

A INFLUÊNCIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO EM TURISMO NO BRASIL

THE INFLUENCE OF PARLIAMENTARY AMENDMENTS ON THE PUBLIC BUDGET IN TOURISM IN BRAZIL

LA INFLUENCIA DE LAS ENMIENDAS PARLAMENTARIAS EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL TURISMO EN BRASIL

Rodrigo Cardoso da Silva¹, Maria Aparecida Pontes da Fonseca²

¹Instituto Federal de Brasília, Campus Brasília, Distrito Federal, Brasil, ²Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil

Data de submissão: 04/09/2022 – **Data de aceite:** 15/12/2022

Palavras-chave:

emendas parlamentares; orçamento público; políticas públicas de turismo.

Resumo:

O parlamento brasileiro tem sido estudado de forma sistemática por várias áreas do conhecimento, sendo que, dentre tantas, destacam-se a ciência política, a sociologia, a administração pública. O turismo tem recebido visibilidade na agenda pública, por impulsionar o desenvolvimento econômico e social. Nas três últimas décadas (desde 1990), o Estado brasileiro tem investido de forma contínua nas formulações de políticas públicas e no investimento financeiro nos destinos turísticos do país. No entanto, são escassos os resultados da atuação governamental na estruturação dos destinos e na diversificação da oferta de produtos turísticos. Alguns autores (Silva & Fonseca, 2017; Todesco & Silva, 2021) atribuem esse baixo desempenho à forma como os recursos são distribuídos e utilizados pelos municípios e regiões turísticas, pois assinalam que uma fatia significativa do orçamento é designada por emendas parlamentares. Neste artigo, tencionou-se estudar a atuação parlamentar no orçamento do Ministério do Turismo (Mtur). Nesse sentido, o objetivo do trabalho é entender a participação das emendas parlamentares no orçamento do Mtur e se essa influência pode ter prejudicado o desempenho do ministério. O percurso metodológico consistiu em leitura bibliográfica sobre emendas, orçamento público para dar base e sustentação à investigação, em seguida, foram sondados dados no SIGA Brasil, com relatórios de execução orçamentária, também se utilizou estatísticas descritivas. O recorte temporal foi de 2003 (criação do MTur) até 2016. Os principais resultados demonstram uma elevada participação parlamentar na distribuição e uso dos recursos do MTur, sendo que, em alguns anos, o orçamento de emendas chega a ocupar cerca de 80% de todos os recursos investidos

Rodrigo: Professor e pesquisador do Eixo de Turismo, Hospitalidade e Lazer, Instituto Federal de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. Bacharel, Mestre e Doutor em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: rodrigo.cardososilva@ifb.edu.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8473-4244>.

Maria: Professora e pesquisadora do programa de pós-graduação em turismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: mpontesfonseca@gmail.com. Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-1863-2332>.

Keywords:

emendas parlamentares; orçamento público; políticas públicas de turismo.

Abstract:

O parlamento brasileiro tem sido estudado de forma sistemática por várias áreas do conhecimento, sendo que, dentre tantas, destacam-se a ciência política, a sociologia, a administração pública. O turismo tem recebido visibilidade na agenda pública, por impulsionar o desenvolvimento econômico e social. Nas três últimas décadas (desde 1990), o Estado brasileiro tem investido de forma contínua nas formulações de políticas públicas e no investimento financeiro nos destinos turísticos do país. No entanto, são escassos os resultados da atuação governamental na estruturação dos destinos e na diversificação da oferta de produtos turísticos. Alguns autores (Silva & Fonseca, 2017; Todesco & Silva, 2021) atribuem esse baixo desempenho à forma como os recursos são distribuídos e utilizados pelos municípios e regiões turísticas, pois assinalam que uma fatia significativa do orçamento é designada por emendas parlamentares. Neste artigo, tencionou-se estudar a atuação parlamentar no orçamento do Ministério do Turismo (Mtur). Nesse sentido, o objetivo do trabalho é entender a participação das emendas parlamentares no orçamento do Mtur e se essa influência pode ter prejudicado o desempenho do ministério. O percurso metodológico consistiu em leitura bibliográfica sobre emendas, orçamento público para dar base e sustentação à investigação, em seguida, foram sondados dados no SIGA Brasil, com relatórios de execução orçamentária, também se utilizou estatísticas descritivas. O recorte temporal foi de 2003 (criação do MTur) até 2016. Os principais resultados demonstram uma elevada participação parlamentar na distribuição e uso dos recursos do MTur, sendo que, em alguns anos, o orçamento de emendas chega a ocupar cerca de 80% de todos os recursos investidos

Palabras clave:

enmiendas parlamentarias; presupuesto público; politicas publicas de turismo.

Resumen:

El parlamento brasileño ha sido estudiado sistemáticamente por varias áreas de conocimiento, entre las que se destacan las ciencias políticas, la sociología, la administración pública. El turismo ha cobrado visibilidad en la agenda pública, por impulsar el desarrollo económico y social. En las últimas tres décadas (desde 1990), el Estado brasileño ha invertido continuamente en la formulación de políticas públicas y en inversiones financieras en los destinos turísticos del país. Sin embargo, los resultados de la acción gubernamental en la estructuración de destinos y la diversificación de la oferta de productos turísticos son escasos. Algunos autores (Silva & Fonseca, 2017; Todesco & Silva, 2021) atribuyen este bajo desempeño a la forma en que los municipios y las regiones turísticas distribuyen y utilizan los recursos, ya que señalan que una parte importante del presupuesto es designada por reformas parlamentarias. En este artículo, pretendemos estudiar el desempeño parlamentario en el presupuesto del Ministerio de Turismo (Mtur). En ese sentido, el objetivo de este trabajo es comprender la participación de las enmiendas parlamentarias en el presupuesto del Mtur y si esa influencia pudo haber perjudicado la actuación del ministerio. La ruta metodológica consistió en lectura bibliográfica sobre reformas, presupuesto público para fundamentar y sustentar la investigación, luego se sondearon datos en SIGA Brasil, con informes de ejecución presupuestaria, también se utilizó estadística descriptiva. El marco temporal fue desde 2003 (creación de MTur) hasta 2016. Los principales resultados demuestran una alta participación parlamentaria en la distribución y uso de los recursos del MTur y, en algunos años, el presupuesto de enmiendas ocupa alrededor del 80% de todos los recursos invertidos.

INTRODUÇÃO

O turismo tem figurado entre as principais pautas políticas dos últimos anos no mundo, e, no Brasil, desde 1990, há uma tendência significativa de intervenção estatal nesse setor, por meio de instrumentos orientativos, da criação de legislação e, principalmente, de recursos públicos (Germano & Todesco, 2020; Silva, 2015; Silva & Fonseca, 2017; Todesco & Adelino, 2020). A investigação sobre recursos públicos no turismo tem ganhado força nos últimos anos, esse fato deve-se a alguns fatores: 1) A consolidação de órgãos públicos diretamente vinculados ao turismo em âmbito nacional; 2) A falta de avanços significativos no desenvolvimento do turismo e na repercussão de resultados advindos de políticas públicas; 3) A especialização de pesquisadores formados na área de turismo.

Outro fato que se adiciona a esse cenário é o entendimento que, nos últimos 15 anos, o Ministério do Turismo (MTur) tem investido no desenvolvimento do turismo e os resultados são modestos diante do tempo e recursos públicos investidos. Cerca de R\$ 17 bilhões foram investidos nos últimos 15 anos, sendo a área de infraestrutura e marketing as duas principais vertentes de alocação de recursos (Todesco & Adelino, 2020; Todesco & Silva, 2021). Entretanto, pouco se avançou no desenvolvimento de destinos turísticos em nível nacional e internacional, que são objetivos dos últimos planos nacionais de turismo, ou em outras áreas de relevante interesse.

Para fomentar o debate sobre a intervenção parlamentar nos recursos do MTur e reforçar o campo de prospecção deste estudo, foi realizado um levantamento dos relatórios da Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado e da Câmara dos Deputados (CMOF). Assim, ressalta-se o montante de recurso solicitado pelos parlamentares ao MTur anualmente, bem como o volume de recursos e a posição do ministério comparado com os demais. Por fim, foi alocada a quantidade de propostas de emendas atribuídas ao MTur, (ver Tabela 1).

Tabela 1: Sistematização dos valores solicitados por emendas ao MTur (2006-2018)

Ano orçamentário	Valor solicitado ao MTur (Valor em R\$)	Posição do MTur em relação aos outros ministérios	Quantidades de emendas no MTur
2006	3.997.504.712	7º	664
2007	6.268.268.250	4º	819
2008	6.335.202.314	3º	1.172
2009	8.146.200.000	2º	1.224
2010	7.814.927.520	1º	1.393
2011	3.374.120.376	*	1.377
2012	5.047.280.00	6º	690
2013	5.369.615.00	6º	565
2014	3.661.802.00	7º	405
2015	3.742.516.30	7º	392

2016	3.924.279.10	7º	337
2017	2.954.228.60	9º	296
2018	2.924.300.90	12º	342

Fonte: elaboração própria, com base nas notas técnicas conjuntas da Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado e Câmara dos Deputados (2006-2018) e leis orçamentárias. *Informação não estava disponível.

A partir da Tabela 1, é possível observar a demanda ascendente de solicitação de emendas parlamentares para o MTur nos anos de 2006 a 2010, período em que há uma escalada no cenário das emendas, chegando a levar o ministério ao primeiro lugar em 2010, mantendo-se em patamar de destaque no conjunto ministerial nacional, a ponto de ocupar, nos últimos anos, a casa dos dez maiores pleitos parlamentares de orçamento. O volume de recursos solicitados ao MTur aproximou-se de R\$ 8 bilhões em 2009.

Logo em seguida, em 2010, a quantidade de emendas chegou a 1393, ocupando o primeiro lugar de ministério com maior quantidade de pedidos de emendas. Esse fato mostra pertinência deste trabalho em discutir esse processo em particular, analisando a interferência das emendas nos recursos destinados ao ministério. Nesse interim, a problemática que se delimita nesta pesquisa é: Qual o peso das emendas parlamentares no orçamento do MTur?

A hipótese que orienta este trabalho é de que há deficiência dos investimentos públicos e o desempenho modesto das políticas públicas de turismo pode ter sido influenciado pela intervenção parlamentar no orçamento direcionado ao turismo. Alguns trabalhos apontaram que há um forte indício de que os investimentos públicos feitos na pasta do turismo são realizados por meio das emendas parlamentares (Lemos, 2013; Silva, 2015; Silva & Fonseca, 2017; Todesco & Silva, 2017, 2021).

Ressalta-se que a emenda parlamentar é uma ferramenta de alocação de verbas públicas, ou seja, os deputados e senadores podem propor projetos, ações e atividades vinculados aos ministérios, bem como a órgãos do poder executivo para determinadas localidades (Nicolau, 2017), geralmente, destinadas aos seus redutos eleitorais. Esse poder é atribuído aos referidos agentes políticos (deputados e senadores) por serem os representantes eleitos pelo povo, sendo que as suas vivências e proximidades com os territórios podem auxiliar a aplicação de recursos com maior eficiência.

O objetivo do trabalho é entender a participação das emendas parlamentares no orçamento do MTur. Almejamos contribuir com a elucidação de fatores que influenciam na baixa efetividade das políticas de turismo, bem como ampliar o debate sobre distribuição de recursos públicos, pois é necessário incentivar novas pesquisas e aprofundamento da temática. Entre as contribuições deste estudo está a de tornar visível a força da ação parlamentar no orçamento público, usando o turismo como base empírica para fundamentar a pesquisa. A seguir, será iniciada a fundamentação teórica e empírica do trabalho.

REFERENCIAL TEÓRICO: INVESTIMENTO PÚBLICO EM TURISMO

Atualmente, é perceptível que o turismo entrou para as agendas governamentais com a finalidade de incentivar o desenvolvimento social, crescimento econômico, diversificação das atividades, captação de moeda estrangeira, aumento da oferta de emprego, dentre outros objetivos (Silva, 2004; Williams, 2004; Beni, 2006). A sociedade moderna contemporânea reconhece a expressão do fenômeno e atividade turística pela sua capacidade transversal que afeta e impulsiona o mercado de serviços, de modo geral (Williams, 2004). Nesse sentido, a atividade turística é objeto de interesse público e, conseqüentemente, atrai atenção de toda a classe política (executivo, legislativo e judiciário).

O desencadeamento do processo de turistificação requer investimentos em diversos setores (infraestrutura, qualificação profissional, incentivos fiscais, financiamentos, etc.) e, por esse motivo, planejar o turismo requer um largo aparato legislativo e financeiro. Mesmo sendo complexo de planejar, há uma certa atratividade no fomento ao turismo, sendo que a principal é a transversalidade orgânica da atividade, pois a injeção de capital na atividade transborda e reverbera em outras áreas da sociedade, visto que há uma relevante cadeia produtiva interconectada mercadologicamente (Beni, 2007; Banerjee *et al.*, 2016).

O investimento público no setor turístico é uma ação dificilmente possível de medir, por causa da sua extensão e seus benefícios de forma direta. No Brasil, algumas pesquisas (Silva & Fonseca, 2017; Silva *et al.*, 2021; Todesco & Silva, 2021) apontam que essa capacidade transversal do turismo vem sendo mal interpretada, principalmente nas políticas públicas e nos investimentos direcionados pelo MTur, cuja principal consequência são ações pulverizadas em vários âmbitos, predominando as ações na área da infraestrutura. Essas atividades financiadas pelo ministério, em sua maioria, são obras de infraestrutura (praças públicas, calçamento e asfaltamento de ruas, obras de saneamento urbano, dentre outras) pontuais e desconectadas de políticas regionais ou políticas locais de turismo.

Atualmente, os investimentos em várias esferas de atuação pública (saúde, educação e todo o âmbito da seguridade social) vêm sendo operados por um movimento de descentralização fiscal, ou seja, os repasses são feitos diretamente da União para os municípios ou governos estaduais, de acordo com a sua competência de atuação, para facilitar a execução orçamentária e diminuir a interferência política (Moutinho, 2016).

Por esse motivo, a política de investimento deve adequar-se também à descentralização fiscal e decisória. Há mais de uma década, as políticas de turismo vêm promovendo formação de instâncias de governança para propiciar a gestão efetiva das regiões turísticas no país, por intermédio do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Porém, nenhum estudo ou documento do MTur comprova esse alinhamento do que se investe com as necessidades e prioridades das regiões turísticas do país. Segundo Silva e Fonseca (2021), ao analisar os investimentos públicos feitos pelo MTur no Rio de Janeiro, eles perceberam que municípios como Cabo Frio e Itatiaia não tiveram nenhum recurso do ministério, por outro lado, alguns municípios (São João do Meriti, Itaboraí e Nova Iguaçu) com pouca representatividade no mercado turístico, tiveram volumes considerável de recursos investidos.

Na área de turismo, é comum os atores públicos destinarem recursos para obras nas áreas de transporte, mobilidade, saneamento, reforma urbana e paisagismo, ou seja, designar esses recursos como um investimento no turismo (Mazón, 2014).

Nesse contexto, observam-se os verdadeiros fossos entre realidade e ações, nas políticas públicas de turismo que deveriam preparar e desenvolver destinos turísticos. Esse fato acontece quando não se alinham os investimentos públicos e as diretrizes das políticas públicas (Lemos, 2013; Silva Junior & Silva, 2019; Silva & Fonseca, 2017).

Compreende-se que um investimento na área de turismo deve, em primeiro lugar, tratar das questões centrais advindas da prática da atividade, infraestrutura para atrativos existentes, ações de gestão, regularização do mercado, aperfeiçoamento de potencialidades locais. Logicamente, sendo atendidas as demandas principais, é possível beneficiar, de forma indireta, vários aspectos da urbanização, da estética, bem como da qualidade de vida nas cidades e espaços turísticos (Yázigi, 2003a; Yázigi, 2003b).

Segundo Banerjee, Cicowiez, e Cotta (2016), em países que iniciam a sua operação no mercado turístico, um dos objetivos dos investimentos públicos é melhorar aspectos da governança dos destinos e do setor, além de criar ambientes favoráveis para o desenvolvimento da iniciativa privada. Essa recomendação dos autores é para países que têm poucas fontes de financiamento e ainda não são destinos consolidados, pois precisam criar condições mercadológicas para atrair investimento local e, principalmente, estrangeiro.

No Brasil, a política de investimento veio anterior ao estabelecimento das ações de governança do turismo, como exemplo, as políticas de megaprojetos e PRODETUR na década de 1990 e 2000 (Duda & Araujo, 2014; Fonseca, 2005; Paiva, 2010). Em suma, o aspecto do planejamento e da gestão do investimento no turismo em âmbito governamental ainda é um desafio primário. Para entender como esse investimento pode ser operado na área de turismo do ponto de vista legal no Brasil, é preciso analisar a dinâmica da formação do orçamento público.

Orçamento Público e Emendas Parlamentares: Notas Teóricas

Esta sessão do trabalho destina-se a fazer algumas ponderações acerca de orçamento público e emendas parlamentares, pois são essenciais para o entendimento e desenvolvimento das análises da pesquisa, bem como para integrar e respaldar os resultados. Nesse sentido, foi elaborado um compilado de conceitos, pesquisas e informações sobre os temas.

O “orçamento público é um instrumento de ação governamental capaz de tornar factível, ou não, as ações governamentais a depender do modo como é formado” (Abreu & Câmara, 2015, p. 74). Esse conceito traz, como ponto principal, a ação governamental, em que é possível identificar as prioridades dos governos, já que o orçamento é um dos primeiros passos de formulação e sustentação de políticas públicas, pois vai seguir diretrizes legislativas e políticas de cada grupo que assume o poder.

Dessa maneira, o orçamento não é só uma peça ou documento administrativo e jurídico, mas também se configura como um elemento de decisão política, quando, no processo de elaboração, é possível financiar as ações em todas as esferas de atuação do Estado. Além disso, o orçamento é competência, primeira, do poder executivo, mas é avaliado e deliberado pelo legislativo (Câmara e Senado). O orçamento é político pela materialização de ações públicas para o bem-estar coletivo, assim como compreende a interação entre o poder executivo e legislativo, sendo um instrumento de construção coletiva.

O orçamento, ademais, é concebido por previsões da classe política e os técnicos da administração pública, constituindo-se uma materialidade do pensamento de grupos que exercem o poder de decidir. Tendo isso em mente, é corriqueiro que haja certa discrepância da realidade vigente (Alves, 2015). Para entender melhor o conceito de orçamento, é preciso investigar a evolução histórica. Pires & Motta (2006) destacam que é possível conceituar de quatro formas específicas a evolução histórica do orçamento público (Quadro 1).

Quadro 1: Evolução da concepção de orçamento público no Brasil

1ª concepção	Fixação das despesas e das receitas de um ano fiscal (período determinado), em que não há transparência ou motivo dos gastos e das alocações de recursos. Não havia preocupação por parte dos gestores públicos evidenciando as ações e finalidades de cada despesa. O orçamento era encarado como uma peça administrativa sem profundidade contábil, ou analítica.
2ª concepção	Instrumento de controle do legislativo sobre as decisões tomadas pelo executivo, a tentativa era discriminar uma forma de controlar as receitas e despesas feitas pelo poder executivo. Nesse momento, havia uma clara intenção de aumentar o controle das finanças públicas, sendo que se constatavam elementos mínimos como receitas e despesas, para confrontar as necessidades e prioridades.
3ª concepção	Um instrumento para orientar ações administrativas com a intenção de adequar o funcionamento do Estado e promover os objetivos da ação pública. Outro elemento que se destaca é a inserção da concepção de programas específicos para gerir ações direcionadas a metas. Essa ideia aproxima o planejamento e as finanças públicas para gerir e direcionar atividades práticas e materiais.
4ª concepção	Principal documento da administração pública, com a intenção de comunicar a sociedade às ações prioritárias do Estado. Nessa proposta de conceituação, o quesito sistematização de informação, periodicidade e publicidade é colocado como principal fundamento democrático. Os autores ressaltam que tais elementos são necessários para o conhecimento e a participação dos cidadãos na fiscalização e no controle social das despesas daquilo que é público.

Fonte: adaptado de Pires e Motta (2006).

No Quadro 1, é possível perceber que a evolução conceitual do orçamento teve uma trajetória de avanços, principalmente na busca por transparência e eficiência das ações públicas. O que leva a refletir sobre a atual conjuntura e verificar que ainda é necessário avançar o entendimento coletivo sobre orçamento público, principalmente no papel fiscalizador e na disposição de informação, bem como tornar os dados e a interpretação das informações sobre orçamento compreensível a um maior número de pessoas, pois, atualmente, ainda é uma área carregada de termos e jargões técnicos, o que dificulta a compreensão dos cidadãos que buscam fiscalizar o poder público. De modo geral, os estudos orçamentários no Brasil não usam uma única base teórica, mas privilegiam uma abordagem eminentemente técnica para explicar as dotações e alocação de recursos (Abreu & Câmara, 2015; Pires & Motta, 2006; Sérgio, Araújo, Santos, & Silva, 2015).

Nas últimas seis a sete décadas no Brasil, há um desafio que se mostra persistente, apesar das tentativas teóricas e metodológicas (modelos de decisão) para encontrar uma forma de compreender a estrutura do orçamento e a sua real efetivação (planejamento e execução). O orçamento no Brasil

não é apenas autorizativo, é feito em cima de projeções, dificultando a mensuração efetiva da alocação de recursos em muitas áreas de atuação governamental. Além disso, é preciso considerar que para chegar ao seu destino final os recursos passarão pela discricionariedade dos grupos políticos, envolvidos no processo de decisão (Assis, 2009; Genelhu & Guilherme, 2010).

A impossibilidade de obter informações de arrecadação de forma clara, bem como a flutuação dos processos econômicos (instabilidade política, flutuações de câmbios, movimentos econômicos internacionais que abalem a estrutura de mercado nacional, dentre outros) transformam o orçamento anual em uma arena de disputa de poder e ao mesmo tempo em um instrumento para aumentar ou diminuir a influência do governo (Alves, 2015; Melquíades Silva, 2017; Pereira & Mueller, 2002).

Para minimizar esses efeitos, muitas mudanças foram feitas, principalmente, no sentido de uniformizar a estrutura e a forma como são processadas as contas públicas. A Constituição de 1988 trouxe uma resposta a esses descontroles, instruindo o processo que compõe a estrutura orçamentária no Brasil em três etapas: Plano Plurianual (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (Abreu & Câmara, 2015).

O PPA é elaborado pelo poder executivo e tem uma duração de quatro anos, devendo comportar as prioridades da nação que serão objeto do governo vigente, contemplando também as grandes demandas regionais, traçando uma linha de planejamento para esse período. Além disso, nesse documento, são expostas as pretensões de investimento para as principais áreas de serviços ofertadas para a população em um período de quatro anos.

A LDO é uma lei elaborada pelo executivo e chancelada pelo legislativo, nela, devem constar as prioridades de investimentos no período de um ano, (ou o que, de fato, é preciso fazer anualmente, prioritariamente) para atingir as metas do PPA. Assim, essa lei se processa como um ajuste de prioridades e necessidades. Além disso, precisa incluir os dispositivos e os mecanismos para elaborar, organizar e executar o orçamento anual.

Por fim, a LOA é uma lei que trata da previsão de arrecadação e a programação das despesas existentes para o ano subsequente, por exemplo, as contas de 2021 foram elaboradas e decididas em 2020. Sua extensão é anual e obtém sua validade quando aprovada pelo Congresso Nacional. A participação mais ativa do Legislativo na LOA e na LDO é a distribuição e alocação das emendas parlamentares, que destinam recursos de forma específica para localidades e obras de interesse local e regional indicadas pelos senadores e deputados.

Os três dispositivos legais são elaborados pelo Poder Executivo, sendo analisadas e chanceladas pelo Poder Legislativo do país. Esse processo de análise do Legislativo no orçamento é gerido e comandado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), regido pela Resolução n. 1, 2006-CN (C. dos D. Brasil, 2006). A comissão é composta por 40 membros titulares, sendo 30 deputados e dez senadores, com seus respectivos suplentes de mesmo número e casa legislativa. Os membros são escolhidos pelos líderes de partidos, bem como indicações da mesa diretora da Câmara e do Senado. As indicações também são feitas para as subdivisões em comissões específicas (Op cit).

Dessa maneira, o processo de gestão da CMO é feito de modo representativo pelos partidos e suas lideranças, podendo a composição ser alterada a qualquer momento. A principal competência dessa comissão e que mais importa neste trabalho é a proposição e admissibilidade (se tem nenhuma

restrição técnica, ou não estejam de acordo com as normas vigentes) de emendas ao orçamento de investimento. As emendas, de modo geral, não podem propor alterações para o gasto com pessoal, serviços da dívida e para transferências de tributos, ou seja, despesas obrigatórias.

As emendas de despesas podem ser classificadas de três formas: 1) Remanejamento, 2) Apropriação e 3) Cancelamento. Estes são os tipos que podem ser propostos ao orçamento, sendo o primeiro para realocar recursos e aplicar em outras áreas/ações. A segunda é de apropriação de recursos, especificando ações/obras e a localidade que receberá uma indicação de uso de recurso. Por fim, a terceira classificação propõe a redução de dotação orçamentária ou anulação de ação.

A aplicação das emendas ao orçamento público é um instrumento de representatividade das demandas regionais e locais de formação do orçamento público (Lemos, 2013; Nicolau, 2017). Nessa perspectiva, as solicitações feitas são, eminentemente, em infraestrutura, pois têm grande impacto de visibilidade política, os legisladores, além disso, utilizam como uma ação de manutenção de apoio político, de partidos e de grupos (Lemgruber, 2010; Moutinho, 2016; Gupta *et al.*, 2016).

Ressalta-se que essas emendas devem estar de acordo com o PPA, a LDO e a LOA e, dessa forma, as alterações propostas pela comissão seguem as diretrizes já estabelecidas de forma conjunta pelo Executivo e Legislativo. No Quadro 2, estão apresentados a quantidade de emendas e os tipos que podem ser propostos anualmente pelos integrantes do Congresso Nacional.

Quadro 2: Conceituação, tipos e quantidade de emendas orçamentárias

PROPONENTE	CONCEITUAÇÃO	TIPO DA EMENDA	QUANTIDADE DE EMENDAS	TOTAL
Emendas de comissões permanentes	Propostas feitas pelas comissões da Câmara e do Senado, incluindo a CMO	Remanejamento	4	8
		Apropriação	4	
Emendas de bancadas	Proposta feita pela bancada de deputados de um mesmo estado federado	Remanejamento	3	23
		Apropriação	Mínimo de 15 e no máximo 20	
Emendas individuais	Proposta por senadores e deputados	Apropriação	25	25
Mesa diretora	Emendas apresentadas pelas mesas diretoras da Câmara e Senado	Remanejamento	4	8
		Apropriação	4	

Fonte: elaboração própria, adaptado da Resolução n. 1/2006 (Brasil, 2006).

As emendas de cancelamento são ações propostas em conjunto com as emendas de remanejamento, ou seja, quando se cancela, é possível remanejar, então, a regra segue a quantidade das emendas de remanejamento.

As emendas de bancadas diferenciam-se das demais, pois quando se constituem em projetos, uma vez iniciado, deve ser anualmente renovada nos próximos anos, até a conclusão da obra. Sendo assim, essa categoria de emenda tem o intuito de direcionar recursos para projetos com volumes financeiros consideráveis e pode compor projetos de desenvolvimento regionais específicos nos estados. As bancadas são compostas por deputados e senadores, sendo que esses projetos devem ser aprovados por 3/4 (três quartos) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores de cada bancada. Dessa maneira, esses projetos devem ter respaldo dos grupos de parlamentares e devem representar interesse coletivo do Estado.

As comissões permanentes da Câmara (25), Senado (14) e Congresso (5 comissões mistas) podem submeter emendas para o orçamento público. As comissões têm temas específicos a tratar e debater, neste sentido, as suas proposições são relacionadas com seu âmbito de atuação. Na área de turismo, tem-se, na Câmara, a Comissão de Turismo (CTUR) e, no Senado, a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR).

As emendas parlamentares vêm sendo estudadas há algum tempo. Ao consultar-se a literatura (Lemgruber, 2010; Pereira & Mueller, 2002; Pereira & Rennó, 2007), foram encontradas algumas linhas de estudos, em que se observam, pelo menos, três direcionamentos: 1) o deputado ou senador que tem suas emendas aprovadas e executadas tem maior chance de ser reeleito; 2) participar da CMO influencia na obtenção de recursos e na reeleição; 3) o presidencialismo de coalizão utiliza as emendas para influenciar o Congresso Nacional a seguir as diretrizes do governo, reforçando uma forma de clientelismo, patronagem para os parlamentares que votam de acordo com o governo.

Sobre o uso e a aplicação das emendas parlamentares, ressalta-se que: A) os parlamentares escolhem os municípios e projetos que serão objetos das suas emendas para obter apoio político e manterem-se no poder (Pereira & Mueller, 2002; Pereira & Rennó, 2007); B) os recursos das emendas são pulverizados e, por muitas vezes, não representam melhoras significativas na realidade e nos municípios beneficiados (Moutinho, 2016); por fim, C) a repercussão das emendas parlamentares para reeleição é maior em municípios com população menor, uma vez que, nos grandes centros populacionais, o efeito das obras que é possível executar com os recursos das emendas é bem reduzido (Sanfelice, 2010).

Destaca-se que os itens "B" e "C" demonstram uma relação intrínseca e personalista, e fazem uma relação direta com este estudo, visto que a maior parte dos recursos do MTur está centralizada em obras e está pulverizada em muitos municípios de diferentes tamanhos e representatividades no mercado de turismo (Silva, 2015; Todesco & Adelino, 2020; Todesco & Silva, 2021)

Segundo Batista (2015), há uma ordem de prioridade para a liberação de recursos oriundos de emenda, na grande maioria dos casos, a ordem é: a) parlamentares do mesmo partido que controla o ministério; b) parlamentares do mesmo partido da presidência; c) parlamentares da coalizão de governo; d) demais parlamentares. Em alguns casos, as primeiras posições podem variar e revezarem-se entre si, entretanto, as duas últimas mantêm-se, em razão do sistema de presidencialismo de coalizão, exercido no país.

É importante ressaltar que 50% das emendas devem ser destinadas obrigatoriamente à saúde, mas o restante da sua cota individual é de livre escolha dos parlamentares. Assim, almejava-se um maior envolvimento dos parlamentares com as mudanças sociais e culturais, principalmente, nas respostas às demandas regionais, em que sua representação tem primazia no mandato (Cordeiro Neto, 2015; Nicolau, 2017).

Nos últimos anos, tem se discutido, na Câmara e no Senado, o orçamento impositivo (emendas cuja execução é obrigatória). Em 2014, foi aprovado um regramento sobre isso (Emenda constitucional 86/2015), que, no primeiro ano, garantiu cerca de R\$ 7,69 bilhões, essa seria uma parte pequena do orçamento total da União, porém há previsão de crescimento. A seguir, na Tabela 2, estão detalhados os dados sobre orçamento impositivo autorizado na LOA dos anos 2014 a 2018 (valores aproximados).

Tabela 2: Orçamento Impositivo Autorizado na Lei Orçamentária Anual (2014-2018)

ANO DO ORÇAMENTO	DEPUTADOS	SENADORES	TOTAL
2014	7,5 bilhões	1,1 bilhões	R\$ 8,6 bilhões
2015	8,3 bilhões	1,0 bilhões	R\$ 9,3 bilhões
2016	7,8 bilhões	1,2 bilhões	R\$ 9,0 bilhões
2017	7,8 bilhões	1,2 bilhões	R\$ 9,0 bilhões
2018	7,5 bilhões	1,1 bilhões	R\$ 8,6 bilhões

Fonte: Informativo Conjunto PLOA (2014-2018)

Ainda observando a Tabela 2, verifica-se uma clara abertura de atuação dos parlamentares nos processos de intervenção nas políticas públicas, apesar de não haver proposições de novas diretrizes de políticas, na medida em que as emendas vão ser vinculadas a programas de trabalho dos ministérios e de órgãos da administração indireta (Batista, 2015).

A tendência observada na Tabela 2 é que quanto maior o orçamento anual, a participação de emendas impositivas cresce e, conseqüentemente, há mais recursos previstos para as emendas parlamentares. Logo, pode haver uma preponderância de iniciativas, ou mesmo uma alta demanda para determinados programas de políticas públicas, restringindo a capacidade de investimento dos órgãos aos quais os programas estão vinculados, prejudicando a articulação e a continuidade das ações ministeriais.

Na literatura, ao fazer uma análise macro da situação orçamentária do país, o montante destinado às emendas é considerado “um preço pequeno” (considerando o montante do orçamento do Brasil) a ser pago pelo Executivo, para manter organizado o Congresso Nacional alinhado com as diretrizes do governo (Abreu & Câmara, 2015; Assis, 2009; Batista, 2016; Pereira & Mueller, 2002; Pereira & Rennó, 2007).

Contudo, a discussão aqui apresentada opõe-se a essa questão, pois tenta propor pontos de esclarecimentos e ressalvas para a atuação parlamentar, uma vez que o MTur, desde a sua criação, figura entre um dos principais destinos de emendas dos parlamentares (conforme Tabela 1). Acredita-se que essa intervenção parlamentar, quando concentrada em unidades orçamentárias com poucos recursos, pode inviabilizar políticas públicas, ocasionando desarticulação entre o planejado (ideal) e o executado (realidade), além de limitar a esfera de atuação ministerial à execução de obras e ações impositivas dos parlamentares. Segundo Silva *et al.* (2021), Silva & Fonseca (2021), ao analisarem os investimentos do Mtur no Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, os recursos estão concentrados em obras de praças públicas, infraestrutura e urbanização, muitas dessas ações não têm relação direta

com a atividade turística, além de se concentrarem em municípios que não são estratégicos para o desenvolvimento do turismo regional.

O conjunto de informações expostas, nesta seção do trabalho, demonstra uma lacuna nos estudos de políticas públicas de turismo, pois mostra uma questão que, para outras áreas do conhecimento, não teria um efeito relevante (alocação de recursos por intermédio de emenda parlamentar).

PERCURSO METODOLÓGICO

Para este trabalho, uma série de documentos públicos, advindos principalmente da CMOF, serviu como base metodológica, destacando-se: relatórios orçamentários e relatórios de emendas parlamentares. Foram considerados também vários relatórios de execução orçamentária de emendas no SIGA Brasil (Sistema de informações sobre orçamento público federal), acessando ainda relatórios disponíveis no site oficial do Congresso Nacional como os Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA).

A natureza desta pesquisa é descritiva com abordagem quantitativa, pois busca-se entender como as emendas parlamentares podem influenciar a alocação dos recursos públicos. O recorte temporal da pesquisa é de 2004, pois se considera o primeiro ano de atuação do MTur, que marca a autonomia e a implementação do orçamento anual para o turismo no Brasil. Tal recorte estende-se até o ano de 2016, sendo que o motivo para essa escolha se baseia na disponibilidade de informações de dados secundários. Esse é um recorte temporal considerado de longo prazo para analisar a força dessa intervenção parlamentar no orçamento público. Além disso, a mudança repentina de governo em 2016 (início do governo Michel Temer) pode ter afetado a dinâmica da forma e a distribuição desses recursos, sendo assim, preferiu-se analisar o período com maior normalidade.

As análises dos dados foram realizadas através de estatísticas simples e quantificações. O tratamento dos dados deu-se em vários refinamentos para agrupar os valores, as ações e o destino do recurso, assim como relacionar os dados aos achados da literatura. Foram pesquisados os relatórios de emendas liquidadas e pagas dentro do recorte temporal da pesquisa, comparando os valores do orçamento anual do MTur com os das emendas empenhadas e pagas pelo órgão.

Assumiu-se uma perspectiva para este manuscrito pautada em uma visão crítica, pois tentar-se-á estabelecer um diálogo entre intervenção parlamentar (emendas no orçamento) como fator de ineficiência da ação pública. Admite-se essa lente para observar o orçamento público, a fim de elucidar esse processo de distribuição de recursos e a intervenção parlamentar.

RESULTADOS: AS EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DO TURISMO

Nesta seção do trabalho, serão expostos os principais dados obtidos da compilação de vários relatórios anuais extraídos do SIGA Brasil. Tais dados permitiram uma análise mais aprofundada do orçamento do MTur e as emendas, anualmente destinadas ao turismo, por mais de dez anos. Na análise orçamentária, optou-se por utilizar dois aportes principais do orçamento: 1) orçamento li-

quidado, 2) orçamento pago. Cabe esclarecer que o orçamento liquidado corresponde ao recurso com destino já traçado, ou seja, o credor precisa apenas finalizar o serviço, ação ou projeto para receber o pagamento (Costa, 2018). Já o orçamento pago refere-se às despesas executadas no mesmo ano fiscal e o poder público já recebeu o serviço, projeto ou ação finalizado (Costa, 2018). A seguir, a Tabela 3 traz uma análise comparativa do orçamento e das emendas liquidadas.

Tabela 3: Análise comparativa do orçamento do MTur e as Emendas Parlamentares (2004-2016)

Ano	Orç. Autorizado (MTur)	Orç. Liquidado (MTur)	Orç. Emenda liquidada	% de emenda no orçamento liquidado	Orçamento sem emendas (liquidado)
2004	508.305.851.00	383.916.823.00	162.010.108.90	42%	221.906.714.10
2005	1.037.087.878.00	740.258.804.00	509.668.052.43	69%	230.590.751.57
2006	1.702.161.649.00	1.440.053.675.00	780.601.247.17	54%	659.452.427.83
2007	2.102.299.225.00	1.781.804.779.00	1.282.002.416.45	72%	499.802.362.55
2008	3.026.665.318.00	2.363.404.748.00	141.829.172.78	6%	2.221.575.575.22
2009	2.949.811.567.00	2.486.391.355.00	1.979.618.582.11	80%	506.772.772.89
2010	4.224.224.349.00	2.366.969.356.00	2.052.703.589.46	87%	314.265.766.54
2011	3.728.918.622.00	1.307.725.942.00	1.044.911.888.03	80%	262.814.053.97
2012	3.495.052.292.00	1.243.216.136.00	44.102.544.84	4%	1.199.113.591.16
2013	3.641.532.250.00	2.198.688.070.00	10.074.235.18	0%	2.188.613.834.82
2014	1.622.486.104.00	827.798.568.00	18.009.958.94	2%	809.788.609.06
2015	2.067.231.552.00	201.108.741.00	4.047.750.00	2%	197.060.991.00
2016	1.054.310.429.00	216.508.932.00	53.711.438.14	25%	162.797.493.86
Total	31.160.087.086.00	17.557.845.929.00	8.083.290.984.43	46%	9.474.554.944.57

Fonte: SIGA Brasil. Dados coletados em outubro de 2017. Obs.: valores em reais (R\$). Em verde os maiores valores de emendas, em laranja os menores valores. Elaboração própria.

Analisando a tabela anterior, é possível destacar o período de 2004 a 2007 com uma alta participação de emendas parlamentares, chegando a ter 72% de participação do orçamento total liquidado. A participação das emendas também é significativa entre os anos de 2009 e 2011, cujo percentual atingiu 87% do recurso liquidado em emendas.

Os menores índices de participação foram registrados entre os anos de 2012 e 2015, sendo que, em 2013, houve a menor participação das emendas, com um valor referente a 1%. Sendo assim, observa-se uma maior autonomia do MTur para a distribuição de recursos em apenas quatro anos orçamentários, nos quais as emendas deixaram de ser predominantes, são eles: 2008, 2012, 2013, 2014 e 2015. Nesses anos, o poder de influência das emendas no orçamento do Ministério diminuiu consideravelmente, limitando o exercício do poder parlamentar no comando dos recursos. Porém, é preciso mencionar que os anos de 2012 e 2014 foram anos de eleições para novos governos. Nesse contexto, é normal aumentar as despesas com serviços públicos e diminuir os investimentos. Outro destaque é o ano de 2008, marcado pela crise internacional, o que afetou diretamente a liberação de recursos. Mesmo assim, o normal, como mostrado na Tabela 3, é a predominância das emendas parlamentares direcionando recursos do Ministério.

No período de 2004 a 2016, as emendas representam, em média, 46% das ações e recursos do MTur. Esses números ratificam uma forte evidência de interferência parlamentar no orçamento do Ministério nos últimos anos. No entanto, ainda é preciso alinhar os dados para formatar um argumento conciso, sendo, desse modo, necessário avaliar o orçamento pago. A seguir, na Tabela 4, estão sistematizadas as informações do orçamento do MTur pagas no mesmo exercício fiscal.

Tabela 4: Análise comparativa do orçamento do MTur e Emendas Parlamentares nos valores autorizado e pago (2004-2016)

Ano	Orç. Autorizado (MTur)	Orç. Pago (MTur)	Emendas Pagas	% Emendas no Orçamento Pago	Orçamento (Pago) Sem Emenda
2004	508.305.851.00	252.981.787.00	81.689.115.51	32%	171.292.671.49
2005	1.037.087.878.00	333.079.612.00	136.092.312.60	41%	196.987.299.40
2006	1.702.161.649.00	682.269.822.00	136.128.344.95	20%	546.141.477.05
2007	2.102.299.225.00	600.547.532.00	365.321.281.24	61%	235.226.250.76
2008	3.026.665.318.00	546.429.169.00	103.494.861.16	19%	442.934.307.84
2009	2.949.811.567.00	557.868.588.00	359.007.795.17	64%	198.860.792.83
2010	4.224.224.349.00	640.386.030.00	385.546.069.28	60%	254.839.960.72
2011	3.728.918.622.00	250.374.881.00	61.163.142.17	24%	189.211.738.83
2012	3.495.052.292.00	295.696.608.00	44.102.544.80	15%	251.594.063.20
2013	3.641.532.250.00	271.784.879.00	9.781.735.18	4%	262.003.143.82
2014	1.622.486.104.00	244.981.152.00	18.009.958.94	7%	226.971.193.06
2015	2.067.231.552.00	195.301.595.00	4.047.750.00	2%	191.253.845.00

2016	1.054.310.429.00	212.831.097.00	50.657.415.13	24%	162.173.681.87
Total	31.160.087.086.00	5.084.532.752.00	1.755.042.326.13	34%	3.329.490.425.87

Fonte: Siga Brasil. Dados coletados em outubro de 2017. Obs.: valores em reais (R\$). Em **verde** os maiores valores de emendas, em **laranja** os menores valores. Elaboração própria.

Os dados apresentam as informações referentes ao que foi pago no mesmo ano fiscal, sendo perceptível que também há uma participação massiva na liberação dos recursos e os anos com maior representatividade são 2004, 2005, 2007, 2009, 2010, nos quais a porcentagem de emendas ultrapassou os 30 pontos percentuais. O índice de participação chega a 64% em 2009, revelando que o recurso aplicado pelo MTur era significativamente voltado para ações designadas por emendas parlamentares. Trabalhar orçamento pago também dá uma ideia temporal, pois esses recursos foram liberados e utilizados no mesmo ano fiscal, então os pedidos parlamentares eram atendidos com certa urgência.

O menor índice de participação ocorreu em 2013, 2014 e 2015, chegando a representar apenas 2% de toda a despesa paga no ano fiscal. A participação no orçamento total pago foi de 34%, considerando o recorte temporal.

Os anos com maior autonomia do MTur com relação às despesas pagas foram 2006, 2008, 2015, respectivamente. Esses anos têm o orçamento pago maior que os recursos apropriados pelas emendas, resultando, assim, em anos com maior autonomia do comando do Ministério sobre os projetos e as ações que foram executados e programados. Com esses dados, fica evidente que a intervenção do Poder Legislativo no comando das ações ministeriais é relevante e até majoritária, tanto no âmbito do orçamento liquidado, como no orçamento pago. E essas ações têm interferido diretamente na forma de implementar políticas públicas de turismo. Nesse sentido, é possível considerar os excessos de emendas parlamentares como um dos vetores que contribuiu para a ineficiência das ações governamentais nos últimos anos, pois, de fato, a autonomia para controlar os próprios recursos foi mitigada com a intervenção legislativa ao longo dos anos.

De modo geral, é factível que a interferência legislativa nos processos de elaboração do orçamento público destinado ao MTur tenha peso relevante na sustentação de políticas públicas e para o desenvolvimento do turismo no país.

Aspira-se, então, evidenciar o propósito ou as principais linhas de atuação das emendas nos programas e projetos definidos pelas gestões do MTur e pelo Executivo nacional. Outro objetivo é elucidar, também, os principais programas e projetos desenvolvidos nos últimos anos da política de turismo. Para suprir esse propósito, delimitamos o orçamento por ano e por órgão da administração pública (MTur), a fim de conseguir o orçamento consolidado dos anos de 2003 a 2016. O resultado está expresso na Tabela 5, sendo possível visualizar os principais programas de investimento do referido Ministério.

Tabela 5: Programas de Investimento do MTur - Orçamento Liquidado e Pago (2003 - 2016)

Período	Programas de investimentos	Total liquidado	Total pago	Diferença percentual
2003 - 2011	Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	24.401.874.00	11.654.274.00	48%
2003	Turismo: a Indústria do Novo Milênio	48.638.093.00	38.993.302.00	80%
2003	Municipalização do Turismo	53.638.871.00	13.824.902.00	26%
2003, 2005 e 2006	Desenvolvimento da Infraestrutura Aeroportuária	387.591.200.00	329.591.200.00	85%
2003	Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR II	5.038.656.00	4.738.656.00	94%
2004 - 2011	Gestão da Política de Turismo	145.367.477.00	115.139.737.00	79%
2004 - 2011	Brasil: Destino Turístico Internacional	983.390.937.00	799.382.187.00	81%
2004 - 2010	Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos	7.918.654.044.00	1.063.990.221.00	13%
2008 e 2011	Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão	3.285.189.895.00	1.410.515.282.00	43%
2012 - 2015	Turismo	3.925.647.087.00	501.093.135.00	13%
2013 - 2016	Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	129.008.00	129.008.00	100%
2016	Desenvolvimento e Promoção do Turismo	99.964.578.00	96.307.771.00	96%
Total		16.877.651.720.00	4.385.359.675.00	26%

Fonte: Relatórios de execução orçamentárias (2003-2016), câmara dos deputados. Dados coletados em outubro de 2017. Obs.: valores em reais (R\$). Em verde os maiores valores, em laranja os menores valores.

Elaboração própria.

No estudo do orçamento do MTur, encontram-se 21 programas que fizeram parte do Ministério entre 2003-2016. Alguns desses programas, como Turismo, a Indústria do Novo Milênio e Municipalização do Turismo são do último mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, porém a execução orçamentária ainda aconteceu em 2003, respeitando o PPA do ano vigente. Do total de 21 programas, apenas 12 são destinados a investimentos (listados na Tabela 5), tais programas são responsáveis por distribuir recursos em áreas estratégicas para respaldar as políticas públicas do setor de turismo.

Os três principais programas de investimento referentes ao orçamento liquidado são: 1) Turismo no Brasil uma viagem para todos (R\$ 7,9 bilhões); 2) Turismo (R\$ 3,9 bilhões); 3) Turismo social no Brasil: uma viagem de inclusão (R\$ 3,2 bilhões). O primeiro e o terceiro são programas que fazem parte dos objetivos estratégicos dos dois primeiros Planos Nacionais de Turismo. No que se refere ao segundo é uma compilação de todos os programas de investimentos implementados no segundo ano do Governo Dilma Rousseff.

Outro ponto de destaque é o Programa de Gestão da Política de Turismo que teve sua implementação de 2004 a 2011 (sete anos), apesar dessa extensão temporal é um dos programas com menor recurso liquidado, apenas R\$ 145 milhões. Em suma, o planejamento e a gestão da política de turismo não tiveram, de fato, um destaque na distribuição de recursos públicos, uma vez que se gastou mais com marketing e promoção. Se forem somados os programas que se relacionam com marketing e promoção (Brasil: Destino Turístico Internacional; Desenvolvimento e Promoção do Turismo), o total de recursos dos dois é de cerca de R\$ 1,0 bilhão, representando seis vezes mais do que foi executado no programa de gestão das políticas de turismo.

Esse fato dialoga com os principais autores que discutem políticas públicas de turismo no Brasil, quando observam que as principais ações estratégicas delineadas nos últimos anos não avançam para a materialidade, principalmente, na regionalização do turismo (Beni, 2006; Fonseca, 2005; Nóbrega, 2012; Silva, 2016; Todesco & Silva, 2021). Os autores destacam que não se verificam “saltos” qualitativos no tratamento e no direcionamento político do turismo, mesmo com as mudanças de planos nacionais, ou mesmo com a permanência das diretrizes políticas. Quando se analisa o orçamento, percebe-se que parte dessa ineficiência, bem como a falta de avanços mais significativos no turismo brasileiro podem ser advindas da quantidade ínfima de recursos em programas estratégicos como o PRT, ou mesmo de produção de informações e planejamento do turismo no Brasil.

No outro ponto de análise, observa-se que a parcela do orçamento pago ano a ano regularmente é quase quatro vezes menor que o volume total de recursos autorizados, ou seja, o orçamento do MTur tem uma alta tendência de programar (orçamento liquidado alto) as suas ações para os restos a pagar como demonstrado anteriormente (ver Tabela 5).

Ao analisar o orçamento pago, verificou-se que houve variação, pois o principal programa com relevante montante de recursos é “Brasil: Destino Turístico Internacional”. Esse programa é responsável, de forma majoritária, pelas ações de marketing internacional, estas, por sua vez, conseguem ser finalizadas no mesmo ano fiscal. Considera-se, assim, que os atos vinculados a esse programa são as principais medidas gerenciadas pelo corpo técnico do Ministério e EMBRATUR. Elas são medidas com menor visibilidade para os parlamentares e o corpo técnico consegue executar sem grandes intervenções.

Nesse escopo, é notável a participação expressiva de emendas nos recursos liquidados e pagos no MTur, identificando-se um importante fato de que esses recursos possam ser usados para objetivos de cunho político, como para manter a coalizão dos partidos e a governabilidade do grupo que está no poder.

Nos últimos anos, o MTur tem dado ênfase apenas a informações referentes ao mapa do turismo brasileiro, destacando a quantidade de regiões de turismo, bem como os municípios integrantes das regiões em todo o país. No entanto, não se divulga o volume de recursos distribuído para cada região, ou quais os destinos amparados pelos recursos públicos, esse fato também corrobora com

o entendimento expresso neste trabalho, de que o MTur tem pouca autonomia no uso e na distribuição dos recursos.

De modo geral, é possível fazer algumas afirmações acerca da relação do MTur com as emendas parlamentares: 1) O ministério tem recebido no orçamento uma quantidade de emendas parlamentares significativas; 2) Os recursos do ministério são um instrumento para manter o apoio da base aliada do Congresso Nacional, já que seus recursos são praticamente de investimento e os parlamentares podem acessá-los por meio das emendas. Dessa forma, o MTur mostra-se como um órgão superior que tem atuado majoritariamente para acolher as demandas parlamentares. Em grande medida, esse ato tem relação direta com versatilidade do setor do turismo, pois é possível solicitar qualquer obra de infraestrutura, justificando-a pela melhoria e apoio ao turismo local, regional e estadual. Talvez se deva a esse fato que o MTur não caiu na reforma ministerial do governo Temer, em 2016, e até sobreviveu à forma ministerial do governo Bolsonaro, em 2018.

Alguns estudos já apontam que a maior parte das obras financiadas pelo MTur são de urbanização (pavimentação de ruas, obras de acesso, dentre outras), Infraestrutura (centro de artesanatos, ginásios, terminais, etc.) e praças públicas (Lima, 2017; Silva, 2015; Silva & Fonseca, 2017; Silva Junior & Silva, 2019). Esse fato corrobora com os achados desta pesquisa e reforça que, de certa forma, os parlamentares têm responsabilidade no baixo desempenho das políticas de turismo.

O setor de turismo vem arcando com as consequências do “jogo” político e das Pok Barrel (Lemgruber, 2010), ou seja, em virtude da barganha do Poder Executivo com o congresso, tem-se um órgão público que tem dificuldades de executar suas próprias diretrizes, e nem desempenha de forma autônoma e técnica as ações que planeja e executa, enquanto órgão máximo da política de turismo no país.

Essa subjetividade alinha-se bastante com a falta de critérios técnicos no monitoramento do turismo no país, por exemplo: 1) O Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (CADASTUR) é praticamente voluntário, pois não há sanções aos empreendimentos que não fazem adesão (Brasil, 2021); 2) O direcionamento para emendas parlamentares é sugestivo e informativo, conforme portaria n. 39 de 2017 (Brasil, 2017); 3) O mapa do turismo brasileiro é uma ferramenta com um baixo direcionamento técnico na seleção e efetivação dos municípios turísticos e na composição de regiões turísticas (Brasil, 2021; Fonseca; Todesco; Silva, 2022).

Ao se refletir sobre os dados apresentados, bem como os estudos, é possível formular uma conjectura de que o Ministério (MTur) é um órgão democrático-participativo, por sua função de atender às demandas parlamentares, porém é válido ressaltar que, para ser democrático e participativo, as regras e priorização de qual emenda ou projeto apoiar deveria ser feita de forma pública e com critérios técnicos, a fim de garantir a soberania do interesse público e o retorno alcançado pelas ações. No entanto, demonstrou-se, neste trabalho, que há uma subjetividade no uso dos recursos públicos vinculados ao MTur e que o apoio de parlamentares é mais eficiente do que seguir critérios técnicos vinculados aos sistemas de monitoramento do órgão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da construção deste trabalho, assumiu-se o desafio de compilar dados e informações que pudessem sustentar a hipótese inicial, na qual delineou-se que atuação parlamentar poderia inter-

ferir significativamente na atuação do MTur como órgão gestor do turismo no Brasil. Foi possível comprovar essa participação demasiada dos parlamentares na distribuição e na efetivação do orçamento. Desse modo, o objetivo do trabalho, que foi entender a participação das emendas parlamentares no orçamento, foi alcançado.

Cabe ressaltar que o MTur como órgão superior das políticas de turismo vem desenvolvendo um trabalho quase que procedimental e administrativo, considerando que a grande demanda de emendas retirou da pasta a possibilidade de planejar e executar investimentos pautados pela técnica, estudos e pesquisas. Nesse sentido, o MTur tornou-se um órgão quase sem “liberdade orçamentária”, ou seja, não tem condições técnicas de planejar, pois atende ao jogo e aos interesses dos parlamentares.

Esse resultado demonstra a ligação direta entre problemática e a hipótese delineada, pois se confirma que há uma intensa intervenção do parlamento no uso, no direcionamento dos recursos do MTur, e que pode ser considerado um fator que culminou em baixo retorno dos investimentos públicos, bem como nos inexpressivos resultados alcançados com os programas de regionalização e estruturação do turismo. O Programa de Regionalização do Turismo (PRT) não ocupa lugar nas linhas de investimento, apesar de ser a maior aposta no desenvolvimento do turismo nos últimos 15 anos, esse fato é um tanto curioso e até inusitado, visto que as principais ferramentas de monitoramento do turismo no país, de certa forma, estão ligadas a esse programa, tais como: categorização dos municípios turísticos, destinos indutores, regiões turísticas, além das instâncias de governança locais e estaduais que são responsáveis pela gestão e pelo desenvolvimento do turismo.

O sistema de informações disponibilizado pelo congresso nacional, SIGA Brasil, mostrou-se fonte de informações e dados relevantes para esta pesquisa. Portanto, acredita-se que ele possa ser explorado pelos pesquisadores da área de turismo no estudo e na análise das ações públicas. Em contrapartida, as informações disponibilizadas pelo Ministério do Turismo são parciais e ainda sem tratamento adequado aos interesses públicos, o que dificulta, e muito, as pesquisas nessa área.

Recomenda-se que se amplie a pesquisa com uma abordagem mais qualitativa com dirigentes do MTur, além de ouvir senadores e deputados federais sobre a dinâmica das solicitações e como ajustá-las para atender, de forma adequada, aos parâmetros e diretrizes das políticas públicas de turismo. Outra possibilidade de ampliação da pesquisa é investigar as emendas de relatores, um novo tipo de emenda criado e que esteve em vigência durante o governo de Jair Bolsonaro.

REFERÊNCIAS

- Abreu, C. R. & Câmara, L. M. (2015). O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, 49(1). <https://doi.org/10.1590/0034-76121776>
- Alves, G. H. T. (2015). O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. *Revista da CGU*, 7. https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/3347/1/V7.n11_Orçamento.pdf
- Araújo, S. L. O.; Santos, M. T. & Silva, D. A. (2015). A Ontologia do Orçamento Federal Brasileiro-Um caso Web Semântico de Dados Abertos Públicos. https://www1.sioip.planejamento.gov.br/siopdoc/lib/exe/fetch.php/dados_abertos:medes_brazilian_budget_23_12_traducao_ii.pdf
- Assis, L. G. B. (2009). PROCESSO LEGISLATIVO E ORÇAMENTO PÚBLICO: a função de controle do Parlamento. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- Banerjee, O.; Cicowiez, M. & Cotta, J. (2016). Economics of tourism investment in data scarce countries. *Annals of Tourism Research*. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2016.06.001>

- Batista, M. (2016). O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Revista de sociologia e política*, v.24, 127-155. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245705>
- Beni, M. C. (2006). *Política e Planejamento do Turismo no Brasil*. Editora Aleph.
- Beni, M. C. (2007). *Análise estrutural do turismo*. SENAC.
- Brasil, (2006). RESOLUÇÃO No 1, DE 2006-CN. http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/Resolucao01_2006cn_-_Alt_pela_Resol_3_2015_CN.pdf
- Brasil, M. do T. (2017). PORTARIA No 39, DE 10 DE MARÇO DE 2017. <http://www.turismo.gov.br/portaria-no-39,-de-10-de-março-de-2017>
- Brasil, M. do T. (2021). Portaria MTur no41 de 2021. <http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/Consolidada-Portaria Mapa 26-11-21.pdf>.
- Brasil. Ministério do Turismo. (2021). Portaria MTur No 38, de 11 de novembro 2021. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/atos-normativos-2/2021-1/portaria-mtur-no-38-de-11-de-novembro-de-2021>
- Cordeiro Neto, H. (2015). ESTADO DEMOCRÁTICO E ORÇAMENTO PÚBLICO : ANÁLISE FILOSÓFICA E POLÍTICA ESTADO DEMOCRÁTICO E ORÇAMENTO PÚBLICO: Dissertação de Mestrado. Universidade de Fortaleza - UNIFOR.
- Costa, G. P. C. L. (2018). *Contabilidade pública*. Editora JusPodivm.
- Duda, I. de M. & Araujo, L. M. de. (2014). Polos de turismo no nordeste do Brasil: crescimento, desenvolvimento e escassez de conhecimento. *Cardeno Virtual de tTrismo*, 14(23), 204-218. <https://doi.org/10.4000/confins.10031>
- Fonseca, M. A. P.; Todesco, C.; Silva, R. C. (2022). Interorização do Turismo no Brasil. *Letra Capital*. <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/49374>
- Fonseca, M. A. P. (2005). Espaço, políticas de turismo e competitividade. EDUFRN.
- Genelhu, D., & Guilherme, A. (2010). Contradições e Perspectivas para a Federação Brasileira. *Revista Juridica da Presidência*, 12(97), 300-324.
- Germano, A. C. A. & Todesco, C. (2020). O Desempenho do Poder Legislativo Brasileiro na Produção de Políticas de Turismo (2003-2018). *Anais da ANPTUR*. <https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/17/1789.pdf>
- Gupta, S., Liu, E. X., & Mulas-Granados, C. (2016). Now or later? The political economy of public investment in democracies. *European Journal of Political Economy*. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.10.004>
- Lemgruber, M. (2010). Participação dos Deputados na Comissão Mista de Orçamento e Reeleição. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, 9(1), 87-104.
- Lemos, C. C. (2013). Planejamento do turismo em âmbito federal: uma análise dos instrumentos utilizados e dos investimentos no setor. *Revista de Administração Pública*, 47(6). <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600004>
- Lima, R. M. M. (2017). *Turismo, Políticas Públicas e Desenvolvimento: uma avaliação do Programa de Regionalização do Turismo nas Cinco Regiões Turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014)* [Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte]. https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/23754/1/TurismoPolíticasPúblicas_Lima_2017.pdf
- Mazón, T. (2014). El turismo lo bueno, lo feo y lo malo. COMPAS.
- Melquíades Silva, A. (2017). Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 24, 49-80. <https://doi.org/10.1590/0103-335220172401>
- Moutinho, J. A. (2016). Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*. <https://doi.org/10.1590/0034-7612139003>
- Nicolau, J. (2017). Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna a Câmara dos Deputados (Zarah).
- Nóbrega, W. R. M. (2012). *TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de santarém e belterra, oeste do estado do Pará*. Tese de doutorado. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ.

- Paiva, M. das G. de M. V. (2010). Análise do programa de desenvolvimento do turismo do nordeste (Prodetur/NE) na perspectiva do planejamento estratégico. *Revista de Administração Pública*, 44(2), 197-213. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122010000200002>
- Pereira, C. & Mueller, B. (2002). Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados S – Revista de Ciências Sociais*, 45(2), 265-301. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>
- Pereira, C. & Rennó, L. R. (2007). O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, 27(4), 664-683. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572007000400010>
- Pires, J. S. D. B., & Motta, W. F. (2006). A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA IMPORTÂNCIA PARA A SOCIEDADE. *Enfoque: reflexão Contábil*, 25, 16-25.
- Sanfelice, V. (2010). DETERMINANTES DO VOTO PARA DEPUTADO FEDERAL RELAÇÃO ENTRE EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS E DESEMPENHO ELEITORAL. Dissertação de mestrado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo - SP.
- Silva, R. C. (2015). Política de regionalização de turismo no interior potiguar: articulação, entraves e efetividade. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- Silva, R. C. (2016). Processo de Regionalização do Turismo no Brasil: quantificação e similitudes. In: S. G. Vianna, Andrea de Albuquerque; Guardia, Mabel Simone; Batista (Org.), *Turismo em Perspectiva: Ensaios Multidisciplinares* (p. 35-59). Primas.
- Silva, R. C. & Fonseca, M. A. P. da. (2017). Os investimentos do Ministério do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo: desencontros da política governamental no interior potiguar. *Caderno Virtual de Turismo*. <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/index>
- Silva, J. A. S. (2004). Turismo, crescimento e Desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em cluters. Universidade de São Paulo.
- Silva Junior, F. X., & Silva, R. C. (2019). Interiorização e regionalização do Turismo Potiguar: Avaliação dos Investimentos públicos no polo Serrano. In *Turismo em Foco* (p. 55-64). Poisson.
- Silva, R. C., Fonseca, M. A. P. ; & Borges, A. L. M. (2021). Turismo e gestão de Investimentos públicos: uma análise das regiões turísticas do Rio Grande do Norte - Brasil 2003/2016. *Turismo Visão e Ação*, 23, 26-47. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.14210/rtva.v23n1.p26-47> Licença
- Silva, R. C. & Fonseca, M. A. P. (2021). Regionalization and public investment: Analysis of the transfers of the Ministry of Tourism (MTur) in the state of Rio de Janeiro. *Journal of Multidisciplinary Academic Tourism, Special Issue 1*, 133-149. <https://doi.org/10.31822/jomat.2021-sp-1-133>
- Todesco, C. & Adelino, I. S. S. (2020). A Distribuição Geográfica dos Investimentos Públicos em Turismo no Brasil de 2003 a 2018. *Anais da ANPTUR*. <https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/17/1790.pdf>
- Todesco, C. & Silva, R. C. da. (2017). Planejamento e execução Orçamentária em turismo no Brasil (2003-2016). *Seminário Anual da Associação de Pesquisa e Pós-graduação em turismo -ANPTUR*. <https://www.sisapeventos.com.br/staff/service-app-android/creater.php/751>
- Todesco, C. & Silva, R. C. da. (2021). Planejamento setorial e execução orçamentária em turismo no Brasil (2003-2018). *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 15(2), 1986. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v15i2.1986>
- Williams, A. M. (2004). Para uma Economia Política do Turismo. In *Compêndio de Turismo. Ciências e Tecnologia*.
- Yázigi, E. (2003a). *Civilização urbana, planejamento e turismo: discípulos do amanhecer*. Contexto.
- Yázigi, E. (2003b). *Turismo uma esperança condicional* (3ª ed). Global Universitária.

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Rodrigo Cardoso da Silva: Concepção da pesquisa; coleta dos dados; revisão de literatura, desenvolvimento metodológico; apresentação e sistematização dos dados; revisão e edição do artigo.

Maria Aparecida Pontes da Fonseca: Orientação da pesquisa; tratamento e revisão dos dados; revisão metodológica; revisão do artigo.