

TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NO BRASIL: UM DISCURSO OU UMA PRÁTICA DE GOVERNANÇA?

Sandro Miguel Mendes¹
Miguel Bahl²
José Elmar Feger³

RESUMO

O tema da governança e transparência nos atos da gestão pública tem recebido ênfase nos meios acadêmicos e institucionais. A discussão da transparência na administração pública brasileira, especialmente atendendo as determinações legais, é abordada nesta investigação. Objetivando analisar como estavam disponibilizadas as informações orçamentárias na *homepage* do Ministério do Turismo brasileiro, utilizou-se de metodologia exploratória e documental para coleta e tratamento dos dados. No que diz respeito ao Ministério do Turismo foram analisados os dados orçamentários disponíveis ao cidadão, identificados os caminhos para acesso, tipo de informações postadas e relatórios de despesas. Após análise verificou-se que boa parte dos requisitos necessários à acessibilidade e transparência perante o cidadão comum ainda não são atendidos pelo ministério. Conclui-se que o controle externo, efetuado por órgãos públicos especializados tem evoluído, porém, para que um indivíduo possa compreender onde e como os recursos públicos estão sendo aplicados, necessita de conhecimento técnico contábil relativamente denso para organizar e obter as informações que deseja.

PALAVRAS-CHAVE: ORÇAMENTO. CONTROLE. TURISMO.

¹ Formação: Graduação em Administração com habilitação em Comércio Exterior, MBA em Gestão Pública, MBA em Administração Pública, Mestre em Turismo na UFPR. Servidor Técnico Administrativo da Universidade Federal do Paraná. E-mail: sandromiguel@ufpr.br

² Possui graduação em Licenciatura em Estudos Sociais pela Universidade Federal do Paraná (1980), graduação em Licenciatura em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (1985), graduação em Bacharelado em Turismo pela Universidade Federal do Paraná (1983), mestrado em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (1994) e doutorado em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (2000). Pós-Doutorado junto a Universidade de Girona (Espanha, 2012). Atualmente é professor classe titular da Universidade Federal do Paraná. E-mail: migbahl@gmail.com

³ Graduado em Administração de Empresas pela Fundação Universidade do Contestado (1983), mestrado em Desenvolvimento Regional pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (2002) e doutorado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz - UNISC, de Santa Cruz do Sul - RS (2010). Atualmente é professor da Universidade Federal do Paraná - UFPR. E-mail: elmar.josefeger@gmail.com

INTRODUÇÃO

A discussão sobre o papel do governo na condução da sociedade toma novos contornos, especialmente nas últimas décadas do século XX, quando emerge o debate sobre a maior ou menor participação do estado (JESSOP, 1995; JOUVE, 2005). Segundo essa linha de pensamento, a complexidade das conformações urbanas tem exigido mudanças no modo de governar, envolvendo modificações nas estruturas, interações e instrumentos necessários na prática da política pública. Harvey (1989) destaca a necessidade de novas formas de articulação entre atores econômicos, defendendo a obsolescência das políticas centralizadas no governo nacional propondo, como alternativa, uma gestão com maior participação das administrações locais e das empresas privadas. Jouve (2005) identifica o surgimento de canais de comunicação e mediação dos governos com empresários e cidadãos mesmo em estados com gestão centralizada. Destaca a participação dos interlocutores sociais, patronais e sindicatos como jogadores importantes, tanto na elaboração como na execução das políticas públicas. É nesse contexto que surge o tema da governança, que para o Banco Mundial (1994) é “a maneira pela qual o poder é exercido na condução dos recursos econômicos e sociais de um país”. Nessa seara, a Comissão Europeia (2001) destaca dentre as dimensões da governança, a abertura, arrolando a transparência como peça fundamental para a disseminação das decisões do governo e facilitar a participação do cidadão.

O governo brasileiro, integrando este conceito ao seu modelo de gestão, alega que a transparência pública é peça chave no contexto do controle social, e para que ela seja eficiente, a administração pública necessita disponibilizar as informações de forma clara e em tempo real, como determina da Lei da Transparência Pública, utilizando ferramentas e tecnologias que possibilitem o acesso do cidadão interessado no assunto (BRASIL, 2015).

Não obstante a amplitude do conceito de governança, pretende-se neste artigo, aprofundar a discussão sobre a transparência do governo brasileiro visto que ele

próprio em seu discurso exalta a sua importância. Nesse sentido, procura-se discutir a apresentação das informações orçamentárias disponibilizadas pelo Ministério do Turismo no ano de 2015. O objetivo central, portanto, foi verificar e analisar as informações relacionadas com a execução do orçamento disponíveis na homepage do Ministério do Turismo à luz da lei de transparência no ano 2015.

Para atender a este objetivo, neste artigo, num primeiro momento, foi elaborada uma revisão de literatura sobre a legislação pertinente consultando a Constituição Federal (BRASIL, 1998) e suas Leis Complementares, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ou seja, a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) e a Lei Complementar nº 131/09 (BRASIL, 2009) que tratam da transparência na gestão pública. Paralelamente a isso, revisaram-se conceitos sobre controle interno e externo de instituições públicas com vistas a compreender o papel do cidadão como controlador e agente fiscalizador. Num segundo momento, fundamentando-se nos preceitos da pesquisa exploratória, buscou-se obter dados secundários extraídos da *homepage* do Ministério do Turismo (BRASIL, 2015). Nesse caso, para analisar às informações orçamentárias se buscou acessar os *links* disponíveis relativos às receitas e despesas do Ministério do Turismo. Uma vez concluída a discussão conceitual, os dados foram coletados e tratados utilizando-se métodos qualitativos para a sua interpretação e inferência.

A estrutura do presente artigo contempla além desta introdução, uma segunda parte na qual são discutidos os conceitos relativos ao controle interno e externo das instituições públicas com ênfase nas questões relativas a legislação pertinente a transparência pública, depois apresentam-se os procedimentos metodológicos, seguindo-se a apresentação de discussão dos dados e finalizando-se com as considerações finais.

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA

O entendimento de que a sociedade deve ter condições de acompanhar a gestão dos seus governantes, como dito na introdução deste artigo, ganha força na atualidade. A

governança nessa acepção, é o desenvolvimento de um conjunto de regras e mecanismos para uma política, assim como estratégias de negócios, que envolvam todas as instituições e indivíduos (BERITELLI *et al*, 2007). Levando-se a discussão para o setor de interesse neste texto, a governança em turismo requer a abertura de espaço político público-privado para envolver uma variedade de partes interessadas não tradicionais, incluindo organizações não governamentais e cidadã (WESLEY & PFFOR, 2010). Assim, a governança em turismo é um processo que envolve a administração pública, porém, extrapola o âmbito da mesma, já que inclui corporações, organizações não governamentais e indivíduos (EAGLES, 2009).

Esse aspecto já foi considerado pelo legislador brasileiro (LIMA, 2012; SANTANA, 2014), visto que na Constituição de 1988, determina que o acesso à informação é um direito ao exercício da cidadania, dessa forma o cidadão poderá conhecer, opinar e acompanhar as ações e decisões governamentais.

No texto da Carta Magna estão estabelecidos sistemas de controle para este fim, denominados controle interno e externo, a esse respeito Lima (2012, p. 18) destaca que:

[...] o controle da Administração Pública foi bem delineado, fazendo referência ao sistema de controle interno, que deve ser institucionalizado, mediante lei, em cada esfera de governo. Nos três níveis, envolve um conjunto de atividades de controle exercidas internamente em toda a estrutura organizacional, sob a coordenação de um órgão central (ou cargo devidamente formalizado), delineando a abrangência da estrutura do Sistema de Controle Interno.

Para Santana (2014, p. 3) o controle externo é:

[...] aquele exercido por um Poder ou um órgão estranho à Administração Pública, como por exemplo, o controle exercido pelo Poder Legislativo, que faz o controle político, e pelo Tribunal de Contas, responsável pelo controle financeiro.

A definição de controle externo pode ser entendida como um conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, a qual poderá conter procedimentos, atividades e recursos próprios, alheios à estrutura controlada, visando à fiscalização, verificação e correção dos atos.

O Artigo nº 70 da Constituição de 1988, determina que o Congresso Nacional deve garantir eficiência, eficácia e transparência nas aplicações de recursos públicos, através de sistemas de controle interno de cada poder e também de sistemas de controle externo (BRASIL, 1988). Mais ainda, no artigo nº 74, da Constituição Federal, no seu parágrafo 2º, se coloca o cidadão como controlador, “§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988).

Deste modo, o controle externo pode ser praticado pelo cidadão, ou seja, pela sociedade, de forma direta, acompanhando o andamento das obras, serviços, gastos com custeio e capital, possibilitando assim uma participação do cidadão na administração pública, conforme destaca Bulgarim *et al.* (2001, p. 116):

É verdadeira a premissa de que a participação da comunidade é fundamental na discussão das diretrizes, metas e prioridades a serem estabelecidas no processo de planejamento, já que cada membro da sociedade deve ser tratado como cidadão/acionista/cliente. Cidadão se estabelece como conceito que engloba ter direitos como saúde, lazer, esporte, etc.; acionista, porque ele contribui, dá sua parcela ao Estado; e cliente, porque utiliza os serviços públicos, os quais devem primar pela qualidade.

Os entes públicos devem obedecer ao princípio da publicidade e prestar contas ao Poder Legislativo e à sociedade. A consequência da não prestação de contas abrange multas e resposta à ação civil de improbidade administrativa. Tal aspecto é ressaltado pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da CF/88:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

O controle realizado pelo cidadão é denominado Controle Social, o qual pode ser exercido de forma individual, ou coletiva através de organizações não governamentais ou empresas com objetivo de fiscalização sobre o setor público.

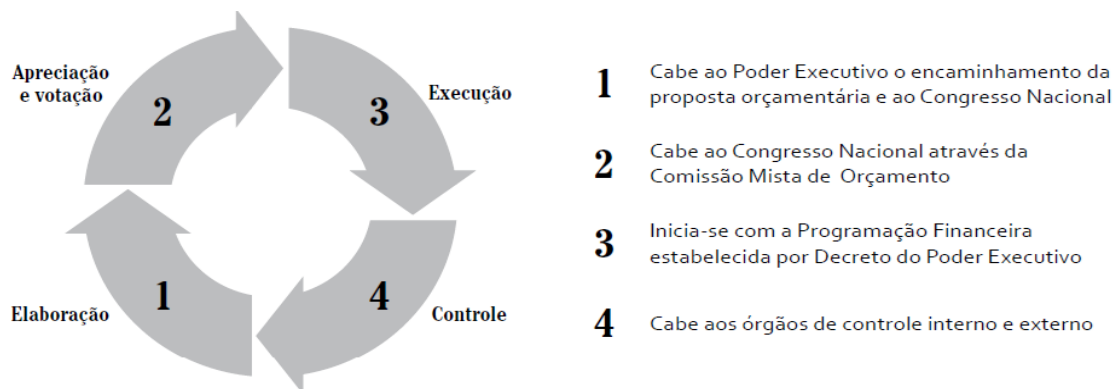
Para Bulgarim *et al.* (2001, p. 71) Controle Social é entendido como:

[...] a integração da sociedade com a administração pública, com a finalidade de solucionar problemas e as deficiências sociais com mais eficiência. Trata-se, portanto, de um instrumento democrático no qual há participação dos cidadãos no exercício do poder, colocando a vontade social como fator de avaliação para a criação e metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas.

Com a redemocratização brasileira houve importante processo de pressão social para mais transparência, controle social e participação da sociedade em relação às decisões e ações em todas as esferas de governo. Um ponto importante no processo de participação no controle social se dá durante a elaboração dos instrumentos orçamentários e sua execução.

No Brasil, como na maioria dos países de regime democrático, o processo orçamentário reflete a corresponsabilidade entre os poderes, caracterizando-se por quatro fases distintas: (i) Elaboração da proposta feita no âmbito do Poder Executivo; (ii) Apreciação e votação pelo Legislativo – no caso do Governo federal, o Congresso Nacional; (iii) Sua execução; e (iv) Controle consubstanciado no acompanhamento e na avaliação da execução, conforme ciclo demonstrado na figura 1.

FIGURA 1 – CICLO ORÇAMENTÁRIO



Fonte: Bulgarim *et al.* (2001, p. 87).

No que diz respeito aos aspectos culturais do cidadão brasileiro na busca por informações previstas na legislação, na maioria das vezes, ele se sente à vontade para buscá-las perante a administração pública. Ocorre que a falta de conhecimento técnico dificulta a interpretação dos dados e conseqüentemente a aplicabilidade na fiscalização e utilização das informações.

Neste sentido foi elaborada uma legislação que permite ao cidadão obter as informações e acompanhar a aplicação dos recursos, conforme relata Khair (2000, p. 72):

Será dada ampla divulgação, inclusive na internet, para a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as prestações de contas e seu parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, tanto pelo Executivo quanto pela Câmara Municipal, durante o processo de elaboração e de discussão da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Assim, cabe ao cidadão a participação nas audiências públicas, fóruns, conselhos e outros órgãos de controle externo, que permitam acesso as informações divulgadas pelo poder público em um processo de transparência pública.

No entanto, para o cidadão, mesmo com a quantidade de informações colocadas a sua disposição, as dificuldades começam pelo linguajar tecnicista empregado nas informações, a administração pública possui um vocabulário singular, distante do cidadão.

Dentre os princípios da Administração Pública listados no Artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da publicidade é o que possui mais relações com a temática da transparência (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010, p. 50).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...].

Destacam ainda Vaz, Ribeiro e Matheus (2010, p. 50):

Por este princípio entende-se que todos os atos da Administração Pública devem ser amplamente divulgados. A publicidade garante que as informações sejam divulgadas e até legitima certos atos da Administração Pública. Por exemplo, se não houver divulgação de certas fases do processo de licitação, ele pode ser impugnado por qualquer dos participantes ou pela sociedade. Nos casos que a publicidade é obrigatória e ela não é feita, os atos são considerados nulos.

No ano de 2000, foi publicada a Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), de 4 de maio, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nela, a exigência de transparência recebeu um novo reforço no âmbito estatal brasileiro. A LRF possui um capítulo sobre o tema, intitulado de “Transparência, Controle e Fiscalização” (artigos 48 a 59), enquanto que sua 1ª seção trata da Transparência da Gestão Fiscal, abrangendo os artigos 48 e 49 (BRASIL, 2000). Cruz *et al.* (2001, p. 183) apresentam o entendimento dado à transparência na LRF da seguinte forma:

A transparência na gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.

Para que a transparência seja efetivamente exercida pelo poder público há que se ter o engajamento do gestor público, uma vez que, as instituições públicas possuem informações e dados que devem ser disponibilizados de forma clara e de fácil acesso.

Novas tecnologias de informação e comunicação, em especial a internet, facilitam aos órgãos públicos a disponibilizarem as informações na rede mundial de computadores. A Lei da Transparência (BRASIL, 2009) obriga a todos os órgãos públicos a disponibilizarem na internet os dados públicos, estabelece que os governos devem publicar as informações orçamentárias (receitas e despesas) em tempo real.

A Lei Complementar 131 (BRASIL, 2009), de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, determinando divulgação de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destacando (i) Despesas – todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução das despesas, e (ii) Receita – lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive a recursos extraordinários (BRASIL, 2009).

Fundamentando-se nestes aspectos, os dados foram coletados e analisados conforme explicado na seção seguinte deste artigo.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa apresentada é de natureza aplicada, para a qual foi adotada uma abordagem qualitativa, visto que buscou interpretar os dados sobre o orçamento disponibilizados na internet sem aplicação de métodos estatísticos (GIL, 2008). Nesse caso os dados foram tratados tomando-se a técnica da análise de conteúdo (AC) que se caracteriza como um conjunto de procedimentos para análise de comunicações (BARDIN, 2006), no caso desta investigação, as disponibilizadas na internet sobre o orçamento público. Essa abordagem se justifica visto que o propósito é inferir conhecimento a partir de dados obtidos em processo de produção, no caso, a divulgação dos valores inerentes ao orçamento do Ministério do Turismo, os quais não serão tratados estatisticamente. A coleta de dados na internet é justificada visto que corresponde a um espaço amplamente utilizado para obter e disseminar informações sobre o turismo (QUIROGA, MONDO E CASTRO JUNIOR (2014), e a própria lei (BRASIL, 2009) determina que as informações relacionadas com a gestão de recursos públicos sejam divulgadas neste meio.

A investigação quanto à sua natureza, caracteriza-se como pesquisa bibliográfica e documental. Bibliográfica porque busca compreender o objeto de estudo em materiais já elaborados sobre o tema de interesse (MATTAR, 2008; GIL, 2008). Na pesquisa bibliográfica o objetivo foi estudar as origens do orçamento público e a sua aplicação na gestão do Ministério do Turismo. Portanto, foi realizada uma revisão de literatura visando formar a base conceitual e legal para a abordagem do problema. Documental, visto que os dados foram colhidos na internet. Mattar (2008) defende a sua utilização ao afirmar que os dados podem ser coletados em documentos disponíveis em arquivos públicos caso possuam informações importantes, oriundas de pesquisas anteriores e que podem ser aproveitados. Nesse caso, essa fonte se caracteriza como fundamental visto que a própria legislação a indica como prioritária para transmitir informações sobre a gestão dos recursos públicos (BRASIL, 2000; BRASIL, 2009).

Quanto aos objetivos, a metodologia utilizada no presente trabalho pode ser classificada como pesquisa exploratória. Segundo Gil (2008, p. 27), pesquisas

exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximado, acerca de determinado fato. Em termos de procedimentos instrumentais, trabalhou-se com dados secundários, para tanto, foram coletadas e sistematizadas informações junto ao portal eletrônico do Ministério do Turismo através do Serviço de Informação ao Cidadão - SIC (BRASIL, 2015). Diante da dificuldade inicial em sistematizar os dados, foi mantido contato por meio eletrônico, através do qual, foram obtidas informações adicionais quanto aos caminhos a serem percorridos para desenvolver a pesquisa sobre os valores orçamentários no Portal do Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento, pelo Acesso Público, Consulta Livre ao orçamento, tornando possível identificar os recursos destinados ao Ministério do Turismo (BRASIL, 2015a). Para a coleta de dados, considerou-se que nos instrumentos de elaboração do orçamento o Ministério do Turismo o mesmo está identificado como “Órgão: 54000 - Ministério do Turismo” e “Unidade: 54101 - Ministério do Turismo” conforme demonstram as informações sobre o orçamento da União, divulgado no portal do Senado Federal (BRASIL, 2015). Estes códigos possibilitam a identificação dos Ministérios dentro das leis orçamentárias bem como, o acesso das informações no Portal de Convênios (BRASIL, 2015) e ou ainda na Consulta sobre o orçamento no Portal do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2015b). Este, portanto, foi o código utilizado para selecionar os dados contidos nos documentos disponibilizados pelo Governo Federal para disseminar informações sobre o orçamento.

De posse dos dados, no que diz respeito ao seu tratamento, a pesquisa pode ser classificada como descritiva, visto que segundo Malhotra (2006), procura descrever características do fenômeno investigado, no caso, as características da publicidade da aplicação dos recursos orçamentários do Ministério do Turismo.

ANÁLISE DE RESULTADOS

Conforme matéria publicada no *Site* do Ministério do Turismo, publicada em 27 de março de 2015, intitulada como “Turismo inova com ferramenta de transparência e controle interno” (BRASIL, 2015a) informa que um novo sistema que reúne bancos de

dados de monitoramento seria lançado pelo Ministério e que os programas de controle interno do Turismo são referências entre os órgãos públicos.

O Ministério do Turismo lançará, dia 9 de abril, uma plataforma eletrônica para aprimorar os mecanismos de controle interno e de governança da pasta: o sistema Apolo. A ferramenta permitirá que os gestores monitorem, em um único sistema, de forma objetiva e rápida, todas as demandas externas recebidas pela pasta – bem como acessem um banco de dados com as considerações feitas pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de contas da União (TCU) sobre demandas em processo de auditoria. O Apolo reúne na mesma plataforma três programas de controle: o de Controle de Demandas Externas (CDE), o de Monitoramento do Plano de Providências Permanente (PPP) e o de Controle de Deliberações do Tribunal de Contas da União, ainda em fase de implantação. “O Apolo concentra os dados de cada demanda e reduz o risco de que informações importantes não sejam consideradas”, diz o ministro do Turismo, Vinicius Lages. Os sistemas foram desenvolvidos por técnicos do próprio MTur, a partir de códigos de software livre.

Na matéria se destaca ainda que, o Ministério do Turismo conta também com o Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse (Siacor), permitindo a qualquer cidadão o monitoramento *on-line* de contratos de execução de obras de infraestrutura da pasta. Em outra matéria publicada em abril de 2013 no *Site* do Mtur, com o título “CGU: Ministério do Turismo é referência” (BRASIL, 2015b) o Siacor é destaque:

O Turismo recebeu o reconhecimento pela criação do Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse, o Siacor, que permite a qualquer cidadão o monitoramento online de contratos de execução de obras de infraestrutura da pasta. O outro vencedor foi o Sistema de Controle de Demandas Externas, um cadastro inteligente que direciona eletronicamente os pedidos a áreas específicas do Ministério do Turismo. Pelo Siacor, qualquer internauta consegue acompanhar os valores liberados pelo Ministério, o percentual de execução e a situação de cada obra – atrasada, adiantada ou paralisada. A população passa a ter informações detalhadas por estado e município. O sistema também facilita a interação do MTur com os governos estaduais, municipais e órgãos de controle, como a Controladoria Geral da União.

Navegando pela *Homepage* do Ministério do Turismo (BRASIL, 2015c) foram identificados *links* para acesso a informações: (i) Institucional; (ii) Dados e Fatos; (iii) Agência de Notícias do Turismo, e (iv) #partiubrasil. O *link* “Institucional” possibilita o acesso a informações sobre: O Ministério; Conselhos; Programas e ações; Convênios; Legislação; Editais; Notícias; Imprensa; Multimídia; Acesso a Informação; Missão;

Agenda Oficial; Organograma; Plano Nacional; Publicações; Relatórios; Conselho Nacional de Turismo; Regimento Interno; Transparência Pública; Servidores; e Quem é Quem. Conforme figura 2, onde se demonstra a forma de acesso as informações.

FIGURA 2 – HOMEPAGE MINISTÉRIO DO TURISMO



Fonte: Ministério do Turismo. 2015.

No estudo se procurou identificar os *links* que teoricamente poderiam prestar informações sobre as questões orçamentárias. Inicialmente acessou-se “Programas e Ações” onde foram localizados 08 (oito) Programas com informações sobre seus objetivos, público alvo, regiões atingidas e suas finalidades, não se identificou nenhuma informação quanto a questão orçamentária para cada programa. O Segundo acessado foi “Convênios”, neste *link* identificou-se como pleitear convênios, suas formas de execução, prestação de contas e dúvidas frequentes, também havendo informações sobre contratos de repasses, tipos de projetos, projetos apoiados pelo Ministério do Turismo, glossário, Portal de Convênios através do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV); e Eventos-Tabelas de padronização. Destaca-se que não foram encontradas informações sobre o orçamento e valores disponíveis para elaboração de convênios, contratos de repasses e execução de programas e ações. Neste caso ao acessar o “Portal de Convênios (SICONV) abriu a informação que a Instituição que desejasse celebrar convênios deveria efetuar seu credenciamento prévio no Portal de

Convênios⁴. Ao entrar na página eletrônica do SICONV não houve como identificar as informações sobre o Ministério do Turismo se não tivesse conhecimento sobre códigos de acesso ou informações mais aprofundadas sobre o que pesquisar.

Um possível *link* para informação orçamentária estava sendo o “Acesso Informação”. Neste campo foram identificadas informações sobre: Ações e Programas; auditorias; convênios; despesas; Licitações e contratos; servidores; publicações; perguntas frequentes; atendimento; sobre a lei de acesso a informação; serviços de informação ao cidadão – SIC; portal Mtur; números do turismo; e informações classificadas. Neste caso foi acessado o *link* “despesas” onde se encontrou informações sobre execução orçamentária, informado ainda que naquele campo estavam sendo divulgadas informações detalhadas sobre execução orçamentária e financeira do Ministério do Turismo, ao acessar a pasta se abria uma outra informação fazendo menção ao Orçamento da União, conforme figura 3, no canto superior esquerdo aparecendo “execução orçamentária”, mas a página não revelava informações sobre valores, pois, para obter essas informações o usuário teria que acessar “Por Programa de Governo” ou “Por Natureza de Despesa”.

FIGURA 3 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA



Execução Orçamentária

Imprimir Enviar por e-mail

O Orçamento-Geral da União é o instrumento utilizado pelo Governo Federal para definir como os recursos arrecadados dos cidadãos por meio dos tributos (impostos, taxas, etc.) serão aplicados em projetos e políticas públicas, visando o melhor atendimento de necessidades ou de demandas da sociedade.

No conjunto do Orçamento-Geral da União, cada órgão federal é beneficiado com orçamento próprio, para que possa desenvolver aquelas atividades relacionadas à sua área de atuação, uma vez que todos os programas desenvolvidos pelo Governo estão organizados por assuntos correspondentes aos ministérios.

Aqui estão divulgadas as despesas classificadas nos seguintes grupos de natureza: outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, organizadas por programas e por detalhamento das despesas, pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e amortização da dívida. Esses três últimos grupos de natureza possuem dados disponíveis a partir de 2009. Essas informações são obtidas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), atualizadas mensalmente para o ano corrente e de forma consolidada para exercícios anteriores.

Fonte: Ministério do Turismo, 2015.

⁴ Disponível em: www.convenios.gov.br

Ao consultar “Por Programa de Governo” estava aparecendo o nome do programa e o valor liquidado e pago, sem detalhamento. Ao acessar “Por Natureza de Despesa”, (figura 4), o usuário acessava a Unidade Orçamentária e o ano que queria pesquisar, a partir deste ponto apareceram informações sobre o código, natureza da despesa, valor liquidado e valor pago no ano, neste caso também não havendo detalhamento das despesas, impossibilitando identificar onde, quando, e como haviam sido gastos os recursos.

FIGURA – 4 CONSULTA POR NATUREZA DE DESPESA

Execução Orçamentária | Licitações | Contratos | Convênios | Diárias e Passagens | CEIS
 Por Programa de Governo | Por Natureza de Despesa

Execução Orçamentária - Consulta por Natureza de Despesa

Unidade Orçamentária: MINISTERIO DO TURISMO - 54101
 Ano: 2015 | Pesquisar

Dados atualizados até: 30/04/2015

Código	Natureza da despesa	Valor liquidado no ano*	Valor pago no ano*
31900400	CONTRATAÇÃO P/TEMPO DETERMINADO	81.973,32	81.973,32
31901100	VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	15.130.987,82	15.130.987,82
31901600	OUTRAS DESPESAS VARIÁVEIS - PESSOAL CIVIL	208.751,60	208.751,60
31909600	RESSARCIMENTO DE DESP. DE PESSOAL REQUISITADO	683.375,80	538.618,40
31910400	CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO	17.746,80	17.746,80
31911300	OBRIGAÇÕES PATRONAIS - OP.INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	2.657.924,06	2.657.924,06
33900400	CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO	5.968,00	5.968,00
33900800	OUTROS BENEF. ASSIST. DO SERVIDOR E DO MILITAR	41.305,78	41.305,78
33901400	DIÁRIAS - PESSOAL CIVIL	193.961,16	193.961,16
33903000	MATERIAL DE CONSUMO	59.946,72	59.946,72
33903300	PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	592.756,66	592.756,66
33903500	SERVIÇOS DE CONSULTORIA	2.806.805,80	2.806.805,80
33903600	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	298.668,22	298.668,22
33903700	LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	3.915.884,86	3.915.884,86
33903900	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS-PESSOA JURÍDICA	9.075.327,12	9.075.327,12
33904600	AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO	918.054,66	918.054,66
33904700	OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E CONTRIBUTIVAS	3.146,02	3.146,02
33904900	AUXÍLIO-TRANSPORTE	119.937,62	119.937,62
33909200	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	26.605,72	26.605,72
33909300	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	666.358,14	666.358,14
33913900	OUTROS SERV. TERCEIROS-PES. JURID.-OP. INTRA-ORÇ.	48.638,78	48.638,78
Total		37.554.124,66	37.409.367,26

* Valores expressos em reais.

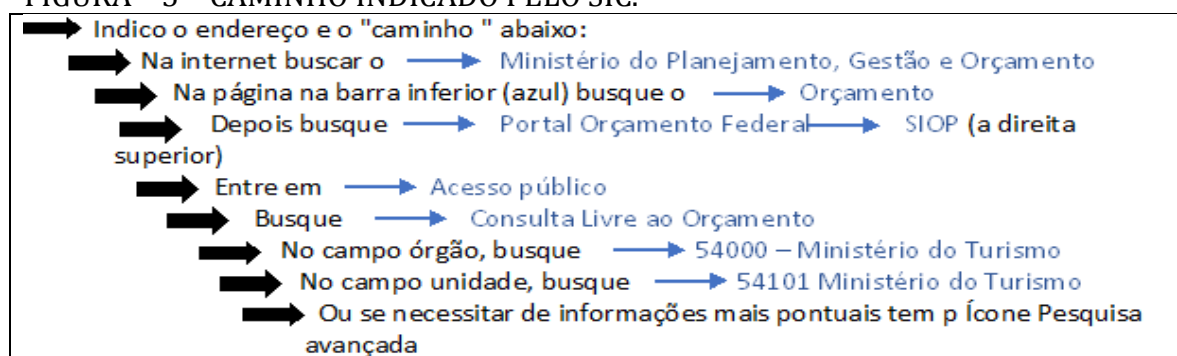
Fonte: Ministério do Turismo, 2015.

No estudo se procurou informações no link “Relatórios”, neste campo foram encontradas informações sobre: Relatório de Investimentos em Publicidade; Relatórios de Avaliação do PPA; Relatório de Gestão; Relatórios de Auditorias; e Processos de Contas Anuais. As informações não estando claras, por exemplo, ao acessar “Relatório de Investimentos em Publicidade”, apareceram informações sobre o valor total de gastos com TV, Rádio, Jornais/Revistas, Internet, Ooh/Dooh e Cinema, bem como, o nome das empresas e seus CNPJ, mas não sendo possível identificar quanto havia sido pago a cada uma das empresas. No caso de outros relatórios disponíveis, verificou-se haver documentos postados com linguagem técnica e sem notas explicativas, dificultando o entendimento do usuário leigo no assunto.

Por fim foi acessado o *link* “Transparência Pública”, neste campo havia informações sobre a legislação, sobre transparência pública e novamente aparecendo *links* para acesso aos já disponibilizados nos “Relatórios” e remetendo o usuário ao Portal da Transparência⁵, para o qual também haveria que se ter um conhecimento mínimo sobre gestão pública ou orçamentária para poder extrair informações.

Após todos os acessos e não encontrando informações sobre o orçamento anual do Ministério do Turismo, foi elaborada uma consulta ao “Serviço de Informação do Cidadão-CIC” solicitando informações de como proceder para obter informações sobre o orçamento anual bem como os valores repassados a estados e municípios. Quanto ao orçamento anual a resposta foi para seguir o caminho conforme a figura 5.

FIGURA – 5 – CAMINHO INDICADO PELO SIC.



Elaborado pelos Autores: Fonte SIC, 2015.

Quanto aos repasses efetuados aos Estados e Municípios, os caminhos indicados pelo Serviço de Informação do Cidadão-CIC para obter as informações foram os constates no quadro abaixo:

⁵ Disponível em: www.portaldatransparencia.gov.br

FIGURA – 6 – ACESSO A INFORMAÇÃO SIC.

“Quanto aos repasses do Ministério do Turismo para estados e municípios, informamos que existem informações básicas acerca de convênios e contratos de repasse que podem ser obtidas no Portal da Transparência. Para acessar, siga os seguintes passos:

1. Entre no site <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/>;
2. Escolha "Órgão Concedente";
3. Clique em "Ministério do Turismo";
4. Escolha o estado – no caso Paraná
5. No campo esquerdo inferior da tela, no campo "Pesquisa", insira o nome do município.

Em seguida, para informações mais detalhadas consulte o portal www.convênios.gov.br:

1. Acesse <https://www.convênios.gov.br/portal/>
2. No canto superior esquerdo clique no link “acesso livre”;
3. Escolha a opção de consulta “Convênio/ Consultar pré convênio”
4. Preencha o campo “Número do Convênio/pré convênio” com o número SIAFI

Na página do Ministério do Turismo, o Senhor pode consultar informações referentes aos contratos de repasse acessando:

1. http://www.turismo.gov.br/turismo/convenios_contratos/consulta_publica/; ou
2. <http://repasseturismo.gov.br/>.

Ainda no site deste Ministério, acessar a consulta pública através do link http://www.turismo.gov.br/turismo/convenios_contratos/consulta_publica/

Continuando a consulta, a Senhor ainda pode obter mais dados dos referidos convênios da seguinte forma:

1. Acesse <http://api.convênios.gov.br/siconv/dados/convênio/705270.html>;
 2. Para consultar um convênio, só trocar o número SIAFI <http://api.convênios.gov.br/siconv/dados/convênio/705270.html>;
 3. Esse número o Senhor consegue realizando a consulta no Portal da Transparência (primeira orientação). É o número que aparece à esquerda da tela, em azul;
 4. Troque – o a cada consulta para obter as informações.
- Informamos que a “api”, o indicado no segundo passo a passo, é um sistema que ainda está em construção. Se quiser saber mais informações, por favor, acesse <http://api.convênios.gov.br/siconv/doc/index.html>.

Por fim, a CGU disponibiliza no portal de transparência o link “Receba atualizações dos repasses a convênios” <http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/ConveniosFormulario.asp>.

Com relação aos orçamentos dos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, estamos encaminhando a demanda para a área técnica responsável, para que sejam dadas as informações solicitadas”.

Elaborado pelos autores. Fonte SIC, 2015.

Considerou-se que os caminhos indicados para obter as informações se apresentavam complexos e de difícil entendimento, desse modo, pressupondo-se que haveria dificuldade de obter informações claras e consolidadas, uma vez que ao acessar os portais indicados pelo SIC, os dados não estavam consolidados, para obter o montante dos recursos alocados ao Ministério do Turismo no exercício de 2014, por exemplo, havendo que selecionar várias páginas com dados de vários programas e ainda solicitar para gerar um relatório. Já nos portais que informavam os recursos repassados através de convênios e contratos de repasses não havia como consolidar os dados, tendo que consultar um a um.

Nesse caso, considera-se que apesar do esforço do governo em criar espaços na internet para tornar pública a informação, ainda não conseguiu uma forma de atender os preceitos legais e constitucionais, que é possibilitar o acompanhamento da gestão pública por qualquer cidadão. Como ficou evidenciado, há necessidade de ter conhecimentos relativamente profundos quanto a conceitos contábeis e orçamentários a fim de poder organizar os dados constantes nas fontes indicadas para que se consiga compreender o destino dos recursos públicos aplicados pelo Ministério do Turismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A informação é peça importante para transparência pública e controle social. Evangelista (2010, p. 30) define que:

A informação sempre foi insumo preciso nas relações sociais, comerciais e de poder, e no mundo globalizado, aliada a sofisticadas ferramentas da tecnologia da informação e de mídia esse insumo pode ser tido como uma forte moeda de negociação nas relações entre a sociedade e o setor público governamental, haja vista que o cidadão é o beneficiário direto das atividades estatais, sejam elas positivas ou negativas, transformado a vigilância que a sociedade impõe ao Estado na forma mais eficaz de controle, pois o cidadão é o elo mais próximo de cada ação ou omissão estatal.

Esse aspecto é destacado também na literatura que atualmente se acumula sob a égide da governança. No contexto desta discussão, a transparência e a facilidade do acompanhamento das ações realizadas pela gestão pública devem estar ao alcance do cidadão conforme destacam Harvey, (1989); Jessop, (1995); Jouve, (2005), e a própria legislação brasileira (BRASIL, 1988; 2000; 2009).

O objetivo principal da investigação que originou este artigo foi verificar e analisar as informações relacionadas com a execução do orçamento disponíveis na homepage do Ministério do Turismo à luz da lei de transparência.

Embora a Controladoria Geral da União – CGU tenha premiado o Ministério do Turismo pela utilização de ferramentas para controle interno e externo (BRASIL, 2015?), considerou-se que da forma como está, ainda é necessário um maior esforço para prestar informações claras e consolidadas, para que um cidadão comum não tenha

dificuldades ao acesso as informações orçamentárias na *homepage* do Ministério do Turismo. Os caminhos apontados para acesso aos dados e informações podem ser considerados complexos os quais criam empecilhos para obtê-las de forma entendível a luz de uma pessoa leiga no assunto. Nesse caso, do ponto de vista do controle externo, sendo o Tribunal de Contas da União um órgão especializado, as informações estão acessíveis aos seus técnicos, merecendo o Ministério do Turismo uma menção por parte desta instituição. No entanto, considerando-se a constituição federal e as leis de responsabilidade fiscal e da transparência (BRASIL, 1988; 2000; 2009) ainda há um grande caminho a ser percorrido para que o preceito constitucional da publicidade seja amplamente alcançado.

Como ficou demonstrado, as informações orçamentárias não estavam constando na *homepage* do Ministério do Turismo, estando hospedadas no portal do Ministério do Planejamento e no Portal de Convênios do Governo Federal. As poucas informações orçamentárias disponibilizadas no Portal do Ministério do Turismo não estavam detalhadas, ocasionado assim, difícil compreensão para um cidadão comum, de que forma foram executadas as despesas e quanto havia sido repassado pelo Orçamento da União ao Ministério Turismo. De maneira geral conclui-se que o sistema de transparência pública adotado pelo Ministério do Turismo estava atendendo parcialmente o que estabelece a Lei da Transparência, pois não informava, por exemplo, quando havia sido pago a cada fornecedor, ou até mesmo quem estava recebendo diárias e passagens, quanto foi aplicado em custeio e capital nas atividades administrativas, havendo uma dificuldade para o público leigo em assuntos da administração pública entender onde foram utilizados os recursos.

De um lado constatou-se que o governo estava informando estar cumprindo as determinações necessárias para atender a legislação da Transparência Pública, no entanto ainda falta melhorar a sua forma de divulgação para que atenda aos requisitos constitucionais. Por outro lado, pode-se inferir que da parte da própria sociedade civil, não está existindo a cultura de pesquisar e cobrar que de fato as informações sejam prestadas de forma clara e em tempo real.

Denota-se haver necessidade de fortalecimento e aperfeiçoamento do processo de interação entre a sociedade civil e o poder público, possibilitando assim a garantia da fiscalização dos recursos públicos. Cabe repensar a necessidade de reestruturar os mecanismos de divulgação das informações e conseqüentemente o fortalecimento do controle social e participação popular.

TRANSPARENCY IN THE PUBLIC MANAGEMENT OF TOURISM IN BRAZIL: A DISCOURSE OR A PRACTICE OF GOVERNANCE?

ABSTRACT

The theme of governance and transparency in public management acts has been emphasized in academic and institutional settings. The discussion of transparency in Brazilian public administration, especially in light of the legal determinations, is addressed in this investigation. With the purpose of analyzing how the budget information was made available on the homepage of the Brazilian Ministry of Tourism, an exploratory and documentary methodology was used to treat the data. Regarding the Ministry of Tourism, the budget data available to the citizen were analyzed, the access routes, type of information posted and expense reports were identified. After analyzing, it was verified that most of the requirements necessary for accessibility and transparency vis-à-vis ordinary citizens are still not met by the ministry. It is concluded that external control, carried out by specialized public bodies, has evolved, however, so that an individual can understand where and how public resources are being applied, he needs relatively dense accounting technical knowledge to organize and obtain the information he desires.

KEYWORDS: BUDGET. CONTROL. TOURISM.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1994: infraestrutura para o Desenvolvimento.** São Paulo: FGV, 1994.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70, 2006.

BERITELLI, P., BIEGER, T. & LAESSER, C. Destination governance: Using corporate governance theories as a foundation for effective destination management. **Journal of Travel Research**, 46, 96 - 107. 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Casa Civil. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 09/06/2015.

____. **Lei da Transparência**. Portal da Transparência. Brasília. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/faleConosco/perguntas-tema-transparencia-lei-complementar.asp>>. Acesso em: 09/06/2015.

____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&rvn=1>>. Acesso em: 09/06/2015.

____. Ministério do Turismo. **Ministério do Turismo é referência**. Brasília. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20131204.html>. Acesso em: 09/05/2015.

____. Ministério do Turismo. **Ministério do Turismo**. Execução Orçamentária Brasília. Disponível em: <<http://www3.transparencia.gov.br/jsp/execucao/execucaoTexto.jsf?consulta=1&consulta2=0&CodigoOrgao=54000>>. Acesso em: 09/05/2015.

____. Ministério do Turismo. **Turismo inova com ferramentas de transparência e controle interno**. Brasília. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20150327.html>. Acesso em: 09/05/2015.

____. Portal de Convênios. Brasília. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/>>. Acesso em: 09/06/2015.

____. Senado Federal. **Orçamento**. Brasília. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/ldo>>. Acesso em: 09/05/2015.

BULGARIM, M.C.C.; BEZERRA FILHO, J. A.; VASCONCELOS, A.; ALMEIDA, A. L.; GONÇALVES, C. G. C.; CAVALHO, E. T. A. S.; NETO, J. C. S.; CARNEIRO, J. H. D. **Orçamento familiar e controle social – instrumentos de organização da sociedade: Cidadão – O Controlador Social**. Brasília: Fundação Brasileira de Contabilidade, 2011.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. LIVRO VERDE Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas. Bruxelas, 2001.

CRUZ, F.; VACCARI JUNIOR, A.; GLOCK, J. O.; HERZMANN, N.; TREMEL, R. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

EAGLES, P. F. J. Governance of recreation and tourism and tourism partnerships in parks and protected areas. **Journal of Sustainable Tourism**, 17(2), 231-248. 2009.

EVANGELISTA, L. **Controle Social Versus Transparência Pública: uma questão de cidadania**. Brasília, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HARVEY, D. **The Condition of Postmodernity**. London: Basil Blackwell. 378 p. 1989

JESSOP, B. The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change? **Economy and Society**, 24 (3). pp. 307-333. 1995.

JOUBE, B. From government to urban governance in western europe: a critical analysis. **Public Admin. Dev.** 25, 285-294. 2005.

KHAIR, A. A.; **Lei de responsabilidade fiscal**. Brasília, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000.

LIMA, I. C. M. de. **Controle Interno na Administração Pública: O controle interno na administração pública como um instrumento de Accountability** – Brasília, 2012.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing uma orientação aplicada**. Porto Alegre. Bookman, 2006.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing edição compactada**. São Paulo: Atlas, 2008.

QUIROGA, R.M.; MONDO, T.S.; CASTRO JÚNIOR, D. F.L.C. Reputação online como instrumento para melhoria de serviços: um estudo na hotelaria de Garopaba e Ibituba – Santa Catarina. **Revista de Turismo Contemporâneo**, Natal, v. 2, n. 1, p. 95-112. Disponível em <http://www.periodicos.ufrn.br/turismocontemporaneo/article/view/5476/4458> Acesso em 08/05/2016.

SANTANA, H. S. **O Controle Externo da Administração Pública no Brasil**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26798/o-controle-externo-da-administracao-publica-no-brasil#ixzz3cZtAAWqZ>>. Acesso em: 09/05/2015.

VAZ, C. J.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. Dados Governamentais Abertos e Seus Impactos Sobre os Conceitos e Práticas de Transparência no Brasil. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, Vol. 9, edição especial (2010) - Democracia e Interfaces Digitais para a Participação Pública. Salvador, 2010.

WESLEY, A. & PFOOR, C. The governance of coastal tourism: unravelling the layers of complexity at Smiths Beach, Westearn Australia. **Journal of Sustanaible Tourism**, 18(6), 773 -792. 2010.

Cronologia do Processo Editorial

Recebido em: 18. out. 2017

Aprovação Final: 20. dez. 2017

Referência (NBR 6023/2002)

MENDES, Sandro Miguel; BAHL, Miguel; FEGER, José Elmar. Transparência na gestão pública do turismo no brasil: um discurso ou uma prática de governança? **Turismo: Estudos & Práticas (RTEP/UERN)**, Mossoró/RN, vol. 6, n. 2, p. 10-31, jul./dez. 2017.