federal (SOF)

Aprova instruções para a elaboração das propostas do Orçamento Anual, divulga parâmetros, limites e prazos para a elaboração das propostas orçamentárias setoriais.

Secretaria Executiva/Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SE/SPOA)

Orienta e coordena a elaboração das propostas das unidades orçamentárias. Fixa prazo para a entrega das propostas no âmbito de cada Ministério.

Unidades Gestoras/Unidades Orçamentárias (UO)

Elabora a proposta orçamentária e encaminha-a à SPOA do órgão.

Secretaria Executiva/Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SE/SPOA)

Analisa preliminarmente, faz correções, revisa e consolida as propostas parciais das unidades. Encaminha-as à Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP.

Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP)

Faz análises, cortes, correções, revisa e consolida as propostas parciais recebidas dos órgãos. Junta-as às estimativas do orçamento de Receita e forma a proposta orçamentária geral, a qual é encaminhada ao Presidente da República.

Presidência da República

Encaminha a proposta orçamentária ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do ano vigente.

Comissão Mista de Orçamento/Congresso Nacional

Recebe o projeto de lei e as emendas dos congressistas. Analisa, emite parecer, discute e vota. Elabora redação final do projeto de lei.

Congresso Nacional

Discute e vota o relatório final da Comissão Mista de Orçamento, bem como as emendas pendentes de decisão. Aprova a Lei Orçamentária. Devolve-a ao Presidente da República para sanção.

Presidente da República

Sanciona ou promulga a Lei Orçamentária. Determina a sua publicação no Diário Oficial da União.

Secretaria de Orçamento Federal (SOF)

Providencia a disponibilização da fita do orçamento para processamento no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, este sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

7.3 Despesa pública

7.3.1 Conceito

Define-se como Despesa Pública o conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. Nesse sentido, a despesa é parte do orçamento, ou seja, são as autorizações e classificações dos gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Em outras palavras, as despesas públicas formam o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio de diferentes setores da administração.

7.3.2 Classificação da despesa

As classificações orçamentárias permitem a visualização da despesa sob diferentes enfoques ou abordagens, conforme o ângulo que se pretende analisar. Cada uma delas possui uma função ou finalidade específica e um objetivo original que justificam sua criação e pode ser associada a uma questão básica que procura responder.

Resumidamente, temos as seguintes associações:

- a. Classificação Institucional – responde à indagação “quem” é o responsável pela programação?
- b. Classificação Funcional – responde à indagação “em que área” de ação governamental a despesa será realizada?
- c. Estrutura Programática – responde à indagação “para que” os recursos são alocados (finalidade)?
- d. Classificação por Natureza da Despesa – a despesa por natureza responde à indagação “o que” será adquirido e “qual” o efeito econômico da realização da despesa?

A aplicação adequada da estrutura programática e das classificações orçamentárias tem como resultado a configuração de um orçamento no qual estariam evidenciados separadamente:

- a. o que será implementado;
- b. para quê;

- c. qual o produto (finalidade, resultado esperado, serviços e bens a serem obtidos);
- d. quem na administração federal é responsável pela programação;
- e. quais os insumos utilizados ou adquiridos na implementação;
- f. em que área de ação governamental a despesa será realizada.

7.3.2.1 Classificação institucional

Sua finalidade principal é evidenciar os órgãos responsáveis pela execução da despesa. É um critério indispensável para a fixação de responsabilidades e os consequentes controles e avaliações.

Na prática orçamentária brasileira, utiliza-se um campo de cinco dígitos para identificar essa classificação. Os dois primeiros algarismos são reservados para identificar o órgão, ou seja, qualquer instituição que integra a estrutura administrativa dos três Poderes da União. Os três últimos identificam as unidades orçamentárias.

Entende-se por unidade orçamentária a repartição pública da administração direta ou indireta que o orçamento da União consigna, especificamente, dotações para execução de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição.

De acordo com os professores Teixeira Machado e Heraldo Reis, a unidade orçamentária se tornará o centro de:

- a. planejamento;
- b. elaboração orçamentária;
- c. execução orçamentária;
- d. controle interno; e
- e. custos.

A classificação institucional compreende os Órgãos Setoriais e suas respectivas Unidades Orçamentárias.

Um órgão ou uma unidade orçamentária da classificação institucional do orçamento pode, eventualmente, não corresponder a uma estrutura administrativa como, por exemplo, “Transferências a Estados, Distrito Fede-

ral e Municípios”, “Encargos Financeiros da União”, “Operações Oficiais de Crédito”, “Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal” e “Reserva de Contingência”.

Exemplo de Classificação Institucional:

54.101 – MINISTÉRIO DO TURISMO

54.201 – INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO

7.3.2.2 Classificação funcional

A classificação funcional, composta de um rol de funções e subfunções pré-fixadas, servirá como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental, nas três esferas: Federal, Estadual e Municipal. Trata-se de uma classificação independente dos programas, pois estes variam de acordo com a esfera de Governo.

Esta é a mais moderna das classificações orçamentárias. Sua finalidade básica é mostrar as realizações do governo, o resultado final de seu trabalho em prol da sociedade. Esse critério surgiu visando permitir o cumprimento das novas funções do Orçamento, em especial, a representação do programa de trabalho. O programa de trabalho é composto por:

- a. função;
- b. subfunção;
- c. programa;
- d. ação (Projeto, Atividade e Operação Especial);
- e. subtítulo (localizador do gasto).

Por ser de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos Municípios, dos Estados e da União, a classificação funcional permitirá a consolidação nacional dos gastos do setor público. Com esta finalidade, o rol de funções e subfunções, antes de ser oficializado pela Portaria n° 42, foi submetido à crítica das instituições setoriais diretamente relacionadas às áreas do governo, e também das entidades de pesquisa que se utilizam das informações sobre gastos públicos no cumprimento de suas missões institucionais.



Exemplo de classificação funcional mais estrutura programática:

23.695.1166.2B39.0001

FUNÇÃO: **23** – Comércio e Serviços

SUBFUNÇÃO: **695** – Turismo

PROGRAMA: **1166** – Turismo Social no Brasil: uma viagem de inclusão.

AÇÃO: **2B39** - Fomento a Projetos de Desenvolvimento Turístico Local e de Inclusão Social.

LOCALIZADOR DO GASTO: 0001 – NACIONAL

7.4 Função

A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao Setor Público.

A função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

No caso da função “Encargos Especiais”, os programas corresponderão a um código vazio, do tipo “0000”.

7.4.1 Subfunção

A subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do Setor Público. Na nova classificação, a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

A classificação funcional será efetuada por intermédio da relação da ação (projeto, atividade ou operação especial) com a subfunção e a função. A partir da ação, classifica-se a despesa de acordo com a especificidade de seu conteúdo e produto, em uma subfunção, independentemente de sua

relação institucional. Em seguida, será feita a associação com a função, associação esta voltada à área de atuação característica do órgão/ unidade em que as despesas estão sendo efetuadas.

Exemplo 1: uma atividade de pesquisa na Fiocruz do Ministério da Saúde deve ser classificada – de acordo com sua característica – na subfunção nº 571 “Desenvolvimento Científico” e na função nº 10 “Saúde”.

Exemplo 2: um projeto de treinamento de servidores no Ministério dos Transportes será classificado na subfunção nº 128 “Formação de Recursos Humanos” e na função nº 26 “Transportes”.

Exemplo 3: uma operação especial de financiamento da produção que contribui para um determinado programa proposto para o Ministério da Agricultura será classificada na subfunção nº 846 “Outros Encargos Especiais” e na função nº 20 “Agricultura”.

Desta forma, a função guarda forte relação com a classificação institucional, mas a subfunção, mesmo derivando da função, não tem relação com o órgão, e sim com a ação a ser implementada. Desta forma, as funções e subfunções são independentes, podendo ser combinadas.

7.4.2 Tipos de funções e subfunções de governo

A classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada.

A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo. Trata-se de classificação de aplicação comum e obrigatória, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

A classificação funcional é representada por cinco dígitos. Os dois primeiros referem-se à função e os três últimos dígitos representam a subfunção, que podem ser traduzidos como órgãos agregadores das diversas áreas de atuação do setor público, nas esferas legislativa, executiva e judiciária. Trata-se de uma classificação do tipo “Gênero” e “Espécie”.

Veja alguns exemplos de funções e subfunções:



FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
08 – Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente
10 – Saúde	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária
12 – Educação	361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional 364 – Ensino Superior 365 – Educação Infantil
20 – Agricultura	601 – Promoção da Produção Vegetal 602 – Promoção da Produção Animal 603 – Defesa Sanitária Vegetal 604 – Defesa Sanitária Animal 605 – Abastecimento
23 – Comércio e Serviços	691 – Promoção Comercial 692 – Comercialização 693 – Comércio Exterior 694 – Serviços Financeiros 695 – Turismo
26 – Transporte	781 – Transporte Aéreo 782 – Transporte Rodoviário 783 – Transporte Ferroviário 784 – Transporte Hidroviário

Fonte: Anexo à Portaria MP no 42, de 14 de abril de 1999, que atualiza a discriminação da despesa por funções, substituindo o Anexo V da Lei nº 4.320/64.

O fato de o Turismo estar qualificado como subfunção (espécie) não traz nenhum prejuízo para formação, consolidação, execução, controle e avaliação das políticas públicas afetas ao Ministério do Turismo.

7.5 Estrutura programática

Os programas deixaram de ter o caráter de classificador e cada nível de governo passou a ter a sua estrutura própria adequada à solução dos seus problemas e originada do processo de planejamento desenvolvido durante a formulação do Plano Plurianual – PPA.

Há convergência entre as estruturas do Plano Plurianual e do Orçamento Anual a partir do programa – “módulo” comum integrador do PPA com o Orçamento. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar-se uma outra forma de compatibilização. Obtém-se, desta forma, o programa como único módulo integrador, e os projetos e as atividades como instrumentos de operacionalização dos programas.

Cada programa deverá conter, no mínimo, objetivo, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar e os produtos (bens e serviços) necessários para atingir o objetivo. Os produtos dos programas darão origem aos projetos e atividades. A cada projeto ou atividade só poderá estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta.

Os programas serão compostos por **atividades**, **projetos** e uma nova categoria de programação denominada **operações especiais**. Essas últimas poderão fazer parte dos programas quando entendido que efetivamente contribuem para a consecução de seus objetivos. Quando não, as operações especiais não se vincularão aos programas.

7.5.1 Programas

O programa é o instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual, visando à **solução de um problema** ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.



Toda a ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em programas, orientados para consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período. No PPA, a ação finalística é a que proporciona bem ou serviço para atendimento direto às demandas da sociedade.

Os programas de ações não finalísticas são programas constituídos, predominantemente, de ações continuadas, devendo conter metas de qualidade e produtividade a serem atingidas em prazo definido.

São quatro os tipos de programas previstos:

- a. **Programa Finalístico:** Dele resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, público-alvo, indicador(es), fórmulas de cálculo do índice, Órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.
- b. **Programa de Serviços ao Estado:** É o que resulta em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim específico. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, indicador(es), Órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.
- c. **Programa de Gestão de Políticas Públicas:** Destina-se ao planejamento e à formulação de políticas setoriais, à coordenação, avaliação e controle dos demais programas sob a responsabilidade de determinado órgão. Os programas de gestão de políticas públicas assumirão denominação específica, de acordo com a missão institucional de cada Órgão. Portanto, haverá apenas um programa dessa natureza por Órgão.
- d. **Programa de Apoio Administrativo:** Corresponde ao conjunto de despesas de natureza tipicamente administrativa e outras que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas, não são passíveis de apropriação a esses programas. Seus objetivos são, portanto, os de prover os Órgãos da União dos meios administrativos para a implementação e gestão de seus programas finalísticos.

Segundo o Manual da Despesa da União (Portaria STN/SOF nº 3/2008), as demais informações relativas aos programas que compõem o Plano Plurianual são as seguintes:

- a. **Órgão responsável:** Órgão responsável pelo gerenciamento do programa, mesmo quando este for integrado por ações desenvolvidas por mais de um órgão (programa multissetorial). Exemplo: Órgão 54000 – Ministério do Turismo.
- b. **Unidade responsável:** Unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do programa, mesmo quando integrado por ações desenvolvidas por mais de uma unidade. Exemplo: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo.
- c. **Denominação:** Expressa os propósitos do programa em uma palavra ou frase-síntese de fácil compreensão pela sociedade. Não há restrição quanto ao uso de nomes de fantasia. Por exemplo: “Turismo Social no Brasil: uma viagem de inclusão”.
- d. **Problema:** É uma situação indesejável declarada por uma autoridade como evitável ou uma necessidade não atendida, identificada na sociedade. Deve ser formulado como condição negativa, evitando-se enunciar a ausência de alguma solução específica.
- e. **Objetivo do programa:** O objetivo expressa o resultado que se deseja alcançar, ou seja, a transformação da situação a qual o programa se propõe modificar. Deve ser expresso de modo conciso, evitando a generalidade, dando a ideia do que se pretende de forma clara, categórica e determinante.

Exemplo:

Programa: “Turismo Social no Brasil: uma viagem de inclusão”.

Objetivo: Aumentar os fluxos turísticos e promover a inclusão social mediante a estruturação e diversificação da oferta e da demanda.

- f. **Público-alvo:** Especifica o(s) segmento(s) da sociedade ao(s) qual(is) o programa se destina e que se beneficia(m) direta e legitimamente com sua execução. São os grupos de pessoas, comunidades, instituições ou setores que serão atingidos diretamente pelos resultados do programa. A definição do público-alvo é importante para identificar e focar as ações que devem compor o programa.

Exemplo:

Programa: “Turismo Social no Brasil: uma viagem de inclusão”.

Público Alvo: Turistas domésticos e *trade* turístico.

- g. **Indicador:** Instrumento capaz de medir o desempenho do programa. Deve ser passível de aferição, coerente com o objetivo estabelecido, sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno. O indicador permite, conforme o caso, mensurar a eficácia, eficiência ou efetividade alcançada com a execução do programa.

Exemplo:

Programa: “Turismo Social no Brasil: uma viagem de inclusão”.

Indicador: Gasto Médio do Turista Estrangeiro no País (US\$).

7.5.2 Ações

São de três naturezas diferentes as ações de governo que podem ser classificadas como categorias de programação orçamentária: atividade, projeto e operação especial.

Os projetos e atividades são os instrumentos orçamentários de viabilização dos programas. Estão assim conceituados:

Atividade: é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo **contínuo e permanente**, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

Projeto: é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que se realizam num **período limitado** de tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

Operações Especiais: são ações que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Representam, basicamente, o detalhamento da função “Encargos Especiais”. São despesas passíveis de enquadramento nesta ação: amortizações e encargos, aquisição de títulos, pagamento de sentenças judiciais, transferências a qualquer título

(não confundir com descentralização), fundos de participação, operações de financiamento (concessão de empréstimos), ressarcimentos de toda a ordem, indenizações, pagamento de inativos, participações acionárias, contribuição a organismos nacionais e internacionais, compensações financeiras.

7.5.3 Subtítulo

As atividades, projetos e operações especiais serão desdobrados em *subtítulos*, utilizados, especialmente, para especificar a sua **localização** física. Por conseguinte, não pode haver alteração da finalidade, do produto e das metas estabelecidas.

A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental.

A localização do gasto (subtítulos) poderá ser de abrangência nacional, no exterior, por Região (NO, NE, CO, SD, SL), por Estado ou Município ou, excepcionalmente, por um critério específico, quando necessário.

7.5.4 Classificação quanto à natureza da despesa

Para classificar uma despesa quanto à sua natureza, devem ser identificados: a categoria econômica, o grupo de despesa a que pertence, a forma de realização ou a modalidade de aplicação dos recursos a ela consignados, isto é, se a despesa vai ser realizada diretamente pela unidade orçamentária de cuja programação faz parte, ou indiretamente, mediante transferência a outro organismo ou entidade integrante ou não do Orçamento; e, finalmente, o seu objeto de gasto ou elemento de despesa.

O código da classificação da natureza da despesa é constituído por seis algarismos, onde

1º dígito: Categoria econômica da despesa;

2º dígito: Grupo de natureza da despesa;

3º/4º dígitos: Modalidade de aplicação;

5º/6º dígitos: Elemento de despesa.

7.5.5 Categoria econômica da despesa

Quanto à categoria econômica, as despesas são classificadas em:

3 – Despesas Correntes;

4 – Despesas de Capital.

As Despesas Correntes destinam-se à manutenção e ao funcionamento dos serviços legalmente criados. São essencialmente operacionais.

As Despesas de Capital têm por finalidade concorrer para a formação de um bem de capital, como por exemplo: as obras de asfaltamento, as construções de rodovias, de escolas, de hospitais e outras.

7.5.6 Grupo de despesas

Essa classificação determinada anualmente pela LDO vem substituir a classificação por elemento de despesa adotada no art. 12 da **Lei nº 4320/64**.

Por essa classificação, são seis os grupos de despesa, sendo três referentes a despesas correntes e outros três referentes a despesas de capital.

1. Pessoal e Encargos Sociais;	Despesas Correntes
2. Juros e Encargos da Dívida;	
3. Outras Despesas Correntes;	
4. Investimentos;	Despesas de Capital
5. Inversões Financeiras;	
6. Amortização e Refinanciamento da Dívida;	

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS – despesas de natureza salarial decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança do setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, bem como soldo, gratificações, indenizações regulares e eventuais, exceto diárias e adicionais, previstos na estrutura das Forças Armadas.

JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA – despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária federal.

OUTRAS DESPESAS CORRENTES – despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de serviços prestados por pessoa física sem vínculo empregatício ou pessoa jurídica, independentemente da forma contratual.

INVESTIMENTOS – dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização dessas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. Nessa conta, está representada a contribuição do governo na formação de capital fixo, isto é, aquele montante de recursos que anualmente deve ser investido para que a Renda ou o Produto Nacional cresça.

INVERSÕES FINANCEIRAS – dotações destinadas à:

- Aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização;
- Aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital; e
- Constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem aos objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

Do ponto de vista do patrimônio do órgão público, não há diferença entre Investimentos e Inversões Financeiras, pois numa ou noutra conta classificam-se transações que geram mudanças patrimoniais. A diferença está no impacto que a transação gerará nas contas macroeconômicas do governo. Os gastos com a construção de uma escola, por exemplo, sem nenhuma dúvida, devem ser classificados como Investimento, pois representam a criação de riquezas e o aumento da renda do país – PIB. Por outro lado, a compra de um prédio pronto não tem efeito positivo na renda, já que a transação enseja apenas a transferência da propriedade do bem. Seria mero intercâmbio entre “setores” do sistema econômico: de família para governo, por exemplo, caso o prédio fosse adquirido de uma pessoa física.



Essa mesma argumentação serve para outras situações classificáveis como Inversões Financeiras: aquisição de bens de capital já em utilização e aquisição de títulos representativos do capital e empresas já constituídas, quando a operação não importa aumento de capital. No caso de despesas de participação na constituição ou aumento de capital de empresas, haverá Inversão Financeira quando a empresa for comercial ou financeira, e Investimento quando essa for industrial ou agrícola. A razão para tal distinção é que os empreendimentos comerciais e financeiros são basicamente de intermediação e não produtivos, como o são aqueles industriais e agrícolas.

AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA – despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

Segundo o Manual de Despesa da União, existem ainda dois grupos de despesas, que têm características especiais, quais sejam:

7 – Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor

Os ingressos previstos que ultrapassarem as despesas orçamentárias fixadas num determinado exercício constituem o superávit orçamentário inicial, destinado a garantir desembolsos futuros do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, do ente respectivo. Assim, esse superávit orçamentário representará a fração de ingressos que serão recebidos sem a expectativa de execução de despesa orçamentária no exercício e constituirá a reserva orçamentária para suportar déficit futuros, em que as receitas orçamentárias previstas serão menores que as despesas orçamentárias. Dessa forma, o orçamento do fundo próprio de previdência deve ser constituído, do lado da receita orçamentária, pela previsão das contribuições dos segurados e demais receitas, e do lado da despesa, a dotação das despesas a serem realizadas durante o exercício, evidenciando a reserva correspondente dos recursos que não serão desembolsados por se tratar de poupança para fazer diante dos compromissos futuros.

Por ocasião da elaboração do orçamento de um exercício, deve ser apurada a diferença entre receita orçamentária prevista e despesa orçamentária fixada, a ser realizada neste exercício, no intuito de evidenciar a Reserva correspondente ao superávit, utilizando a mesma metodologia da Reserva de Contingência descrita no Manual. Ressalte-se que este procedimento é efetuado apenas para fins de elaboração e transferência do orçamento, pois a execução correspondente refletirá o superávit orçamentário fixado pela reserva que será utilizada para pagamentos previdenciários futuros.

A constituição da reserva orçamentária do RPPS, utilizando ações e detalhamentos específicos do RPPS, combinadas com a natureza de despesa

“7.7.99.99.”, distinguindo as das Reservas de Contingências constantes no inciso III, do artigo 5º da LRF, Lei Complementar nº 101/2000 que também utilizará ações e detalhamentos específicos, combinados com a natureza de despesas “9.9.99.99”.

9 – Reserva de Contingência

Compreende o volume de recursos destinados ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos. Essa reserva poderá ser utilizada para abertura de créditos adicionais, desde que definida na LDO.

Os Passivos Contingentes são representados por demandas judiciais, dívidas em processo de reconhecimento e operações de aval e garantias dadas pelo Poder Público. Os outros riscos a que se refere o § 3º do artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000 são classificados em duas categorias:

- Riscos Fiscais Orçamentários;
- Riscos Fiscais de Dívida.

Os Riscos Fiscais Orçamentários estão relacionados à possibilidade das receitas e despesas projetadas na elaboração do projeto de lei orçamentária anual não se confirmarem durante o exercício financeiro.

Com relação à receita orçamentária, algumas variáveis macroeconômicas podem influenciar no montante de recursos arrecadados, dentre as quais se destacam: o nível de atividade da economia e as taxas de inflação, câmbio e juros. A redução do Produto Interno Bruto – PIB, por exemplo, provoca queda na arrecadação de tributos por todos os entes da federação.

No que diz respeito à despesa orçamentária, a criação ou ampliação de obrigações decorrentes de modificações na legislação, por exemplo, requer alteração na programação original constante da Lei Orçamentária.

Os Riscos Fiscais da Dívida estão diretamente relacionados às flutuações de variáveis macroeconômicas, tais como taxa básica de juros, variação cambial e inflação. Para a dívida indexada ao Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC, por exemplo, um aumento sobre a taxa de juros estabelecido pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil elevaria o nível de endividamento do governo.

Fonte: Manual de Despesa da União. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/download/MinutaManualDespesa.pdf

7.5.7 Modalidade de aplicação

A modalidade de aplicação destina-se a indicar se os recursos serão aplicados:

I - mediante transferência financeira, inclusive decorrente de descentralização orçamentária para:

- a. outras esferas de Governo, seus órgãos ou entidades;
- b. entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou

II - diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo.

A especificação da modalidade de aplicação observará, no mínimo, o seguinte detalhamento:

- a. MODALIDADES UTILIZADAS NOS CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE:

20 – Transferências à União

30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal;

40 - Transferências a Municípios;

50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos;

60 – Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos (atualmente vedada na celebração de convênios);

70 – Transferências a Instituições Multigovernamentais;

71 – Transferências a Consórcios Públicos;

80 – Transferências ao Exterior;

- b. OUTRAS MODALIDADES:

90 - Aplicação Direta;

91 - Aplicação Direta Decorrente de Operação entre órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;

99 – A ser definida.

7.5.8 Elemento de despesa

O Elemento de Despesa, que tem por finalidade identificar os objetos de gasto, é representado pelos dois últimos dígitos da Natureza da Despesa. Atualmente, para a aprovação da Lei Orçamentária Anual não se tem exi-

gido este grau de detalhamento, sendo este realizado quando da programação do orçamento aprovado. Exemplos:

- 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil;
- 13 – Obrigações Patronais;
- 14 – Diárias – Civil;
- 18 – Auxílio Financeiro a Estudantes;
- 30 – Material de Consumo;
- 33 – Despesas com Locomoção;
- 35 – Serviços de Consultoria;
- 36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física;
- 37 – Locação de Mão-de-obra;
- 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica;
- 51 – Obras e Instalações;
- 52 – Equipamento e Material Permanente.

Exemplo de Elemento de Despesa:

3.3.50.30

CATEGORIA ECONÔMICA: **3** – Despesas Correntes

GRUPO DE DESPESA: **3** – Outras Despesas Correntes

MODALIDADE DE APLICAÇÃO: **50** – Transferências a Entidades privadas sem fins lucrativos.

ELEMENTO DE DESPESA: **30** – Material de Consumo.

Outros exemplos de elementos de despesa usualmente utilizados nos convênios e contratos de repasse:



14 – Diárias

Despesas orçamentárias com cobertura de alimentação, pousada e locomoção urbana, do servidor público estatutário ou celetista que se desloca de sua sede em objeto de serviço, em caráter eventual ou transitório, entendido como sede o Município onde a repartição estiver instalada e onde o servidor tiver exercício em caráter permanente.

33 – Passagens e Despesas com Locomoção

Despesas orçamentárias com aquisição de passagens (aéreas, terrestres, fluviais ou marítimas), taxas de embarque, seguros, fretamento, pedágios, locação ou uso de veículos para transporte de pessoas e suas respectivas bagagens, inclusive quando ocorrer em decorrência de mudanças de domicílio no interesse da administração.

35 – Serviços de Consultoria

Despesas orçamentárias decorrentes de contratos com pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços nas áreas de consultorias técnicas ou auditorias financeiras ou jurídicas, ou assemelhadas.

36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física

Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios etc.); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou

exposições; vale-transporte; vale-refeição; auxílio-creche (exclusivo a indenização a servidor); *software*; habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres.

51 – Obras e Instalações

Despesas orçamentárias com estudos e projetos; início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à sua realização; pagamento de obras contratadas; instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como: elevadores, aparelhagem para ar condicionado central etc.

52 – Equipamentos e Material Permanente

Despesas orçamentárias com aquisição de aeronaves; aparelhos de medição; aparelhos e equipamentos de comunicação; aparelhos, equipamentos e utensílios médico, odontológico, laboratorial e hospitalar; aparelhos e equipamentos para esporte e diversões; aparelhos e utensílios domésticos; armamentos; coleções e materiais bibliográficos; embarcações, equipamentos de manobra e patrulhamento; equipamentos de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; instrumentos musicais e artísticos; máquinas, aparelhos e equipamentos de uso industrial; máquinas, aparelhos e equipamentos gráficos e equipamentos diversos; máquinas, aparelhos e utensílios de escritório; máquinas, ferramentas e utensílios de oficina; máquinas, tratores e equipamentos agrícolas, rodoviários e de movimentação de carga; mobiliário em geral; obras de arte e peças para museu; semoventes; veículos diversos; veículos ferroviários; veículos rodoviários; outros materiais permanentes.

Neste Capítulo, você conheceu a base legal dos convênios e contratos de repasse, os órgãos envolvidos, bem como a classificação de despesa pública. O Capítulo 8 concentra-se nas etapas para se criar um convênio ou contrato de repasse.



Anotações



Anotações





Capítulo 8



|| Convênios e contratos de repasse – || Celebração, execução e prestação de contas

8.1 Noções preliminares

O repasse de recursos da União a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, o qual não decorra de determinação constitucional ou legal ou se destine ao Sistema Único de Saúde, é denominado transferência voluntária.

Dito de outra forma, são consideradas transferências voluntárias as descentralizações de recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, ou ainda, a entidades de direito privado sem fins lucrativos, destinadas à realização de ações cuja competência seja da União ou tenham sido delegadas a esses entes da Federação, com ônus para a União.

Entre essas transferências voluntárias, podemos destacar os seguintes instrumentos: Convênio, Contrato de Repasse ou Termo de Parceria.

Os instrumentos de transferências voluntárias movimentaram R\$ 4,3 bilhões no exercício de 2007.

(Fonte: STN/SIAFI)

8.2 Legislação básica

8.2.1 A Lei 4.320/64:

os artigos 87 e 93 determinam que sejam feitos registros contábeis específicos para as transferências de recursos financeiros dentro da esfera federal e desta para os Estados, Municípios ou para qualquer entidade privada.

8.2.2 O Decreto-Lei nº 200/67:

previu como princípio administrativo a possibilidade de a Administração Federal transferir às unidades federadas a responsabilidade da execução de atividades através de convênio. Principais citações:



Art. 10 – “A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada”.

Parágrafo 1º - A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a)...

b) da Administração Federal para as unidades federais quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

Parágrafo 5º - Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

8.2.3 O Decreto nº 93.872/86:

dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional. Em sua seção VI, previu procedimentos inerentes a Convênios, Acordos ou Ajustes, disciplinando os aspectos desses instrumentos, destacando a sua conveniência, formalização, aspectos orçamentários e financeiros, contábeis, acompanhamento da sua execução e prestação de contas. Tal seção (art. 48 a 57) foi expressamente revogada pelo Decreto 6.170/2007;

8.2.4 A Lei nº 8.666, de 21/06/93:

trata das normas de licitações e contratos. Dedicou seu artigo 116 e parágrafos aos convênios federais, estabelecendo que: “aplicam-se aos convênios, acordos ou ajustes as mesmas formalidades e requisitos cabíveis exigidos para a validade dos contratos”.

8.2.5 Lei nº 9.790/99:

dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

8.2.6 Decreto 3.100/99:

regulamenta a lei nº 9.790, de 23/03/1999.

8.2.7 Lei Complementar nº 101/2000:

Lei de Responsabilidade Fiscal.

8.2.8 Instrução Normativa 01/STN de 17/10/2005, alterada pela IN/STN/ 02/2005:

disciplina o cumprimento das exigências para transferências voluntárias, previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, institui cadastro único e dá outras providências.

8.2.9 Lei 11.514/2007 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008:

disciplina percentuais mínimos e máximos de contrapartida, dentre outras providências.

8.2.10 Decreto 6.170/2007, de 25/07/2007, alterado pelo Decreto 6.329/2007:

dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. As disposições desse Decreto (exceto artigos 16 e 17) entraram em vigor a partir de 01 de julho de 2008.

8.2.11 Portaria Interministerial/ CGU/MP/MF nº 127, de 30 de maio de 2008.

8.3 Convênios federais como instrumento de transferências voluntárias

8.3.1 Conceito e aplicação

Devemos destacar a Portaria Interministerial nº 127/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Controladoria Geral da União como o normativo básico para estudo dos Convênios Federais. Logo em seu artigo inicial, a Portaria tenta consolidar em nomenclatura própria e única as descentralizações de recursos da União, senão vejamos:



Art. 1º Esta Portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Você pode conhecer a Portaria Interministerial nº 127/2008 na íntegra no endereço a seguir:

http://www.sef.sc.gov.br/auditoria/images/stories/SICONV/portaria_127.doc

Acesso realizado em: 7 mai. 2009.



Para melhor compreensão da matéria, é coerente trazer à tona conceitos básicos. Destacaremos os conceitos abaixo, com pequenas adaptações, conforme disposto no Decreto Federal nº 6.170/2007:

- a. CONVÊNIO: acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;
- b. CONTRATO DE REPASSE: instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União. O contrato de repasse se encontra disciplinado no Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996;
- c. TERMO DE PARCERIA: Instituído pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, o termo de parceria é o instrumento firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução de atividades consideradas de interesse público, previstas no art. 3º da Lei;
- d. TERMO DE COOPERAÇÃO: modalidade de descentralização de crédito entre órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, para executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante portaria ministerial e sem a necessidade de exigência de contrapartida;

- 
- e. **CONCEDENTE:** órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;
 - f. **CONVENIENTE:** órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio;
 - g. **INTERVENIENTE:** órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio;
 - h. **EXECUTOR:** órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular, responsável direta pela execução do objeto do convênio;
 - i. **CONTRATANTE:** a instituição financeira mandatária, representando a União e respectivo Ministério ou órgão/entidade federal, e que se responsabilizará, mediante remuneração, pela transferência dos recursos financeiros destinados à execução do objeto do contrato de repasse;
 - j. **CONTRATADO:** órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse;
 - k. **TERMO ADITIVO:** instrumento que tenha por objetivo a modificação do convênio já celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado;
 - l. **OBJETO:** o produto do convênio ou contrato de repasse, observados o programa de trabalho e as suas finalidades;
 - m. **META:** parcela quantificável do objeto; e
 - n. **PADRONIZAÇÃO:** estabelecimento de critérios, por parte do concedente, especialmente quanto às características do objeto e quanto

a seu custo, a serem seguidos em todos os convênios ou contratos de repasse com o mesmo objeto.

Os Princípios Básicos Constitucionais que regem a Administração Pública Federal não podem deixar ser citados em qualquer atividade pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Destaca-se o princípio da eficiência no sentido de que o resultado (objetivo cumprido) deve ser perseguido com prioridade. A mútua cooperação entre as partes deve também ser destacada, sendo de observância obrigatória se o ente beneficiário tiver condições técnicas ou regimentais/estatutárias de executar o objeto do convênio.

Na hipótese de o convênio ou contrato de repasse vir a ser firmado por entidade dependente ou órgão de Estado, Distrito Federal ou Município, o Chefe do Poder Executivo desse ente deverá participar no instrumento a ser celebrado como interveniente, caso não haja delegação de competência.

Com a redação dada pelas Portarias Interministerial nº 342/2008 e 404/2008, as exigências estabelecidas pela Portaria Interministerial nº 127/2008, **não se aplicam** nas seguintes situações:

1) Convênios e contratos de repasse	- cuja execução não envolva a transferência de recursos entre os partícipes; - celebrados anteriormente à data da sua publicação, devendo ser observadas, neste caso, as prescrições normativas vigentes à época da sua celebração, podendo, todavia, se lhes aplicar naquilo que beneficiar a consecução do objeto do convênio ou contrato de repasse; - destinados à execução descentralizada de programas federais de atendimento direto ao público, nas áreas de assistência social, médica e educacional, ressalvados os convênios em que for prevista a antecipação de recursos; - que tenham por objeto a delegação de competência ou a autorização a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de receita compartilhada; e - homologados pelo Congresso Nacional ou autorizados pelo Senado Federal naquilo em que as disposições dos tratados, acordos e convenções internacionais, específicas, conflitam com esta Portaria, quando os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento.
--	---

2) Transferências celebradas no âmbito	- do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e regulamentado pelos Decretos nº 3.518, de 20 de junho de 2000, nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, e nº 6.231, de 11 de outubro de 2007; - do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, instituído pela Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001; - do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, instituído pela Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001; - do Programa Nacional de Apoio do Transporte Escolar - PNATE, instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004; - do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos, instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004; - do Programa Brasil Alfabetizado, instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004; e - do Programa Nacional de Inclusão de Jovens, instituído pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.
3) Aos contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais - OS, na forma estabelecida pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.	
4) Transferências a que se referem	- a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004; - o art. 3 da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990; - os arts. 29 e 30 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; - o art. 51 da Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008.
5) Às transferências para execução de ações no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, regulamentadas pela Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.	
6) A outros casos em que lei específica discipline de forma diversa a transferência de recursos para execução de programas em parceria do Governo Federal com governos estaduais, municipais e do Distrito Federal ou entidade privada sem fins lucrativos.	
7) Às transferências formalizadas sob a abrangência da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e dos Decretos nº 3.518, de 20 de junho de 2000, nº 6.044 de 12 de fevereiro de 2007 e nº 6.231, de 11 de outubro de 2007.	

Ressalte-se que, após 31 de dezembro de 2009, os convênios e contratos de repasse firmados até 29 de maio de 2008, e que estejam vigentes, deverão ser extintos ou registrados no SICONV nos termos da PI nº 127/08 e respectivas alterações.

O art. 116 da Lei 8.666/93 (estatuto de Licitações e Contratos Administrativos) trata exclusivamente sobre o objeto do nosso estudo. O caput e o parágrafo primeiro desse artigo disciplinam requisitos para celebração de convênios, conforme transcrito abaixo:

“Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.”

A Lei nº 8.666/93 disciplina as Licitações e Contratos Administrativos nas três esferas de governo e nesse sentido é importante destacarmos a diferença básica entre Convênio Federal e Contrato Administrativo. Veja como a consultoria Zênite sintetiza o assunto:

No convênio, os partícipes visam exclusivamente à consecução de um determinado objeto, de comum interesse. Por esse motivo é que não se admite a obtenção de qualquer vantagem que exceda o interesse comum



pretendido com o próprio objeto, como, por exemplo, a percepção de taxa de administração, sob pena de desconfiguração do ajuste. Já o contrato pressupõe interesses opostos, existindo sempre uma contraprestação, um benefício, uma vantagem. (Súmula da Consultoria Zênite nº 042, de junho/1999).

Em resumo, temos como característica básica dos convênios a ausência de finalidade lucrativa, a mútua cooperação, o interesse comum e a finalidade pública.

8.4 O portal de convênios do governo federal: SICONV

A partir de 1º de setembro de 2008, uma nova ferramenta de gestão foi introduzida no tema convênios federais: o Portal de Convênios – SICONV.



O Portal de Convênios – SICONV pode ser acessado no endereço www.convenios.gov.br.

Acesso realizado em: 7 mai. 2009.

Os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de cooperação são realizados no **Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV**, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios.

O Portal de Convênios nasceu de uma determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), explicitada nos Acórdãos 788 e 2088/2006. O TCU determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apresentasse àquele Tribunal um estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permitisse o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que pudesse ser acessado por qualquer cidadão via internet, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados.

Com base nessa determinação, nasceu o SICONV, que é de uso obrigatório por todos os gestores de recursos públicos executados de forma descentralizada (convênios).

Por meio do SICONV podemos ter contato com os seguintes elementos característicos de um instrumento de convênio ou contrato de repasse:

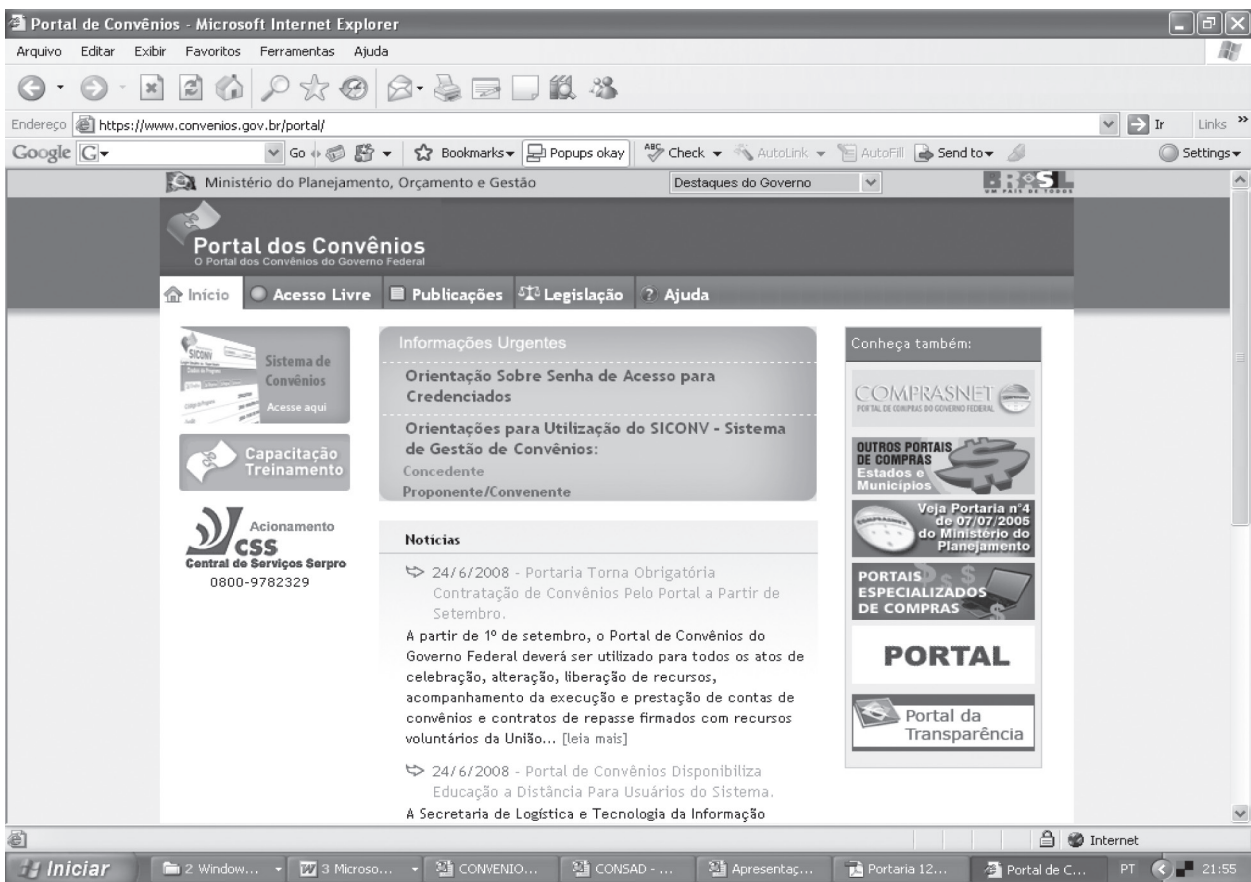
- Dados da entidade conveniente;
- Parlamentar e a emenda orçamentária (se houver);
- Objeto pactuado;
- Plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase;
- Recursos transferidos e a transferir;
- Status do cronograma de execução física, com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados;
- Licitações realizadas e lances de todos os licitantes;
- Nome, CPF e localização dos beneficiários diretos;
- Execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor;
- Formulário destinado à coleta de denúncias.

No portal, é de se destacar vários aspectos, sendo relevantes citarmos as seguintes funcionalidades:

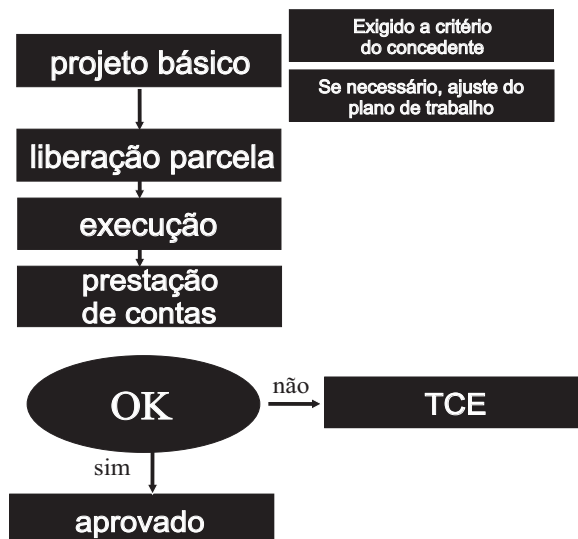
- Possibilidade de acesso fácil pela sociedade em geral, objetivando a promoção da transparência;
- Integração com os sistemas estruturantes da Administração Pública Federal (RFB, SIAFI, CEF, BB, BNB, BASA etc.);
- Criação de perfis de elegibilidade de convênio de acordo com as características do proponente;
- Existência de formulários para apresentação on-line de projetos, planos de trabalho, relatórios, conciliação bancária, prestação de contas etc;
- Credenciamento e cadastramento dos entes federativos e entidades privadas sem fins lucrativos;

- Centralização de todas as informações no Portal;
- Facilidade de ouvidoria (denúncias; fotos etc.);
- Registro de licitações, licitantes, vencedores dos certames, dirigentes etc.;
- Comando das transferências dos recursos pelo concedente;
- Comando dos pagamentos do conveniente pelo Portal dos Convênios. Integração diária com BB, CEF, BNB e BASA;
- Prestação de Contas;
- Tomada de Contas Especiais (processo administrativo para apuração de irregularidades, identificação dos responsáveis e quantificação do dano ao erário público).

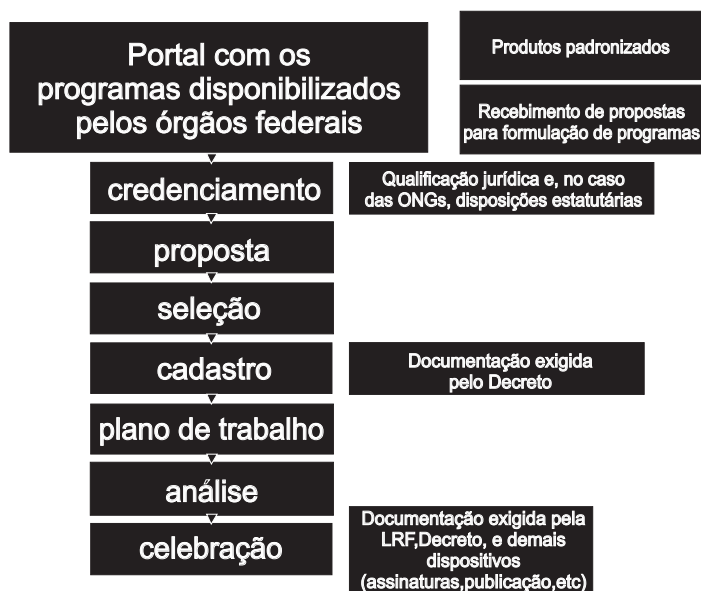
Veja a tela de abertura do Portal e alguns fluxos de processo:



Fluxos do processo



Fluxos do processo



O Governo Federal também disponibiliza informações sobre Convênios Firmados no Portal da Transparência. Nele, é possível realizar, dentre outras, as seguintes consultas:

- Convênios por Estado: todos os convênios celebrados com instituições e entidades sediadas no Município ou na capital;
- Convênios por Órgão Concedente: todos os convênios relacionados pela unidade do Governo Federal que liberou os recursos;
- Últimas liberações da semana: relação dos recursos liberados por meio de convênios na última semana;
- Últimas liberações do mês: relação dos recursos liberados por meio de convênios no último mês.



O endereço eletrônico do Portal da Transparência é:

<http://www.transparencia.gov.br>

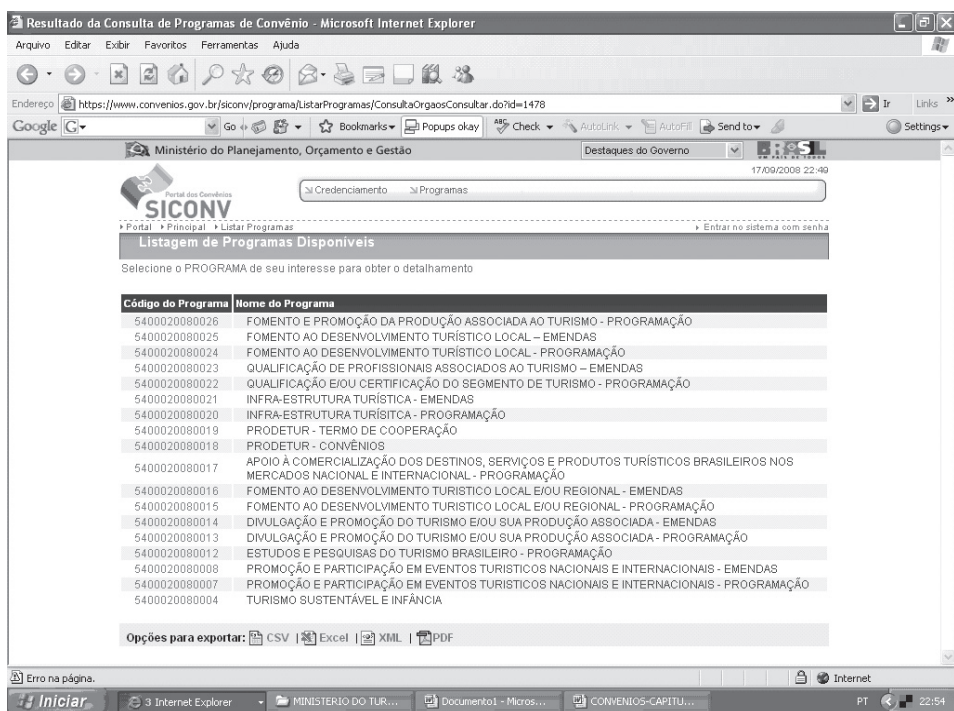
Acesso realizado em: 7 mai. 2009.

8.5 Formalidades da Portaria Interministerial nº 127/2008

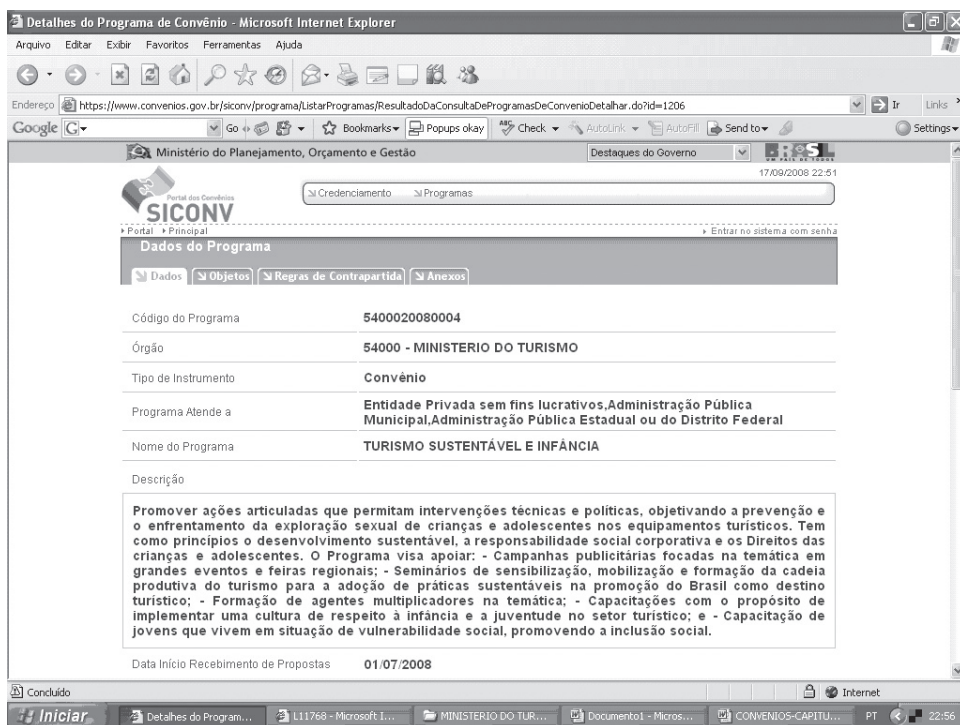
A Portaria Interministerial nº 127/2008 implica as seguintes formalidades: divulgação dos programas (chamamento público), credenciamento, apresentação de proposta de trabalho e cadastramento.

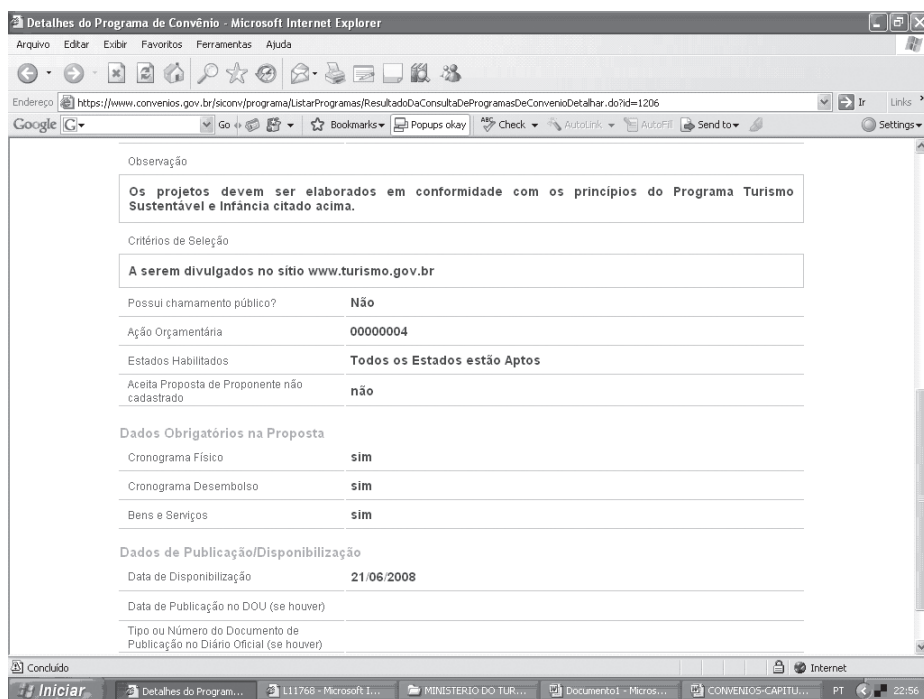
Os órgãos e entidades da Administração Pública federal que pretendem executar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros **devem divulgar, anualmente, no SICONV a relação dos programas a ser executados de forma descentralizada** e, quando couber, critérios para a seleção do conveniente ou contratado.

Vejamos a tela principal de divulgação dos programas do Ministério do Turismo no SICONV:



Veja agora o detalhamento de um Programa do Ministério do Turismo:





8.5.1 Chamamento Público

Outra forma de dar publicidade aos seus programas é por meio do **Chamamento Público**. Ele tem por objetivo selecionar convenientes que podem ser entidades privadas sem fins lucrativos, bem como órgãos ou entidades públicas. Trata-se de ato não obrigatório, conforme disposto no caput do artigo 4º do Decreto nº 6.170 e artigo 5º da Portaria Interministerial nº 127, de 2008:



Decreto nº 6.170, de 2007

Art. 4º A celebração de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos poderá ser precedida de chamamento público, a critério do órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste. (grifo nosso)

Portaria Interministerial nº 127, de 2008

Art. 5º Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal poderá, com vista a selecionar projetos e órgãos ou entidades que tornem mais eficaz a execução do objeto, realizar chamamento público no SICONV (...) (grifo nosso)

Embora o chamamento público seja ato discricionário, recente Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1331/2008 – Plenário recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avalie a oportunidade e a conveniência de:

9.2.2. Orientar os órgãos e entidades da Administração Pública para que editem normativos próprios visando estabelecer a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, em todas as situações em que se apresentar viável e adequado à natureza dos programas a serem descentralizados;

(Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1331/2008 – Plenário)

No mesmo sentido, O referido Acórdão recomendou à Casa Civil da Presidência da República a orientar neste mesmo sentido os órgãos e entidades da Administração Pública

que oriente os órgãos e entidades da Administração Pública para que editem normativos próprios visando estabelecer a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, em todas as situações em que se apresentar viável e adequado à natureza dos programas a serem descentralizados; (idem)

Dessa forma, a Corte de Contas recomenda que o chamamento público se torne uma regra geral, transformando em exceções os casos em que tal procedimento não for possível ou conveniente.

8.5.2 Credenciamento

Para uso do Portal, faz-se necessário cumprir algumas formalidades. Do ponto de vista do conveniente a primeira etapa a ser realizada é o credenciamento do usuário. Esta etapa é realizada diretamente no SICONV e consiste basicamente na apresentação dos elementos básicos que compõem a instituição proponente de um convênio:

- a. nome, endereço da sede, endereço eletrônico, CNPJ, endereço residencial do responsável que assinará o instrumento, quando se tratar de instituições públicas;
- b. razão social, endereço, endereço eletrônico, CNPJ, transcrição do objeto social da entidade atualizado, relação nominal atualizada dos

dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e CPF de cada um deles, quando se tratar das entidades privadas sem fins lucrativos.

No Portal do SICONV, é possível acessar o Manual de Credenciamento do Proponente.

8.5.3 Apresentação da proposta de trabalho

Uma vez credenciada, a instituição pública ou privada que pretenda firmar convênio com a União estará apta a **apresentar Proposta de Trabalho** diretamente no Portal. Essa proposição, que podemos chamar de pré-projeto, consiste na indicação dos seguintes elementos:

- a. Descrição do objeto a ser executado;
- b. Justificativa da proposição, caracterização do interesse recíproco, relação entre a proposta e os objetivos do programa federal, público alvo, problema a ser resolvido e resultados esperados;
- c. Estimativa de custos (repasse e contrapartida);
- d. Prazo de execução;
- e. Informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.

O Órgão Federal repassador de recursos analisará a proposta e no aceite exigirá os demais documentos para cadastramento e incluirá o plano de trabalho no SICONV. Na recusa da Proposta, o órgão federal registrará o indeferimento no SICONV e comunicará o proponente sobre o indeferimento.

No Portal do SICONV, é possível acessar o Manual de Inclusão e Envio de Propostas.

8.5.4 Cadastramento

Outra etapa a ser cumprida é o **cadastro**, sendo este realizado junto a uma Unidade Cadastradora do Governo Federal. No Portal, há uma lista com todas as Unidades Cadastradoras. Para o cadastramento, serão exigidos os seguintes documentos:

- a. Cópia autenticada dos documentos pessoais do representante do conveniente;

- b. Cópia autenticada do diploma eleitoral, publicação da portaria de nomeação, ou instrumento que comprove a delegação de competência;
- c. Cópia autenticada da ata da assembleia que elegeu os dirigentes da entidade privada.

Para o cadastramento das entidades privadas sem fins lucrativos, será exigido ainda, um rol de documentos básicos:

- I. cópia do estatuto ou contrato social registrado no cartório competente e suas alterações;
- II. relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);
- III. declaração do dirigente máximo da entidade acerca da inexistência de dívida com o Poder Público e de inscrição nos bancos de dados públicos ou privados de proteção ao crédito;
- IV. declaração da autoridade máxima da entidade informando que nenhuma das pessoas relacionadas no inciso II é agente político de Poder ou do Ministério Público, tanto quanto dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;
- V. prova de inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ pelo prazo mínimo de três anos;
- VI. prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma da lei; e
- VII. comprovação da qualificação técnica e da capacidade operacional, mediante declaração de funcionamento regular nos três anos anteriores ao credenciamento, emitida por três autoridades do local de sua sede.

No Portal do SICONV, podemos acessar o Manual de Cadastramento de Proponente.

8.6 Plano de trabalho e projeto básico

Após a aprovação da Proposta de Trabalho e do cadastramento no SI-CONV, a etapa posterior será a inclusão do **Plano de Trabalho**. Esse documento será um detalhamento da Proposta aprovada anteriormente e consiste na apresentação da justificativa para a celebração do instrumento, na descrição completa do objeto a ser executado e das metas a serem atingidas, da definição das etapas ou fases da execução, do cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso, e ainda, do plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso.

O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa. No caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

O Plano de Trabalho será lastreado por um **PROJETO BÁSICO** ou **TERMO DE REFERÊNCIA**, nos moldes previstos na lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93). Esse projeto deverá ser apresentado antes da liberação da primeira parcela dos recursos, sendo facultado ao concedente ou contratante exigí-lo antes da celebração do instrumento. O projeto básico ou o termo de referência poderá ser dispensado no caso de padronização do objeto, a critério da autoridade competente do órgão ou entidade concedente, em despacho fundamentado.

8.7 Contrapartida do conveniente

A exigência de contrapartida é compulsória, exceto nos casos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 (Lei 11.768/2008) assim dispõe sobre a contrapartida do conveniente:



Art. 37. Será exigida contrapartida para as transferências previstas na forma dos arts. 32, 33, 34 e 35, de acordo com os percentuais previstos no art. 40 desta Lei, considerando-se para esse fim aqueles relativos aos Municípios onde as ações forem executadas.

§ 1º A exigência de contrapartida de que trata o caput poderá ser redu-

zida mediante justificativa do titular do órgão responsável pela execução das respectivas ações, que deverá constar do respectivo processo de concessão da transferência.

§ 2o A exigência de contrapartida não se aplica às entidades de assistência social e saúde registradas no Conselho Nacional da Assistência Social - CNAS.

§ 3o A redução a que se refere o § 1o deste artigo levará em consideração diretrizes do órgão colegiado ou Conselho ao qual a política pública esteja relacionada.

§ 4o No caso de as ações serem executadas em mais de um Município, o cálculo da contrapartida será efetuado tendo por base o Município-sede da instituição recebedora dos recursos.

As disposições do art. 37 da LDO/2009 referem-se às transferências voluntárias para entidades privadas sem fins lucrativos.

No art. 40, da mesma Lei, é explicitado que a contrapartida será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando-se a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano, tendo como limite mínimo e máximo:

“I - no caso dos Municípios:

a) 2% (dois por cento) e 4% (quatro por cento), para Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

b) 4% (quatro por cento) e 8% (oito por cento), para Municípios acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e na Região Centro-Oeste;

c) 8% (oito por cento) e 40% (quarenta por cento), para os demais;

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal:

a) 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento), se localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da PNDR, nas áreas da SUDENE e da SUDAM e na Região Centro-Oeste;





b) 20% (vinte por cento) e 40% (quarenta por cento), para os demais.

§ 2o Os limites mínimos de contrapartida fixados no § 1o, incisos I e II, deste artigo, poderão ser reduzidos mediante justificativa do titular do órgão concedente, que deverá constar do processo correspondente, quando os recursos transferidos pela União:

I - forem oriundos de doações de organismos internacionais ou de governos estrangeiros, ou de programas de conversão da dívida externa, para fins ambientais, de promoção da igualdade racial, de gênero, sociais, culturais ou de segurança pública;

II - destinarem-se:

a) a ações de assistência social, segurança alimentar e combate à fome, bem como aquelas de apoio a projetos produtivos em assentamentos constantes do Plano Nacional de Reforma Agrária ou financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;

b) a ações de defesa civil em Municípios comprovadamente afetados, desde a notificação preliminar do desastre, enquanto os danos decorrentes subsistirem, não podendo ultrapassar 180 dias, a contar da ocorrência do desastre;

c) ao atendimento dos programas de educação básica;

d) ao atendimento de despesas relativas à segurança pública;

e) à realização de despesas com saneamento ambiental, habitação, urbanização de assentamentos precários, perímetros de irrigação, regularização fundiária, defesa sanitária animal, defesa sanitária vegetal e com as ações do Programa Infraestrutura Hídrica;

f) ao atendimento das programações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Amazônia Sustentável (PAS);

g) às ações previstas no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres;

III - para os Municípios com população até 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes, que tenham Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM abaixo de 0,600 ou estejam localizados na faixa de fronteira ou nas regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs), desde que os recursos transferidos pela União destinem-se a ações de interesse social que visem à melhoria da qualidade de vida e contribuam para a redução de endemias e das desigualdades regionais, de gênero e étnico-raciais;

IV - beneficiarem os Municípios com registro de certificação de comunidades remanescentes de quilombos, ciganos e indígenas, assim identificados pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, mediante publicação de relação no Diário Oficial da União;

V - beneficiarem os Municípios afetados por bolsões de pobreza, assim identificados, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com base no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que fará publicar relação no Diário Oficial da União.

§ 3o Os limites máximos de contrapartida, fixados no § 1o, incisos I e II, deste artigo, poderão ser ampliados para viabilizar a execução das ações a serem desenvolvidas ou para atender condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais.”

A partir de 01/07/2008, o Decreto Federal nº 6.170/2007 fez previsões para uso da contrapartida. Vejamos as disposições do Decreto sobre o tema, destacados no artigo 7º do citado dispositivo.

Art. 7º A contrapartida do conveniente poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens e serviços, desde que economicamente mensuráveis.

§ 1º Quando financeira, a contrapartida deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada nos cofres da União, na hipótese de o convênio ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.

§ 2º Quando atendida por meio de bens e serviços, constará do convênio cláusula que indique a forma de aferição da contrapartida.



8.8 Condicionantes e requisitos para celebração

8.8.1 Adimplência

A **adimplência** do postulante perante a União é condição indispensável para celebração de convênio junto a qualquer órgão ou entidade federal, em especial, não estar inscrito como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados (CADIN).



Nesse sentido, convém destacar que a Lei 10522/2002, que dispõe sobre o CADIN, em seu art. 26, suspende a restrição para transferência de recursos federais a Estados, DF e Municípios destinados à execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira, em virtude de enorme quantidade de inadimplementos no CADIN e no SIAFI. Dispensa até a apresentação de certidões exigidas em leis, decretos e outros atos normativos (§ 1º), exceto os débitos junto ao INSS (§ 2º; vide também o parágrafo único, art. 2º do Decreto nº 3.788, de 11/04/2001, bem como Portaria/MPAS/nº 2.346, de 10/07/01, in DOU de 12/07/01).

8.8.2 Certidões de regularidade

Outras condicionantes dizem respeito a ter apresentado **certidões de regularidade**, vigentes, fornecidas pela Receita Federal e pelos correspondentes órgãos estaduais e municipais, e inexistência de débito junto ao INSS (Certidão Negativa de Débito – CND) e certificado de regularidade perante o FGTS (expedido pela Caixa Econômica Federal).

8.8.3 Licença ambiental

Temos, ainda, como condicionante a apresentação pelo proponente de licença ambiental prévia, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

8.8.4 Propriedade do imóvel

Outro requisito é a comprovação do **exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel**, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.

No que tange à comprovação de propriedade de imóvel, há alternativas para apresentação de tal documento, admitindo-se, por interesse público ou social, condicionadas à garantia subjacente de uso pelo prazo mínimo de vinte anos, o seguinte (§ 1º do art. 25 da Portaria Interministerial nº 127/2008):

**I - comprovação de ocupação regular de imóvel:**

- a. em área desapropriada por Estado, por Município, pelo Distrito Federal ou pela União, com sentença transitada em julgado no processo de desapropriação;
- b. em área devoluta;
- c. recebido em doação:
 - 1. da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal, já aprovada em lei, conforme o caso e, se necessária, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite; e
 - 2. de pessoa física ou jurídica, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite, neste caso com promessa formal de doação irretratável e irrevogável;
- d. que, embora ainda não haja sido devidamente consignado no cartório de registro de imóveis competente, pertence a Estado que se instalou em decorrência da transformação de Território Federal, ou mesmo a qualquer de seus Municípios, por força de mandamento constitucional ou legal;
- e. pertencente a outro ente público que não o proponente, desde que a intervenção esteja autorizada pelo proprietário, por meio de ato do chefe do poder executivo ou titular do órgão detentor de delegação para tanto;
- f. fique, independentemente da sua dominialidade, esteja inserido em Zona Especial de Interesse Social - Zeis, instituída na forma prevista na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, devendo, neste caso, ser apresentados os seguintes documentos:
 - 1. cópia da publicação, em periódico da Imprensa Oficial, da lei estadual, municipal ou distrital federal instituidora da Zeis;
 - 2. demonstração de que o imóvel beneficiário do investimento encontra-se na Zeis instituída pela lei referida no item anterior; e
 - 3. declaração firmada pelo chefe do poder executivo (governador ou prefeito) do ente federativo a que o conveniente seja

vinculado de que os habitantes da Zeis serão beneficiários de ações visando à regularização fundiária da área habitada para salvaguardar seu direito à moradia;

- g. objeto de sentença favorável aos ocupantes, transitada em julgado, proferida em ação judicial de usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos do art. 183 da Constituição Federal, da Lei nº 10.257, de 2001, e da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001; e
- h. tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, desde que haja aquiescência do Instituto;

II - contrato ou compromisso irretratável e irrevogável de constituição de direito real sobre o imóvel na forma de cessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, aforamento ou direito de superfície; ou

III - comprovação de ocupação da área objeto de convênio:

- a. por comunidade remanescente de quilombos, certificadas nos termos do § 4º do art. 3º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, pelo seguinte documento:
 - 1. ato administrativo que reconheça os limites da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombo, expedido pelo órgão do ente federativo responsável pela sua titulação; ou
 - 2. declaração de órgão, de quaisquer dos entes federativos, responsável pelo ordenamento territorial ou regularização fundiária, de que a área objeto do convênio é ocupada por comunidade remanescente de quilombo, caso não tenha sido expedido o ato de que trata a alínea anterior;
- b. por comunidade indígena, mediante documento expedido pela Fundação Nacional do Índio - Funai.

Demais condicionantes estão dispostas no art. 24, da Portaria Interministerial nº 127/2008, exigências derivadas da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Atendidas as exigências previstas, a área técnica e a assessoria jurídica apreciarão os documentos correspondentes, dentro de suas respectivas competências (art. 31 da PI 127/2008), após o que, o pleito poderá ser aprovado, indeferido ou, ainda, o concedente solicitará providências corretivas complementares, se for o caso.

8.8.5 Aspectos técnicos

Os **aspectos técnicos** englobarão, além da viabilidade técnica do pleito quanto as suas características, a análise de custos.

Adicione-se a necessidade de que seja apresentada planilha de custos, observando-se a determinação da Lei nº 8.666/93, bem como no art. 35, § 1º, da Lei nº 10.180/01, que estabelece que, ao fixarem os valores a serem transferidos, os entes nele referidos farão análise de custos, de maneira que o montante de recursos envolvidos na operação seja compatível com o seu objeto, não permitindo a transferência de valores insuficientes para a sua conclusão, nem o excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado.

Acrescente-se, ainda, o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentária, de que os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), mantido pela Caixa Econômica Federal. Assim, somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, poderão os respectivos custos ultrapassar o limite fixado no caput, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

Sobre o conteúdo dos pareceres técnicos, o analista deve observar, dentre outros:

- quanto à entidade proponente: a natureza da entidade, a compatibilidade do pleito com os estudos da entidade, a situação de prestações de contas de anos anteriores com o Ministério, a capacidade instalada e/ou de mobilização, as condições que a entidade tem para realizar a parceria. O parecer deve atestar a idoneidade da entidade e capacidade para a parceria.
- quanto à proposta: referência à tramitação interna (desde a data de entrada); o que pretende o ente ou a entidade (breve menção); entidades que participarão como intervenientes ou executoras; valor (do concedente, da

contrapartida e total); e descrição detalhada de valores ou bens e serviços mensuráveis.

- quanto ao objeto: devem ser descritos os objetivos a curto e médio prazos; os produtos esperados; comentários ao objeto; possibilidade de ser(em) alcançado(s); e ressaltar se o objeto está redigido com clareza e se permite avaliar seu alcance.

- quanto à justificativa: o analista deve manifestar-se se a justificativa da proposta é convincente, ou seja, se a situação atual da proponente poderá ser alterada mediante a parceria pretendida. Demonstrar a importância social da proposta para a comunidade (beneficiários);

- quanto às metas, etapas e fases: informar se são claras e compatíveis com o objeto, bem como se, com a execução dessas metas, etapas e fases, o objeto será alcançado. Dar informações sobre o Projeto técnico. Em caso de contratação de consultores, assessores, conferencistas, instrutores e outros, mencionar se os currículos resumidos estão anexos ao processo. Em caso de eventos como cursos, seminários, visitas técnicas, encontros, palestras, conferências, mencionar se os conteúdos programáticos estão claros e compatíveis com a meta. Em caso da realização de obras, mencionar se o projeto básico está anexado ao processo e analisado, com a documentação que comprove a propriedade do imóvel.

- quanto à aplicação das despesas: explicitar se os valores relacionados estão compatíveis com os preços de mercado; se os itens relacionados podem ser financiados dentro das rubricas autorizadas; se os itens discriminados por meta estão coerentes com ela e o interesse e pertinência do pleito com relação às metas programáticas do órgão correspondente.

8.9 Outros requisitos específicos

Além de cumprir as normas relativas à formalização e à celebração de convênios, previstas na Instrução Normativa STN nº 01, de 1997, e em legislação complementar, o solicitante precisa atender também às exigências específicas de cada entidade ou programa.

O Ministério da Saúde, por exemplo, possui normas adicionais sobre convênios que estão descritas na Portaria Ministerial nº 447, de 17 de março de 2004 (in DOU – Seção 1 – 19/03/2004). Essa Portaria, que fixou as Normas de Cooperação Técnica e Financeira de Programas e Projetos me-

diante a Celebração de Convênios, contém todas as informações necessárias àqueles que desejam pleitear verbas, tanto no Ministério da Saúde, quanto na Fundação Nacional de Saúde - Funasa. A Portaria também traz em seu bojo todos os formulários necessários à celebração dos convênios.

Ilustrativamente, ainda, o Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br>) editou a Portaria nº 250, de 25 de julho de 2003, que estabeleceu as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para a execução orçamentária e financeira dos programas Morar Melhor, Infraestrutura Urbana - Pró-Infra, Saneamento é Vida, Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos e Gestão Urbana e Metropolitana.

A Portaria fixou os percentuais mínimos de contrapartida e designou a Caixa Econômica Federal como responsável pela operacionalização dos contratos de repasse celebrados no âmbito de seus programas.

A Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social, do Ministério da Ciência e Tecnologia, publicou a Portaria nº 1/2008, de 29/02/2008, estabelecendo prazos para apresentação de propostas de convênios e termos de parceria.

O Decreto 6.170/2007 (art. 8º) trouxe a inovação de que a execução de programa de trabalho que objetive a realização de obra será feita por meio de contrato de repasse, salvo quando o concedente dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio. Caso a instituição ou agente financeiro público federal não detenha capacidade técnica necessária ao regular acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos, figurará, no contrato de repasse, na qualidade de interveniente, outra instituição pública ou privada a quem caberá o mencionado acompanhamento.

No que tange aos registros dos convênios, o Decreto 6.170/2007 prevê em seu art. 9º que

no ato de celebração do convênio ou contrato de repasse, o concedente deverá empenhar o valor total a ser transferido no exercício e efetuar, no caso de convênio ou contrato de repasse com vigência plurianual, o registro no SIAFI, em conta contábil específica, dos valores programados para cada exercício subsequente (...)

Fonte: Decreto 6.170/2007, artigo 9º.

Este Decreto prevê, também, que “o registro a que se refere o caput acarretará a obrigatoriedade de ser consignado crédito nos orçamentos seguintes para garantir a execução do convênio.”

8.10 Principais vedações

Existem vedações explícitas na Portaria Interministerial nº 127/2008, em especial nos seus artigos 6º e 39. Listamos tais vedações:

- a. Realização de despesas a título de taxa de administração, gerência ou similar.
- b. Pagar, a qualquer título, gratificação, consultoria, assistência técnica a servidor ou empregado público, exceto as previsões legais existentes. Observação: são compreendidos como serviço de consultoria os instrumentos “celebrados com pessoas físicas ou jurídicas, mediante os quais os contratados obrigam-se a fornecer produto de natureza intelectual para uso do órgão ou entidade contratante com o objetivo de subsidiar a tomada de decisão” (vide Decisão nº 330/2002-TCU Plenário).
- c. Aditamento com alteração do objeto.
- d. Utilização de recursos em finalidade diversa ou destoante da estabelecida no instrumento.
- e. Realização de despesa em data anterior ou posterior à vigência do instrumento.
- f. Realização de despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive, referentes a pagamentos ou recolhimentos fora do prazo. Observação: as multas podem ser ressalvadas se o conveniente deu causa com atraso nas liberações de recursos.
- g. Transferência de recursos para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, excetuadas creches e escolas para o atendimento pré-escolar.
- h. Realização de despesas com publicidade, salvo as de caráter educativo, informativo ou de orientação social, das quais não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores (vide também a Instrução Normativa nº 19, de 21/02/00, da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República).
- i. É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Nesse caso é permitido o consorciamento entre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para alcance do valor mínimo exigido.

Outra alternativa é a celebração de convênios ou contratos de repasse com objeto que englobe vários programas e ações federais a ser executados de forma descentralizada, devendo o objeto conter a descrição pormenorizada e objetiva de todas as atividades a serem realizadas com os recursos federais.

A vedação de convênios menores de R\$ 100.000,00 não se aplica aos convênios realizados com entidades públicas sem fins lucrativos.

- j. É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, tanto quanto dirigente de órgão, entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau.
- k. Com pessoas físicas ou entidades privadas com fins lucrativos.
- l. Com entidades públicas ou privadas cujo objeto social não se relacione às características do programa ou que não disponham de condições técnicas para executar o convênio ou contrato de repasse.

8.11 Formalização do termo de convênio

A formalização do Termo de Convênio está disciplinada na Portaria Interministerial nº 127/2008, nos artigos 29 e 30. Conterá no preâmbulo do instrumento a numeração sequencial no SICONV, a qualificação completa dos partícipes e a finalidade.

As cláusulas necessárias nos instrumentos de convênios e contratos de repasse são as dispostas a seguir:

I - o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o Plano de Trabalho, que integrará o termo celebrado independentemente de transcrição;



II - as obrigações de cada um dos partícipes;

III - a contrapartida, quando couber, e a forma de sua aferição quando atendida por meio de bens e serviços;

IV - as obrigações do interveniente, quando houver;

V - a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

VI - a obrigação de o concedente ou contratante prorrogar “de ofício” a vigência do instrumento antes do seu término, quando der causa a atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado;

VII - a prerrogativa do órgão ou entidade transferidor dos recursos financeiros assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade;

VIII - a classificação orçamentária da despesa, mencionando-se o número e data da Nota de Empenho ou Nota de Movimentação de Crédito e declaração de que, em termos aditivos, serão indicados os créditos e empenhos para sua cobertura, de cada parcela da despesa a ser transferida em exercício futuro;

IX - o cronograma de desembolso conforme o Plano de Trabalho, incluindo os recursos da contrapartida pactuada, quando houver;

X - a obrigatoriedade de o conveniente ou contratado incluir regularmente no SICONV as informações e os documentos exigidos por esta Portaria, mantendo-o atualizado;

XI - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Portaria;

XII - no caso de órgão ou entidade pública, a informação de que os recursos para atender às despesas em exercícios futuros, no caso de investimento, estão consignados no plano plurianual ou em prévia lei que os autorize;

XIII - a obrigação do conveniente de manter e movimentar os recursos da conta bancária específica do convênio ou contrato de repasse em instituição financeira controlada pela União, quando não integrante da conta única do Governo Federal;

XIV - a definição, se for o caso, do direito de propriedade dos bens remanescentes na data da conclusão ou extinção do instrumento, que, em razão deste, tenham sido adquiridos, produzidos, transformados ou construídos, respeitado o disposto na legislação pertinente;

XV - a forma pela qual a execução física do objeto será acompanhada pelo concedente ou contratante, inclusive com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade;

XVI - o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou contratantes e os do controle interno do Poder Executivo Federal, bem como do Tribunal de Contas da União aos processos, documentos, informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados por esta Portaria, bem como aos locais de execução do objeto;

XVII - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo;

XVIII - a previsão de extinção obrigatória do instrumento em caso de o Projeto Básico não ter sido aprovado ou apresentado no prazo estabelecido, quando for o caso;

XIX - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução dos convênios, contratos ou instrumentos congêneres, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa com a participação da Advocacia-Geral da União, em caso de os partícipes ou contratantes serem da esfera federal, administração direta ou indireta, nos termos do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001;

XX - a obrigação de o conveniente ou o contratado inserir cláusula nos contratos celebrados para execução do convênio ou contrato de repasse que permitam o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou contratantes, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis das empresas contratadas;

XXI - a sujeição do convênio ou contrato de repasse e sua execução às normas do Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, bem como do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e a Portaria Interministerial nº 127/2008;

XXII - a previsão de, na ocorrência de cancelamento de Restos a Pagar, que o quantitativo possa ser reduzido até a etapa que apresente funcionalidade;

XXIII - a forma de liberação dos recursos ou desbloqueio, quando se tratar de contrato de repasse;

XXIV - a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos no SICONV;

XXV - o bloqueio de recursos na conta corrente vinculada, quando se tratar de contrato de repasse;

XXVI - a responsabilidade solidária dos entes consorciados, nos instrumentos que envolvam consórcio público.

XXVII - o prazo para apresentação da prestação de contas (redação dada pela P. I nº 342/2008).

Fonte: artigos 29 e 30 da Portaria Interministerial nº 127/2008.

8.12 Liberação de recursos

As parcelas de convênio devem ser liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação dos recursos financeiros e o cronograma de desembolso aprovado. Caso contrário, devem ficar retidas até que sejam totalmente saneadas quaisquer das impropriedades a seguir, ocorridas simultaneamente ou não:

- a. não comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida;
- b. desvio de finalidade na aplicação dos recursos;
- c. atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas;
- d. práticas atentatórias aos princípios fundamentais de administração pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio;
- e. inadimplemento do executor com relação a cláusulas conveniais;
- f. não adoção de medidas saneadoras apontadas pelo concedente.

A gestão financeira tem importância fundamental na execução do convênio e inicia com um procedimento essencial: abertura de conta corrente exclusiva.

De início, deve ser aberta conta corrente em instituição bancária, para movimentação de recursos do convênio, sendo informado ao órgão concedente o respectivo número. Em nenhuma hipótese os recursos podem ser movimentados em outras contas do conveniente. Também não devem ser gerenciados recursos de diversos convênios em uma mesma conta.

Os saldos de convênios, enquanto não utilizados, devem ser aplicados obrigatoriamente em: cadernetas de poupança se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, operações de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública se a previsão for em prazos menores.

O Decreto 6.170/2007 trouxe as regras no que tange a movimentação financeira dos convênios. Tais regras estão disciplinadas no artigo 10, que podemos ver na transcrição integral a seguir:

“Art. 10. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas, decorrentes da celebração de convênios e contratos de repasse, serão feitas exclusivamente por intermédio de instituição financeira controlada pela União, que poderá atuar como mandatária desta para execução e fiscalização. (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)”



§ 1º Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União, previsto no caput, estão sujeitos à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

§ 2º Excepcionalmente, mediante mecanismo que permita a identificação, pelo banco, do beneficiário do pagamento, poderão ser realizados pagamentos a beneficiários finais pessoas físicas que não possuam conta bancária, observados os limites fixados na forma do art. 18.

§ 3º Toda movimentação de recursos de que trata este artigo, por parte dos convenientes, executores e instituições financeiras autorizadas, será realizada observando-se os seguintes preceitos:

I - movimentação mediante conta bancária específica para cada instrumento de transferência (convênio ou contrato de repasse);

II - pagamentos realizados exclusivamente mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços; e

III - transferência das informações mencionadas no inciso I ao SIAFI e ao Portal de Convênios, em meio magnético, conforme normas expedidas na forma do art. 18.

§ 4º Os recursos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira pública federal se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização desses recursos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do § 4º serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, observado o parágrafo único do art. 12.”

Fonte: artigo 10 do Decreto 6.170/2007.

Todas as etapas de liberação financeira serão devidamente realizadas por meio do Portal SICONV, de forma justa e transparente. Ainda assim, o concedente e o conveniente têm obrigações especiais no que tange à publicidade de seus atos, mais especificamente quanto ao incentivo ao Controle Social.

Neste sentido, no prazo de dois dias, a contar da data da liberação dos recursos, em se tratando de repasse à UF e Municípios (ou a entidades a eles vinculadas), o concedente deverá notificar as respectivas Assembleias Legislativas ou Câmaras Municipais (art. 1.º da Lei nº 9.452, de 20/03/97, in DOU de 21/03/97; Lei nº 8.666/93, art. 116, § 2.º).

Por sua vez, a Prefeitura beneficiária da liberação de recursos do governo federal, deverá notificar os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, acerca do seu recebimento; no prazo de dois dias úteis, a contar da data do recebimento dos recursos (Lei nº 9.452, de 20/03/97, in DOU de 21/03/97, art. 2º). Observação: vide ainda os art. 35 e 36 da Portaria Interministerial nº 127/2008 sobre o exercício da publicidade de liberações financeiras.

Com a assinatura do termo de convênio e a liberação de recursos, os próximos passos serão: a execução do Projeto Conveniado e a posterior apresentação da Prestação de Contas respectiva.

8.13 Execução do convênio

O Convênio deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas pactuadas e a legislação pertinente, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Os recursos depositados na conta corrente específica somente podem ser utilizados para pagamento de despesas referentes ao objeto do convênio, sendo exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal a obrigação de NÃO se desviar da finalidade original do instrumento. Obrigatoriamente, os pagamentos devem ser feitos mediante a emissão de ordem bancária, configurada a relação causal entre as despesas efetuadas e o objeto conveniado. Os pagamentos serão realizados, obrigatoriamente, por meio do Portal SICONV, incluindo-se pelo menos as seguintes informações:

- I - a destinação do recurso;
- II - o nome e CNPJ ou CPF do fornecedor, quando for o caso;
- III - o contrato a que se refere o pagamento realizado;
- IV - a meta, etapa ou fase do Plano de Trabalho relativa ao pagamento; e
- V - a comprovação do recebimento definitivo do objeto do contrato, mediante inclusão no Sistema das notas fiscais ou documentos contábeis.

Não podem ser antecipados pagamentos a fornecedores de bens e serviços, salvo em casos admitidos em lei, mediante garantias. Além de correr o risco de não ter o objeto cumprido pelo fornecedor e ver-se responsabilizado pelo montante pago indevidamente, o gestor fica sujeito à aplicação de multa pelo descumprimento da legislação. Ademais não serão admitidas práticas atentatórias aos princípios fundamentais da Administração Pública (arts. 37 e 70 da CF/88; e art. 3.º da Lei nº 8.666/93) nas contratações e demais atos praticados, sob pena de suspensão das parcelas subseqüentes.

Todos os lançamentos a débito na conta corrente devem corresponder a um comprovante de sua regular liquidação. Ou seja, cada débito em conta deverá estar suportado por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa (empenho, nota fiscal, recibo) no mesmo valor. Os documentos das despesas (notas fiscais, faturas, recibos) devem ser emitidos em nome do conveniente e estar identificados com o número do convênio.

Outro cuidado que o concedente deve tomar é o de não realizar pagamentos antes ou após o período de vigência do convênio. Excepcionalmente, poderá ser acatado pagamento após a vigência do instrumento se devidamente comprovado fato gerador (a liquidação da despesa) dentro do período de vigência. Em se concretizando a impropriedade, pode ter como consequência a glosa dos valores e a sua devolução aos cofres públi-

cos. Nesse diapasão, é oportuno não incorrer em atraso não justificado no cumprimento de etapas ou fases programadas.

Em hipótese alguma é admitida a prática de retirar recursos da conta corrente específica do convênio para pagamento de despesas estranhas, ainda que haja posterior devolução aos cofres públicos. Agindo assim, o concedente não poderá provar o nexo causal entre as despesas realizadas e o objeto do convênio, o que poderá implicar devolução dos valores, além de sanções legais.

Há de se preocupar, também, em não celebrar convênio com mais de uma instituição para o cumprimento do mesmo objeto, exceto quando se tratar de ações complementares, o que deverá ficar consignado no respectivo convênio, delimitando-se as parcelas referentes, de disponibilidade deste, e as que devam ser executadas à conta de outro instrumento.

8.14 Procedimentos licitatórios pelos convenientes

Um ponto há muito discutido diz respeito à realização dos procedimentos licitatórios pelos convenientes. O art. 27 da IN/STN/01/97 assim explicita:

Art. 27 - O conveniente, ainda que entidade privada, sujeita-se, quando da execução de despesas com os recursos transferidos, às disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, especialmente em relação a licitação e contrato, admitida a modalidade de licitação prevista na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, nos casos em que especifica. Redação alterada p/IN nº 3/2003 - Acórdão TCU nº 1070, de 6.8.2003 - Plenário, item 9.2

Fonte: Artigo 27 da IN/STN/01/97.

O citado Acórdão foi muito discutido em todas as instâncias administrativas do Poder Executivo Federal, em especial, sobre a obrigatoriedade de utilização das modalidades licitatórias previstas na Lei 8.666/93 pelos convenientes de direito privado. Mesmo no âmbito do Tribunal de Contas da União, o assunto não foi consensual, havendo divergências entre Ministros e o Ministério Público junto ao Tribunal. O TCU tem se posicionado predominantemente pela manutenção de procedimentos análogos a serem adotados pelas entidades de direito privado beneficiárias de recursos públicos de convênios.

A Portaria Interministerial nº 217/2006, dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, dispôs em seu art. 1º que os instrumentos de convênio firmados com entes públicos ou privados devem prever o uso obrigató-

rio do pregão, preferencialmente eletrônico, na contratação de bens e serviços comuns.

Por sua vez, o Decreto 6.170/2007 está com previsão em seu art. 11 que as entidades privadas convenientes devem pautar-se pelos princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato.

A Portaria Interministerial nº 127/2008 tratou desse assunto em alguns momentos. Inicialmente, destacamos o previsto em seu artigo 49:

Art. 49. Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União por meio dos instrumentos regulamentados por esta Portaria estão obrigados a observar as disposições contidas na Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos e demais normas federais pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros.

§ 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o uso da modalidade pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo utilizada preferencialmente a sua forma eletrônica.

§ 2º A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente do conveniente ou contratado.

§ 3º As atas e as informações sobre os participantes e respectivas propostas das licitações, bem como as informações referentes às dispensas e inexigibilidades, deverão ser registradas no SICONV.

Fonte: Artigo 49 da Portaria Interministerial nº 127/2008

Nos artigos 45 a 48 da mesma Portaria foram definidos os procedimentos a ser tomados pelas entidades de direito privado que firmam convênios com a União.

Para melhor elucidação do apontamento, transcrevemos os artigos em questão:





Art. 45. Para a aquisição de bens e contratação de serviços com recursos de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, as entidades privadas sem fins lucrativos deverão realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.

Parágrafo único. A entidade privada sem fins lucrativos deverá contratar empresas que tenham participado da cotação prévia de preços, ressalvados os casos em que não acudirem interessados à cotação, quando será exigida pesquisa ao mercado prévia à contratação, que será registrada no SICONV e deverá conter, no mínimo, orçamentos de três fornecedores.

Art. 46. A cotação prévia de preços, prevista no art. 11 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, será realizada por intermédio do SICONV, conforme os seguintes procedimentos:

I - o conveniente registrará a descrição completa e detalhada do objeto a ser contratado, que deverá estar em conformidade com o Plano de Trabalho, especificando as quantidades no caso da aquisição de bens;

II - a convocação para cotação prévia de preços permanecerá disponível no SICONV pelo prazo mínimo de cinco dias e determinará:

a) prazo para o recebimento de propostas, que respeitará os limites mínimos de cinco dias, para a aquisição de bens, e quinze dias para a contratação de serviços;

b) critérios para a seleção da proposta que priorizem o menor preço, sendo admitida a definição de outros critérios relacionados a qualificações especialmente relevantes do objeto, tais como o valor técnico, o caráter estético e funcional, as características ambientais, o custo de utilização, a rentabilidade; e

c) prazo de validade das propostas, respeitado o limite máximo de sessenta dias.

III - o SICONV notificará automaticamente, quando do registro da convocação para cotação prévia de preços, as empresas cadastradas no SICAF que pertençam à linha de fornecimento do bem ou serviço a ser contratado;

IV - a entidade privada sem fins lucrativos, em decisão fundamentada, selecionará a proposta mais vantajosa, segundo os critérios definidos no chamamento para cotação prévia de preços; e

V - o resultado da seleção a que se refere o inciso anterior será registrado no SICONV.

§ 1º A cotação prévia de preços no SICONV será desnecessária:

I - quando o valor for inferior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais), desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra, serviço ou compra ou ainda para obras, serviços e compras da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; e

II - quando, em razão da natureza do objeto, não houver pluralidade de opções, devendo comprovar tão-só os preços que aquele próprio fornecedor já praticou com outros demandantes.

§ 2º O registro, no SICONV, dos contratos celebrados pelo beneficiário na execução do objeto é condição indispensável para sua eficácia e para a liberação das parcelas subsequentes do instrumento, conforme previsto no art. 3º.

Art. 47. Cada processo de compras e contratações de bens, obras e serviços das entidades sem fins lucrativos deverá ser realizado ou registrado no SICONV contendo, no mínimo, os seguintes elementos:

I - os documentos relativos à cotação prévia ou as razões que justificam a sua desnecessidade;

II - elementos que definiram a escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço;

III - comprovação do recebimento da mercadoria, serviço ou obra; e

IV - documentos contábeis relativos ao pagamento.

Art. 48. Nas contratações de bens, obras e serviços as entidades privadas sem fins lucrativos poderão utilizar-se do sistema de registro de preços dos entes federados.

Fonte: artigos 45 a 48 da Portaria Interministerial nº 127/2008.

Com essas disposições, entendemos que são pacíficos os procedimentos a serem implementados pelas Unidades convenientes, públicas ou privadas, na gestão de contratações com recursos de convênios ou contratos de repasse.

8.15 Fiscalizações e controles gerenciais

A função gerencial fiscalizadora será exercida pelo concedente, dentro do prazo regulamentar de execução/prestação de contas do convênio, ficando assegurado a seus agentes qualificados o poder discricionário de reorientar ações e de acatar, ou não, justificativas com relação às disfunções porventura havidas na execução.

O ordenador de despesas do órgão ou entidade concedente poderá delegar competência para acompanhamento da execução do convênio a dirigentes de órgãos ou entidades pertencentes à Administração Federal que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

As entidades privadas beneficiadas com recursos públicos a qualquer título estarão submetidas à fiscalização do Poder concedente, com a finalidade de verificar o cumprimento de metas e objetivos para os quais receberam os recursos (LDO), não podendo alegar sigilo bancário. Os Analistas e Técnicos de Finanças e Controle da SFC/CGU terão acesso a qualquer processo, documento ou informação no exercício das atribuições de auditoria e fiscalização (art. 26 da Lei nº 10.180, de 06/02/01, in DOU de 07/02/01).

Sobre sigilo bancário, de que trata a Lei nº 4.595/64, (vide Parecer PGFN/CAT/nº 0002/96, de 02/01/1996, e Nota PGFN/CAF/nº 082/96, de 26/02/1996), no sentido de que “não se pode argumentar que a natureza da verba, a partir do momento em que passa a integrar uma conta corrente, deixa de ser pública e entra para a esfera privada, não estando sujeita à fiscalização” (item 27 do Parecer PGFN/CAT/nº 0002/96).

Na fase de execução é que normalmente ocorrem as ações de fiscalização dos órgãos federais de controle, embora estas também sejam realizadas após o término da vigência do convênio. As conclusões das fiscalizações servem de respaldo à avaliação das respectivas prestações de contas.

Uma leitura atenta dos artigos 51 a 55 da Portaria Interministerial nº 127/2008 poderá trazer a baila informações adicionais sobre o acompanhamento e a fiscalização dos convênios federais e contratos de repasse.

8.16 Termo aditivo

Termo Aditivo é conceituado como o instrumento que tem por objetivo a modificação de metas ou etapas do plano de trabalho do convênio já celebrado, sendo vedada a alteração do objeto aprovado.

É muito frequente o conveniente perceber, ao receber os recursos, que o plano de trabalho previsto não poderá ser executado nos termos propostos no instrumento de convênio. Também pode ocorrer de o gestor utilizar os recursos de maneira diferente daquela prevista no instrumento de convênio, sem fazer qualquer consulta ao órgão concedente. Esse procedimento, a utilização de recursos em desacordo com as cláusulas de convênio, é considerado falha de natureza grave e normalmente conduz ao julgamento pela irregularidade das contas apresentadas e a inclusão do nome do responsável no cadastro de contas irregulares do Tribunal de Contas da União.

A providência que o gestor deve tomar consiste na renegociação prévia dos termos do convênio naquilo que não seja exequível. Em situações como essa, para permitir o cumprimento do objeto é que se adota a readequação do plano de trabalho mediante Termo Aditivo.

Para formular o Aditivo o conveniente deve apresentar a proposta de repactuação, com as devidas justificativas, em prazo a ser fixado pelo ordenador de despesa do concedente (tempo necessário para análise e decisão), antes do término da vigência do convênio. Em hipótese alguma o gestor pode utilizar os recursos para despesas que não estejam rigorosamente especificadas no plano de trabalho sem antes submeter sua solicitação de readequação desse plano de trabalho.

O ordenador de despesas deverá dar a anuência formal do órgão federal concedente para a validade da adequação do plano de trabalho. Vale ressaltar, uma vez mais, que não se admite a alteração do objeto pactuado por meio de Termo Aditivo.

8.17 Prestação de contas

Os artigos 56 a 60 da Portaria Interministerial nº 127/2008 tratam especificamente sobre a prestação de contas dos convênios. De nada adianta ter executado bem as fases anteriores do convênio, se a prestação de contas não for apresentada tempestiva e convenientemente.



Os elementos presentes na prestação de contas permitem à Administração aferir a legalidade dos atos praticados e comprovar o efetivo cumprimento do convênio. Essas duas vertentes de avaliação do convênio são consideradas quando da análise da prestação de contas pelo órgão descentralizador dos recursos. Improriedades detectadas podem resultar em rejeição das contas e instauração de Tomada de Contas Especial, a ser julgada pelo Tribunal de Contas da União.

Diante da obrigação do Conveniente ou Contratado de prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos da União, transferidos aos respectivos entes à conta de convênios e contratos de repasse, deverá o Concedente ou Contratante estabelecer o prazo para a apresentação das prestações de contas, devendo esse prazo constar do respectivo Termo de Convênio ou Contrato de Repasse.

Quando a prestação de contas não for apresentada no prazo estabelecido no convênio ou contrato de repasse, o Concedente ou Contratante estabelecerá o prazo máximo de trinta dias para sua apresentação ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei.

Caso finde o prazo estabelecido e o conveniente não apresentar a Prestação de Contas, nem devolver os recursos, o concedente registrará a inadimplência no SICONV, por omissão de prestar contas, e tomará as providências para instauração da Tomada de Contas Especial.

A Prestação de Contas deverá ser composta pelos seguintes documentos:

- Relatório de cumprimento do objeto;
- Declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;
- Relação dos bens adquiridos, produzidos ou construídos;
- Relação dos treinados ou capacitados;
- Relação dos serviços prestados;
- Comprovante de recolhimento de eventual saldo;
- Termo de compromisso de manter a guarda dos documentos pelo prazo de 10 anos da aprovação da Prestação de Contas.

O concedente exigirá que todas as informações necessárias sejam registradas no SICONV.

No que tange a Obras Públicas, é bom ressaltar que a construtora tem responsabilidades legais (solidez e segurança; ética profissional - plágio, usurpação e alteração do projeto). Pela solidez e segurança da obra, responderá durante cinco anos do recebimento definitivo. O direito de responsabilizar o contratado prescreve em 20 anos, mas da data do aparecimento do vício ou defeito (art. 1.245 do Código Civil).

As despesas serão comprovadas mediante documentos fiscais originais (vide alínea “c”, § 2.º, art. 36 do Decreto nº 93.872, de 23/12/86) ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios ser emitidos em nome do conveniente ou do executor, devidamente identificados com a referência, por escrito, ao título e número do respectivo convênio federal.

Ao receber a Prestação de Contas, o concedente deverá certificar-se de que foram apresentados, com informações consistentes, todos os documentos exigidos e por conseguinte, efetuar o registro no SICONV, imediatamente ao recebimento da prestação de contas.

O órgão concedente terá, a partir da data do recebimento da prestação de contas, 90 dias para analisá-la, com base em pareceres técnico e financeiro (registro no SICONV).

O parecer técnico, quando da aprovação, deve obrigatoriamente estar em consonância com aquele emitido preliminarmente para aprovação do pleito, sem a obrigatoriedade de que sejam de autoria do mesmo profissional.

Neste sentido, cabe um aparte sobre o princípio de controle interno administrativo da segregação de funções:

A estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

Fonte: subitem IV, item 3, Seção VIII, Cap. VII, do anexo à IN/SFC/nº 01, de 06/04/01, in DOU de 12/04/01, S. 1, página 20.



Aprovada a prestação de contas, o concedente efetuará o registro no SI-CONV, e fará constar do processo, declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação. Deve manter o processo que deu suporte ao registro arquivado na unidade gestora, no prazo e condições estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional/ME, conforme parágrafo único, art. 8.º do Decreto nº 3.589, de 06/09/00 (in DOU de 08/09/00, S. 1, p. 112).

Na hipótese da não aprovação da prestação de contas, e esgotadas todas as providências cabíveis, o ordenador de despesas registrará o fato no SI-CONV (inadimplência efetiva) e encaminhará o respectivo processo ao órgão setorial de contabilidade a que estiver jurisdicionado, para instauração de Tomada de Contas Especial e responsabilização do agente, conforme incisos III e VI, art. 6.º do Decreto Federal nº 3.589, de 06/09/00 (in DOU de 08/09/00, S. 1, p. 112).

8.18 O Tribunal de Contas da União e os Convênios

A Constituição Federal e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443, de 26 de julho de 1992) estabelecem que compete ao TCU fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios.

Por isso, o Tribunal atua intensivamente na fiscalização dos convênios celebrados entre órgãos e entidades da União com Estados e Municípios, valendo-se, principalmente, de suas Secretarias de Controle Externo, localizadas em todos os Estados brasileiros.

Todas as fases dos convênios podem ser objeto de fiscalização pelo TCU: celebração, formalização, execução e prestação de contas.

A análise envolve o atendimento às exigências legais; execução financeira; execução física (obras, serviços e aquisição de bens); fidelidade e veracidade de documentos e procedimentos; os processos licitatórios; a existência das empresas contratadas, além da avaliação da efetividade do convênio.

Apurada qualquer irregularidade, o TCU determina a instauração de tomada de contas especial para apuração da responsabilidade e/ou quantificação do dano ao erário.

A função fiscalizadora do TCU é deflagrada mediante solicitação do Congresso Nacional e de suas Casas e por iniciativa própria, selecionando previamente os convênios com base em bancos de dados informatizados. Pode também ocorrer em razão de denúncias de terceiros, notícias de jornal, matérias veiculadas na televisão e representações apresentadas por autoridades, pelo controle interno federal ou pelos próprios servidores do Tribunal.

A fiscalização de transferências voluntárias da União compete também ao Poder Executivo, por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno, órgão da Controladoria-Geral da União.

Ao constatar qualquer irregularidade, cumpre à Secretaria Federal de Controle Interno comunicar o fato ao órgão repassador dos recursos, para fins de instauração de tomada de contas especial a ser julgada pelo TCU.

8.18.1 Jurisprudência e orientações do Tribunal de Contas da União

Apresentamos abaixo um rol de julgados do Tribunal de Contas da União, com recomendações e determinações diversas dentro de nosso escopo de estudo. Esse rol não é exaustivo.

No site www.tcu.gov.br você pode pesquisar toda a jurisprudência do Tribunal.

Acesso realizado em: 17 mai. 2009.



1. Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, com a instauração da competente tomada de contas especial, sob pena de corresponsabilidade. (Súmula 230);
2. A documentação encaminhada diretamente ao Tribunal de Contas da União, referente aos recursos recebidos, embora constituída de elementos de uma prestação de contas, não é suficiente para um ajuizamento da sua regularidade quando não apreciada pelo ordenador de despesa (concedente) e pela SFC/CGU, por não se poder suprimir instâncias de controle, sem o prejuízo de anularem-se atribuições e competências. (Diversos julgados);

- 
3. É imprescindível a instauração da tomada de contas especial do conveniado que der causa a desvio, alcance ou malversação de recursos federais transferidos ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário. (Diversos julgados);
 4. É inadmissível o desvio de finalidade na aplicação de recursos provenientes de convênios, constituindo prática de infringência a cláusulas pactuadas e gerando obrigação de ressarcimento ao órgão repassador, ainda que os recursos tenham sido aplicados em benefício do conveniente, ensejando o julgamento pela irregularidade das contas, com a aplicação de multa prevista na Lei Orgânica do TCU (lei nº 8.443/92);
 5. Com o sistema de controle externo, instituído pela Constituição de 1967 e disciplinado em legislação ordinária pertinente, não compete ao Tribunal de Contas da União julgar ou aprovar previamente contratos, convênios, acordos ou ajustes celebrados pela Administração Pública. Pode, todavia, o Tribunal, no exercício da auditoria financeira e orçamentária e com vistas ao julgamento das contas de responsáveis ou entidades sob a sua jurisdição, tomar conhecimento dos respectivos termos para, se verificar ilegalidade ou irregularidade, adotar providências a fim de saná-la ou evitar a sua reincidência. (Súmula 078);
 6. Ressalvada a hipótese prevista no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 5.645, de 10/12/70 (Decreto-lei nº 200, de 25/02/67, art. 10, §§ 7º e 8º), não se admite, a partir da data da publicação do ato de implantação do novo Plano de Classificação e Retribuição de Cargos do Serviço Civil da União e das autarquias, a utilização de serviços de pessoal, mediante convênios, contratos ou outros instrumentos, celebrados com Fundações ou quaisquer entidades públicas ou privadas, para o desempenho de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo referido Plano. (Súmula 097);
 7. Atente para os princípios da supremacia do interesse público e da oportunidade, estudando a conveniência de as transferências a outras entidades/órgãos serem efetuadas em mais de uma parcela, quando, durante o processo de habilitação, constatar-se que determinado conveniente encontra-se inadimplente no Cadin ou no Siafi, como também com outras obrigações de natureza legal que devam normalmente ser satisfeitas para celebração de convênio, além de estabelecer programação de um maior número de visitas. (Acórdão 585/2005 – 2a. câmara);

8. Exija a apresentação, quando da celebração de convênios para a realização de serviços não classificados como de engenharia, de detalhamento do serviço a ser executado e de seus respectivos custos, de modo a viabilizar a aferição da razoabilidade e exequibilidade dos preços acordados, e o controle da execução das avenças. (Acórdão 564/2005 – Plenário);
9. Mantenha arquivados, na sua sede, em conjunto com o processo referente ao termo de convênio, as informações que lhe são referentes, tais como: projeto básico, projeto executivo, licitação, contratos, relatórios de fiscalização, prestação de contas e processos de pagamentos. (Acórdão 555/2005 – Plenário);
10. Solicite previamente, quando da celebração de aditivos contratuais que resultem em acréscimo financeiro do contrato, a autorização do órgão concedente do convênio, acompanhada das respectivas justificativas, antes da celebração do aditivo contratual, motivando os atos praticados. (Acórdão 554/2005 – Plenário);
11. Firmar o entendimento de que a aplicação de recursos públicos geridos por particular em decorrência de convênio, (...) deve atender, no que couber, às disposições da Lei de Licitações. (Acórdão 353/2005 – Plenário);
12. Somente proceder à licitação de obras e serviços após a celebração do termo de convênio, de modo a dar cumprimento ao disposto no art. 7º, parágrafo 2º, inciso III, da Lei 8.666/93, ou seja, quando houver previsão dos recursos que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes. (Acórdão 194/2005 – Plenário);
13. Identifique claramente o objeto do convênio, detalhando-o suficientemente no Plano de Trabalho. Exija dos prováveis convenientes, antes da formalização das avenças, que façam com que o projeto básico figure como uma das partes integrantes do plano de trabalho, (...) identificando, pormenorizadamente, as obras e serviços a serem executados. (Acórdão 595/2004 – Plenário);
14. Proceda, durante o período de execução do objeto conveniado, à fiscalização e ao controle de qualidade dos serviços realizados, verificando se foram executados conforme as especificações previstas contratualmente, de forma a evitar a ocorrência de falhas e irregula-

ridades que acabem ocasionando a execução incompleta do objeto do convênio. (Acórdão 595/2004 – plenário);

15. Procure agir com maior rigor na verificação do cumprimento das exigências previstas no parágrafo 1o. do art. 25 da Lei Complementar 101/2000, haja vista que a não comprovação de quaisquer das exigências ali impostas impede a celebração dos convênios. (Acórdão 463/2004);
16. Abstenha-se de utilizar dotações provenientes de outras categorias de programação que não guardem expressa relação com obras/serviços discriminados nos projetos apresentados para celebração de convênios ou que não correspondam a essas dotações, evitando-se a utilização de dotações impróprias. (Acórdão 463/2004 – Plenário);
17. Observe, quando da celebração de convênios, o disposto no inciso VI do art. 167 da Constituição Federal, com a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, sem prévia autorização legislativa. (Acórdão 463/2004 – Plenário);
18. Observe, nos casos em que for necessária a prorrogação de ofício dos prazos de vigência dos convênios, que a alteração deve ser precedida da celebração de Termo Aditivo, com publicação no Diário Oficial da União, consoante disposições contidas no art. 1o., parágrafo 1o., inciso X, e no caput do art. 17 da IN/STN 01/97. (Acórdão 463/2004 – Plenário);
19. Determinou a adoção de medidas eficazes visando à emissão tempestiva dos pareceres técnico e financeiro sobre as prestações de contas apresentadas pelos convenientes, a fim de cumprir o prazo de 60 dias para pronunciamento sobre a aprovação ou não das contas, conforme estabelecido no art. 31 da Instrução Normativa/STN-MF nº 01/097. (Acórdão 652/2006 – 1ª Câmara);
20. O TCU determinou ao Ministério das Cidades que não assinasse convênios sem antes submeter suas minutas à Consultoria Jurídica e que esta exarasse parecer específico para cada instrumento. (item 16 do Acórdão 2.285/2005 - 1ª Câmara);
21. Determinou ao MAPA que atualizasse os lançamentos no SIAFI dos convênios nas seguintes situações: a) cadastradas como adimplentes, mas com pendência de prestação de contas; b) cujas pres-

- tações de contas não foram aprovadas ou foram parcialmente aprovadas sem o respectivo lançamento de inadimplência no SIAFI; e c) sem a devida prestação de contas (Acórdão 2.307/2005-1ª. Câmara);
22. Determinou à FINEP que enquadrasse, no SIAFI, na condição de inadimplentes, os convênios com prazos vencidos para apresentação das prestações de contas, como também determinou que se abstivesse de manter registros na conta “a liberar” para convênios com prazo de vigência expirado. (Acórdão 2.132/2005 – 2ª Câmara);
23. Exigiu a assinatura de interveniente, quando esse existir, em termo de convênio. (Acórdão 2.307/2005 - 1ª Câmara);
24. Determinou ao FNS que atentasse para emissão de Parecer Técnico prévio ao convênio, datado, em papel timbrado e conclusivo sobre a adequabilidade dos custos do convênio em relação aos preços de mercado ou a outros convênios da mesma espécie. (Acórdão n.º 1/2006 – 1ª. Câmara);
25. Determinou maior rigor à FUNASA a respeito da descrição do objeto dos seus convênios, refutando não celebrá-los quando não presentes os seus elementos característicos com a descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter. (Acórdão 11/2006 - 2ª Câmara);
26. Determinou ao MIN que se abstivesse de celebrar convênios cujos objetos não se coadunassem com o objetivo do programa e a finalidade da ação orçamentária. (Acórdão 46/2006 - 2ª Câmara);
27. Alertou a uma Prefeitura Municipal que a ocorrência de novas movimentações de recursos entre as contas específicas dos convênios e a conta-movimento da prefeitura poderia ensejar a aplicação de multa pelo TCU. (Acórdão 250/2006 – 1ª Câmara);
28. Determinou ao DNIT que designasse, formalmente, um representante para acompanhar e fiscalizar a execução de um convênio e dos contratos respectivos. (Acórdão 739/2006 - Plenário);
29. O TCU não aceitou que num Contrato de Repasse, celebrado em 2000, fosse utilizado um contrato administrativo decorrente de uma concorrência pública efetuada em 1998. (Acórdão 984/2006 - Plenário);

- 
30. O TCU determinou ao DEPEN/MJ que implementasse, como condição ao repasse de recursos para obras de reforma ou construção de estabelecimentos penitenciários ou afins, a comprovação da posse do imóvel em que serão investidos os recursos, senão definitiva, ao menos assegurada por período suficiente para conferir economicidade ao investimento. (Acórdão 1.051/2006 - Plenário);
 31. Determinou ao FNDE que exigisse a cédula de identidade do representante legal da entidade acompanhado do termo de posse comprovando a investidura no cargo eletivo. (Acórdão 1865/2006 – Plenário);
 32. Recomendou ao Ministério do Planejamento que estimulasse os demais órgãos e entidades da Administração Federal a realizar seminários e a distribuir material de orientação aos dirigentes de entidades privadas e entes federados que participam de ajustes ou que estejam interessados em apresentar projetos, com o objetivo de capacitá-los para elaboração dos projetos e para a correta utilização dos recursos públicos repassados (Acórdão 2066/2006 – Plenário);
 33. O TCU preocupou-se no âmbito da FUNASA, no sentido de que fossem implementadas medidas destinadas a remanejar servidores para realização de atividades que estão sendo desempenhadas por profissionais terceirizados, evitando com isso que a responsabilidade recaia sobre pessoas sem vínculo com a Administração. (Acórdão 295/2007 – Plenário);
 34. Determinou à Secretaria de Direito Econômico/MJ que não acolhesse despesa realizada em data anterior ou posterior à vigência do convênio, sob pena de nulidade do ato e de responsabilidade do agente, ante o disposto no art. 8º, inc. V, da IN/STN-MF nº 01/1997. (Acórdão nº 374/2008 - 2ª Câmara).
 35. O TCU determinou ao Ministério do Turismo que, em seus manuais de prestação de contas de convênios e nos termos dessas avenças, informasse que os valores arrecadados com a cobrança de ingressos em shows e eventos ou com a venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos em função dos projetos beneficiados com recursos dos convênios deveriam ser revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional; adicionalmente, os referidos valores deveriam integrar a prestação de contas. (Acórdão nº 96/2008-TCU-Plenário).

36. O TCU determinou às Indústrias Nucleares do Brasil (INB) que se abstivessem de celebrar convênios que não guardassem relação com os objetivos institucionais da empresa. (Acórdão nº 268/2008-TCU - 1ª Câmara).
37. O TCU determinou à SETEC/MEC que se abstivesse de alterar a vigência dos convênios após a expiração do seu prazo, em cumprimento ao disposto no art. 15 da IN/STN-MF nº 01/1997 (Acórdão nº 220/2008-TCU - 1ª Câmara).
38. O TCU determinou à FUNASA que se abstivesse de celebrar convênio cujo plano de trabalho previsse despesas com a manutenção jurídico-administrativa da conveniente, tais como pagamento de aluguel, serviços advocatícios e contábeis, e que nas prestações de contas e auditorias realizadas impugnasse os gastos de igual natureza, sob pena de responsabilização (Acórdão nº 958/2008-TCU - 2ª Câmara).
39. O TCU determinou à FUNASA que não admitisse a utilização de suprimento de fundos (saques em espécie) na execução de seus convênios, por expressa afronta ao disposto no art. 20, “caput”, da IN/STN-MF nº 01/1997, sob pena de responsabilização (Acórdão nº 958/2008-TCU-2ª Câmara). Convém observar que o TCU recomendou à Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) que normatizasse quais despesas poderiam ser executadas no âmbito dos convênios, dentro de um limite razoável, adotando-se a sistemática de suprimento de fundos para pagamento de despesas miúdas, que não comportassem emissão de cheques nominativos, ressalvando-se que as notas fiscais e/ou recibos referentes a tais despesas também deveriam integrar as prestações de contas. (Acórdão nº 2.261/2005-TCU- Plenário).
40. O TCU determinou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, ao tomar conhecimento de supostas irregularidades em programas educacionais de sua responsabilidade, somente encaminhasse a documentação pertinente àquele Tribunal após o esgotamento de todas as providências administrativas internas para sua apuração, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento (Acórdão nº 1.757/2008-TCU-1ª Câmara).
41. Quando o responsável por tomada de contas especial instaurada em virtude de omissão na prestação de contas de convênio encaminha, como defesa, a prestação de contas reclamada, sem, no entanto, oferecer justificativa válida para a falha na apresentação das contas no



seu devido tempo, o débito pode ser afastado, caso a documentação enviada comprove o bom e regular emprego dos recursos, mas as contas permanecem irregulares, cabendo a aplicação de multa. (Acórdão 161/2008 – TCU – 1ª Câmara).

42. O TCU determinou a um prefeito municipal que cumprisse, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei nº 8443/1992, o disposto no art. 2º da Lei nº 9.452/1997, notificando, quando do recebimento de recursos federais, os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais com sede no Município da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contados da data do recebimento dos recursos (Acórdão nº 2.020/2008-TCU-1ª Câmara).
43. O TCU decidiu-se por realizar audiência a um ex-Ministro de Estado, pela ocorrência, de forma generalizada, dos seguintes fatos, caracterizando ausência de supervisão hierárquica: a) celebração de contratos de repasse com entidades privadas para a realização de obras e benfeitorias em imóveis pertencentes a essas entidades, em descumprimento ao disposto no art. 34, inc. II, da Lei nº 10.934/2004 (LDO/2005) ou no art. 35, inc. II, da Lei nº 11.178/2005 (LDO/2006); b) celebração de contratos de repasse com interesses preponderantemente privados, sem que seus objetos tivessem relação direta com a Pasta e predominantemente, com entidades situadas em uma única Unidade da Federação; c) celebração de contratos de repasse com instituições estabelecidas em Municípios localizados fora das regiões contempladas no respectivo programa de governo, ou seja, em localidades que não são consideradas como do interesse da Pasta e, predominantemente, situadas em uma única Unidade da Federação; d) ausência, no processo de celebração dos contratos de repasse, de parecer técnico elaborado pelo Ministério, conforme determinam as “normas de cooperação técnica e financeira de programas e projetos mediante a celebração de convênios e instrumentos congêneres”, documento editado pelo próprio Ministério; dentre as informações que deveriam constar desses pareceres, destaca-se: d.1) conformidade do projeto pleiteado, para celebração do convênio, com as ações do programa de governo; d.2) se o detalhamento e a especificação dos elementos constantes do plano de trabalho encontram-se adequados, verificando se eles guardam relação com o ob-

jeto a ser executado e se os custos indicados estão condizentes com os praticados na respectiva região; d.3) real necessidade do objeto dos convênios, mediante a verificação e a análise das justificativas apresentadas (Acórdão nº 1.232/2008-TCU-Plenário).

44. O TCU posicionou-se pela impossibilidade de prever, em convênios e contratos de repasse, a transferência de recursos para a elaboração de projeto básico, uma vez que tal elemento deveria integrar o plano de trabalho, que precede a celebração do ajuste (Acórdão nº 1.232/2008-TCU-Plenário).
45. O TCU determinou ao Ministério da Integração Nacional que instaurasse tomada de contas especial (TCE) de um convênio federal de 2000, pelo valor correspondente ao percentual de 50% (cinquenta por cento) do objeto não executado (Acórdão nº 1.978/2008-TCU-2ª Câmara).
46. O TCU recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avaliasse a oportunidade e a conveniência de orientar os órgãos e entidades da Administração Pública para que editassem normativos próprios visando estabelecer a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, em todas as situações em que se apresentasse viável e adequado à natureza dos programas a serem descentralizados (Acórdão nº 1.331/2008-TCU-Plenário).
47. O TCU recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avaliasse a oportunidade e a conveniência de, visando ao melhor cumprimento do disposto no artigo 6º do Decreto nº 6.170/2007 e a assegurar ações concomitantes de controle, orientar os órgãos e entidades da Administração Pública para que estabelecessem um valor, nos ajustes de maior materialidade, a partir do qual fosse obrigatória a verificação “in loco” da execução física dos ajustes firmados com entidades não-governamentais (Acórdão nº 1.331/2008-TCU-Plenário).
48. O TCU recomendou à Casa Civil da Presidência da República que orientasse os órgãos e entidades da Administração Pública para que editassem normativos próprios visando estabelecer a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos, previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem

fins lucrativos, em todas as situações em que se apresentasse viável e adequado à natureza dos programas a serem descentralizados (Acórdão nº 1.331/2008-TCU-Plenário).

49. Resposta à consulta com informação no sentido de que: a) o Decreto nº 6.170, de 25.07.2007 [DOU de 26.07.2007, S. 1, ps. 1 e 2], regulamentado pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29.05.2008 [DOU de 30.05.2008, S. 1, ps. 100 a 105], não revogou a Instrução Normativa/STN-MF nº 01/1997; b) é lícita a continuidade da utilização de pré-projeto, pré-convênio ou de termo simplificado, visto que os dispositivos que os regulamentam permanecem em vigência, concomitantemente com as novas disposições que disciplinam outros aspectos da mesma matéria, contidas no Decreto e na Portaria citados anteriormente (itens 9.2.1 e 9.2.2, TC-018.499/2008-0, Acórdão nº 1.937/2008-Plenário).
50. Determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário para que adote, sob pena de responsabilização do gestor, em relação à aplicação de recursos destinados a cursos de capacitação, repassados mediante convênios ou ajustes afins, procedimentos de fiscalização e acompanhamento específicos, fazendo com que: a) a fiscalização se realize de modo a comprovar a efetiva realização dos cursos; b) os relatórios sejam consubstanciados em evidências, as quais devem ser demonstradas pelo responsável pela fiscalização; c) seja averiguado se o número de participantes e o conteúdo dos cursos estão em conformidade com o Plano de Trabalho; d) a fiscalização seja realizada durante a execução de cada curso e que não se limite a uma única visita; e) faça constar, nos termos de ajustes que vierem a ser firmados com entes particulares, obrigações relacionadas à prestação de contas, estabelecendo, de forma expressa, que: e.1) cabe ao conveniente/contratante o ônus de demonstrar, de forma inequívoca, a boa e regular aplicação dos recursos; e.2) a documentação apresentada nas prestações de contas deve contemplar os elementos necessários à formação do devido nexo causal entre os valores transferidos e o objeto do convênio, e deve conter, dentre outros, os seguintes elementos: e.2.1) relação dos participantes dos eventos realizados, com informações que possibilitem localizá-los, como: endereço residencial e comercial, telefones, endereço eletrônico, entre outras; e.2.2) relatório fotográfico contemplando momentos diversos da realização do evento (item 1.5, TC-011.981/2007-3, Acórdão nº 3.874/2008-2ª Câmara).

51. Alerta para o INCRA no sentido de que a inércia da Administração na análise da prestação de contas de recursos repassados no âmbito de convênios e na instauração da Tomada de Contas Especial, quando for o caso, é passível de responsabilização solidária pelos débitos que vierem a ser identificados (Acórdão nº 5.053/2008-2ª Câmara).
52. Determinação a uma prefeitura municipal para que cumpra, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei nº 8.443/1992, o disposto no art. 2º da Lei nº 9.452, de 20.03.1997, notificando, quando do recebimento de recursos federais, os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais com sede no Município da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contados da data do recebimento dos recursos (Acórdão nº 5.331/2008-2ª Câmara).
53. Determinação a uma prefeitura municipal para que atente para a impossibilidade da utilização de licitações anteriores para a execução de objetos de contratos de repasse e convênios federais, quando celebrados posteriormente ao certame, haja vista o disposto nos arts. 7º, § 2º, inc. III, e 38, “caput”, da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão nº 74/2009-2ª Câmara).
54. Determinação a uma prefeitura municipal para que observe rigorosamente o disposto no art. 7º, § 2º, inc. III, da Lei nº 8.666/1993, evitando a realização de procedimentos licitatórios, com recursos federais, antes da celebração dos respectivos convênios (Acórdão nº 4.584/2008-1ª Câmara).
55. Determinação a uma prefeitura municipal para que observe o disposto no art. 2º da Lei nº 9.452/1997, notificando, por meio apropriado, os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, do recebimento de recursos financeiros federais repassados a qualquer título (inclusive convênios e contratos de repasse), no prazo de 2 dias úteis, contados da data do seu recebimento; recomendando à prefeitura que, para atendimento ao disposto anteriormente, desse preferência a meios eletrônicos de divulgação, fosse por meio de espaço próprio no “site” da prefeitura, fosse por “e-mail” encaminhado às citadas entidades (Acórdão nº 419/2009-2ª Câmara).



Chegamos, assim, ao final do **Curso de Formação de Gestores das Políticas Públicas do Turismo**. Esperamos que esta experiência tenha sido enriquecedora e para sua atuação profissional. Durante este curso, você viu que o turismo é um setor de grande potencial, mas que seu desenvolvimento impõe múltiplos desafios. E cada vez mais o Brasil vai dispondo de legislação e instrumentos à altura. Governo, empresas, sociedade, todos são responsáveis pelo turismo. É um desafio de todos e com certeza você está mais do que apto(a) a dar a sua contribuição.

Anotações

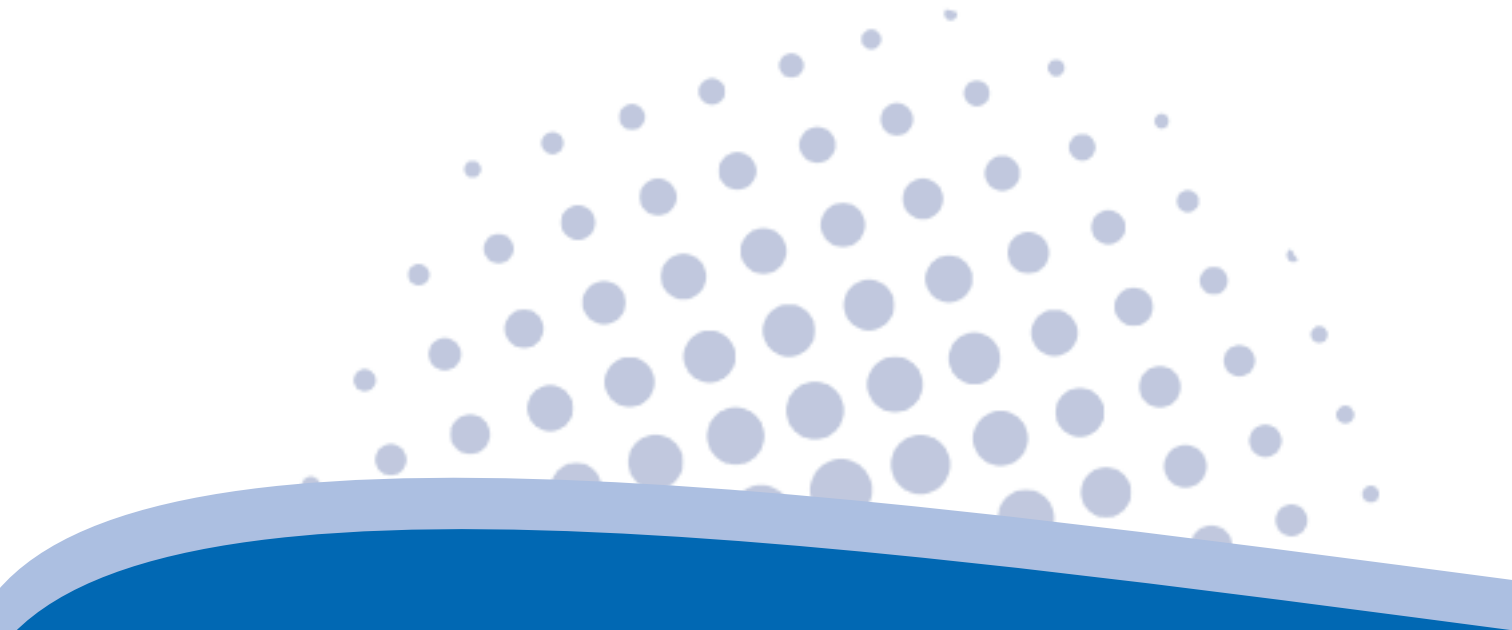


Anotações



Anotações





Glossái



|| Glossário

rio

Associativismo – “Associação é uma entidade de direito privado, dotada de personalidade jurídica e caracteriza-se pelo agrupamento de pessoas para a realização e consecução de objetivos e ideais comuns, sem finalidade lucrativa.” (Fonte: www.sebraesp.com.br). Associativismo, por sua vez, é o ato de constituir uma associação.

Atrativo turístico – “Todo lugar, objeto ou acontecimento de interesse turístico que motiva o deslocamento de grupos humanos para conhecê-los”. Podem ser: “naturais; histórico-culturais; manifestações e usos tradicionais e populares; realizações técnicas e científicas contemporâneas; acontecimentos programados” (EMBRATUR, 1984, p. 127).

Cabotagem – Navegação que se faz na costa, ou entre cabos (águas marítimas limitadas), com a terra à vista; navegação entre portos de um mesmo país ou a distâncias pequenas, dentro de águas costeiras.

Cluster em turismo – Agrupamento geograficamente concentrado de empresas inter-relacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculadas por elementos comuns e complementares. O escopo geográfico varia de uma única cidade ou Estado para todo um país ou mesmo uma rede de países vizinhos. Clusters, ainda, podem ser definidos como sistemas de empresas e instituições inter-relacionadas, cujo valor como um todo é maior do que a soma das partes (PORTER, M. E. Competição: estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 211-212).

Coletividade – Aquilo que não é individual. Grupo de pessoas com interesses comuns.

Comunidade local – Definida como a população residente no destino turístico. Geralmente se beneficia com os impactos positivos do turismo, como aumento da renda e emprego. Por outro lado é sensível aos impactos negativos, como destruição ambiental, exploração de mão-de-obra e perda da cultura.

Cooperativismo – “As cooperativas têm por objetivo aglutinar pessoas que, através do seu trabalho, da sua produção ou da sua renda, atuando de forma coletiva e organizada, adquirem condições de conquistar espaços dentro na economia globalizada. Vale dizer que caso essas pessoas agissem individualmente, dificilmente conseguiriam atingir suas metas.” (Fonte: www.sebraesp.com.br). Cooperativismo, por sua vez, é o ato de constituir uma cooperativa.

Descentralização – Afastar ou separar do centro; dar autonomia administrativa.

Desenvolvimento local – Desenvolvimento que ocorre de forma sustentável no qual os maiores benefícios são desfrutados pela comunidade local, objeto dos projetos de desenvolvimento.

Estado – Conjunto das instituições (governo, forças armadas, funcionalismo público etc.) que controlam e administram uma nação; divisão territorial de determinados países.

Estado-nação – Chama-se Estado-nação ou nação-Estado quando um território delimitado é composto por um governo e uma população de composição étnico-cultural coesa, quase homogênea, sendo esse governo produto dessa mesma composição. Isto ocorre quando as delimitações étnicas e políticas coincidem. Nestes casos, normalmente, há pouca emigração e imigração, poucos membros de minorias étnicas, e poucos membros da etnia dominante a viver além fronteiras.

Federação – União política entre Estados ou províncias que gozam de relativa autonomia e que se associam sob um governo central.

Fórum Econômico Mundial (FEM) – É uma reunião anual entre executivos-chefe das corporações mais ricas do mundo, alguns líderes políticos nacionais (presidentes, primeiros ministros e outros), intelectuais e jornalistas seletos - em torno de 2.000 pessoas no total - que geralmente acontece em Davos, Suíça. O FEM foi fundado em 1971 por Klaus Schwab, um professor de negócios da Suíça, e ajudou a financiar a Fundação Schwab para o Empreendedorismo Social. O FEM, promovido por essa fundação, tem status de consultor da ONU e é considerado o representante das ideologias dos países desenvolvidos.

Governo – Complexo de órgãos responsáveis pela realização da administração pública, através do exercício dos poderes delegados pelo povo, sem perder de vista a soberania deste.

Guerra Fria – É a designação atribuída ao período histórico de disputas estratégicas e conflitos indiretos entre os Estados Unidos (EUA) e a União Soviética (URSS), compreendendo o período entre o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e a extinção da União Soviética (1991).

Guia de turismo – O profissional habilitado em curso específico que atua no planejamento de roteiros e no guiamento de grupos de turistas por destinos turísticos.

Guia turístico – Material em forma de livro, apostila, folder etc., que contém informações sobre destinos turísticos.

Imagem do destino turístico: Segundo a Associação Americana de Marketing, imagem é “a percepção do consumidor de um produto, instituição, marca, negócio, ou pessoa, que pode ou não corresponder com o ‘real’, com a ‘realidade’” (www.ama.org). Assim, imagem de um destino turístico é a percepção que o consumidor tem do destino em questão, sendo ela verdadeira ou falsa, positiva ou negativa.

Impeachment – No regime presidencialista, ato pelo qual se destitui, mediante deliberação do legislativo, o ocupante de cargo governamental que pratica crime de responsabilidade; impedimento.

Inclusão – Ato ou efeito de incluir-se; estado daquilo ou de quem está incluso, inserido, metido, compreendido dentro de algo, ou envolvido, implicado em; introdução de uma coisa em outra, de alguém em um grupo etc.

Infraestrutura básica - “Abarca todos os equipamentos que servem não só às necessidades dos residentes, mas também dos turistas, não importando se a sua construção foi responsabilidade do Poder Público ou da iniciativa privada, ou se ambos desenvolveram juntos o projeto. São exemplos de infraestrutura básica: estradas, pontes, viadutos, elevados, sinalização rodoviária, estradas de ferro, rodoviárias, aeroportos, portos, telefonia fixa e móvel, TV a cabo e Internet, coleta e tratamento de esgoto, água tratada e encanada, energia elétrica e iluminação em lugares públicos, limpeza de logradouros públicos e transporte urbano, entre outros.” (LOHMANN e PANOSSO NETTO, 2008).

Infraestrutura turística – obras e instalações, tais como telefones públicos, rodoviária, aeroporto, estradas, mirantes, que são necessárias para o desenvolvimento do turismo. São os equipamentos que tiveram sua construção motivada pelo interesse turístico, ou que servem como apoio para usuários, em sua maioria, turistas.

Interparlamentar – Constituído por membros por dois ou mais parlamentos.

Investment Grade – Traduzido para o português significa grau de investimento, que nada mais é do que uma recomendação de investimento. Nesse caso, a recomendação é o país e quem recomenda são as agências de risco.

Lei Orgânica do Município – Segundo essa lei, os Municípios orientam suas políticas e administrações. Deve tratar de todos os temas que competem ao Município, como educação, saúde, segurança, transporte coletivo, saneamento básico, meio ambiente, cultura, esportes e lazer entre outros.

Município turístico – é aquele que é capaz de gerar fluxos de pessoas que o visitam por motivos variados (congressos, trabalho, estudos, eventos, feiras, lazer, descanso etc.).

Planejamento turístico – Resumidamente, é o ato ou ação de planejar, prever, estabelecer objetivos, metas, diretrizes e metodologia para desenvolver o turismo em uma determinada localidade. Deve ser continuamente revisado e aperfeiçoado.

Plano Diretor — Plano que caracteriza o local/Município/Estado e define diretrizes de desenvolvimento de determinada atividade ou área. É usado pelas cidades que se encaixam no artigo 41 da lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). É igualmente usado para a elaboração de programa voltado para o desenvolvimento e planejamento do turismo, neste caso, denomina-se Plano Diretor de Turismo, Plano Gestor de Turismo, Planejamento Turístico ou simplesmente Plano de Turismo.

Plano Nacional de Desenvolvimento – Foi um plano econômico brasileiro lançado no final de 1974. Foi criado durante o governo do general Ernesto Geisel, e tinha a finalidade de retirar do atraso o setor de meios de produção e aumentar a produção de alimentos e energia. O plano firmou-se politicamente graças ao capital financeiro nacional e às oligarquias tradicionais. Apesar dos investimentos, o II PND não obteve o êxito que pretendia e a dívida externa do Brasil aumentou consideravelmente no período que o plano estava em vigor.

Plano Plurianual (PPA) – Instrumento obrigatório instituído por lei em todos os níveis de Governo. Com validade de quatro anos, o PPA é sempre elaborado no primeiro ano do período de gestão, para vigorar a partir do segundo ano, até o final do primeiro ano da gestão subsequente. Tal procedimento visa dar continuidade e sustentabilidade às ações planejadas e empreendidas e busca evitar a descontinuidade das ações, muitas vezes impostas pela interrupção do fluxo de recursos normalmente determinada pelas mudanças de governo. (Fonte: BRASIL. Roteiros do Brasil: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo, 2007, p. 47).

Plano Real – Plano de estabilização econômica criado em 30 de junho de 1994 quando Rubens Ricúpero era Ministro da Fazenda de Itamar Franco. Foi um plano elaborado por uma equipe de economistas.

Política Pública – “o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público” (Guareschi, Comunello, Nardini & Hoenisch, 2004, pág. 180).

Política pública de turismo – Direcionamento dado pelo Governo Federal, Estadual, Municipal ou Regional para o desenvolvimento da atividade turística, após ter consultado os representantes do setor turístico e da sociedade. Tal direcionamento está expresso em documento denominado Plano de Turismo e nos demais documentos das esferas governamentais. Deve levar em consideração, especialmente, quatro grandes vertentes – quais sejam: a social, a cultural, a econômica e a ambiental – e buscar desenvolver o setor de maneira holística, analisando e valorizando com a atenção necessária cada um dos componentes do sistema turístico nacional ao qual será aplicado. (Fonte: LOHMANN e PANOSSO NETTO, 2008).

Potencialidade turística – Diz-se de um recurso natural, cultural ou artificial que ainda não se constitui em um atrativo turístico, mas tem potencialidade para isso. A política de turismo do Brasil na atualidade indica caminhos para transformar as potencialidades turísticas em atrativos turísticos com serviços e equipamentos turísticos.

Presidencialismo – Regime político em que a chefia do governo cabe ao presidente da República, mantendo-se a independência e a harmonia dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário); sistema presidencial; regime presidencial.

Primeiro setor – O governo nas três esferas da nação, responsável pelas questões sociais.

Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT – Programa de turismo do Brasil que vigorou de 1996 até fins de 2002. Tinha como um dos principais objetivos levar a discussão do turismo para os Municípios brasileiros turísticos ou com potencialidade turística. Foi substituído pelos Programas e linhas de atuação do Plano Nacional de Turismo 2003-2007.

Rede de serviços e produtos – Um conjunto, grupo ou organização de produtores de bens e serviços turísticos que possuem uma certa ligação entre si que permite qualificar sua oferta na busca de maior realização das necessidades do turista e com propósitos de maximização dos benefícios do turismo.

Redemocratização – é o processo de restauração da democracia e do estado de direito em países ou regiões que passaram por um período de autoritarismo ou ditadura. A redemocratização pode acontecer de maneira gradual, em que o poder restaura os direitos civis lentamente, ou abruptamente, como é em geral o caso quando isso acontece através de revoluções.

República – É uma forma de governo na qual um representante, normalmente chamado presidente, é escolhido pelo povo para ser o chefe de país, podendo ou não acumular com o poder executivo. A forma de eleição é normalmente realizada por voto livre e secreto, em intervalos regulares, variando conforme o país; organização política de um Estado com vista a seguir à coisa pública, ao interesse comum. Sistema de governo em que um ou vários indivíduos eleitos pelo povo exercem o poder supremo por tempo determinado.

Segundo setor – A iniciativa privada que se preocupa com as questões individuais.

Sensibilização – Tornar sensível; causar abalo a; comover; compadecer-se; impressionar vivamente; atrair a atenção de (alguém ou algo) para suscitar reação de certa amplitude e certa duração; emocionar; tocar.

Sustentabilidade – É um conceito sistêmico, relacionado com a continuidade dos aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais da sociedade humana.

Terceiro Setor – é uma terminologia sociológica que dá significado a todas as iniciativas privadas de utilidade pública com origem na sociedade civil. A palavra é uma tradução de third sector, um vocábulo muito utilizado nos Estados Unidos para definir as diversas organizações sem vínculos diretos com o Primeiro Setor (Público, o Estado) e o Segundo Setor (Privado, o Mercado). (BRASIL, Ministério do Turismo. Roteiros do Brasil: introdução à regionalização do turismo, 2007, p.69). Não confundir com setor terciário de produção (serviços). “Constitui-se na esfera de atuação pública não-estatal, formado com base em iniciativas privadas, voluntárias, sem fins lucrativos, no sentido do bem comum. Nesta definição, agregam-se, estatística e conceitualmente, um conjunto altamente diversificado de instituições, no qual incluem-se organizações não governamentais, fundações e institutos empresariais, associações comunitárias, entidades assistenciais e filantrópicas, assim como várias outras instituições sem fins lucrativos.” (Fonte: AS/GESET, 2001, p. 4).

Trade turístico – Conjunto de empresas de turismo de uma determinada região. Também pode ser definido como mercado turístico.

Turistificação – Pode ser entendida como o processo de implantação, implementação e/ou suplementação da atividade turística em espaços turísticos ou com potencialidade do turismo. A ferramenta para esse trabalho deve ser o planejamento estratégico e integrado da atividade turística.

Xenofobia – É uma palavra de origem grega que significa antipatia ou aversão a pessoas e objetos estranhos. O termo tem várias aplicações e usos, o que muitas vezes provoca confusões em relação ao significado. A xenofobia como preconceito acontece quando há aversão em relação à raça, cultura, opção sexual, ou pelo que é incomum ou vem de fora do país.



Referênc



ias

|| Referências

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIVROS E REVISTAS CONSULTADOS

ABBTUR. **Código de Ética do Bacharel em Turismo**. Campo Grande: ABBTUR, 29 de setembro de 1999. (Disponível em: <http://www.turismologia.com.br/codigoetica.pdf>). Acesso em: 13 mai. 2009.

ALDRIGUI, M. **Meios de hospedagem**. São Paulo: Aleph, 2007.

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. Editora Impetus. 3a. Edição – 2004;

ALFONSO, Louise Prado. **EMBRATUR: formadora de imagens da nação brasileira**. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

ALMEIDA, Noemia Oliveira de Almeida. **Nas trilhas do turismo: restauração e revitalização do casario Marechal Rondon em Rondonópolis-MT**. Rondonópolis-MT: Faculdade do Sul de Mato Grosso, 2004. (Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Turismo).

ALVES, Wilker Stywty. **Organização oficial de turismo do Município de São Paulo: um enfoque na São Paulo Turismo**. Projeto Ensinar com Pesquisa. Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). São Paulo, 2008.

AOUN, Sabáh. **A procura do paraíso no universo do turismo**. Campinas: Papius, 2001.

AS/GESET. **Terceiro setor e desenvolvimento social**. Relato setorial. n° 3 Julho de 2001, p. 4. (Disponível em www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/tsetor.pdf). Acesso em: 7 mai. 2009.

AUGÉ, Marc. **Não-lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade**. Campinas: Papius, 1994.

BADARÓ, Rui Aurélio. **Direito do turismo: história e legislação no Brasil e no exterior**. São Paulo: Senac São Paulo, 2003.

BARBOSA, Maria Alice Cunha e ZAMBONI, Roberto Aricó. **Formação de um cluster em torno do turismo de natureza sustentável em Bonito-MS**. Brasília: IPEA, dezembro de 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_772.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2009.

BARRETTO, Margarita. **Planejamento e organização do turismo**. 5.ed. Campinas: Papirus, 2000.

BARRETTO, Margarita. **Turismo e legado cultural**. Campinas: Papirus, 2000.

BARRETTO, Margarita. **Manual de iniciação ao estudo do Turismo**. 13ª ed. Campinas (SP): Papirus, 2003.

BECKER, B. K. **Revisão das políticas de ocupação Amazônica**: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias Estratégicas* (Brasília), Brasília, v. 12, p. 135-159, 2001.

BENI, Mario Carlos. **Análise estrutural do turismo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2006.

BENI, Mario Carlos. **Análise estrutural do turismo**. 12ª ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007.

BIGNAMI, Rosana. **A imagem do Brasil no turismo**. São Paulo: Aleph, 2002.

BISSOLI, Maria Ângela Marques Ambrizzi. **Planejamento turístico municipal com suporte em sistemas de informação**. São Paulo: Futura, 2000.

BOULLÓN, Roberto C. **Planejamento do espaço turístico**. Bauru: EDUSC, 2002.

BRAGA, D. C. **Agências de viagem e turismo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BRASIL, Ministério do Turismo, Conselho Nacional de Turismo. **Regimento interno**. Ministério do Turismo: Brasília, 2003.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo (PNT)**: diretrizes, metas e programas 2003-2007. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo (PNT)**: uma viagem de inclusão 2007-2010. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil**: Introdução à regionalização do turismo. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil**: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo, 2007.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil**: Turismo e Sustentabilidade. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil**: Módulo Operacional 1 – Sensibilização. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo** – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 2 – Mobilização. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo** – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3 – Institucionalização da instância de governança regional. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Elaboração e Gestão**. (PPA 2000).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO-02**: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2008. Orçamentos fiscal e da seguridade Brasília, 2007. (in www.planejamento.gov.br) Acesso em: 13 mai. 2009.

BURNS, Peter M. **Tourism planning: a third way?** Annals of tourism research. 31 (1), 2004, p. 24-43.

CAMARGO, Haroldo Leitão. **Patrimônio histórico e cultural**. São Paulo: Aleph, 2002. (Série ABC do Turismo).

CAMARGO, Luiz Octávio de Lima. **Hospitalidade**. 2.ed. São Paulo: Aleph, 2005.

CAMARGO, Luiz Octávio de Lima. **O que é lazer**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

CARVALHO, Caio Luiz de. Breves histórias do turismo no Brasil. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi; PANOSSO NETTO, Alexandre; CARVALHO, Mariana Aldrigui; PIRES, Paulo dos Santos. (Eds.). **Análises regionais e globais do turismo brasileiro**. São Paulo: Roca, 2005, p. 19-38.

CHIAS, Josep. **Turismo, o negócio da felicidade**: desenvolvimento e marketing turístico de países, regiões, lugares e cidades. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: Estação Liberdade: Editora UNESP, 2001.

CHURCHILL Jr., GILBERT A.; PETER, J. Paul. **Marketing, Criando valor para os clientes**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

COOPER, Chris et. al. **Turismo: princípios e prática**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

COOPER, M. Zoning. In: JAFARI, J. (Ed.). **Encyclopedia of tourism**. Londres: Routledge, 2000. p. 672.

COOPER, Chris et. al. **Turismo: princípios e prática**. 2.ed. Porto Alegre, 2001.

COSTA, H. & SOUTO-MAIOR, A. **Sistemas produtivos locais em turismo**: relacionamentos estratégicos e aglomeração territorial como vantagens competitivas. Observatório de Inovação no Turismo – Revista Acadêmica, v. 1, nº 1, p. 1-22, 2006.

DE BOTTOM, Allain. **A arte de viajar**. Rio de Janeiro: Rocco, 2003.

DUMAZEDIER, Joffre. **Lazer e cultura popular**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

EMBRATUR. **Conta satélite do turismo – CST Brasil 1999**. Brasília: 2002.

EMBRATUR. Inventário da oferta turística-metodologia. Rio de Janeiro: DIPLAN/CEBITUR, maio de 1984.

EMENTÁRIO DA GESTÃO PÚBLICA. Disponível em: (<http://groups.google.com.br/group/prgg>). Acesso realizado em: 14 mai. 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial**. 2ª. ed. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2004.

FINOTTI, M. A. 2004. **Estilos de vida**: uma contribuição ao estudo de segmentação de mercado. Dissertação (Mestrado) – FEA/USP, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FIPE/EMBRATUR/MINISTÉRIO DO TURISMO. **Caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil**. Prodetur NE II - Prodetur SUL. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.braziltour.com/site/arquivos/dados_fatos/demanda%20turistica/demanda_turismo_domestico_setembro_2006.pdf. (acesso em 27 de março de 2009).

FLETCHER, John; COOPER, Chris. **Tourism strategy planning**: Szolnok county, Hungary. Annals of tourism research. Great Britain: Pergamon, v. 23, nº 1, 1996, p. 181-200.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Economia e Administração no Brasil**. Caderno Especial. FGV 50 Anos. Páginas: Especial B-2, B-3, B-6 e B-7. Edição nacional, 23.904, 13/09/94.

FORTES, João. **Contabilidade Pública**. 7a. edição. Ed. Franco e Fortes. Brasília. 2002.

FUNARI, Pedro Paulo & PINSKY, Jaime (Orgs.). **Turismo e patrimônio cultural**. São Paulo: Contexto, 2003.

FUSTER, L. F. **Teoría y técnica del turismo**. Madrid: Editora Nacional, 1971

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GOELDNER, R. Charles; RITCHIE, J. R. Brent & McINTOSH, Robert W. **Turismo**: princípios, práticas e filosofias. 8.ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

GUIMARÃES, Paulo Jorge Scartezzini. **Dos contratos de hospedagem de transporte de passageiros e de turismo**. São Paulo: Saraiva, 2007.

GUSMÃO, Paulo Dourado. **Introdução ao estudo do Direito**. 26.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IBGE. **Contagem da população 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

KADOTA, D. K. & RABAHY, W. A. **Conta satélite de turismo no Brasil**: método de avaliação do impacto econômico do turismo. *Turismo em Análise*, v. 14, nº 1, p. 65-84, 2003.

KARASSAWA, N. S. **A qualidade da logística no turismo**: um estudo introdutório. São Paulo: Aleph, 2003.

KRIPPENDORF. **Sociologia do turismo** – Para uma nova compreensão do lazer e das viagens. São Paulo: Aleph, 2000.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 7. ed. São Paulo: Método, 2004.

LOHMANN, G. **Globalização e os impactos dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001**: implicações para o sistema de turismo. *Boletim de Estudos em Turismo e Hotelaria*, v. 2, nº 1, p. 11-20, 2004.

LOHMANN, Guilherme; PANOSSO NETTO, Alexandre. **Teoria do turismo**: conceitos, modelos e sistemas. São Paulo: Aleph, 2008.

MACHADO Jr., J. Teixeira. e REIS, Heraldo da Costa . **Lei 4.320/64 Comentada**. 25ª. ed.ver.atual Rio de Janeiro: IBAM, 1993.

MAMEDE, Gladston. **Direito do turismo**: legislação específica aplicada. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MAMEDE, Gladston. **Manual de direito para administração hoteleira**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARÍN, A. **Tecnologia da informação nas agências de viagens**: em busca da produtividade e do valor agregado. São Paulo: Aleph, 2004.

MASON, Peter. **Tourism impacts, planning and management**. Londres: Butterworth/Heinemann, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**, 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Turismo sustentável e alívio da pobreza no Brasil**: reflexões e perspectivas. Ministério do Turismo. Brasília, DF. Outubro de 2005. Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/tu000017.pdf>>. Acessado em 7 de maio de 2009.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada à Administração Pública**. 6ª ed. Brasília: Vestcon.

MOURA, Renilda e outros. **Execução Orçamentária e Financeira** - Curso de Formação AFC/CGU: ESAF, Brasília, 2005.

MURTA, Stela Maris & ALBANO, Celina. **Interpretar o patrimônio**: um exercício do olhar. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

NDJ. Boletim de Direito Administrativo - **BDA e Boletim de Licitações e Contratos - BLC**, Periódico Mensal da Editora Nova Dimensão Jurídica. Disponível em: www.ndj.com.br. Acesso em: 13 mai. 2009.

NIEVES, Salvador Gomes (Coord.). **Desarrollo turístico y sustentabilidad**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.

OMT – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. **Barômetro OMT del turismo mundial**. Madrid, vol. 4, nº 1, janeiro de 2006.

OMT – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. **Introdução à metodologia da pesquisa em turismo**. São Paulo: Roca, 2005.

OMT – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. **Código Mundial de Ética do Turismo**. Santiago do Chile, 01 de outubro de 1999. Disponível em: <http://www.unwto.org/code_ethics/pdf/languages/Brazil.pdf>. Acesso em 7 de maio de 2009.

OMT. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

OMT; SANCHO, Amparo. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

OMT. **Collection and compilation of tourism statistics**. Madrid: OMT, 1995.

PALHARES, G. L. **Transportes turísticos**. São Paulo: Aleph, 2003.

PANOSSO NETTO, Alexandre; TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **Cenários do turismo brasileiro**. São Paulo: Aleph, 2009.

PANOSSO NETTO, Alexandre e MARQUES, Heitor Romero (Orgs.). **Reflexões em turismo**: Mato Grosso do Sul. Campo Grande: Editora UCDB, 2004.

PANOSSO NETTO, Alexandre e TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **Reflexões sobre um novo turismo**: política, ciência e sociedade. 2ª ed. São Paulo: Aleph, 2003.

PANOSSO NETTO, Alexandre; ANSARAH, Marília Gomes dos Reis. (Eds.). **Segmentação do mercado turístico**: estudos, produtos e perspectivas. Barueri-SP: Manole, 2008.

PANOSSO NETTO. **Filosofia do turismo: teoria e epistemologia**. São Paulo: Aleph, 2005.

PELLEGRINI FILHO, Américo. **Ecologia, cultura e turismo**. 2.ed. Campinas: Papirus, 1997.

PELLEGRINI FILHO, Américo. **Turismo cultural em Tiradentes**: estudo de metodologia aplicada. São Paulo: Manole, 2000.

PIRES, Paulo dos Santos. Paisagem litorânea de Santa Catarina como recurso turístico. In: YÁZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani Alessandri & CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. (Orgs.). **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 161-177.

PIRES, Paulo dos Santos. “Capacidade de carga” como paradigma de gestão dos impactos da recreação e do turismo em áreas naturais. **Turismo em Análise**, v. 16, nº 1, p. 5-28, 2005.

PORTER, M. E. **Competição: estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PORTUGUEZ, Anderson Pereira. **Turismo, memória e patrimônio cultural**. São Paulo: Roca, 2004.

PROSERPIO, R. **Avanço das redes hoteleiras internacionais no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2007.

QUADROS, Cerdônio e outros. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Crimes contra as Finanças Públicas**. São Paulo. Editora NDJ. 2000.

REJOWSKI, Mirian. **Turismo no Percurso do Tempo**. 1ª Edição. Aleph, 2002.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0034-7612&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 de maio de 2009.

REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA. Editora 34. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0101-3157&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 07 de maio de 2009.

REVISTA EXAME. Muita Beleza e Pouco Dinheiro. Edição 0828. São Paulo: Editora Abril, de 13/10/04.

REVISTA QUATRO RODAS. **Turismo – o bom negócio**, suplemento especial. São Paulo: Ed. Abril. Agosto de 1972.

ROSE, Alexandre Turatti de. **Turismo: planejamento e marketing**. Barueri: Manole, 2002.

SANOVIZC, Eduardo. **A promoção comercial do turismo brasileiro no exterior: o caso da reconstituição da Embratur**. Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP). Tese de doutorado em Ciências da Comunicação, 2007.

SANTOS, C. M. & KUAZAQUI, E. **Consolidadores de turismo: serviços e distribuição**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EDUSP, 2004.

SCHLUTER, Regina. **Turismo y patrimonio gastronómico**. 2.ed. Buenos Aires: CIET, 2006.

SEVERINO, Fátima Regina Giannasi; KANAANE, Roberto. **Ética em turismo e hotelaria**. São Paulo: Atlas, 2006.

SILVA, Fernando Fernandes da. **As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da humanidade**. São Paulo: EDUSP/ Peirópolis, 2003.

SOLHA, Karina Toledo. Órgãos estaduais de turismo no Brasil. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi; PANOSSO NETTO, Alexandre; CARVALHO, Mariana Aldrigui; PIRES, Paulo dos Santos. (Eds.). **Análises regionais e globais do turismo brasileiro**. São Paulo: Roca, 2005, p. 39-47.

SWARBROOKE, John & HORNER, Susan. **O comportamento do consumidor em turismo**. São Paulo: Aleph, 2002.

THEOBALD, W. F. (Ed.). **Turismo global**. São Paulo: SENAC, 2001.

TRIGO, L.G.G.; PANOSSO NETTO, A. **Reflexões sobre um novo turismo: política, ciência e sociedade**. 2.ed. São Paulo: Aleph, 2003.

TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi (org.) **Análises regionais e globais do turismo brasileiro**. São Paulo: Roca, 2005.

TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **Entretenimento: uma crítica aberta**. São Paulo: SENAC-São Paulo (Série Ponto Futuro), 2003.

TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **Turismo básico**. São Paulo: Senac, 2003.

TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **Viagem na memória**. São Paulo: Senac, 2002.

TURISMO EM ANÁLISE. **Gestão pública e privada em turismo e hotelaria**. São Paulo: Aleph/ECA-USP, vol.17, número especial, janeiro de 2006.

UNESCO. **Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural**.

UNESCO, 1972. Disponível em: <<http://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>>. Acesso em: 7 de maio de 2009.

URRY, John. **O olhar do turista** – lazer e viagens nas sociedades contemporâneas. São Paulo: SESC/Studio Nobel, 1996.

VAZ, Gil Nuno. **Marketing turístico**: receptivo e emissivo. São Paulo: Pioneira, 1999.

XAVIER, H. **A percepção geográfica do turismo**. São Paulo: Aleph, 2007.

YÁZIGI, Eduardo. **A alma do lugar**: turismo, planejamento e cotidiano. São Paulo: Contexto, 2002.

YÁZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani Alessandri & CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. (Orgs.). **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SITES CONSULTADOS

www.abbtur.org.br
institucional.turismo.gov.br/fmt/AIT3-6-1_1.pdf
www.abrastur.com.br/
www.ama.org
www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/tsetor.pdf
www.brasil.gov.br
www.brasil.gov.br/pais/estrutura_uniao/poder_legislativo/tribuinais_contas/
www.caminhodesantiago.com.br
www.caminhodosol.org
www.convenios.gov.br
www.cooptur.coopr.br
www.direitonet.com.br
www.estradareal.org.br
www.estradareal.org.br/hotsite/prod_turismo/oquee/index.asp
www.eu.int/comm/eurostat/
www.festanacionaldauva.com.br
www.foe.org
www.folhadomeio.com.br
www.greenpeace.org
www.ibama.gov.br
www.ibcdtur.org.br
www.ibge.gov.br
www.iccaworld.com/npps/story.cfm?ID=1577
www.ilo.org
www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/
www.interlegis.gov.br
www.mec.gov.br
www.mj.gov.br
www.mma.gov.br
www.movimentobrasil.org.br
www.ndj.com.br
www.oecd.org
www.panda.org
www.planalto.gov.br
www.portacurtas.com.br
www.portaldomeioambiente.org.br/
www.procon.sp.gov.br
www.rodaviva.fapesp.br
www.scielo.br
www.sebrae.com.br
www.sebraesp.com.br
www.senac.br/inclu-social/s-movel
www.senado.gov.br
www.sesc.com.br

www.sierraclub.org
www.sigeor.sebrae.com.br/logos.asp?cd_projeto=719
www.sosmatatlantica.org.br/
www.spturis.com.br
www.tcu.gov.br
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/download/Minuta-ManualDespesa.pdf
www.turismo.gov.br
www.turismo.gov.br/salao
www.unwto.org
www.visiteguaraquecaba.com.br
<http://www.weforum.org/pdf/CGR08/Rankings.pdf>
www.worldbank.org
www1.transparencia.gov.br

FILMES E DOCUMENTÁRIOS CONSULTADOS

Cartas da Mãe. Documentário de Fernando Kinas e Marina Willer, 2003, 28 min.
O Seresteiro de Acapulco. (Fun in Acapulco) Direção de Richard Thorpe. 1963, 97 min.
O Senhor dos Anéis. Trilogia: O Senhor dos Anéis: A Sociedade do Anel (2001);
O Senhor dos Anéis: As Duas Torres (2002); O Senhor dos Anéis: O Retorno do Rei (2003). Direção de Peter Jackson.
If it's Tuesday, this must be Belgium (Se hoje é terça-feira, isto deve ser a Bélgica). Direção de Mel Stuart (1969, Estados Unidos, 99 min). Relata as aventuras de um grupo de turistas americanos na Europa. Uma crítica ao turismo de massa mal planejado.
A corrente do bem. (Pay It Forward). Direção de Mimi Leder (EUA, 2000, 122min).
El turismo es un gran invento (O turismo é uma grande invenção). Direção de Pedro Lazaga. (1968, Espanha, 92 min). Uma comédia que brinca e discute ao mesmo tempo os pontos positivos e negativos do fenômeno turístico na Espanha de fins da década de 1960.

MÚSICAS INDICADAS

Democracia. Composição de Vicente Barreto e Tom Zé.
Política. Composição de Marcelo Torca.
Meu Rio Grande do Sul. Composição de Ari Lemos e Leide Suzana.
Pé de Cedro. Composição de Goiá e Zacarias Mourão.
Quando o São João Chegar. Composição Fauzi Beydoun.
História do Brasil. Composição e voz de Jorge Aragão.
Mutirão. Composição e voz C.P.F Piá do Sul.
Amor de peão. Composição e voz de Juliano Cezar.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1998.

Código Civil Brasileiro

Decreto Lei nº 406 de 04 de maio de 1938

Decreto Lei nº 1915 de 27 de dezembro de 1939

Decreto Lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975

Decreto Lei nº 55/1966. Senado Federal: Brasília, 1966.

Decreto nº 2.294/86, de 21 de novembro de 1986

Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998.

Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999.

Decreto nº 4.898, de 26 de novembro de 2003

Decreto nº 448/92, de 14 de fevereiro de 1992

Decreto nº 5.203, de 03 de setembro de 2004

Decreto nº 5.406 de 30 de março de 2005

Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

Decreto nº 84.910/80, 15 de julho de 1980

Decreto nº 84.934/80, de 21 de julho de 1980

Decreto nº 87.348/82, de 29 de junho de 1982

Decreto nº 89.707/84, de 25 de março de 1984

Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.

Decreto nº 946/93, de 1º de outubro de 1993

Decreto-Lei nº 200, de 1967.

Decreto-Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971

Deliberação Normativa nº 070/80, de 12 de novembro de 1980

Deliberação Normativa nº 136/84, de 23 de outubro de 1984

Deliberação Normativa nº 161/85, de 09 de agosto de 1985

Deliberação Normativa nº 232/87, de 23 de novembro de 1987

Deliberação Normativa nº 240/88, de 16 de março de 1988

Deliberação Normativa nº 246/88, de 03 de outubro de 1988

Deliberação Normativa nº 280/90, de 11 de julho de 1990

Deliberação Normativa nº 292/91, 12 de agosto de 1991

Deliberação Normativa nº 305/92, de 23 de março de 1992

Deliberação Normativa nº 310/92, 30 de abril de 1992

Deliberação Normativa nº 326/94, de 13 de janeiro de 1994

Deliberação Normativa nº 327/94, de 13 de janeiro de 1994

Deliberação Normativa nº 346/95, de 29 de junho de 1995

Deliberação Normativa nº 360/96, de 16 de março de 1996

Deliberação Normativa nº 372/97, 15 de janeiro de 1997

Deliberação Normativa nº 376/97, de 14 de maio de 1997

Deliberação Normativa nº 378/97, de 12 de setembro de 1997

Deliberação Normativa nº 382/97, de 11 de setembro de 1997

Deliberação Normativa nº 390/98, de 28 de maio de 1998

Deliberação Normativa nº 399/98, de 06 de novembro de 1998

Deliberação Normativa nº 400/98, de 06 de novembro de 1998

Deliberação Normativa nº 401/98, de 06 de novembro de 1998

Deliberação Normativa nº 419/01, de 15 de março de 2001
Deliberação Normativa nº 423/01, de 25 de setembro de 2001
Deliberação Normativa nº 425, de 04 de outubro de 2001
Deliberação Normativa nº 426, de 04 de outubro de 2001
Deliberação Normativa nº 427, de 04 de outubro de 2001
Deliberação Normativa nº 427/2001, de 10 de abril de 2001
Deliberação Normativa nº 429, de 23 de abril de 2002
Deliberação Normativa nº 430/02, de 31 de julho de 2002
Deliberação Normativa nº 431/02, de 12 de agosto de 2002
Deliberação Normativa nº 433 de 30 de dezembro de 2002
Deliberação Normativa nº 5.135/93, de 20 de abril de 1993
Instrução Normativa STN/MF nº 1, de 15 de janeiro de 1997 e alterações posteriores.
Instrução Normativa STN/MF nº 1, de 17 de outubro de 2005.
Instrução Normativa TCU nº 56, de 05 de dezembro de 2007.
Lei 11.107, de 6 de abril de 2006
Lei 9.790 de 23 de março de 1999
Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
Lei nº 1.439/1975
Lei nº 6.505/77, de 13 de dezembro de 1977
Lei nº 8.181/91, de 28 de março de 1991
Lei nº 8.623/93, de 28 de janeiro de 1993
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e alterações posteriores
Lei nº 10.683, de 28/05/2003
Lei nº 10.775/2001. Estatuto da Cidade. Brasília: Senado Federal, 2001.
Lei nº 11.768/2008. Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2009.
Medida Provisória nº 103, de 01/01/2003, posteriormente transformada na Lei nº 10.683, de 28/05/2003
Portaria Conjunta nº 16/06, de 23 de agosto de 2006
Portaria de nº 57/05, de 25 de maio de 2005
Portaria Interministerial nº 33, de 03 de março de 2005
Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº 127, de 30 de maio de 2008
Resolução Normativa CNTUR nº 04/83, de 28 de janeiro de 1983
Resolução Normativa CNTUR nº 12/84, de 17 de outubro de 1984
Resolução Normativa CNTUR nº 14/84, de 23 de novembro de 1984
Resolução Normativa nº 32/88, de 21 de maio de 1988

Lista de legislações específicas de turismo

(disponíveis em www.turismo.gov.br)

Legislação referente às agências de turismo

Decreto nº 84.934/80, de 21 de julho de 1980
Resolução Normativa CNTUR nº 04/83, de 28 de janeiro de 1983
Resolução Normativa CNTUR nº 12/84, de 17 de outubro de 1984
Deliberação Normativa nº 136/84, de 23 de outubro de 1984
Deliberação Normativa nº 161/85, de 9 de agosto de 1985
Deliberação Normativa nº 310/92, 30 de abril de 1992
Deliberação Normativa nº 382/97, de 11 de setembro de 1997
Deliberação Normativa nº 400/98, de 6 de novembro de 1998

Legislação referente aos bacharéis em turismo

Deliberação Normativa nº 390/98, de 28 de maio de 1998
Deliberação Normativa nº 423/01, de 25 de setembro de 2001
Deliberação Normativa nº 431/02, de 12 de agosto de 2002

Legislação referente aos guias de turismo

Lei nº 8.623/93, de 28 de janeiro de 1993
Decreto nº 946/93, de 1º de outubro de 1993
Deliberação Normativa nº 326/94, de 13 de janeiro de 1994
Deliberação Normativa nº 425, de 4 de outubro de 2001
Deliberação Normativa nº 426, de 4 de outubro de 2001
Deliberação Normativa nº 427, de 4 de outubro de 2001
Deliberação Normativa nº 427/2001, de 10 de abril de 2001

Legislação referente aos meios de hospedagem

Decreto nº 84.910/80, 15 de julho de 1980
Deliberação Normativa nº 070/80, de 12 de novembro de 1980
Deliberação Normativa nº 232/87, de 23 de novembro de 1987
Deliberação Normativa nº 240/88, de 16 de março de 1988
Deliberação Normativa nº 326, de 13 de janeiro de 1994
Deliberação Normativa nº 360/96, de 16 de março de 1996
Deliberação Normativa nº 376/97, de 14 de maio de 1997
Deliberação Normativa nº 378/97, de 12 de setembro de 1997
Deliberação Normativa nº 429, de 23 de abril de 2002
Deliberação Normativa nº 433 de 30 de dezembro de 2002

Legislação referente aos transportes de turismo

Deliberação Normativa nº 246/88, de 03 de outubro de 1988

Resolução Normativa nº 32/88, de 21 de maio de 1988

Decreto nº 87.348/82, de 29 de junho de 1982

Legislação referente às organizadoras de eventos

Resolução Normativa CNTUR nº 14/84, de 23 de novembro de 1984

Decreto nº 89.707/84, de 25 de março de 1984

Anotações



Anotações



