

Relatório do Ministro Relator

Adoto como relatório o trabalho realizado em conjunto pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog e pela 2ª Secex, acostado aos autos às fls. 379/353 (suprimidas as fotografias):

1. “INTRODUÇÃO

Antecedentes

1.1. O programa Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - Prodetur/NE é classificado como prioritário no Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003 e está incluso no rol de programas e ações com gerenciamento intensivo de que trata o anexo XVI do Decreto nº 4.591, de 10/2/2003, estando isento de limite para movimentação de empenho. O Prodetur/NE foi selecionado para auditoria em razão da classificação elaborada pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), segundo critérios de risco, relevância e materialidade.

1.2. O planejamento da auditoria, realizado no período de 22/4 a 13/6/2003, em conformidade com o disposto na Portaria Adfis nº 516, de 22 de abril de 2003, foi aprovado pelo Exmº Sr. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Exmº Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler.

Objetivo e escopo da auditoria

1.3. O planejamento da auditoria identificou oportunidades de melhoria de desempenho na operacionalização do Prodetur/NE, especialmente quanto à estrutura para avaliação do impacto socioeconômico e ambiental do programa.

1.4. A análise do objeto de auditoria, realizada em conjunto com os principais atores envolvidos, criou o entendimento de que a gestão do programa deve ser investigada por intermédio da análise de quatro questões de auditoria.

1.5. A primeira questão procura investigar se os investimentos do Prodetur/NE I contribuíram para a melhoria dos indicadores socioeconômicos da região, em razão do programa ter o objetivo de melhorar a condição de vida da população nordestina. Observou-se, contudo, que o Banco do Nordeste não desenvolveu os indicadores necessários à avaliação dos resultados alcançados com os investimentos do Prodetur/NE. Dessa forma, investigou-se a contribuição da primeira fase do programa para a melhoria dos indicadores de emprego e renda do Nordeste brasileiro.

1.6. A segunda questão examina se o Prodetur /NE II contempla ações com vistas a mitigar os impactos ambientais observados no Prodetur /NE I e evitar a ocorrência de novos, visto que na primeira fase do programa a questão ambiental não teve um tratamento específico, o que fez com que a execução de diversos projetos provocassem passivos ambientais em alguns pólos turísticos. O

regulamento operacional do Prodetur/NE II prevê estratégias para corrigir os passivos ambientais provocados pelo Prodetur/NE I, consignando também as providências a serem tomadas para preservar o meio ambiente, no caso de novos projetos. Nesse contexto, fez-se opção por investigar se a segunda fase do programa contempla ações com vistas a mitigar os impactos ambientais observados na primeira fase e mitigar ou compensar a ocorrência de novas alterações no meio ambiente.

1.7. A terceira questão de auditoria procura analisar se a estrutura organizacional, nos três níveis de governo, e a atuação dos conselhos de turismo são adequadas para a implementação do programa. Nesse cenário, o regulamento operacional do Prodetur/NE I previa como condição de financiamento que os estados constituíssem uma unidade executora estadual (UEE), com capacidade técnica e organizacional adequada para garantir a normal implantação dos projetos. O regulamento do Prodetur/NE II dispõe que os estados precisam desenvolver um projeto de fortalecimento institucional para as UEEs. Somente após o cumprimento dessa condição é que os desembolsos de recursos de subempréstimos poderão ser feitos. Da mesma forma, o regulamento operacional da segunda fase do programa prevê a instituição de um conselho em cada pólo de turismo, composto por representantes do poder público e da sociedade civil.

1.8. Observa-se que o desempenho do programa é fortemente afetado pela estrutura dos organismos estatais da União, dos estados e dos municípios, bem como pela atuação dos conselhos de turismo. Dessa forma, julgou-se importante avaliar se as estruturas organizacionais dos entes públicos e a atuação dos conselhos são adequadas para a implementação do programa.

1.9. Finalmente, a quarta questão investiga se os custos financeiros a que estão sujeitos os submutuários são adequados, em razão dos recursos destinados ao Prodetur serem fornecidos pelo BID mediante contrato de empréstimo firmado com o Banco do Nordeste, que repassa esses recursos aos estados em contratos de subempréstimo. Os submutuários estão sujeitos a diversos custos financeiros - juros, comissão de crédito, comissão de repasse, despesas com inspeção e supervisão geral do BID e comissão de carteira de câmbio. Dessa forma, investigou-se a compatibilidade dos custos financeiros suportados pelos submutuários com aqueles observados no gerenciamento do Prodetur Sul.

1.10. A auditoria ganha relevância ao se considerar que suas conclusões podem subsidiar o controle externo de futuros projetos de desenvolvimento do turismo. Estão em curso negociações para financiamento do Prodetur Sul, bem como, existem pretensões do Ministério do Turismo no sentido de contratar projetos semelhantes para a região Centro-Oeste (Prodetur JK) e o Pantanal Mato-grossense (Prodetur Pantanal).

Metodologia

1.11. Na análise das questões de auditoria utilizou-se, como estratégias metodológicas, análise de banco de dados, pesquisa documental, entrevistas estruturadas, pesquisa postal com conselheiros de turismo e visitas exploratórias.

1.12. A análise de bancos de dados contemplou a Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego - Rais/MTE, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - PNAD/IBGE, e o Sistema Gerencial do Prodetur. Essa análise contou com o apoio técnico do Prof. Doutor Carlos Alberto Ramos Delgado, especialista na área de ocupação produtiva e renda, contratado no âmbito do projeto Aperfeiçoamento do controle externo com foco na redução da desigualdade social - Cerds, sem ônus para o Tribunal.

1.13. A pesquisa documental empreendida nos trabalhos de auditoria examinou relatórios de avaliação elaborados ou patrocinados pelo BID - Relatório de avaliação dos aspectos ambientais e socioeconômicos do Prodetur/NE I; relatório de avaliação do impacto ambiental do Prodetur/NE I na BA, RN e SE; relatórios de avaliação dos impactos do Prodetur/NE I no CE, RN e SE; relatório de avaliação da Costa do Descobrimento/BA; relatório de avaliação dos aspectos ambientais e socioeconômicos do Prodetur/NE I -, os PDITS de 8 pólos de turismo(3), o Regulamento operacional do Prodetur/NE II, e os contratos de subempréstimo.

(3) Chapada Diamantina/BA, Costa das Baleias/BA (incorporado à Costa do Descobrimento), Costa das Dunas/RN, Costa do Descobrimento/BA, Costa dos Arrecifes/PE, Litoral Sul/BA (incorporado ao pólo Salvador de Entorno), Salvador e Entorno/BA e Vale do Jequetinhonha/BA.

1.14. Realizaram-se entrevistas estruturadas com dirigentes e técnicos de seis unidades executoras estaduais (BA, MA, PB, PE, RN e SE) e uma unidade executora municipal (Maceió); grupos focais com conselheiros de seis pólos de turismo (Costa das Dunas/RN, Costa das Piscinas/PB, Costa dos Arrecifes/PE, Costa dos Corais/AL, Salvador e Entorno/BA, e Costa do Descobrimento/BA); e visitas técnicas a 34 projetos financiados pelo Prodetur/NE I.

1.15. A pesquisa foi realizada mediante a aplicação de questionários por via postal aos 411 conselheiros de turismo cadastrados pelo Banco do Nordeste, obtendo resposta a 218 questionários.

1.16. Adicionalmente, realizaram-se visitas exploratórias aos pólos Costa das Dunas/RN, Costa das Piscinas/PB, Costa dos Arrecifes/PE, Costa dos Corais/AL, Costa do Descobrimento/BA, Costa dos Coqueiros/SE, Costa do Sol/CE, Salvador e Entorno/BA, e São Luis/MA.

1.17. Os dados coletados foram analisados por meio dos seguintes métodos: análise de série temporal, análise qualitativa de dados, análise de conteúdo de entrevistas e grupos focais, benchmarking, análise comparativa, e tabulação de questionários e entrevistas estruturadas.

2. VISÃO GERAL

2.1. O objeto da auditoria é o programa Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - Prodetur/NE, dividido em duas fases, denominadas Prodetur/NE I e Prodetur/NE II. O programa é

gerenciado pelo Sr. Stelio Gama Lyra Junior, Superintendente de Microfinanças e de Projetos Especiais do Banco do Nordeste. Figura, ainda, como responsável pelo programa, o Sr. Roberto Smith, presidente do Banco do Nordeste do Brasil S/A.

Prodetur/NE I

2.2. O governo brasileiro contratou, em dezembro de 1994, por intermédio do Banco do Nordeste do Brasil (Banco do Nordeste), operação financeira com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de US\$ 400 milhões, destinada a financiar o programa Desenvolvimento do Turismo do Nordeste - Prodetur/NE I. Essa operação previu contrapartida mínima de US\$ 270 milhões(4), oferecida pela União, nos projetos de construção, ampliação e modernização de aeroportos, e pelos estados partícipes do programa, para as demais obras de infra-estrutura.

(4) Incluindo US\$ 55,6 milhões para o pagamento de juros e comissão de crédito.

2.3. Originalmente, o contrato de empréstimo foi celebrado com vigência de 5 anos para desembolso e de 25 anos para amortização. Por meio de termo aditivo, o prazo de desembolso foi ampliado para 10 anos.

2.4. O programa tem por objetivo:

reforçar a capacidade da Região Nordeste em manter e expandir sua crescente indústria turística, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico regional. O Programa pretende prover de infra-estrutura básica e serviços públicos a áreas atualmente de expansão turística e onde a capacidade do Estado não acompanhou a demanda por tais serviços; os investimentos beneficiarão principalmente a população de baixa renda das áreas selecionadas. Com a melhoria das condições das áreas turísticas, busca-se também atrair atividades turísticas privadas adicionais e de melhor padrão, gerando assim oportunidades de emprego e aumento dos níveis de renda e das receitas públicas.(5)

(5) PROGRAMA DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NO NORDESTE DO BRASIL. Regulamento operativo. Cláusula 2.1.

2.5. Percebe-se, portanto, que o programa é de infra-estrutura, sem programação de financiamento para empreendimentos turísticos como hotéis, restaurantes e outros. No entanto, espera-se atrair investimento privado e turistas por intermédio da melhoria da infra-estrutura.

2.6. O Prodetur é executado pelo Banco do Nordeste, que tem a responsabilidade de coordenar, administrar, acompanhar e avaliar o programa.

2.7. O regulamento operacional do programa exigiu o cumprimento de algumas condições prévias pelos estados, entre as quais destaca-se a de instituir uma unidade executora estadual (UEE) com capacidade técnica e organizacional adequada, de forma a garantir a normal implementação dos contratos de subempréstimo.

2.8. O estado de Alagoas não participou do programa em razão de não dispor de capacidade de endividamento. Para superar esse problema, o subempréstimo foi contratado com o município de Maceió. Dessa forma, os investimentos do Prodetur/NE I em Alagoas restringiram-se à capital do estado.

2.9. O Prodetur/NE I investiu, até abril de 2003, a importância de US\$ 592 milhões - principal e contrapartida - em 346 projetos de desenvolvimento institucional (DI), saneamento, recuperação e proteção ambiental, transporte, recuperação do patrimônio histórico, construção, ampliação e modernização de aeroportos e aquisição de terras, bem como a importância de US\$ 22,1 milhões em serviços de engenharia (estudo, supervisão e administração), totalizando US\$ 614,1 milhões. O Prodetur/NE I contabiliza, ainda, como investimento de contrapartida, o montante de US\$ 117,4 milhões referente a custos financeiros (juros, comissão de crédito, e inspeção e supervisão do BID).

Tabela 1 - Valores aplicados no Prodetur/NE I (1994 - abril/2003)

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Prodetur/Prodetur Gerencial.

2.10. A tabela seguinte apresenta a distribuição dos recursos entre os estados participantes da 1ª fase do programa, excetuados os custos financeiros.

Tabela 2 - Distribuição dos recursos financeiros do Prodetur I (1994 - abril/2003)

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Prodetur/Prodetur Gerencial.

(*) financiamento concedido ao município de Maceió, em razão da falta de capacidade de endividamento do estado de Alagoas.

Prodetur/NE II

2.11. O Governo Brasileiro celebrou, por intermédio do Banco do Nordeste, em setembro de 2002, novo contrato de empréstimo com o BID, no valor de US\$ 400 milhões, sendo US\$ 240 milhões provenientes do financiamento externo e US\$ 160 milhões da contrapartida a ser oferecida pela União (US\$ 80 milhões) e pelos partícipes do programa (US\$ 80 milhões). O contrato tem vigência de 5 anos para desembolso e de 25 anos para amortização.

2.12. A segunda fase do programa pretende assegurar o desenvolvimento turístico sustentável e responsável das áreas em que se financiem projetos com recursos do empréstimo, com os seguintes objetivos: melhorar a qualidade de vida da população residente nos pólos turísticos situados

nos estados participantes do programa; aumentar as receitas provenientes da atividade turística; e melhorar a capacidade de gestão dessas receitas por parte dos estados e municípios.(6)

(6) PROGRAMA DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NO NORDESTE DO BRASIL

Regulamento operacional do Prodetur/NE II: versão preliminar. Cláusula 2.2.

2.13. Assim, o foco do Prodetur/NE II é a sustentabilidade dos investimentos realizados na primeira fase do programa, de forma a priorizar ações complementares aos projetos já financiados, segundo três componentes fundamentais:

a) fortalecimento da capacidade municipal para a gestão do turismo - gestão administrativa e fiscal dos municípios, gestão municipal do turismo, gestão de resíduos sólidos, proteção e conservação de recursos naturais, proteção e conservação do patrimônio cultural, e urbanização de áreas turísticas;

b) planejamento estratégico, treinamento e infra-estrutura para o crescimento turístico - planejamento estratégico e preparação de projetos, campanhas de conscientização, treinamento profissional e capacitação da população local, água potável e saneamento, e obras de infra-estrutura;

c) promoção de investimentos do setor privado - financiamento de seminários e cursos de treinamento para pequenos e médios proprietários de agências de turismo e membros de organizações não governamentais do setor e, ainda, de serviços de consultoria para captação de investimentos privados.

2.14. Nessa fase, além dos estados da região Nordeste, serão atendidos o estado do Espírito Santo e a região norte de Minas Gerais - área de atuação do Banco do Nordeste -, mediante a realização de investimentos em 15 pólos de turismo definidos pelos estados:

a) Costa dos Corais, em Alagoas;

b) Salvador e Entorno, Chapada Diamantina, e Costa do Descobrimento, na Bahia;

c) Costa do Sol, no Ceará;

d) Costa do Marlim, no Espírito Santo;

e) São Luiz, no Maranhão;

f) Vale Mineiro do São Francisco, Caminhos do Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais;

g) Costa das Piscinas, na Paraíba;

h) Costa dos Arrecifes, em Pernambuco;

i) Costa do Delta, no Piauí;

j) Costa das Dunas, no Rio Grande do Norte;

k) Costa dos Coqueiros, em Sergipe.

2.15. Os estados definirão e priorizarão os pólos de turismo de acordo com a estratégia do programa, identificando os grupos de municípios com atrações similares ou complementares de cada pólo. Os investimentos e ações começarão pelos municípios de pólos beneficiados ou influenciados por investimentos financiados pelo Prodetur/NE I para consolidar, completar e complementar todas as ações necessárias à manutenção de um turismo sustentável, em benefício da população local. Uma vez assegurada a execução dessas ações, poderão ser incluídos investimentos adicionais nos municípios dos pólos priorizados e em novos pólos.

2.16. O Prodetur/NE II é executado pelo Banco do Nordeste em cooperação com o Ministério do Turismo (MTur).

2.17. Nesse sentido, compete ao Banco do Nordeste coordenar, administrar, acompanhar e avaliar o programa, por intermédio de uma equipe central de gestão (ECG), composta por profissionais com o nível de qualificação acordado com o BID e estruturada da seguinte forma: um coordenador-geral, um especialista financeiro, um especialista em projetos, um especialista em licitações e aquisições, e um especialista sócio-ambiental.

2.18. Ao MTur, foi reservada competência para:

- a) coordenar com o Banco do Nordeste e os estados a provisão da contrapartida local;
- b) selecionar e contratar, com recursos da contrapartida, estudos de demanda regional e avaliação ambiental estratégica;
- c) coordenar a coleta de dados sobre turismo provenientes dos estados, utilizando um sistema de informação a ser desenvolvido;
- d) apoiar a pesquisa de temas relacionados ao turismo no âmbito estadual;
- e) coordenar atividades de propaganda e publicidade relativas aos pólos turísticos com o Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur(7);

(7) A atual distribuição de competências do Ministério do Turismo atribui ao Embratur a missão de promover o turismo nacional; elaborar as estratégias de marketing para o turismo nacional; e apoiar a comercialização de produtos turísticos.

- f) participar de seminários regionais e estaduais sobre turismo;
- g) prover assistência técnica ao Banco do Nordeste e aos estados com relação ao planejamento e desenvolvimento turísticos.

2.19. Os estados ou municípios devem atender a condições básicas de elegibilidade para participar do programa, entre as quais destacam-se:

- a) contratar os subempréstimos nos termos da legislação nacional em vigor e do regulamento operacional do programa;

b) demonstrar, oportunamente, a existência de recursos suficientes para a execução do programa, de acordo com o cronograma de investimentos;

c) implantar a unidade executora estadual (UEE) - ou municipal (UEM), no caso do município ser o tomador do subempréstimo -, composta por profissionais com o nível de qualificação previamente acordado com o BID;

d) implantar os conselhos de turismo dos pólos objeto de investimentos do programa;

e) elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) e obter aprovação do Banco do Nordeste e do BID.

2.20. Os contratos de subempréstimo ainda não foram celebrados em razão do não cumprimento de algumas condições de elegibilidade do programa pelos estados.

2.21. Deverá ser elaborado um PDITS para cada pólo de turismo, como forma de assegurar o desenvolvimento sustentável do setor em cada estado. Esses planos devem conter:

a) definição da área de planejamento e da estratégia de desenvolvimento do turismo;

b) diagnóstico econômico, social, ambiental e demográfico do pólo;

c) avaliação crítica do provimento de serviços públicos, em termos de infra-estrutura e capacidade administrativa do estado e municípios;

d) estimativa da demanda atual e aproximação da demanda potencial de turistas, e a previsão de seus impactos;

e) plano de ação incluindo os investimentos públicos e privados necessários para o alcance da estratégia, os custos e os cronogramas para sua implantação, bem como os indicadores desempenho.

2.22. No caso dos pólos prioritários, o PDITS deverá incluir análise dos impactos das ações e investimentos financiados pelo Prodetur/NE I, a partir do levantamento dos problemas e dos passivos sócio-ambientais a serem corrigidos.

2.23. Cada pólo contará com um conselho de turismo, de caráter consultivo, integrado por representantes dos setores público e não governamental.

2.24. O setor público será representado por entidades municipais, estaduais e federais. A representação municipal será alternada entre os municípios que integram cada pólo, para assegurar que todos participem do conselho. Os estados serão representados, pelo menos, pelas secretarias de turismo, meio ambiente, planejamento ou cultura, além do Ministério Público Estadual.

2.25. O setor não governamental será representado por membros escolhidos entre a sociedade civil - organizações ambientais e sociais, universidades e associações comunitárias -, indústrias e agências locais de turismo.

2.26. Os conselhos de turismo têm por competência:

a) discutir, recomendar modificações e ratificar os PDITS e os projetos contemplados no plano;

- b) contribuir para o processo de revisão e atualização dos PDITS;
- c) atuar como instrumento de divulgação dos resultados e ações do programa para a população local.

Legislação do programa

2.27. O programa é disciplinado pelos termos de contrato dos empréstimos internacionais, celebrados entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco do Nordeste, e dos subempréstimos, celebrados entre o Banco do Nordeste e os estados e municípios partícipes.

2.28. Apesar de o programa não contar com legislação federal, a Lei Orçamentária para 2003 aporta recursos de R\$ 25 milhões no orçamento do Ministério do Turismo, para cumprimento de parte da contrapartida da União.

Principais produtos e indicadores de desempenho

2.29. Diagnóstico elaborado em parceria com a equipe técnica do Banco do Nordeste identificou os seguintes produtos-chave:

- a) fortalecimento das instituições estaduais;
- b) proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico;
- c) implantação e melhoria da infra-estrutura local;
- d) atração de investimentos privados no setor de turismo;
- e) aumento da oferta de emprego;
- f) aumento da oferta e da demanda turística.

2.30. O Prodetur/NE I apresenta três metas no âmbito do Plano Plurianual 2000/2003:

- a) geração de empregos diretos e indiretos - 3,7 milhões de empregos;
- b) investimento privado acumulado em turismo no Nordeste - US\$ 10,9 bilhões;
- c) taxa de participação do turismo regional no PIB do Nordeste - ampliar a taxa de 5,5% (aferida em 1999) para 10%.

2.31. O Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (Sigplan) não registra os índices apurados em 2000, 2001 e 2002. Entretanto, a gerência do programa informou os resultados indicados na tabela seguinte, quando da realização do estudo de viabilidade de auditoria, em setembro de 2002(8).

(8) PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NO NORDESTE DO BRASIL. Apresentação Prodetur - TCU.ppt - Fortaleza, 17 out. 2002. 1 arquivo (1.533 KB). Disquete 3½. Apresentação do Microsoft PowerPoint.

Tabela 3 - Resultados alcançados pelo Prodetur/NE I
VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Sigplan.

n./d. - dado não disponível.

2.32. O atual gestor do programa afirma desconhecer a origem e a metodologia de apuração desses resultados. Da mesma forma, o diretor do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene), vinculado ao Banco do Nordeste, informa inexistir estudos naquele escritório com vistas a apurar os referidos resultados.

2.33. Deve-se destacar, ainda, que o programa não estabeleceu outros indicadores de desempenho, restringindo-se aos previstos no Plano Plurianual.

2.34. Todavia, o Etene está desenvolvendo um plano para acompanhamento e avaliação do Prodetur/NE II, por meio da adaptação da matriz insumo-produto nacional para o Nordeste e a identificação das contas satélites de turismo.

2.35. A metodologia a ser adotada para a implementação do processo de acompanhamento e avaliação do Prodetur/NE II é composta por seis fases:

- a) construção do marco lógico;
- b) definição da base de dados;
- c) desenvolvimento de um sistema informatizado para o gerenciamento de informações;
- d) padronização, sistematização e atribuição da coleta de dados;
- e) capacitação do corpo técnico na operacionalização do plano;
- f) acompanhamento e avaliação.

2.36. Com base no mapa de produtos e impactos, foram construídos os indicadores de desempenho referidos no capítulo Erro! A origem da referência não foi encontrada., os quais foram validados pela gerência do programa.

Processo de tomada de decisão e sistemas de controle

2.37. Por tratar-se de um programa voltado à realização de obras de infra-estrutura básica, o processo de tomada de decisão está centrado na escolha dos projetos que integrarão os PDITS. Saliente-se que novos projetos somente serão financiados na segunda fase do Prodetur NE quando todas as pendências e passivos do Prodetur/NE I forem resolvidos.

2.38. Para que a sociedade possa participar do Programa, foram criados os Conselhos de Turismo dos pólos que integram o Prodetur NE. O conselho deve atuar como um foro de discussão sobre as estratégias e prioridades para consulta, validação e monitoramento do Programa. Como não tem poder de veto, o Conselho atua como um órgão opinativo.

2.39. A escolha dos projetos que integrarão o PDITS é feita pela UEE, devendo a comunidade interessada ser ouvida no processo. A forma como a sociedade participa não está muito clara no regulamento operacional, o qual apenas menciona os meios de divulgação das informações

relativas ao Prodetur (item 7.2 do regulamento operacional), sem descrever os mecanismos por intermédio dos quais a sociedade poderia interferir no processo.

2.40. As decisões mais importantes do programa são tomadas pelo Banco do Nordeste, que é a entidade supervisora do Prodetur. É o Banco que aprova o PDITS e os projetos que o integram, avalia a existência de condições prévias por parte do estado, aprova as medições das obras e efetua os desembolsos, e aprova as contas prestadas pelas UEEs.

2.41. No Prodetur/NE II, o Ministério do Turismo vem tendo uma influência bem maior do que ocorreu no Prodetur/NE I. A participação do órgão federal detentor de competência para formular a política nacional de desenvolvimento do turismo no processo é de grande valia, pois, além de estabelecer um sistema de pesos e contrapesos com a atuação do Banco do Nordeste, possibilita a integração do programa com as políticas nacionais de turismo, em especial às definidas no Plano Nacional de Turismo, recentemente emitido pelo Ministério do Turismo.

2.42. De acordo com o item 2.1 do regulamento operacional do Prodetur/NE II, a etapa anterior do programa provocou impactos negativos no meio ambiente, em razão da inadequação dos trabalhos de execução e supervisão das obras. Nesse sentido, foram estabelecidos novos critérios de controle com o objetivo de proporcionar melhores resultados para a segunda fase do Programa.

2.43. A primeira condição para que o programa seja iniciado é que todos os investimentos estejam inseridos no PDITS dos pólos turísticos. Esse documento deve priorizar as ações e atividades relacionadas com o fortalecimento da capacidade de gestão do turismo, antes que seja iniciado qualquer novo investimento em infra-estrutura.

2.44. O Banco do Nordeste e o BID são as entidades que exercerão o controle direto dos projetos financiados com recursos do Prodetur/NE II.

2.45. Inicialmente, os PDITS de cada pólo turístico devem ser aprovados pelo Banco do Nordeste e pelo BID. Feito isso, o Banco do Nordeste examina a condição de elegibilidade do estado, formalizando, em seguida, o respectivo subcontrato. Ressalte-se que os projetos que integram o PDITS precisam ser aprovados pelo Banco do Nordeste e pelo BID.

2.46. Assinado o contrato, o estado (ou a unidade executora local) poderá realizar licitação para escolher o prestador de serviços. Essa licitação também deve ser submetida à apreciação do Banco do Nordeste. No caso de licitações internacionais, a aprovação da licitação será feita pelo BID.

2.47. Para o monitoramento do Programa, a ECG realizará visitas aos locais de implantação das obras com o intuito de avaliar a situação de avanço das mesmas em relação aos pagamentos e prestações de contas efetuados, pendências documentais da UEE, e possíveis ocorrências de desvios em relação às metas estabelecidas. Serão elaborados relatórios periódicos, avaliando essas questões.

2.48. Tais visitas serão complementadas com as auditorias ambientais periódicas realizadas pela empresa consultora contratada para avaliar o desempenho das empreiteiras e firmas supervisoras no cumprimento das cláusulas e especificações ambientais dos contratos de construção. As informações resultantes desse trabalho deverão constar de um relatório específico

2.49. Para acompanhamento da execução do programa pelo BID, a ECG submeterá relatórios de progresso descrevendo o estágio de cumprimento dos contratos de subempréstimo. Além disso, será submetido um relatório anual (no 1º trimestre de cada ano) com o plano de manutenção para obras e equipamentos financiados com recursos do contrato, o qual deverá consignar informações referentes ao desempenho e à situação dos equipamentos a serem reparados.

2.50. Após 27 meses da data de vigência do contrato, ou quando metade dos recursos tiverem sido utilizados, será elaborado o relatório de avaliação de meio-termo, indicando o grau de alcance de metas e o cumprimento de obrigações contratuais; e o nível de eficiência do processo de planejamento, de implantação do ciclo de projetos, de eficácia dos sistemas de divulgação de informações e de participação popular. Esse relatório poderá definir a realização de ajustes no Programa.

2.51. O Banco do Nordeste deverá promover, ainda, foros de acompanhamento, com a participação da ECG, MTur, UEE e representantes dos Conselhos de Turismo. O objetivo é manter uma coordenação eficaz do Prodetur. Tais reuniões serão realizadas semestralmente para analisar e harmonizar procedimentos e apresentar problemas e soluções técnicas relacionados com a execução do Programa.

2.52. Relativamente aos projetos financiados pelo Prodetur/NE, deve-se mencionar que compete à UEE, diretamente ou por intermédio do órgão ou entidade estadual contratante das obras, efetuar a medição e submetê-la à aprovação do Banco do Nordeste, para posterior desembolso dos recursos financeiros. Nesse sentido, a UEE está obrigada a prestar contas ao Banco do Nordeste de todos os pagamentos realizados e este, por sua vez, deve prestar contas ao BID.

3. CONTRIBUIÇÃO DO PRODETUR/NE I PARA A MELHORIA DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DA REGIÃO

3.1. O setor turismo na região Nordeste, a partir da década de 90, apresentou melhor desempenho que as demais atividades econômicas da região e que o setor turismo no Brasil não-Nordeste, relativamente à geração de ocupação produtiva - emprego com carteira de trabalho, emprego sem carteira de trabalho e trabalhadores por conta-própria. Da mesma forma, verifica-se uma modesta redução do diferencial dos salários e rendimentos dos trabalhadores com carteira em relação aos empregados em outras atividades econômicas e um comportamento favorável do turismo nordestino na geração de empregos com carteira de trabalho e ocupações por conta-própria para as mulheres.

Todavia, os dados existentes não permitem afirmar que esse fenômeno seja resultado dos investimentos realizados na primeira fase do Prodetur/NE.

3.2. O programa Desenvolvimento do Turismo no Nordeste tem como objetivo principal a promoção do desenvolvimento socioeconômico do Nordeste, a partir da realização de investimentos em infra-estrutura de apoio às atividades turísticas. Ao longo dos últimos nove anos, foram priorizadas ações nas áreas de: construção, ampliação e modernização de aeroportos; saneamento básico; transporte; recuperação do patrimônio artístico, histórico e cultural; desenvolvimento institucional dos órgãos públicos gestores da atividade turística; e preservação e proteção ambiental, entre outros.

3.3. Assim, verifica-se que os investimentos realizados no âmbito do Prodetur/NE I não foram carreados para a formação bruta de capital (FBK) de ativos fixos específicos do turismo, como hotéis, restaurantes, informática em hotéis, mas em infra-estrutura pública não-específica - aeroportos, sistemas de água e esgoto, rodovias.

3.4. Em consequência, existe a dificuldade de se isolar a contribuição daqueles investimentos no fomento da atividade turística no Nordeste brasileiro, como também o inverso, isto é, como o turismo requer e determina a necessidade da melhoria da infra-estrutura pública - objeto do Prodetur/NE I. Sabe-se que a atividade turística possui características peculiares, especialmente se delimitada a uma dada região. Outra complexidade reside no fato de que os bens e serviços consumidos pelos visitantes também podem ser demandados por residentes, além de poderem ter sido produzidos em regiões distintas daquelas de consumo.

3.5. Parece incontestável se presumir que a melhoria e a ampliação da oferta de infra-estrutura tenha tido reflexos positivos no fluxo de turistas para a região. Aeroportos modernos e bem aparelhados, estradas asfaltadas e bem conservadas - em especial em áreas com potencial turístico -, redes de esgoto e saneamento nas capitais do Nordeste e nas áreas costeiras fazem com que haja um estímulo para que mais visitantes escolham a região como local de férias e lazer.

3.6. Além disso, os agentes econômicos do setor (hotéis, restaurantes, bares, agências de turismo, empresas de transporte rodoviário e aéreo, empreendimentos recreativos) passam a perceber que a infra-estrutura posta à disposição do turista melhorou e assim sentem-se estimulados a investir na região, ampliando a oferta turística, tanto de bens e serviços específicos quanto dos relacionados.

Ausência de dados sobre os resultados socioeconômicos proporcionados pelo Prodetur/NE I

3.7. Os dados coletados junto ao Banco do Nordeste e ao Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene)⁽⁹⁾ revelam que na primeira fase do programa não houve uma preocupação dos agentes públicos em avaliar os benefícios que os projetos de infra-estrutura trariam para a população. A avaliação do Banco do Nordeste e do BID limitou-se ao aspecto de consecução de metas físicas. Os efeitos socioeconômicos dos projetos foram analisados de forma secundária.

(9) O Etene elabora, promove e difunde conhecimentos técnicos e científicos que subsidiam a ação do Banco do Nordeste na busca do desenvolvimento sustentável do Nordeste.

3.8. Nesse sentido, o BID destacou, em 2001, que o Prodetur/NE I melhorou e expandiu oito aeroportos internacionais, pavimentou ou melhorou 877 quilômetros de rodovias e estradas de acesso às praias, proporcionou o fornecimento de água potável e sistema de tratamento de esgoto para 1,13 milhão de pessoas, conservou 22 sítios históricos e iniciou esforços para a conservação de mais de 700 Km² de ecossistemas costeiros e áreas de proteção ambiental. Ainda segundo o BID, os investimentos do Prodetur/NE I teriam atraído US\$ 4 bilhões em investimentos privados e estimulariam o ingresso de mais US\$ 2 bilhões nos três anos seguintes(10).

(10) BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Tourism Development Program in Northeastern Brazil: 2nd Stage -Prodetur/NE II - Loan Proposal (BR 0323). Disponível em www.idb.org. Acesso em 3 set. 2003.

3.9. Por fim, o Banco Interamericano de Desenvolvimento estimou que o fluxo turístico no Nordeste teria crescido de 6 para 12 milhões de visitantes no período de 1994 a 2000. Esse aumento do fluxo turístico teria, todavia, gerado problemas sociais e ambientais.

3.10. Sabe-se que não é fácil mensurar os resultados do Prodetur/NE I, principalmente quanto a sua contribuição na geração de ocupação produtiva e renda. Mesmo assim, o BID passou, a partir de 2001, a se preocupar com a necessidade de analisar as mudanças ocorridas na atividade econômica da região após a implementação do programa.(11)

(11) BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Evaluación del desarrollo turístico de Porto Seguro: Avaliação do impacto econômico do desenvolvimento turístico em Porto Seguro. 2001. Relatório. Mimeografado; _____. Evaluación del desarrollo turístico de Porto Seguro: Avaliação sociocultural Costa do Descobrimento. 2001. Relatório. Mimeografado; BICUDO, Maria do Carmo. Avaliação do Prodetur I nos estados do CE, RN e SE. 2001. Mimeografado.

3.11. Uma vez que o turismo possui elevada relação com outros setores da economia, presume-se que a forma mais adequada ou recomendável para se avaliar os impactos socioeconômicos dessa atividade seja a aplicação de mecanismos e métodos de análises intersetoriais. Ademais, o consumo turístico não está restrito a um determinado setor de produção.

3.12. Desse modo, a matriz insumo-produto (MIP) é a ferramenta considerada adequada pelos especialistas para dar cabo à tarefa de se mensurar os impactos dos investimentos turísticos nas principais variáveis econômicas, como emprego e renda. Esse modelo fundamenta-se no equilíbrio entre oferta e demanda agregadas e leva em conta a importância das atividades econômicas dentro de um espaço econômico definido (país, região ou estado) como forma de medir as relações entre os setores produtivos de uma mesma economia.

3.13. O efeito pode ser decomposto em impactos diretos, indiretos e efeito-renda. O multiplicador direto mede o efeito de variações na demanda final do setor turismo no emprego e na renda, considerando somente as atividades que fornecem insumos diretos a esse setor. No caso do multiplicador indireto, o impacto naquelas variáveis levaria em conta somente as atividades que fornecem insumos indiretos a esse setor. E por fim, o multiplicador efeito-renda mediria o impacto de variações na demanda final do setor turismo no emprego e na renda, considerando a variação adicional da demanda agregada provocada pelo incremento no nível de rendimentos da economia local quando o turismo é estimulado.

3.14. Da equação geral acima descrita, posta na forma matricial, é possível o cálculo dos multiplicadores de impacto a partir de mudanças de um componente da demanda agregada (no presente caso, os investimentos do Prodetur/NE I) sobre variáveis econômicas de interesse - renda e emprego, por exemplo(12). O efeito pode ser decomposto em impactos diretos, indiretos e efeito-renda. O multiplicador direto mede o efeito de variações na demanda final do setor turismo no emprego e na renda, considerando somente as atividades que fornecem insumos diretos a esse setor. No caso do multiplicador indireto, o impacto naquelas variáveis levaria em conta somente as atividades que fornecem insumos indiretos a esse setor. E por fim, o multiplicador efeito-renda mediria o impacto de variações na demanda final do setor turismo no emprego e na renda, considerando a variação adicional da demanda agregada provocada pelo incremento no nível de rendimentos da economia local quando o turismo é estimulado.

(12) As variações da renda e do emprego podem ser analisadas tanto em termos globais quanto por setor econômico.

3.15. Além dos multiplicadores de impacto, o modelo da matriz insumo-produto faz uso de coeficientes técnicos (coeficientes estruturais de insumos primários, coeficientes estruturais de emprego), que fazem uma correlação entre a produção e o consumo intermediário ao longo de todo o processo de geração de riqueza.

3.16. Ocorre que tanto os multiplicadores quanto os coeficientes técnicos podem mudar ao longo do tempo e os estudos que utilizam a metodologia da MIP fazem abstrações no sentido de

considerá-los fixos. Essa limitação, associada ao fato de que os multiplicadores são calculados com base na MIP do Brasil e transpostos para a região Nordeste, dificulta uma análise precisa sobre o impacto do turismo na economia nordestina e sua contribuição para a melhoria das condições de vida da população local. Todos os trabalhos de avaliação de impacto a que a equipe de auditoria teve acesso, inclusive os de caráter acadêmico e relacionados exclusivamente com o Prodetur/NE I, apresentaram essas limitações.(13)

(13) TEIXEIRA, Maria do Socorro G.; CASTELAR, Ivan; SOARES, Francisco de Assis. Análise dos impactos de projetos selecionados e de gasto turístico sobre produto, renda e emprego no estado do Ceará, REN, Fortaleza, v. 29, n. especial, p. 681-693, julho 1998, e NAJBERG, Sheila e IKEDA, Marcelo. Modelo de geração de emprego: metodologia e resultados, BNDES, Rio, Texto para Discussão nº 72, outubro 1999.

3.17. Como forma de mitigar as dificuldades para a mensuração dos verdadeiros impactos do Prodetur/NE I no emprego, na renda, e nos investimentos turísticos do Nordeste, far-se-ia necessária a realização de pesquisas diretas e levantamentos de informações, atualmente não disponíveis, de modo que o modelo teórico da MIP pudesse ser considerado completo. Mais precisamente, somente a partir da identificação de uma matriz insumo-produto para o Nordeste, desagregada por estado, é que seria possível identificar os efeitos diretos e indiretos dos investimentos do Prodetur/NE I e dos gastos turísticos na economia local (inclusive por pólo turístico).

3.18. Um estudo nesses moldes - com a elaboração de um sistema estatístico de informações turísticas, de caráter regular e perene, comparável no tempo, no espaço e entre setores, fidedigno e consistente com as contas nacionais - teria condições de demonstrar o verdadeiro impacto do Prodetur/NE I na composição do Produto Interno Bruto do Nordeste, na arrecadação de impostos, na geração de empregos, na FBK, entre outros. Qualquer outra iniciativa seria, na verdade, um exercício de aproximação.

3.19. Frise-se, contudo, que em 1999 houve um estudo patrocinado pelo Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), com o apoio da Organização Mundial do Turismo (OMT) e financiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no sentido de propiciar a identificação, a partir do sistema de contas nacionais, dos agregados macroeconômicos do turismo, os quais poderiam ser sintetizados num sistema de contas nacionais do turismo(14). A avaliação dos elementos estruturais do setor, através da MIP, dividida em matriz de transações intersetoriais da produção nacional, matriz de insumos primários e matriz de demanda final, levaria à constituição de um sistema de insumo-produto do turismo brasileiro - as chamadas contas satélites do turismo (CST).

(14) O estudo utilizou os dados da matriz insumo-produto do Brasil de 1980.

3.20. O projeto tinha como objetivo constituir-se num marco conceitual para a elaboração daquelas contas satélites, nos moldes preconizados pela organização mundial do turismo. As CST auxiliariam no mapeamento das carências de dados sobre o setor turismo no Brasil e na mensuração mais acurada do turismo na economia brasileira. As CST seriam, em suma, um importante instrumento de comparação dos resultados do turismo, inclusive em âmbito internacional.

3.21. Esse estudo identificou as seguintes relações: o turismo contribui com 2,6% da produção nacional e com 4,4% do consumo das famílias brasileiras. Representa 2,5% da renda nacional, 4,3% dos gastos públicos, 2,7% dos tributos e de 2,2% da formação bruta de capital (FBK)(15).

(15) Disponível em “www.embratur.gov.br”.

3.22. Embora o trabalho realizado pelo Embratur tenha sido um importante passo para a concreta mensuração da contribuição do turismo para a economia do país, qualquer transposição dos seus resultados para o Nordeste seria temerária. A melhor alternativa continua sendo a elaboração das CST para a região, e preferencialmente para cada estado nordestino.

3.23. Na segunda fase do programa, o Etene irá desempenhar essa tarefa, estabelecendo ainda indicadores de desempenho para o programa. Aliás, tanto o regulamento operacional do Prodetur/NE II quanto o contrato assinado entre o Banco do Nordeste e o BID, em setembro de 2002, prevêem o acompanhamento da eficácia e, principalmente, da efetividade dos investimentos a serem realizados(16). Essas ações serão custeadas com recursos do programa.

(16) Cláusula 3.02, alíneas (c) e (h), do Contrato 1392/OC-BR e subitem 3.6.1 do regulamento operacional do Prodetur/NE II.

3.24. Ante esse diagnóstico, revela-se oportuno que o Banco do Nordeste desenvolva, por intermédio do Etene, instrumento eficaz para aferir os resultados socioeconômicos do Prodetur/NE II, a exemplo das contas satélites do turismo (CST) para a região Nordeste. A adoção dessa medida possibilitará a aferição dos resultados socioeconômicos proporcionados pelo programa e induzirá melhoria no planejamento das suas ações.

Incremento de ocupação produtiva e renda no turismo do Nordeste

3.25.Em razão da inexistência de indicadores socioeconômicos para a primeira fase do Programa, procurou-se analisar o comportamento do emprego e da renda no setor turismo da região Nordeste, a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), e da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD). Os aspectos metodológicos e as limitações dessa análise são apresentados no apêndice I.

Ocupação produtiva

3.26.Constata-se que a elevação do emprego no turismo do Nordeste é superior a média das demais regiões do país. Todavia, não se pode atribuir esse comportamento ao Prodetur, visto que, em geral, as taxas de crescimento do emprego no Nordeste, a partir de 1993, foram superiores às registradas no Brasil não-Nordeste.

3.27.Os vínculos legalizados (com carteira de trabalho) são aqueles denominados de empregos de qualidade. Nos apêndices IV e V, estão contidas as informações sobre a trajetória do emprego formal entre 1992 e 2001.

3.28.Em princípio, observa-se que o emprego formal no turismo cresce no Nordeste a taxas largamente superiores às observadas para o restante das atividades naquela região. Independentemente da fonte de informações (se PNAD ou Rais), o dinamismo da demanda de trabalho no setor turismo está situado em um patamar muito superior à média para todos os outros setores. Veja-se o caso da Rais (Erro! A origem da referência não foi encontrada.). Os vínculos celetistas totais no Nordeste passaram de 2,5 milhões em 1994 para 3,1 milhões em 2001 (aumento de quase 24%). No caso do turismo Nordeste, a variação percentual de aumento é de quase 76%.

3.29.Contudo, a questão principal se relaciona com a contribuição do Prodetur/NE para a ocorrência de tal situação. Os dados demonstram que a demanda de trabalho, a partir de 1994, especialmente quanto ao trabalho formal, tem sido mais dinâmica no Nordeste⁽¹⁷⁾ que nas demais regiões do Brasil . Sendo assim, seria apressado atribuir o dinamismo do emprego formal no turismo do Nordeste ao Prodetur. Os dados não parecem indicar que a implementação do programa tenha sido determinante na trajetória de crescimento do emprego ou tenha representado uma ruptura.

(17) Crescimento de 76% no setor turismo e 24% para todos os setores econômicos (1994/2001).

(18) Crescimento de 43% no setor turismo e 14% para todos os setores econômicos (1994/2001).

3.30.Alguns exemplos são ilustrativos. O Prodetur começou a ser implantado no Maranhão em 1997. Comparando-se o emprego no setor turismo nesse ano com o de 1994, a elevação do emprego com carteira de trabalho foi de 76% (taxa média anual de quase 21%). Entre 1997 e 2001,

o aumento do estoque de assalariados foi de 12% (taxa média anual de pouco menos de 3%). Ainda tomando o nível máximo de emprego (2000), as variações médias estão muito aquém das observadas na primeira metade da década. No caso do Ceará, cuja implementação do programa se deu em 1996, os vínculos celetistas no turismo passaram de 17,7 mil (em 1994) para 23,6 mil, em 1996 (aumento de 33% ou 15% na média anual). De 1996 até 2001, a variação percentual foi de 40%, com média anual de 7%.

3.31. Na análise dos empregos sem carteira de trabalho a fonte de informações está restrita à PNAD. Nesse caso, um fenômeno se repete: entre 1993 e 2001, o dinamismo da demanda de trabalho no Nordeste é largamente superior no turismo (58%) que na média de todas as atividades (13%). Inclusive, a elevação do emprego sem carteira de trabalho no turismo nordestino é superior àquela com carteira. A taxa média anual de crescimento é de 8% para os assalariados não registrados entre 1993 e 2001 e de 6,5% para os trabalhadores com carteira. Esse viés informal, contudo, não pode ser atribuído a uma tendência geral do mercado de trabalho nordestino (todas as atividades). Neste, a taxa média anual de aumento dos empregados sem carteira de trabalho foi de 2,1% e dos com carteira de 2,5% (no intervalo de 1993/2001).

3.32. Com base nessa constatação, questiona-se o efeito do Prodetur/NE no mercado informal de trabalho. A leitura dos dados não permite um balanço conclusivo. Tome-se o caso do Ceará. Em 2001, o estoque de assalariados com carteira foi apenas 10% superior ao verificado em 1996. No mesmo período, o número de empregados sem carteira teve um crescimento de 83%. Ou seja, após a implementação do Prodetur, o Ceará registra uma verdadeira explosão do emprego informal no turismo, sendo modestos os impactos sobre o emprego formal. Contudo, não é possível uma generalização⁽¹⁹⁾. Em Alagoas, houve um crescimento acentuado do emprego formal entre 1996 (ano de implementação do projeto nessa UF) e 2001 (+ 98%), mas o emprego informal decresceu. Diante desses dados, deve-se evitar generalizações a priori, dada a variabilidade da dinâmica do emprego sem carteira nos estados do Nordeste.

(19) Deve-se destacar que os aspectos qualitativos do Prodetur podem variar em cada Estado, o que demandaria estudos específicos sobre o tema.

3.33. Outra vez, como no caso dos assalariados sem carteira, quando o objeto de estudo é a trajetória temporal do emprego dos trabalhadores por conta-própria (autônomos), a fonte de referência é a PNAD. Em 2001, o número de empregados autônomos no setor turismo atingiu 1,08 milhões no Nordeste, um estoque superior à soma dos assalariados com carteira e sem carteira no mesmo setor - 751 mil (apêndices IV e VI).

3.34. Quando a referência é a tendência a partir de 1993, o diferencial entre o crescimento dos autônomos no setor turismo (8%) e a média geral dos autônomos (3%) reproduz um comportamento que já foi observado no caso dos assalariados em geral: o dinamismo da demanda de trabalho é muito maior no caso do turismo. Entre os autônomos, o turismo no Nordeste apresenta o dobro da média geral de crescimento das atividades.

3.35. Nesse aspecto, observa-se, novamente, a impossibilidade de se fazer qualquer generalização. Em Alagoas, por exemplo, após a implementação do Prodetur, o emprego por conta própria no setor turismo elevou-se 116% (1996-2001). Contrariamente, no Rio Grande do Norte, posteriormente à implementação desse projeto (1996), o emprego dos autônomos teve um aumento de apenas 12%, até 2001.

3.36. Mais uma vez, as dinâmicas parecem muito particulares e qualquer generalização peca pela falta de sustentação científica.

3.37. A tendência do estoque total de ocupados mantém as características já assinaladas: o setor turismo nordestino se mostrou muito mais dinâmico que a média regional para a totalidade das atividades. Observa-se um diferencial similar para o Brasil não-Nordeste. Ou seja, o maior dinamismo da demanda de trabalho no setor turismo com respeito à média de todas as atividades não é uma singularidade do Nordeste. Identificou-se um fenômeno similar no Brasil não-Nordeste. Os especialistas afirmam que o turismo é um setor com características tais (elasticidade-renda elevada, intensivo em trabalho, pouco exposto à concorrência internacional) que o torna favorável a absorção de mão-de-obra.

3.38. Observa-se que a taxa de elevação da ocupação no turismo nordestino no período de 1993 a 2001 (69%) é superior àquela observada no Brasil não-Nordeste (57%) - Erro! A origem da referência não foi encontrada.. Cabe aqui a indagação acerca da eventual contribuição do Prodetur. Na realidade, todas as taxas de crescimento do Nordeste são, nos anos 90, superiores às do Brasil não-Nordeste, tanto no turismo quanto na média para todas as atividades. Sendo assim, conclui-se que o diferencial de taxas não deve ser creditado exclusivamente ao programa. Contudo, não se pode descartar uma contribuição positiva do programa para a geração de postos de trabalho.

3.39. O Erro! A origem da referência não foi encontrada. sintetiza a evolução média da população ocupada no turismo no período de 1992 a 2001, no Nordeste e no Brasil não-Nordeste.

Gráfico 1 - Taxa de crescimento médio da população ocupada no turismo no Nordeste e no Brasil não-Nordeste (1992-2001)

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: IBGE/PNAD.

3.40. No que tange à contribuição do Prodetur/NE I para a melhoria dos indicadores socioeconômicos da região Nordeste, levando-se em conta a questão do emprego (ocupação

produtiva), vê-se que as tabulações produzidas com dados da Rais e da PNAD permitem concluir que a demanda de trabalho no turismo (em todos os segmentos - assalariados com carteira, sem carteira, por conta-própria e emprego total) registrou um dinamismo que é superior ao observado para as médias regionais. O turismo vem sendo identificado na literatura como sendo um dos setores com maior potencial de oferta de novos empregos.

Salários e rendimentos

3.41. Observa-se que os salários e os rendimentos dos trabalhadores com vínculo formal no turismo são inferiores aos pagos em outras atividades. Há uma tendência de redução desse diferencial, com mais intensidade no Nordeste. Isso pode ser reflexo de postos de trabalho gerados no setor formal de qualidade superior. Não se pode afirmar, entretanto, que esse fenômeno seja resultado dos investimentos realizados na primeira fase do Prodetur.

3.42. Inicialmente, deve-se destacar que existe uma diferenciação entre salários e rendimentos. Na Rais, a informação registrada é o salário contratual (que figura na carteira ou no contrato de trabalho). Na PNAD, trata-se do rendimento, que em muitas ocasiões é maior que o salário, dado que estão incluídas outras remunerações que se acrescentam ao salário. No caso do turismo, é intuitivo se pensar que essa diferença possa ser relevante devido ao salário poder ser complementado por gorjetas ou percentual sobre vendas.

3.43. A análise do comportamento dos salários e rendimentos relativos dos trabalhadores com carteira de trabalho parece estar favorecendo o turismo, em especial no Nordeste, mas não há evidências de rupturas que possam ser atribuídas ao Prodetur.

3.44. O desempenho dos salários e dos rendimentos relativos dos trabalhadores sem carteira de trabalho, dos autônomos e do empregados em geral permaneceram praticamente sem alteração entre 1993 e 2001, razão pela qual não se apresentam considerações sobre esses componentes.

3.45. A primeira constatação é que os salários contratuais médios (com base na Rais) são, em geral, superiores aos observados no setor turismo. Contudo, não se conhece por que esses salários contratuais são inferiores à média. Uma possível explicação seria que o turismo pode estar empregando assalariados com menor escolaridade que a média e isso se reflete nos salários contratuais. Ou o turismo pode estar empregando com mais intensidade mão-de-obra feminina, se essa apresenta remunerações menores, podendo causar viés em função do gênero da mão-de-obra.

3.46. De forma geral, observa-se uma tendência à redução do diferencial de remuneração no setor turismo, em comparação com a das outras atividades no Nordeste, trajetória essa que não se observa, com tanta intensidade, nas demais regiões do país. Por exemplo, os salários contratuais médios, em 1994, no Nordeste, eram 61% superiores ao do turismo. O diferencial caiu para 36% em 2001. No caso do Brasil não-Nordeste, o percentual caiu de 56% para 52%, apenas.

3.47.Quanto à contribuição do Prodetur, percebe-se que o programa não parece ter sido um elemento crucial para a mudança dos salários relativos a favor do turismo. Alguns exemplos ilustram esse ponto. Em 1994, o salário contratual médio no Rio Grande do Norte, por exemplo, era 111% superior ao do turismo, caindo para 41% no ano seguinte. Ocorre que os investimentos do Prodetur começaram no estado em 1996, quando o salário médio acentuou a diferença em relação ao do turismo (48%). No final do período, a relação salário médio/salário turismo era de 1,45 ou seja, superior àquela observada em 1995 (1,41), antes do programa. Em Alagoas, o comportamento é similar. Na Bahia, um dos primeiros estados a implantar o Prodetur, foi justamente onde o diferencial entre os salários menos caiu (de 45% para 38%).

3.48.Tomando-se os rendimentos relativos, observa-se, a exemplo do que ocorre com os salários contratuais, tendência de redução do diferencial de remuneração no setor turismo, em comparação com outras atividades no Nordeste. Verifica-se a mesma tendência nas demais regiões do país, porém, com menor intensidade. Os rendimentos médios no Nordeste eram 15% superiores ao do turismo, em 1993. Esse diferencial reduziu-se para 1% em 2001 . No Brasil não-Nordeste, o diferencial caiu de 14% para 12%, no mesmo período . Contudo, a variabilidade é tal, mesmo dentro do Nordeste, que se devem evitar generalizações. No Ceará, por exemplo, os rendimentos no turismo são, em geral, superiores à média. Na Bahia, observa-se o contrário.

3.49.A tendência, porém, parece ser a mesma antes mencionada no caso dos salários contratuais: o comportamento dos rendimentos relativos parece estar favorecendo o turismo, em especial no Nordeste, mas não há evidências de rupturas que possam ser atribuídas ao Prodetur.

Questão do gênero dos trabalhadores

3.50.Os dados da Rais e da PNAD demonstram um comportamento favorável do turismo nordestino na geração de empregos com carteira de trabalho e ocupações por conta-própria para as mulheres. Assim como nas análises anteriores, não se pode atribuir esse comportamento ao Prodetur.

3.51.Relativamente ao perfil do mercado de trabalho (ocupação e rendimentos) segundo gênero, os dados da Rais são eloqüentes: o setor turismo nordestino foi o que apresentou a maior taxa de crescimento da mão de obra feminina. Em geral, entre 1994 e 2001, o emprego assalariado com carteira de trabalho no Brasil registra percentual de aumento mais elevado no caso das mulheres (25%) que dos homens (12%). Contudo, esse não é o caso do Nordeste, exceto o turismo. Entre 1994 e 2001, a taxa média anual de aumento do emprego masculino foi de 3,1% e para as mulheres esse valor foi de 3,2%. Ou seja, um diferencial mínimo. Contudo, quando se restringe a análise ao setor turismo, as taxas são de 6,7% e 11,4%, respectivamente. Portanto, a tendência favoreceu o emprego feminino. No caso do turismo, em todas as regiões a elevação do contingente de empregados tende a favorecer as mulheres, mas não na magnitude observada no Nordeste.

3.52.Em termos gerais, os dados da PNAD confirmam esse diagnóstico. Como esse diferencial a favor das mulheres no turismo é uma tendência geral, também verificada no Brasil não-Nordeste, não se pode atribuir somente ao Prodetur esse comportamento.

3.53.Entre 1993 e 2001, observou-se no caso dos trabalhadores por conta própria uma singularidade do turismo Nordeste: um acentuado crescimento da força de trabalho feminino (77%) que não é comum para o turismo Brasil não-Nordeste (51%) nem para a média de todas as atividades no Nordeste (11%).

3.54.A tendência ao crescimento do emprego autônomo feminino no turismo já vinha se registrando antes da implementação do Prodetur. Tome-se o caso de Pernambuco, estado no qual o programa teve início em 1997. Nesse ano, o contingente de trabalhadoras autônomas no turismo era 64% superior ao de 1992. Entre 1997 e 2001, a elevação foi de 20%. Em certos estados (como Maranhão e Piauí), verificou-se que, após o Prodetur, a elevação do emprego por conta-própria das mulheres parece ter se acelerado. Só pesquisas muito específicas podem explicar tal comportamento.

Percepção dos conselheiros de turismo acerca dos benefícios do Prodetur/NE I

3.55.Os conselheiros de turismo consultados por meio de pesquisa postal e de grupos focais têm a percepção de que o Prodetur/NE I proporcionou melhoria da qualidade de vida dos residentes e que os eventos negativos observados resultaram da dinâmica social e econômica da região e não da intervenção do Prodetur/NE.

3.56.O questionário postal encaminhado aos conselheiros dos pólos de turismo, entre outras informações, coletou a opinião dos respondentes quanto à melhoria da qualidade de vida dos residentes nas áreas de atuação do Prodetur/NE I, assim distribuída: 125 conselheiros afirmam que houve melhoria na qualidade de vida da população residente (65%); 36 declaram que não houve melhoria na qualidade de vida desses

indivíduos (19%); e 30 dizem não saber se houve ou não melhoria (16%).

3.57.Os conselheiros que observam melhoria na qualidade de vida da população local puderam indicar mais de um evento de melhoria. Assim para os 161 conselheiros que declaram saber da existência ou inexistência(20) de benefícios para a população local, encontra-se a seguinte situação: 62% acreditam que o programa proporcionou uma maior oportunidade de emprego; 43% acham que uma maior oferta de treinamento profissional pôde ser observada nos pólos de turismo; 39% dizem que a renda da população local aumentou; 11% acreditam que os cidadãos passaram a ter mais segurança; e 22% apontam outros eventos de melhoria.

(20) 125 conselheiros que entendem que houve melhoria na qualidade de vida da população residente e 36 que declaram que não houve melhoria na qualidade de vida desses indivíduos.

Gráfico 2 - Eventos de melhoria na qualidade de vida dos residentes em áreas que receberam investimentos do Prodetur/NE I

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Questionários postais respondidos por conselheiros de turismo.

3.58.A análise dos grupos focais realizados com conselheiros de turismo revela um percepção favorável do Prodetur/NE, sendo atribuído ao programa diversos eventos de melhoria na qualidade de vida dos residentes como: geração de ocupação produtiva e renda, especialmente no setor informal (ambulantes, artesãos); atração de investimentos privados (hotéis, pousadas, restaurantes); investimentos em saneamento básico (água e esgoto).

3.59.Os conselheiros relatam que efeitos negativos atribuídos por alguns ao Prodetur/NE e ao turismo, como o aumento da prostituição e da exploração sexual de crianças e adolescentes, a atração de migrantes e o crescimento desordenado das cidades, são, na verdade, resultantes de outros fatores sociais e econômicos - desemprego, violência doméstica, falta de planejamento urbano.

3.60.Registre-se, também, a opinião dos conselheiros quanto à necessidade de que os investimentos do Prodetur/NE sejam complementados por outras iniciativas governamentais: educação dos residentes para melhorar o uso de equipamentos públicos (redes de água e esgoto, por exemplo); elevação da escolaridade dos residentes; qualificação de mão-de-obra para atividades turísticas; combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, construção de moradias para populações de baixa renda; e investimentos em segurança pública. A oferta desses serviços públicos pode ser obtida por intermédio da integração de programas públicos (ver parágrafos Erro! A origem da referência não foi encontrada./Erro! A origem da referência não foi encontrada.).

Melhoria na infra-estrutura básica a serviço da população residente

O Prodetur/NE I investiu cerca de US\$ 524 milhões em obras de infra-estrutura como saneamento, recuperação e proteção ambiental, construção e recuperação de rodovias, e construção e ampliação de aeroportos. Essa infra-estrutura está a serviço da população local, proporcionando inegável benefício para os residentes, em especial os investimentos em saneamento (água e esgoto).

Aumento da oferta de turismo cultural no Nordeste

3.61.A primeira fase do programa investiu cerca de US\$ 43 milhões na recuperação do patrimônio histórico. Esse investimento ampliou a oferta de turismo cultural na região, especialmente em São Luis/MA, Maceió/AL e Salvador/BA. A Erro! A origem da referência não foi encontrada. ilustra o investimento do Prodetur/NE I na recuperação do patrimônio histórico.

Projetos que não resultaram em benefícios imediatos para os residentes ou para o turismo

3.62.Constatou-se a existência de projetos financiados pelo Prodetur/NE I que não proporcionaram benefícios imediatos para a população local ou para o turismo, em decorrência de sua própria natureza ou de deficiência na sua operação e manutenção.

3.63.Os projetos esgotamento sanitário complexo Cabo Branco/PB, recuperação da praia e embocadura do Rio Mundaú/CE, e restauração do Museu da Imagem e do Som de Alagoas, exemplificam a situação indicada no parágrafo anterior.

3.64.O sistema de esgotamento sanitário complexo Cabo Branco/PB foi construído em região desabitada visando atrair investimentos estrangeiros no setor de turismo, que não se confirmaram. Nesse contexto, a obra não foi concluída e os investimentos realizados sofrem processo de deterioração e depreciação.

3.65.Dessa forma, observa-se que os recursos aplicados nesse projeto não proporcionaram benefício para a comunidade local e para o turismo. A origem da referência não foi encontrada. apresenta parte do investimento na obra.

3.66.A recuperação da praia e embocadura do Rio Mundaú/CE, apesar de ter proporcionado benefícios para uma parcela da comunidade local, evitando a destruição de suas habitações pela alteração natural do curso do Rio Mundaú, não proporcionou impacto positivo para o turismo.

3.67.O projeto de restauração do Museu da Imagem e do Som de Alagoas não está efetivamente em operação, em razão do Museu não dispor de acervo adequado para funcionamento. Além disso, o prédio não recebe os necessários cuidados de manutenção (infiltração, elevador com defeito, rachaduras). Essa situação decorre do fato do prédio ter sido restaurado pela Prefeitura Municipal de Maceió, submutuária do programa em Alagoas, e sua administração transferida para o governo do estado, sem que este tenha se comprometido com a manutenção das instalações físicas e operação do empreendimento.

3.68.As figuras 4 e 5 ilustram a situação do prédio restaurado para abrigar o Museu da Imagem e do Som de Alagoas.

3.69.Embora possam ser considerados como exceções, esses projetos apresentam alto custo de oportunidade - outros projetos poderiam ter trazido maior benefício social e econômico (maior efetividade) para a comunidade ou para o turismo local -, ociosidade ou falta de manutenção do equipamento turístico objeto dos financiamentos.

3.70.Dessa forma, revela-se recomendável que o Banco do Nordeste adote providências para aperfeiçoar a análise de viabilidade socioeconômica dos projetos, em especial daqueles cuja operação dependa de intervenção futura de outros entes - públicos, privados ou não governamentais. Da mesma forma, é razoável exigir, como condição para aprovação de projetos, a formalização de termo de compromisso garantindo a operação e manutenção do objeto do financiamento.

3.71.Espera-se que a adoção dessas medidas potencialize os benefícios do Prodetur/NE II para a população local e para o turismo.

4.AÇÕES DO PRODETUR/NE II COM VISTAS A MITIGAR OS PASSIVOS AMBIENTAIS PROVOCADOS PELO PRODETUR/NE I E EVITAR A OCORRÊNCIA DE NOVOS IMPACTOS

4.1.Na primeira fase do programa, a questão ambiental não teve um tratamento específico, o que fez com que a execução de diversos projetos provocassem passivos ambientais em alguns pólos turísticos.

4.2.O regulamento operacional do Prodetur/NE II prevê estratégias para corrigir os passivos ambientais provocados na primeira fase do programa, consignando também as providências a serem tomadas para preservar o meio ambiente, no caso de novos projetos. Uma inovação da segunda fase do programa em relação à primeira é a exigência de se elaborar uma avaliação ambiental estratégica(21) do programa.

(21) A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um instrumento de política ambiental que tem por objetivo auxiliar, antecipadamente, a tomada de decisão no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos, maximizando os positivos e minimizando os negativos, que uma dada decisão estratégica - a respeito da implementação de uma política, um plano ou programa - poderia desencadear no meio ambiente e na sustentabilidade do uso dos recursos naturais, qualquer que seja a instância de planejamento. Além disso, a AAE promove a incorporação das questões ambientais nos processos governamentais de planejamento territorial e setorial, com a participação popular, intergovernamental e intersetorial.

4.3.Nos relatórios de avaliação elaborados pelo BID(22) acerca dos resultados proporcionados pelo Prodetur/NE I ficou evidenciada a ocorrência de impactos ambientais na região. Entretanto, esses diagnósticos não estabeleceram adequadamente a relação de causa e efeito entre os impactos observados e os projetos do programa.

(22) BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Evaluación del desarrollo turístico de Porto Seguro: Análise das áreas de proteção ambiental na Costa do Descobrimento - BA. 2001. Relatório. Mimeografado. _____. Evaluación del desarrollo turístico de Porto Seguro: Prodetur - Costa do Descobrimento - Lecciones aprendidas y medidas correctivas propuestas. 2001. Relatório. Mimeografado._____. Prodetur/NE II: avaliação dos impactos ambientais e sociais. 2002. Relatório. Mimeografado.

4.4.Nesse contexto, o regulamento operacional da segunda fase do programa prevê que os PDITS apresentem a evolução da situação ambiental da sua área de planejamento, a partir de 1991,

sobre diversos aspectos: ecossistemas principais; áreas protegidas; zoneamento ambiental e outros instrumentos reguladores; uso e ocupação do solo; capacidade de suporte dos recursos naturais; pontos críticos - áreas degradadas e suscetíveis a processos de ocupação com oportunidades de deterioração; e necessidades de proteção, correção ou compensação dos impactos identificados.

Passivo ambiental do Prodetur/NE I

4.5. Constata-se que o Prodetur/NE I não provocou impactos ambientais significativos na região.

4.6. Nos PDITS, a avaliação dos impactos ambientais ocorridos nos pólos de turismo integrantes do Prodetur/NE II é genérica, não fazendo distinção entre o passivo ambiental gerado pelos projetos financiados pela primeira fase do programa e o decorrente dos demais empreendimentos realizados nos pólos ou da própria dinâmica social e econômica da região.

4.7. Pode-se inferir que o passivo ambiental provocado diretamente pelo Prodetur/NE I resulta do processo construtivo de projetos de engenharia - desmatamento, exploração de jazidas, geração de entulho de obras, consumo de recursos naturais. Mesmo nesses casos, houve cuidados para mitigar o impacto negativo dessas obras no meio ambiente. Na Paraíba, por exemplo, o trajeto da rodovia PB-008 foi alterado para preservar os manguezais da região e utilizou técnica construtiva que requer menor desmatamento.

4.8. A opinião dos conselheiros, colhida nos grupos focais, é no sentido de que os impactos ambientais significativos verificados nas áreas de investimento da primeira fase do programa resultaram da dinâmica socioeconômica da região.

4.9. Os conselheiros da Costa do Descobrimento/BA, por exemplo, declaram que os impactos ambientais mais evidentes foram provocados pelo fluxo migratório observado na região, decorrente da crise na lavoura cacaueteira, dos inúmeros empreendimentos turísticos privados instalados na região - o que aconteceu antes da vigência do programa - e também devido às obras relativas às comemorações dos 500 anos do descobrimento do Brasil.

4.10. Da mesma forma, os PDITS revelam que o passivo ambiental a ser recuperado nos pólos de turismo teve origem em fatores independentes do Prodetur/NE I. O PDITS da Costa dos Arrecifes/PE, por exemplo, atribui a responsabilidade pelos danos ambientais do pólo à “aceleração do processo de expansão urbana da área” e à “descoberta das praias do litoral sul como opção de veraneio e lazer de fim de semana”.

4.11. As respostas oferecidas pelos conselheiros de turismo ao questionário postal, no entanto, demonstram os seguintes dados: 95 conselheiros declaram que o Prodetur/NE I gerou passivo ambiental nos pólos (49%); 52 conselheiros acreditam que a primeira fase do programa não provocou passivo ambiental (27%); e 48 conselheiros não sabem se houve ou não impacto ambiental resultante do Prodetur/NE I (25%).

4.12. Analisando as modalidades de passivo ambiental indicadas pelos conselheiros (gráfico 3), observa-se que uma possível resposta para essa contradição é que grande parte dos impactos indicados não pode ser atribuída diretamente ao programa, mas, sim, à dinâmica socioeconômica da região - descarga de efluentes sanitários sem tratamento adequado, assoreamento de rio, aumento da geração de resíduos sólidos, ocupação desordenada do solo. Dessa forma, conclui-se que os conselheiros indicaram impactos ambientais ocorridos na região mas que não foram diretamente provocados pelo programa.

Gráfico 3 - Modalidades de passivo ambiental gerados nas áreas de investimento do Prodetur/NE I

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Questionários postais respondidos por conselheiros de turismo.

Benefícios do Prodetur/NE I para o meio ambiente

4.13. Cerca de $\frac{1}{4}$ dos recursos do Prodetur/NE I (excluídos os custos financeiros) foi destinado a projetos de tratamento e abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgotos e de recuperação e proteção ambiental, os quais, ao invés de provocarem impactos ambientais diretos, resultaram em benefícios para o meio ambiente e para a comunidade local.

4.14. Em Porto Seguro, por exemplo, toda a rede de água e esgoto está sendo implantada com recursos do Prodetur/NE I. Nos pólos da Costa dos Coqueiros/SE e Costa dos Corais/AL as redes de tratamento de água e esgoto estão sendo expandidas o que deve, a médio prazo, provocar a recuperação dos recursos ambientais dessas cidades. Em Maceió, inclusive, estuda-se a possibilidade de despoluição do rio Salgadinho, que atualmente recebe esgoto sem tratamento oriundo do Vale do Reginaldo e os lança diretamente na Praia de Pajuçara.

4.15. Os conselheiros de turismo, reunidos em grupos focais, revelaram que o Prodetur/NE I desempenhou um papel benéfico para o meio ambiente em razão da implantação de obras com impacto positivo no meio ambiente: obras de recuperação e proteção ambiental, abastecimento de água, sistemas de esgotamento sanitário, despoluição de rio.

Previsão de ações corretivas e compensatórias de impactos ambientais

4.16. Os PDITS apresentam ações com vistas a corrigir e compensar os impactos ambientais verificados nos respectivos pólos de turismo, provocados ou não pelo Prodetur/NE I, bem como prevêem a adoção de medidas para mitigar a ocorrência de passivos ambientais decorrentes dos projetos a serem financiados na segunda fase do programa. Ressalve-se, apenas, a inexistência de avaliação ambiental estratégica para a região (parágrafos Erro! A origem da referência não foi encontrada./Erro! A origem da referência não foi encontrada.).

4.17. Questionário postal encaminhado aos conselheiros de turismo indagou quanto à previsão de ações corretivas do passivo ambiental nos PDITS dos respectivos pólos de turismo. O Erro! A origem da referência não foi encontrada. apresenta a resposta dos 195 respondentes.

Gráfico 4 - Previsão de ações corretivas do passivo ambiental nos PDITS dos pólos de turismo

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Questionários postais respondidos por conselheiros de turismo.

4.19. Como se vê, a maioria dos conselheiros declara que os PDITS contemplam ações corretivas do passivo ambiental dos respectivos pólos de turismo. A tabela seguinte apresenta as modalidades de ações corretivas indicadas pelos respondentes.

Tabela 4 - Ações corretivas do passivo ambiental previstas no PDITS

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Questionários postais respondidos por conselheiros de turismo.

4.20. Convém destacar que a elaboração de plano diretor para cada um dos municípios integrantes dos pólos turísticos que participam do programa é uma exigência do regulamento operacional do Prodetur/NE II e também da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto das Cidades, que dispõe o seguinte:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

4.21. Os grupos focais realizados com conselheiros de turismo revelam críticas ao fato dos projetos previstos para a segunda fase do programa não serem suficientemente claros quanto às providências a serem adotadas para se corrigir o passivo ambiental resultante da primeira fase do programa e evitar que novos impactos venham a ocorrer no Prodetur/NE II. Esses conselheiros declaram que ações de proteção ao meio ambiente estão indicadas nos projetos de maneira genérica, o

que pode facilitar o seu descumprimento pelos executores e dificultar a fiscalização das obras por parte das entidades responsáveis.

4.22.A análise dos PDITS dos pólos Chapada Diamantina/BA, Costa das Baleias/BA (incorporado à Costa do Descobrimento), Costa das Dunas/RN, Costa do Descobrimento/BA, Costa dos Arrecifes/PE, Litoral Sul/BA (incorporado ao pólo Salvador de Entorno), Salvador e Entorno/BA e Vale do Jequetinhonha/BA revela que, de fato, esses planos não indicam de forma clara as intervenções de proteção, correção ou compensação dos impactos ambientais da região. Há, apenas, indicação de ações genéricas de proteção e conservação dos recursos naturais.

4.23.Deve-se considerar, entretanto, que o fato de um projeto estar contemplado no PDITS não implica, necessariamente, que o mesmo será executado, já que todos eles deverão ser submetidos à análise de viabilidade técnica e financeira pelo Banco do Nordeste. Assim, seria por demais dispendioso a inclusão de ações específicas de proteção ambiental em projetos para os quais existe apenas uma expectativa de execução.

4.24.Adicionalmente, deve-se registrar que o regulamento operacional do programa estabelece que a viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental dos projetos deverão ser comprovadas de acordo com os critérios de elegibilidade nele previstos (item 3.4 do regulamento). O regulamento prevê, ainda, que os estudos de concepção dos projetos identifiquem a necessidade de proposição de medidas para mitigar os efeitos negativos ao meio ambiente (item 5.4 do regulamento).

4.25.Portanto, o regulamento operacional do programa exige, apenas, que os projetos apresentem uma análise ambiental preliminar, identificando se existe ou não algum risco para o meio ambiente e informando sobre a necessidade de propor medidas para mitigar os impactos, dispensando, então, maiores detalhamentos sobre o assunto.

4.26.Não se deve esquecer, também, que os projetos que representam algum risco para o meio ambiente ou para o patrimônio histórico somente podem ser executados após a concessão de licença por parte da entidade competente (Ibama, secretaria de meio ambiente, Iphan).

4.27.Visita exploratória ao pólo Costa do Descobrimento/BA constatou que as obras do Prodetur/NE I naquela região sofreram intensa fiscalização quanto aos aspectos ambientais. Na construção da estrada Porto Seguro-Trancoso, por exemplo, a atuação dos órgãos licenciadores resultou em alterações construtivas importantes para mitigar e compensar o impacto pela implantação da via (alteração de traçado, para minimizar a remoção de mata atlântica; substituição de pontes por canais; construção de escola, para compensar o impacto da rodovia no estilo de vida de comunidades locais).

Falta de avaliação ambiental estratégica para a região Nordeste

4.28.O Ministério do Turismo não adotou providências para selecionar e contratar avaliação ambiental estratégica para a região.

4.29.A avaliação ambiental estratégica é um instrumento que possibilita um melhor planejamento das ações a serem adotadas, potencializando os resultados a partir do maior conhecimento da capacidade de carga do meio ambiente em que serão desenvolvidos os projetos. A AAE permite também o reconhecimento da possibilidade de ocorrência de impactos indiretos que não são considerados nas avaliações tradicionais. Além disso, também são considerados nesse trabalho os efeitos resultantes de projetos que não requerem avaliação ambiental e o impacto sinérgico, conceito que considera o impacto total maior que a mera soma dos individuais. Desse modo, a realização da avaliação ambiental estratégica revela-se um instrumento gerencial importante, pois permite a escolha de projetos que representem as melhores alternativas para exploração da região, e que não coloquem em risco o seu patrimônio ambiental.

4.30.Nos termos do regulamento operacional do Prodetur/NE II, cabe ao Ministério do Turismo selecionar e contratar, com recursos de contrapartida, estudos de demanda regional e avaliação ambiental estratégica (item 2.6.4 do regulamento).

4.31.Pretende-se, com essa avaliação, antecipar os possíveis impactos - positivos e negativos, diretos e indiretos, de longo prazo e cumulativos - das diferentes opções de desenvolvimento, definindo suas vantagens e desvantagens comparativas. Essa avaliação tem de levar em conta, ainda, as demandas dos diversos tipos de turistas e os impactos das suas atividades sobre o ambiente.

4.32.Em síntese, a avaliação deveria definir as diretrizes de sustentabilidade ambiental do programa, auxiliando na fase de planejamento dos PDITS, na tomada de decisão das alternativas de ações e na delimitação dos projetos a serem implementados nos pólos. Dessa forma, essa avaliação deveria ter sido realizada pelo Ministério do Turismo antes da elaboração dos PDITS.

4.33.Sobre o assunto, vale consignar a posição do Ministério do Turismo no sentido de que essa avaliação dificilmente será realizada em razão da complexidade, do elevado custo de elaboração, da dimensão da região, da ausência de consultoria especializada e do tempo demandado para sua execução.

4.34.Considerando a importância ambiental dessa modalidade de avaliação e as limitações declaradas pelo MTur, entende-se oportuno examinar a questão sob o ponto de vista científico e econômico, de forma que a decisão de se realizar ou não avaliação ambiental estratégica para a região Nordeste considere a relação custo-benefício do estudo, inclusive quanto ao seu custo de oportunidade.

4.35.Deve-se considerar, ainda, a necessidade de participação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) no exame da questão, em razão das atribuições dessa pasta e da evidente expertise do seu corpo técnico na área ambiental.

4.36. De qualquer forma, a decisão de não se elaborar a referida avaliação deve receber anuência do BID, em razão de tratar-se de exigência contratual - o regulamento operacional do programa é um anexo ao contrato de empréstimo.

4.37. Uma alternativa que pode ser considerada para minimizar o custo e o prazo de execução é a de se realizar a avaliação ambiental estratégica de forma segmentada. Assim, ao invés de se promover um estudo para toda a região Nordeste, seriam desenvolvidos diversas avaliações contemplando cada um dos estados integrantes do Prodetur/NE II, se houver viabilidade técnica para essa segmentação.

4.38. Nesse contexto, revela-se oportuno a realização de estudo técnico-científico pelo Ministério do Turismo, Banco do Nordeste e Ministério do Meio Ambiente, com vistas a avaliar a relação custo-benefício - inclusive custo de oportunidade - de se elaborar avaliação ambiental estratégica para a região Nordeste, ou, alternativamente, para cada um dos estados beneficiados pelo Prodetur/NE II.

4.39. Esse estudo proporcionará maior segurança e eficácia no planejamento ambiental do programa.

5. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO E ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE TURISMO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

5.1. O regulamento operacional do Prodetur/NE I previa como condição de financiamento que os estados constituíssem uma unidade executora estadual (UEE), com capacidade técnica e organizacional adequada para garantir a normal implantação dos projetos.

5.2. O regulamento do Prodetur/NE II dispõe que os estados precisam desenvolver um projeto de fortalecimento institucional para as UEEs. Somente após o cumprimento dessa condição é que os desembolsos de recursos de subempréstimos poderão ser feitos.

5.3. Da mesma forma, o regulamento operacional da segunda fase do programa prevê a instituição de um conselho em cada pólo de turismo, composto por representantes do poder público e da sociedade civil.

5.4. Observa-se que o desempenho do programa é fortemente afetado pela estrutura dos organismos estatais da União, dos estados e dos municípios, bem como pela atuação dos conselhos de turismo. Dessa forma, revela-se importante avaliar se as estruturas organizacionais dos entes públicos e a atuação dos conselhos são adequadas para a implantação do Programa.

Estruturas organizacionais para implementação do Prodetur/NE II

Ministério do Turismo

5.5. A diretora do Departamento de Programas Regionais de Desenvolvimento do MTur considera adequados os recursos humanos disponíveis e ressalta a possibilidade de se contratar consultorias especializadas para apoiar trabalhos específicos.

5.6.O Ministério do Turismo, ao qual cabe traçar as políticas de turismo e liberar aos estados a contrapartida da União no âmbito do Prodetur/NE II (parágrafo 0), dispõe em sua estrutura, aprovada pelo Decreto nº 4.653, de 27/3/2003, de um Departamento de Programas Regionais de Desenvolvimento, subordinado à Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo. Esse, no qual são tratadas as questões relativas ao Prodetur/NE, conta com onze funções comissionadas, sendo uma de diretor, quatro de gerente de projeto, quatro de subgerente, duas de assistente e duas de assistente técnico.

Banco do Nordeste

5.7.A estrutura organizacional provida pelo Banco do Nordeste é adequada para desempenho das suas atribuições no âmbito do programa.

5.8.Compete ao Banco do Nordeste coordenar, administrar, acompanhar e avaliar o Programa, por intermédio de uma equipe central de gestão. Essa equipe está lotada na Central Operacional de Projetos de Infra-estrutura e de Fortalecimento Institucional do Banco do Nordeste, composta por profissionais com nível de qualificação acordado com o BID e estruturada da seguinte forma: um gerente operacional; dois gerentes executivos; treze consultores internos; três analistas de negócios; e cinco consultores - nas áreas de: licitação e contrato; recuperação e proteção ambiental (dois); recuperação do patrimônio histórico; e fortalecimento institucional e capacitação.

5.9.Essa central recebe o apoio técnico das centrais operacionais existentes nas superintendências do Banco do Nordeste, às quais caberão o acompanhamento físico e financeiro e as inspeções ambientais dos projetos. A Central Operacional está subordinada à Superintendência de Microfinanças e de Projetos Especiais.

5.10.O Banco do Nordeste está ultimando as ações com vistas à contratação de uma firma especializada, selecionada mediante licitação internacional - o Consórcio Logos/Bolcinhas - que apoiará os técnicos do Banco nas análises de PDITS e projetos e realizará as auditorias ambientais periódicas dos projetos, conforme exigência do Contrato 1.392/OC-BR.

Unidades executoras estaduais

5.11.A estrutura organizacional das unidades executoras é suficiente para execução do programa nos estados partícipes.

5.12.No início do Prodetur/NE I, as unidades executoras estaduais não estavam adequadamente estruturadas para atendê-lo, o que contribuiu para o atraso na execução de alguns projetos. Essas estruturas foram ajustadas às necessidades do programa com investimentos em desenvolvimento institucional e lotação de pessoal especializado.

5.13.As entrevistas estruturadas com as equipes técnicas das UEEs da Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe revelaram que essas unidades contam

com recursos humanos e materiais suficientes e adequados ao desempenho das suas atribuições no Prodetur/NE II.

5.14. Destaca-se que essas unidades contam com profissionais com diferentes níveis de formação - mestrado, especialização, graduação - em diversas áreas do conhecimento científico - engenharia, arquitetura, meio ambiente, turismo.

5.15. A boa performance das estruturas das UEEs está relacionada com os investimentos realizados nestes órgãos na primeira fase do Programa.

5.16. O Prodetur/NE I investiu, até abril de 2003, cerca de US\$ 19,6 milhões em desenvolvimento institucional (DI). A origem da referência não foi encontrada. apresenta a distribuição desses recursos entre os submutuários.

Tabela 5 - Investimento em desenvolvimento institucional (1994 - abril/2003)

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Prodetur/Prodetur Gerencial.

5.17. Da mesma forma, o Prodetur/NE II prevê o investimento de recursos no fortalecimento institucional (FI) dos estados e municípios beneficiados pelo Programa.

Atuação dos conselhos de turismo.

5.18. A instituição dos conselhos de turismo dos pólos integrantes do Prodetur/NE II é uma exigência do regulamento operacional da segunda fase do Programa. Esses conselhos tem por competência, entre outras, discutir, recomendar modificações e ratificar o PDITS e os projetos contemplados no plano do respectivo pólo de turismo (parágrafo 0).

5.19. Os conselhos de turismo não são uma novidade no âmbito do Prodetur/NE. Na primeira fase do programa havia conselhos instalados em alguns estados, a exemplo da Bahia, Rio Grande do Norte e Paraíba, com diferentes composições. A atuação desses colegiados era informal. Dessa forma, apesar de não haver vínculo entre os primeiros conselhos e os atuais, parte dos membros dos conselhos anteriores integram os conselhos de turismo dos pólos.

5.20. O regulamento operacional do Prodetur/NE II declara que os conselhos de turismo devem constituir-se em mecanismo estruturado e transparente para a participação da sociedade local residente, atuando como foro balanceado de discussão e consenso sobre as estratégias e prioridade para a consulta, validação e monitoria do programa. Desse forma, infere-se que o exercício do controle social e a apreciação do PDITS são atividades essenciais dos conselhos.

Composição e renovação dos conselhos

5.21. Os regulamentos dos conselhos não reservam à União prerrogativa para escolher seus representantes nos conselhos de turismo. Verifica-se, também, a possibilidade da totalidade dos conselheiros representantes dos municípios, do setor privado e da sociedade civil serem substituídos

simultaneamente, o que representa risco de perda de memória desses segmentos e de captura dos novos conselheiros pelos representantes dos entes estatais.

5.22.No âmbito do Prodetur/NE II, os conselhos passam a dispor de composição e atribuições padronizadas (parágrafos 0/0). A representação no conselho está assim distribuída: poder público municipal 20%; poder público estadual 20%; poder público federal 10%; setor privado 25%; e sociedade civil 25%

5.23.O setor privado é representado por federações, associações e sindicatos empresariais, pelo trade turístico e pelas entidades do sistema “S”. A sociedade civil é representada por organizações não governamentais com atuação nas áreas social ou ambiental, associações comunitárias e entidades de ensino superior com atuação nas áreas de turismo ou meio ambiente.

5.24.Impende notar que os conselhos são integrados por pessoas jurídicas (órgãos e entidades da União e dos estados, municípios, entidades privadas e organizações da sociedade civil), as quais são representadas por seu dirigente ou por pessoa especialmente designada para esse fim.

5.25.Os conselheiros são escolhidos da seguinte forma:

a)órgãos e entidades da União - indicados de comum acordo pelo Banco do Nordeste e pelo governo do estado;

b)órgãos e entidades do estado - indicados pelo governo do estado;

c)municípios - eleição pelos municípios integrantes do pólo, reservado um assento ao município sede do pólo;

d)setor privado - eleição pelas entidades do setor.

e)sociedade civil - eleição pelas entidades do segmento previamente cadastradas.

5.26.Observa-se, portanto, que o Governo Federal não dispõe de prerrogativa para escolher seus representantes nos conselhos, vez que os órgãos e entidades representantes da União são indicados pelo Banco do Nordeste (coordenador do programa) e pelo governo do estado (beneficiário do programa).

5.27.Esse arranjo é esdrúxulo, porque não permite ao poder público federal indicar seus representantes nos colegiados. Justo seria permitir que o Governo Federal escolhesse seus representantes. Essa indicação poderia ser realizada pelas pastas com interesse direto na programa - ministérios do Turismo, do Meio Ambiente, e da Cultura - e pelo Ministério Público Federal, em razão do disposto no art. 129 da Constituição Federal.

5.28.Os regulamentos dos conselhos de turismo estabelecem que os conselheiros têm mandatos coincidentes de dois anos. Dessa forma, há a possibilidade de renovação da totalidade dos conselheiros representantes dos municípios, do setor privado e da sociedade civil ao final de um mandato.

5.29. Essa situação representa risco de perda de memória da atuação do conselho por esses segmentos e de captura dos novos conselheiros pelos entes estatais representados no conselho, em especial do governo do estado, que coordena o conselho e possui membros natos no colegiado.

5.30. Esse risco pode ser mitigado por meio do ajuste dos mandatos dos conselheiros, de forma a evitar a renovação simultânea de todos os conselheiros de um mesmo segmento (União, estado, municípios, setor privado e sociedade civil). Nesse sentido, os regulamentos dos conselhos poderiam prever, por exemplo, a renovação de metade dos representantes de cada segmento em anos alternados, mantendo-se o mandato de dois anos.

Coordenação dos conselhos

5.31. A constituição dos conselhos de turismo segundo os parâmetros definidos nos regulamentos do programa e dos conselhos é bastante recente, o que limita a análise da efetividade de atuação desses colegiados.

5.32. Inicialmente, a coordenação dos conselhos de turismo foi atribuída ao Banco do Nordeste. Nesse sentido, o questionário postal encaminhado aos conselheiros de turismo, entre outras informações, coletou a opinião dos respondentes quanto à coordenação dos conselhos pelo Banco do Nordeste. Dos 192 respondentes, 111 manifestam-se favoravelmente a coordenação dos conselhos pelo Banco do Nordeste (58%) e 81 declaram-se contrários (42%).

5.33. A opinião dos conselheiros quanto à melhor forma de escolha do coordenador do conselho de turismo, investigada por meio de questionário postal, demonstrou a seguinte situação, para os 194 respondentes: eleição do coordenador entre os membros do conselho (60%); rodízio entre os membros do conselho (18%); indicação de um dos membros do conselho pelo Banco do Nordeste ou pela UEE (13%); outras formas (9%); e sorteio entre os membros do conselho (1%).

5.34. Entretanto, as versões definitivas dos regulamentos dos conselhos de turismo - aprovadas após o encerramento da fase de planejamento da auditoria - estabelecem que a coordenação dos conselhos será exercida por representante indicado pelo estado, no primeiro mandato - duração de dois anos - e mediante eleição entre os conselheiros, a partir do segundo mandato.

5.35. Constata-se que a coordenação dos conselhos imprime a dinâmica de atuação desses colegiados, em razão de administrarem a pauta e a convocação das reuniões ordinárias bimestrais e extraordinárias. Análise de conteúdo dos grupos focais realizados com conselheiros de turismo demonstra que os conselhos de turismo, no âmbito do Prodetur/NE II, não se reuniram nos prazos previstos nos seus regulamentos - bimestralmente - e que, em diversas ocasiões, os conselheiros receberam a pauta pouco antes do início das sessões ou na própria sessão, o que limita a atuação desses conselheiros.

5.36. Deve-se considerar, entretanto, que a maioria desses conselhos foram formalmente constituídos a partir de fevereiro de 2003 e seus regulamentos aprovados no segundo semestre de

2003. Ilustram essa situação os pólos da Costa do Descobrimento, Costa dos Coqueirais, e Salvador e Entorno.

Tabela 6 - Instalação dos conselhos, aprovação dos regulamentos e PDITS

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Banco do Nordeste.

5.37. Apesar da aprovação dos PDITS pelos conselhos ser condição de elegibilidade dos estados para obtenção do subempréstimo, verifica-se que os conselhos dos pólos Costa do Marlim/ES, São Luís/MA e Costa do Delta/PI não foram instalados até setembro de 2003.

5.38. Constatou-se, entretanto, que alguns conselhos começaram a atuar antes da sua instalação formal, a exemplo da Costa das Dunas/RN, Salvador e Entorno/BA, e Costa do Descobrimento/BA.

5.39. Nos conselhos dos pólos Costa das Dunas/RN e Salvador e Entorno/BA verificou-se a existência de boas práticas, que podem ser disseminadas para demais conselhos: (i) discussão de assuntos de interesse turístico para o pólo, não limitando as discussões às questões relativas ao Prodetur/NE (Costa das Dunas/RN); (ii) permissão para que os interessados presentes, não integrantes do colegiado, manifestem suas opiniões, sem, entretanto, conceder-lhes direito a voto (Costa das Dunas/RN); (iii) participação ativa dos prefeitos dos municípios integrantes dos pólos, o que agiliza o processo decisório do conselho (Salvador e Entorno/BA).

Falta de integração do Prodetur/NE com outras iniciativas governamentais

5.40. Não há integração do Prodetur/NE com outras iniciativas governamentais com potencial para complementar e reforçar a atuação do programa.

5.41. Um aspecto a ser considerado no gerenciamento do Prodetur/NE é a possibilidade de integração do programa com outras iniciativas governamentais com potencial para melhorar o seu desempenho, especialmente em áreas complementares ao desenvolvimento turístico e que não são objeto de financiamento pelo Prodetur/NE.

5.42. Constatou-se que, apesar de alguns programas públicos apresentarem elevada oportunidade de melhoria para o Prodetur/NE e menor custo para os estados e municípios, não há casos de interação das iniciativas estatais, a exemplo dos planos nacionais de Qualificação do Trabalhador (Planfor) e de Segurança Pública; dos programas Morar Melhor, Saneamento Básico, Combate ao Abuso e à Exploração de Crianças e Adolescentes, e Brasil Jovem; e da ação Estrutura de Núcleos Produtivos do Seguimento Artesanal.

5.43. Apenas para exemplificar, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), por exemplo, poderia prover a qualificação de trabalhadores do setor turismo - recepcionistas, mensageiros, garçons, taxista, guias de turismo, vendedores ambulantes, artesãos.

5.44.Nesse sentido, cabe ao Banco do Nordeste e às unidades executoras estaduais promover a integração do Prodetur/NE II com outros programas e ações do Governo Federal com potencial a reforçar o desempenho do programa.

6.ADEQUAÇÃO DOS CUSTOS FINANCEIROS SUPOSTOS PELOS MUTUÁRIOS

6.1.Os custos financeiros dos contratos de subempréstimo celebrados entre o Banco do Nordeste e os estados e município partícipes do Prodetur/NE I são similares aos do ajuste entre o BID e o Banco do Nordeste. Da mesma forma, constatou-se que não há qualquer diferenciação nos encargos cobrados de cada submutuário.

6.2.O Contrato de Empréstimo nº 841/OC-BR, relativo ao Prodetur/NE I, assinado em 12 de dezembro de 1994, entre o Banco do Nordeste e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, estabelece que os juros são calculados sobre os saldos devedores diários dos financiamentos a uma taxa anual para cada semestre, a qual é determinada pelo custo dos empréstimos tomados pelo BID no semestre anterior(23), acrescida de uma margem. Os juros são pagos semestralmente, em junho e dezembro de cada ano, a partir de 12 de junho de 1995. Ou seja, o BID concedeu uma carência durante os primeiros seis meses do Contrato. Os contratos de subempréstimo são onerados pela mesma taxa de juros aplicável ao contrato entre o BID e o Banco do Nordeste.

(23) A taxa média de juros do período compreendido entre o 1º semestre de 1995 e o 1º semestre de 2003 foi de 6,35% a.a. A taxa de juros para o 1º semestre de 2003 foi de 5,51% a.a. (fonte: Banco do Nordeste).

6.3.Além dos juros, o Banco do Nordeste está obrigado a arcar com uma comissão de crédito (de compromisso) de 0,75% ao ano sobre o saldo não desembolsado do financiamento, vigorando sessenta dias após a data do Contrato. Os juros e a comissão de crédito são calculados com base no número exato de dias do semestre correspondente. A amortização do empréstimo é feita em quotas semestrais nas mesmas datas dos pagamentos dos juros, durante o período de 25 anos - a última no dia 12 de dezembro de 2019.

6.4.Os submutuários arcam, também, com a comissão de crédito previamente paga pelo Banco do Nordeste ao BID, no período compreendido entre a data de 10/12/1995 (60 dias após a assinatura do Contrato nº 841/OC-BR) e o dia 12 de junho ou 12 de dezembro do ano de assinatura de cada contrato de subempréstimo. A comissão relativa ao período restante (até ou após a data efetiva da assinatura de cada subempréstimo) também é cobrada dos submutuários. Essa comissão representa 0,75% ao ano sobre o saldo não desembolsado do crédito aberto em moeda estrangeira.

6.5.Em adição, o Banco do Nordeste cobra um taxa de até 0,75% ao ano, a partir da assinatura dos subempréstimos, contada dia a dia sobre o saldo não desembolsado do crédito aberto, e exigida no dia 10 de cada mês. Como os contratos de subempréstimo apresentam a cobrança daquela taxa, constata-se que os recursos, após sua captação pelos estados, ficaram ociosos durante determinado período.

6.6.Representa também custo financeiro a cobrança de até 1% do valor do crédito total contratado (US\$ 400 milhões no Prodetur/NE I e US\$ 240 milhões no Prodetur/NE II), de forma a atender às despesas de inspeção e supervisão geral do BID, independentemente de solicitação dos submutuários.

6.7.Em valores agregados, os componentes juros (US\$ 106 milhões), comissão de crédito (US\$ 8,8 milhões) e inspeção e supervisão do BID (US\$ 4,3 milhões) representaram 16% do investimento total do Prodetur/NE I.

6.8.Para a segunda fase do programa, iniciada em 27 de setembro de 2002, com a assinatura do Contrato nº 1392/OC-BR, verifica-se que o Banco do Nordeste está sujeito aos mesmos encargos.

6.9.Os contratos de subempréstimo são onerados também por uma comissão de repasse, de 2,5% ao ano, calculada sobre o saldo devedor da operação(24). Essa comissão representa a remuneração do Banco do Nordeste pelas atividades de coordenação, administração, acompanhamento e avaliação do programa - o chamado spread.

(24) Nos casos da construção e ampliação de aeroportos foi cobrada comissão de repasse de 1% a.a., calculada sobre o saldo devedor do empréstimo.

6.10.Por derradeiro, os submutuários arcam com uma comissão de carteira de câmbio, correspondente a 0,5% sobre o valor das cartas de crédito emitidas ou cobranças pagas. Essa comissão visa cobrir os custos do Banco do Nordeste pela emissão e administração de cartas de crédito em moeda estrangeira em caso de fornecimento de bens e serviços aos partícipes do programa por fornecedores internacionais, o que, segundo o Banco do Nordeste, não chegou a ocorrer durante o Prodetur/NE I.

6.11.Em caso de inadimplemento, os submutuários arcam com o maior de um dos seguintes encargos: (a) comissão de permanência, conforme faculta a Resolução nº 1.129, de 15/5/1986, do Conselho Monetário Nacional, definida com base na taxa de mercado, sob o regime de capitalização por dia útil, calculada e debitada no último dia de cada mês, na data de qualquer movimentação financeira ou na data de liquidação da dívida; ou (b) os encargos originalmente pactuados, acrescidos de juros de mora de 1% ao mês.

6.12. Como garantia do pagamento dos empréstimos (principal e encargos), os submutuários estão obrigados a ceder e transferir ao Banco do Nordeste os seus créditos provenientes das quotas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) ou dos Municípios (FPM), em conformidade com as condições do acordo operacional celebrado entre aquele Banco do Nordeste e o Banco do Brasil, em 9/10/1995. Sendo assim, pode-se concluir que o risco do Banco do Nordeste é irrisório, haja vista também o aval concedido pelo Governo Federal para garantir a captação dos correspondentes recursos junto ao BID.

Oportunidades de redução dos custos financeiros no Prodetur/NE II

6.13. Verificaram-se oportunidades para redução dos custos financeiros no Prodetur/NE II em relação à taxa de juros incidente sobre a operação de crédito e às comissões de compromisso e de resgate.

Substituição da taxa de juros pela Libor

6.14. O Banco do Nordeste e os estados partícipes do programa acolheram proposta do BID para substituir a taxa de juros originalmente contratada pela “Libor 3 meses” que, no cenário atual, representa redução dos encargos financeiros para os submutuários.

6.15. Em junho de 2003, o BID adotou nova modalidade de empréstimo remunerada pela taxa de juros “Libor 3 meses” (25), acrescida de spread de 0,5% a.a. e de custo de mitigação de risco de 0,5% a.a. Essa opção foi estendida aos mutuários de contratos que não tiveram seu primeiro desembolso efetuado (caso do Prodetur/NE II).

(25) Taxa de juros trimestral para empréstimos ou financiamentos no mercado interbancário de Londres - a taxa média da “libor de 3 meses” no período compreendido entre o janeiro/1995 e o junho/2003 foi de 4,83% a.a. e a taxa de juros para o junho/2003 foi de 1,12% a.a. (Fonte: Bacen).

6.16. Conforme estudos do BID, os empréstimos remunerados pela Libor tendem a ser menos onerosos no longo prazo do que os empréstimos contratados com a taxa de juros originalmente estabelecida no contrato de empréstimo do Prodetur/NE II. Acrescentou, ainda, que os empréstimos em Libor são mais voláteis e podem comprometer a capacidade de pagamento dos tomadores quando ocorrem picos como os de 1980, quando a Libor superou a taxa de 20% ao ano.

6.17. Para mitigar o risco de eventual elevação da Libor, o custo com juros do financiamento inclui a cobrança de um seguro 0,5% a.a., que garante uma taxa limite de juros. Assim, o pagamento de juros estará limitado a uma determinada taxa(26), mesmo que a Libor supere esse percentual.

(26) A taxa limite de juros está sendo negociada com o BID. Projeções do BID indicam que a taxa limite deve ficar entre 6% a.a. e 7% a.a..

6.18. Considerando que a totalidade dos submutuários manifestaram preferência pela adoção da taxa de juros “Libor de 3 meses”, o Banco do Nordeste posicionou-se favoravelmente a adoção dessa taxa de juros, em 21/8/2003, e adotou as providências necessária à obtenção da anuência da União - fiadora do empréstimo.

6.19. A proposta de substituição na taxa de juros foi aprovada pelo Grupo Técnico da COFIEIX-GTEC, em 3/9/2003, e encontra-se em análise no Ministério da Fazenda.

Renegociação da comissão de crédito

6.20. O contrato de empréstimo internacional estabelece a cobrança de comissão de crédito pelo BID em período destinado à implementação das condições de elegibilidade pelo Banco do Nordeste e pelos submutuários, o que eleva o ônus financeiro do programa.

6.21. Critica-se, ainda, a forma de cobrança da comissão de crédito pelo BID. Questiona-se o momento a partir do qual deve ter início a cobrança da comissão de crédito(27). Como se sabe, o Banco cobra a comissão após 60 dias da assinatura do contrato sobre o saldo devedor não desembolsado. Uma vez que o Banco do Nordeste repassa esse custo aos submutuários, não seria ilógico se presumir que os submutuários são impelidos a captar os recursos no menor prazo possível. Nesse sentido, determinados projetos podem ser mal escolhidos e executados, o que pode comprometer a eficácia e a efetividade do programa.

(27) O BID, mesmo após o período de carência de 60 dias, dispensou, em alguns momentos, a cobrança da comissão de compromisso - benefício chamado de waiver.

6.22. No que tange, ainda, à comissão de crédito, desejável seria que o contrato com o BID somente fosse assinado após os estados cumprirem todas as exigências prévias estabelecidas no regulamento operacional do programa. A comissão de crédito seria cobrada apenas se houvesse um atraso na utilização dos recursos, ou seja, na execução dos projetos.

6.23. A Comissão de Financiamentos Externos - Cofiex, órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, poderia agir nesse sentido. A Cofiex, de acordo com o artigo 2º do Decreto 3.502, de 12 de junho de 2000, tem por finalidade:

I) identificar, examinar e avaliar pleitos de apoio externo de natureza financeira (reembolsável ou não reembolsável), com vistas à preparação de projetos ou programas de entidades públicas; e

II) examinar e avaliar pleitos relativos a alterações de aspectos técnicos de projetos ou programas em execução, com apoio externo de natureza financeira, nos casos em que requeiram modificações nos respectivos instrumentos contratuais, especialmente prorrogações de prazo de desembolso, cancelamentos de saldos, expansões de metas e reformulações dos projetos ou programas (grifo nosso).

6.24.Há, portanto, espaço para que os agentes nacionais envolvidos no processo de contratação de empréstimos externos junto ao BID fossem estimulados a tentar modificar a forma de aplicação da comissão de crédito aplicada no Prodetur/NE II, no futuro Prodetur/Sul e em outros programas financiados por organismo multilateral de crédito.

6.25.Emergencialmente, pode-se buscar a remissão da comissão de crédito do Prodetur/NE II enquanto não implementadas as condições de elegibilidade pela União e pelos estados. Deve-se ressaltar que essa remissão foi concedida pelo BID em relação à primeira parcela da comissão de crédito prevista no contrato de empréstimo do Prodetur/NE II (jan./2003 - jun./2003).

Revisão da comissão de repasse

6.26.O Banco do Nordeste reduziu a comissão de repasse das operações de subempréstimo do Prodetur/NE II de 2,5% a.a. para 2,0% a.a.

6.27.Os estados da Bahia, Pernambuco, Sergipe, Rio Grande do Norte e Piauí empreenderam negociação com o Banco do Nordeste visando a reduzir a comissão de repasse cobrada pela instituição financeira na segunda fase do Programa. Os submutuários alegam que os custos financeiros do Prodetur/NE II são elevados.

6.28.O volume de recursos pagos ao Banco do Nordeste à título de comissão de repasse, desde dezembro de 1995, superou U\$ 15 milhões. Numa projeção para os próximos 17 anos, eles ainda teriam de arcar com mais de U\$ 34 milhões. Considerando que os custos operacionais e administrativos do programa estão concentrados nos primeiros cinco anos, uma comissão de repasse de 2,5%, segundo os estados, seria excessiva, incompatível com a missão de um banco de desenvolvimento regional.

6.29.Diante dessa nova situação, o Banco do Nordeste procurou responder à demanda dos submutuários, apresentando um estudo acerca dos seus custos relativos à administração do Prodetur/NE II(28). O Banco considera que o Prodetur/NE II tem a seguinte estrutura de custos: negociação do programa; contratação (com o BID e os submutuários, atualização de cadastro, análise de projetos e gestão); acompanhamento da execução (liberação das parcelas dos financiamentos, análise jurídica e financeira dos contratos, e acompanhamento dos projetos); e acompanhamento gerencial (planejamento/gerenciamento, controle financeiro, contabilidade).

(28) BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Prodetur/NE II: - precificação. Mineografado.

6.30. Avaliando as despesas e receitas do programa no período de janeiro de 2003 a julho de 2028, o Banco do Nordeste demonstrou que uma comissão de repasse de 2,5% ao ano (também denominada de taxa del credere) proporciona-lhe um lucro, a valores presentes, de cerca de R\$ 4,77 milhões. O ponto de equilíbrio, ou seja, a igualdade entre despesas e receitas, ainda com base no cálculo dos valores presentes, é atingido com um comissão de repasse de 2,0471% ao ano. A remuneração efetiva do Banco do Nordeste, portanto, seria de 0,4529% ao ano(29).

(29) O estudo de precificação levou em conta os seguintes parâmetros: (a) taxa de desconto de 12% ao ano, conforme preconizada no regulamento operacional do Prodetur/NE II; (b) conversão dos custos pela taxa de câmbio real de cada semestre; (c) aumento real de salário de 4% ao ano a título de produtividade; e (d) prazo de amortização de 20 anos.

6.31. A diretoria do Banco do Nordeste, com anuência de todos os estados partícipes do Prodetur/NE II, reduziu, em 21/8/2003, a comissão de repasse (del credere) a ser cobrada dos submutuários em 0,5 p.p., fixando-a em 2,0% ao ano.

Comparação dos custos financeiros do Prodetur/NE e do Prodetur/Sul

6.32. O componente que diferencia os custos financeiros do Prodetur/NE e do Prodetur/Sul é a comissão de repasse. Como visto no parágrafo anterior, o Banco do Nordeste cobra comissão de repasse de 2,0% a.a. No Prodetur/Sul há previsão de que o Banco do Brasil cobre comissão de repasse entre 1% a.a. e 1,5% a.a. No entanto, os serviços prestados pelo Banco do Nordeste no Prodetur/NE são mais abrangentes que os serviços que serão prestados pelo BB no futuro Prodetur/Sul, o que justifica a cobrança de maior comissão de repasse pelo Banco do Nordeste.

6.33. Para se estabelecer a comparação dos custos financeiro entre dois programas é necessário que os programas comparados tenham uma adequada similitude. Dessa forma, encontrou-se dificuldade para identificar um programa de financiamento que se adequasse à comparação, em especial quanto às suas principais características: financiamento externo do BID; aval e contrapartida da União; captação de recursos externos por uma instituição bancária federal; repasse dos recursos mediante contrato de subempréstimo aos estados; contrapartida financeira dos submutuários; e possibilidade de retenção dos recursos do FPE, em caso de inadimplemento.

6.34. O Prodetur/Sul foi o único programa a apresentar as principais características acima descritas. Encontrando-se ainda na fase de preparação, esse programa também é voltado para o desenvolvimento do turismo. As partes envolvidas no processo - o BID, o Ministério do Turismo, o

Banco do Brasil e os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul - ainda procuram encontrar o melhor caminho para agilizar a execução do programa.

6.35. Destaque-se que, no Prodetur/Sul, os custos financeiros a que o Banco do Brasil estará sujeito serão, presumivelmente, os mesmos que constam dos Contratos nº 841/OC-BR, de 1994, e nº 1392/OC-BR, de 2002, entre o BID e o Banco do Nordeste, com a possibilidade de que o ajuste seja onerado pela Libor.

6.36. Prevê-se, contudo, que a comissão de repasse (também chamada de taxa de administração ou del credere) a ser cobrada pelo Banco do Brasil dos respectivos submutuários será inferior àquela cobrada no Prodetur/NE II.

6.37. No Prodetur/Sul, o Banco do Brasil desempenhará as seguintes atividades: (a) obter recursos do empréstimo no BID; (b) solicitar autorização para contratação dos subempréstimos a STN; (c) fazer a análise do crédito e da contratação das operações de subempréstimo; (d) aprovar o cronograma de desembolso; (e) efetuar os desembolsos aos executores; (f) apoiar tecnicamente o Comitê Gestor no tratamento das questões de sua competência; (g) desenvolver, operar e manter atualizado o sistema de gerenciamento global do programa; (h) consolidar a prestação de contas, o demonstrativo de gastos/pagamentos e de desembolsos; (i) efetuar supervisão amostral dos financiamentos; (j) consolidar os relatórios de monitoria financeira do empréstimo; e (l) propor, se for o caso, a revisão do regulamento operacional do Programa.

6.38. Observa-se, portanto, que as atividades a serem desempenhadas pelo Banco do Brasil estarão concentradas nas atividades relativas à administração financeira do Prodetur/Sul. O Banco não será responsável pela operacionalização do Programa, isto é, não terá de coordenar as atividades dos órgãos executores, como ocorre com o Banco do Nordeste no Prodetur/NE. O BB não terá também de revisar os projetos a serem executados pelos submutuários ou assegurar-lhes uma supervisão ambiental.

6.39. Nesse sentido, fica evidenciado que o BB terá uma remuneração inferior a que tem direito o Banco do Nordeste. Levantamento junto aos responsáveis pelo programa no Banco do Brasil indicam que a comissão de repasse ficará em torno de 1 a 1,5% ao ano, incidente sobre os valores liberados aos submutuários. Mesmo assim, não é possível afirmar com precisão se os custos dos contratos assinados entre os estados do Nordeste e o Banco do Nordeste são adequados. Considerando que os serviços prestados pelo Banco do Nordeste no Prodetur/NE são bem mais abrangentes que os serviços a cargo do BB no futuro Prodetur/Sul, faz sentido o Banco do Nordeste ser remunerado a uma taxa superior.

7. INDICADORES DE DESEMPENHO E MONITORAMENTO

7.1. Foi realizado um workshop com gestores do Prodetur/NE para identificar os principais produtos gerados pelo programa e, com base nesses produtos, definir indicadores que poderão ser

utilizados pelo Tribunal para o monitoramento sistemático do desempenho do Prodetur/NE II por se referirem a produtos-chave do programa:

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

7.2.Os indicadores propostos devem ser apurados para a região Nordeste e desagregados por estado e por pólo de turismo, com periodicidade anual.

7.3.Considerando que as medidas sugeridas nesta auditoria podem demandar implementação progressiva, é oportuno determinar ao Banco do Nordeste que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo os indicadores de desempenho mencionados no parágrafo Erro! A origem da referência não foi encontrada., contemplando prazo para implementação desses indicadores, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas.

7.4.Recomenda-se, ainda, que o Banco do Nordeste e o Ministério do Turismo estabeleçam um grupo de contato de auditoria para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas e a evolução dos indicadores de desempenho.

7.5.O roteiro de monitoramento de auditorias de natureza operacional do Tribunal, aprovado pela Portaria Segecex nº 12, de 15 de março de 2003, sugere que o monitoramento da implementação das recomendações desta Casa ocorra após 6, 12 e 24 meses da publicação da deliberação do Plenário. No caso do Prodetur/NE, sugere-se que o monitoramento ocorra após 12, 24 e 36 meses da publicação do Acórdão desta Corte de Contas, em razão de tratar-se de programa de longa duração e dos contratos de subempréstimo do Prodetur/NE II ainda não terem sido firmados.

8.COMENTÁRIOS DO GESTOR

8.1.O relatório preliminar de auditoria foi encaminhado ao Banco do Nordeste, gestor do Prodetur/NE, a fim de colher suas opiniões, conforme estabelecido no item 6.5 do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal.

8.2.Em resposta, o gestor informou sobre providências que já estão sendo adotadas com o objetivo de implementar recomendações sugeridas neste relatório. Apresentou, ainda, objeções que, por serem consideradas pertinentes, foram incorporadas ao relatório.

8.3.Além disso, o gestor discorda da alteração imediata da forma de escolha dos representantes do Governo Federal nos conselhos de turismo (item “I.e.1” do parágrafo 10.1 do relatório), opinando que a modificação seja realizada por ocasião da avaliação de meio-termo (27 meses após a contratação do empréstimo), que ocorrerá em novembro de 2004. Considera-se pertinente essa sugestão, desde que o prazo dessa avaliação não seja prorrogado. De outro modo, a mudança não seria tempestiva, em razão da renovação dos conselhos no primeiro semestre de 2005.

Sendo assim, entende-se necessário incluir na recomendação que a alteração seja efetuada a tempo de vigor para o segundo mandato dos conselhos de turismo.

9.CONCLUSÃO

9.1.Relativamente à geração de ocupação produtiva - emprego com carteira de trabalho, emprego sem carteira de trabalho e trabalhadores por conta-própria, observa-se que o setor turismo na região Nordeste, a partir da década de 90, apresentou melhor desempenho que as demais atividades econômicas da região e que o setor turismo no Brasil não-Nordeste. Os dados existentes, entretanto, não permitem afirmar que

esse fenômeno seja resultado direto dos investimentos realizados na primeira fase do Prodetur/NE.

9.2.Evidencia-se, também, uma modesta redução do diferencial dos salários e rendimentos dos trabalhadores com carteira em relação aos empregados em outras atividades econômicas. Da mesma forma, os dados disponíveis indicam um comportamento favorável do turismo nordestino na geração de empregos com carteira de trabalho e ocupações por conta-própria para as mulheres. Novamente, não se pode atribuir esses resultados ao Prodetur/NE I.

9.3.De forma geral, observa-se que o Prodetur/NE I proporcionou melhoria na infraestrutura básica a serviço da população residente - saneamento, recuperação e proteção ambiental, construção e recuperação de rodovias, construção e ampliação de aeroportos -, bem como realizou investimentos na recuperação do patrimônio histórico, com conseqüente ampliação da oferta de turismo cultural na região.

9.4.Excepcionalmente, alguns projetos financiados pelo programa apresentaram alto custo de oportunidade, ociosidade ou falta de manutenção.

9.5.Do ponto de vista ambiental, identificou-se que os investimentos do Prodetur/NE I foram benéficos para a região, em razão de terem financiado projetos com impacto positivo para o meio ambiente - obras de recuperação e proteção ambiental, abastecimento de água, sistemas de esgotamento sanitário, despoluição de rio.

9.6.Verifica-se, ainda, que o passivo ambiental contemporâneo ao programa não pode ser atribuído exclusivamente ao Prodetur/NE I. Nesse sentido, os PDITS dos pólos de turismo e a opinião dos conselheiros convergem no sentido de que o passivo ambiental relevante da região foi provocado pela dinâmica socioeconômica local.

9.7.Os PDITS contemplam ações com vistas a corrigir e compensar os impactos ambientais dos pólos de turismo, provocados ou não pelo Prodetur/NE I, bem como prevêm a adoção de medidas para mitigar a ocorrência de novos passivos ambientais.

9.8.Constata-se, entretanto, que, apesar da exigência contratual, o Ministério do Turismo não demonstra disposição para realizar avaliação ambiental estratégica para a região, em razão da

complexidade, do elevado custo financeiro, da grande dimensão da região, da ausência de consultoria especializada no assunto e do longo tempo demandado para sua realização.

9.9. Considerando a importância ambiental dessa modalidade de avaliação e as limitações declaradas pelo MTur, entende-se oportuno examinar a questão sob o ponto de vista científico e econômico, de forma que a decisão de se realizar ou não avaliação ambiental estratégica para a região Nordeste considere a relação custo-benefício do estudo, inclusive quanto ao seu custo de oportunidade.

9.10. O arranjo organizacional do Banco do Nordeste, do Ministério do Turismo e das unidades executoras estaduais é adequado para a execução da segunda fase do programa.

9.11. Os conselhos de turismo dos pólos integrantes do Prodetur/NE II representam importante oportunidade de controle social do programa. Há, contudo, preocupações quanto à impossibilidade da União indicar seus membros nos conselhos, bem como da possibilidade de renovação simultânea dos conselheiros representantes dos municípios, do setor privado e da sociedade civil, o que representa risco para o controle social do programa.

9.12. O Prodetur/NE II apresenta oportunidade de integração com outras iniciativas do Governo Federal com potencial para reforçar seu desempenho.

9.13. Finalmente, verifica-se a possibilidade de se reduzir os custos financeiros suportados pelos submutuários - taxa de juros, comissão de repasse e comissão de crédito. Negociações envolvendo os estados, o Banco do Nordeste e o BID resultaram na redução dos custos dos juros e da comissão de repasse. Há, ainda, possibilidade de negociação com o BID visando a minimizar os custos com a comissão de crédito.

9.14. Nesse contexto, vislumbra-se a oportunidade desta Casa recomendar a adoção de medidas de aperfeiçoamento da gestão do Prodetur/NE II. Entre essas medidas destacam-se as seguintes:

a) desenvolver instrumento eficaz para aferir os resultados socioeconômicos do Prodetur/NE II, a exemplo das contas satélites do turismo (CST) para a região Nordeste;

b) instituir indicadores de desempenho destinados ao acompanhamento e avaliação do programa;

c) introduzir melhorias na análise da viabilidade socioeconômica dos projetos financiados pelo Prodetur/NE II;

d) promover alterações nos regulamentos dos conselhos de turismo visando garantir ao Governo Federal a indicação dos seus representantes e evitar a renovação simultânea de todos os conselheiros de um mesmo segmento;

e) adotar providências para integrar as ações do Prodetur/NE II com outros programas e ações do Governo Federal com potencial de reforçar seu desempenho

f)realizar estudo técnico-científico para examinar a relação custo-benefício de se elaborar avaliação ambiental estratégica para a região Nordeste, ou, alternativamente, para cada um dos estados beneficiados;

g)negociar com o BID a remissão da comissão de crédito do Prodetur/NE II enquanto não implementadas as condições de elegibilidade pelos estados.

9.15.Oportuno, ainda, recomendar à Cofix que avalie a possibilidade de condicionar o deferimento de operações externas de crédito ao cumprimento das condições de elegibilidade pelo mutuário e submutuários, de forma a minimizar os encargos com comissão de crédito.

9.16.Espera-se que a implementação dessas medidas contribua para a obtenção de impactos quantitativos e qualitativos pelo programa, tais como:

a)aperfeiçoar o planejamento das ações do programa, por meio da aferição dos seus resultados socioeconômicos e da instituição de indicadores de desempenho;

b)ampliar os benefícios do programa para a população local e para o turismo, mediante melhoria na análise da viabilidade socioeconômica dos projetos;

c)ampliar a transparência, agilidade e qualidade na atuação dos conselhos de turismo, de modo a reforçar o controle social do Prodetur/NE II, como resultado do aperfeiçoamento da forma de indicação dos representantes do Governo Federal, da renovação simultânea dos conselheiros e da integração do programa com outras iniciativas governamentais;

d)ampliar a eficácia no planejamento ambiental do programa, por meio da identificação da relação custo-benefício de se elaborar AAE;

e)reduzir o custo financeiro suportado pelos submutuários, em decorrência da remissão da comissão de crédito;

f)contribuir para a redução do custo financeiro do país com o pagamento de comissão de crédito, devido a alteração nos critérios de deferimento de operações de crédito externo.

10.PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10.1.Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler, propondo:

I.recomendar ao Banco do Nordeste do Brasil S/A que:

a)desenvolva instrumento eficaz para aferir os resultados socioeconômicos do Prodetur/NE II, a exemplo das contas satélites do turismo (CST) para a região Nordeste;

b)institua os seguintes indicadores de desempenho, destinados ao acompanhamento e avaliação do Prodetur/NE II:

b.1)índice de investimento em fortalecimento institucional (FI) = volume de recursos financeiros aplicados em FI / total de recursos financeiros previstos pelo Prodetur/NE II para o componente;

b.2) índice de geração de empregos = número de empregos diretos gerados no setor de turismo / número de empregos previstos pelo Prodetur/NE II no setor de turismo;

b.3) índice de investimento privado no turismo = investimento privado acumulado em turismo / investimento privado previsto pelo Prodetur/NE II em turismo;

b.4) índice de participação do turismo no PIB = participação do turismo no PIB / participação do turismo no PIB prevista pelo Prodetur/NE II;

b.5) índice de ocupação relativa dos meios de hospedagem = taxa de ocupação dos meios de hospedagem em municípios integrantes do Prodetur/NE II / taxa de ocupação dos meios de hospedagem em municípios não integrantes do Prodetur/NE II;

b.6) remuneração média da mão-de-obra direta empregada na atividade de turismo = renda dos empregados do setor turismo / número total de empregados do setor turismo;

b.7) índice de qualidade do emprego = número de empregos formais gerados no setor de turismo / Número total de ocupações geradas no setor de turismo.

c) adote providências para aperfeiçoar a análise da viabilidade socioeconômica dos projetos, em especial daqueles cuja operação dependa de intervenção futura de outros entes - públicos, privados ou não governamentais;

d) estabeleça, nos contratos de subempréstimo, o compromisso de o submutuário garantir a operação e manutenção dos objetos do financiamento;

e) promova alterações nos regulamentos dos conselhos de turismo, com vigência a partir do segundo mandatos desses colegiados, para:

e.1) que os representantes do Governo Federal nesses conselhos sejam indicados pelas pastas com interesse direto no programa, a exemplo dos ministérios do Turismo, do Meio Ambiente e da Cultura, e pelo Ministério Público Federal;

e.2) diferenciar a vigência dos mandatos dos conselheiros de um mesmo segmento (União, estado, municípios, setor privado e sociedade civil), para evitar a possibilidade de renovação simultânea de todos os conselheiros de um mesmo segmento, estabelecendo, por exemplo, a renovação de metade dos representantes de um segmento em anos alternados.

f) negocie com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a remissão da comissão de crédito do contrato de empréstimo 1392/OC-BR enquanto não implementadas as condições de elegibilidade pelos estados partícipes do Prodetur/NE II;

g) dissemine as seguintes boas práticas identificadas nos conselhos de turismo da Costa das Dunas/RN e de Salvador e Entorno/BA aos demais conselhos:

g.1) discutir, nas reuniões dos conselhos, os assuntos de interesse turístico para o pólo, não limitando as discussões às questões relativas ao Prodetur/NE;

g.2) permitir que os interessados presentes às reuniões dos conselhos, não integrantes do colegiado, manifestem suas opiniões, sem, entretanto, conceder-lhes direito a voto;

g.3) estimular a participação ativa dos prefeitos dos municípios integrantes dos pólos, para agilizar o processo decisório dos conselhos.

h) encaminhe cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, e deste relatório de auditoria, aos conselheiros dos pólos de turismo integrantes do Prodetur/NE II;

II. recomendar ao Banco do Nordeste do Brasil S/A e às unidades executoras estaduais do Prodetur/NE II que adotem providências para integrar as ações do Prodetur/NE II com outros programas e ações do Governo Federal com potencial a reforçar o desempenho do programa, a exemplo dos planos nacionais de Qualificação do Trabalhador (Planfor) e de Segurança Pública; dos programas Morar Melhor, Saneamento Básico, Combate ao Abuso e à Exploração de Crianças e Adolescentes, e Brasil Jovem; e da ação Estrutura de Núcleos Produtivos do Seguimento Artesanal;

III. recomendar ao Ministério de Turismo que realize, em articulação com o Banco do Nordeste do Brasil e o Ministério do Meio ambiente, estudo técnico-científico para examinar a relação custo-benefício - inclusive custo de oportunidade - de se elaborar avaliação ambiental estratégica para a região Nordeste, ou, alternativamente, para cada um dos estados beneficiados pelo Prodetur/NE II, em razão do disposto na cláusula 4.07 do Anexo A ao contrato de empréstimo BID nº 1392/OC-BR;

IV. recomendar à Comissão de Financiamentos Externos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Cofix/MPOG) que avalie a viabilidade de condicionar a recomendação de contratação de operação externa de crédito, ao implemento das condições de elegibilidade previstas no contrato e no respectivo termo de referência pelo mutuário e submutuários, se houver, de forma a evitar o pagamento de comissão de compromisso no período destinado ao implemento dessas condições;

V. determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S/A e ao Ministério do Turismo que:

a) remetam ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo os indicadores de desempenho recomendados no parágrafo 10.1.I.b, contemplando prazo para implementação desses indicadores, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela adoção dessas medidas;

b) estabeleçam um grupo de contato de auditoria, com a participação da Central Operacional de Projetos de Infra-estrutura e de Fortalecimento Institucional, do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste e da Superintendência de Auditoria, do Banco do Nordeste, e da Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas e a evolução dos indicadores de desempenho.

VI. remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, e deste relatório de auditoria, ao presidente do Banco do Nordeste do Brasil S/A; à secretária de Programas de Desenvolvimento do Turismo do Ministério do Turismo; aos presidentes da Comissão de Financiamentos Externos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Cofix/MPOG) e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) do Ministério da Cultura; ao secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente; ao presidente do Senado Federal, com proposta de encaminhamento aos presidentes da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e da Subcomissão de Temporária de Turismo (CAESTURI); ao presidente da Câmara Federal, com proposta de encaminhamento aos presidentes das comissões de Turismo e Desporto (CTD) e de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minoria (CDCMAM); aos coordenadores das Unidades Executoras do Prodetur/NE II nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe; ao secretário Federal de Controle Interno; aos assessores especiais de Controle Interno dos ministérios da Fazenda e do Turismo; ao secretário do Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG); ao presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); ao gerente do Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília (CET/UnB); e aos secretários da 2ª Secretaria de Controle externo e de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob).

VII. autorizar a conversão destes autos em monitoramento e seu encaminhamento à Seprog para verificar a implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, conforme art. 243 do Regimento Interno.”

Os dirigentes da Seprog manifestaram-se de acordo com a proposta da equipe de auditoria (fls. 354/356).

É o relatório.

Voto do Ministro Relator

Cuidam os autos de relatório de auditoria de natureza operacional realizada em conjunto pela SEPROG e pela 2ª Secex, tendo por escopo o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste -PRODETUR/NE, o qual se divide em duas fases, denominadas PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II.

Atualmente, encontra-se em implantação o PRODETUR/NE II. Característica distintiva dessa segunda fase em relação à primeira reside no crescimento do papel do Ministério do Turismo na definição das suas diretrizes, bem como o enfoque na redução de possíveis danos ambientais causados pela implantação dos projetos relativos à primeira fase.

A segunda fase do programa pretende assegurar o desenvolvimento turístico sustentável e responsável das áreas em que se financiem projetos com recursos do empréstimo, com os seguintes objetivos:

a) melhorar a qualidade de vida da população residente nos pólos turísticos situados nos estados participantes do programa, através da realização de investimentos em infra-estrutura de apoio às atividades turísticas;

b) aumentar as receitas provenientes da atividade turística;

c) melhorar a capacidade de gestão dessas receitas por parte dos estados e municípios.

O bem elaborado relatório descreve o programa nos seus principais aspectos, desde a origem dos recursos e as finalidades, até a avaliação dos resultados alcançados e dos possíveis efeitos no desenvolvimento do turismo na região.

Ao examinar a contribuição do PRODETUR para a melhorar os indicadores socioeconômicos da região, a equipe verificou que foram priorizadas ações nas áreas de: aperfeiçoamento da infra-estrutura aeroportuária (construção, ampliação e modernização de aeroportos); saneamento básico; transporte; recuperação do patrimônio artístico, histórico e cultural; desenvolvimento institucional dos órgãos públicos gestores da atividade turística e preservação e proteção ambiental.

Embora reconhecendo a dificuldade de se isolar a contribuição daqueles investimentos no fomento da atividade turística, a equipe concluiu que “parece incontestável se presumir que a melhoria e a ampliação da oferta de infra-estrutura tenha tido reflexos positivos no fluxo de turistas para a região.” Merecem destaque os dados consolidados no Gráfico 1, item 3.39 do relatório transcrito, no qual fica evidente o dinamismo do setor do turismo no Nordeste, o qual cresceu, no período 1992-2001, em média, 5,2% ao ano, contra 4,6% registrado pelo restante do país.

Vê-se, assim, a importância estratégica desse programa, mormente quando se leva em conta que a atividade turística é grande empregadora de mão-de-obra. Vislumbra-se, portanto, o potencial que o crescimento do turismo tem para melhorar as condições de vida naquela região, contribuindo, dessa forma, para a redução das desigualdades regionais, alvo insculpido na Constituição vigente.

De todo relevante e oportuna, portanto, a realização do trabalho ora em exame.

Em relação à metodologia adotada nos trabalhos de auditoria, destaco a realização de painéis para analisar os trabalhos em curso, tanto na fase de planejamento como na fase de análise dos dados obtidos nos levantamentos de campo, com destaque para a composição dos seus integrantes, oriundos de várias entidades que têm interface com o tema.

Também merece registro a prática de dar conhecimento da versão prévia do relatório aos gestores do programa, dando-se-lhes oportunidade de se manifestar sobre os achados e as propostas de

encaminhamento. Em trabalhos dessa natureza, em que se busca precipuamente identificar oportunidades de melhoria, o envolvimento dos gestores em todas as fases da auditoria torna-se elemento facilitador da implementação das recomendações e determinações que vierem a ser feitas. Práticas semelhantes são adotadas em países considerados desenvolvidos, como o Reino Unido e o Canadá.

Destaco, ainda, o fato dos indicadores de desempenho, listados na proposta de encaminhamento feita pela Unidade Técnica e por mim endossada, terem sido definidos de comum acordo com os gestores do programa, o que indubitavelmente contribuirá para a efetiva mensuração/avaliação dos resultados obtidos.

Com esses breves comentários, acompanho as conclusões e a proposta de encaminhamento formuladas pela Seprog, e VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 03 de dezembro de 2003.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Acórdão

Vistos, lidos e relatados estes autos de Relatório de Auditoria, em que se aprecia auditoria de natureza operacional realizada em conjunto pela SEPROG e pela 2ª Secex, tendo por escopo o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste -PRODETUR/NE.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 - recomendar ao Banco do Nordeste do Brasil S/A que:

9.1.1. desenvolva instrumento eficaz para aferir os resultados socioeconômicos do Prodetur/NE II, a exemplo das contas satélites do turismo (CST) para a região Nordeste;

9.1.2. institua os seguintes indicadores de desempenho, destinados ao acompanhamento e avaliação do Prodetur/NE II:

9.1.2.1. índice de investimento em fortalecimento institucional (FI) = volume de recursos financeiros aplicados em FI/total de recursos financeiros previstos pelo Prodetur/NE II para o componente;

9.1.2.2. índice de geração de empregos = número de empregos diretos gerados no setor de turismo/número de empregos previstos pelo Prodetur/NE II no setor de turismo;

9.1.2.3. índice de investimento privado no turismo = investimento privado acumulado em turismo/investimento privado previsto pelo Prodetur/NE II em turismo;

9.1.2.4. índice de participação do turismo no PIB = participação do turismo no PIB / participação do turismo no PIB prevista pelo Prodetur/NE II;

9.1.2.5. índice de ocupação relativa dos meios de hospedagem = taxa de ocupação dos meios de hospedagem em municípios integrantes do Prodetur/NE II / taxa de ocupação dos meios de hospedagem em municípios não integrantes do Prodetur/NE II;

9.1.2.6. remuneração média da mão-de-obra direta empregada na atividade de turismo = renda dos empregados do setor turismo / número total de empregados do setor turismo;

9.1.2.7. índice de qualidade do emprego = número de empregos formais gerados no setor de turismo/número total de ocupações geradas no setor de turismo.

9.1.3. adote providências para aperfeiçoar a análise da viabilidade socioeconômica dos projetos, em especial daqueles cuja operação dependa de intervenção futura de outros entes - públicos, privados ou não governamentais;

9.1.4. estabeleça, nos contratos de subempréstimo, o compromisso de o submutuário garantir a operação e manutenção dos objetos do financiamento;

9.1.5. promova alterações nos regulamentos dos conselhos de turismo, com vigência a partir do segundo mandatos desses colegiados, para:

9.1.5.1. que os representantes do Governo Federal nesses conselhos sejam indicados pelas pastas com interesse direto no programa, a exemplo dos ministérios do Turismo, do Meio Ambiente e da Cultura, e pelo Ministério Público Federal;

9.1.5.2. diferenciar a vigência dos mandatos dos conselheiros de um mesmo segmento (União, estado, municípios, setor privado e sociedade civil), para evitar a possibilidade de renovação simultânea de todos os conselheiros de um mesmo segmento, estabelecendo, por exemplo, a renovação de metade dos representantes de um segmento em anos alternados.

9.1.6. negocie com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a remissão da comissão de crédito do contrato de empréstimo 1392/OC-BR enquanto não implementadas as condições de elegibilidade pelos estados partícipes do Prodetur/NE II;

9.1.7. dissemine as seguintes boas práticas identificadas nos conselhos de turismo da Costa das Dunas/RN e de Salvador e Entorno/BA aos demais conselhos:

9.1.7.1. discutir, nas reuniões dos conselhos, os assuntos de interesse turístico para o pólo, não limitando as discussões às questões relativas ao Prodetur/NE;

9.1.7.2. permitir que os interessados presentes às reuniões dos conselhos, não integrantes do colegiado, manifestem suas opiniões, sem, entretanto, conceder-lhes direito a voto;

9.1.7.3. estimular a participação ativa dos prefeitos dos municípios integrantes dos pólos, para agilizar o processo decisório dos conselhos.

9.1.8. encaminhe cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, e deste relatório de auditoria, aos conselheiros dos pólos de turismo integrantes do Prodetur/NE II;

9.2 - recomendar ao Banco do Nordeste do Brasil S/A e às unidades executoras estaduais do Prodetur/NE II que adotem providências para integrar as ações do Prodetur/NE II com outros programas e ações do Governo Federal com potencial a reforçar o desempenho do programa, a exemplo dos planos nacionais de Qualificação do Trabalhador (Planfor) e de Segurança Pública; dos programas Morar Melhor, Saneamento Básico, Combate ao Abuso e à Exploração de Crianças e Adolescentes, e Brasil Jovem; e da ação Estrutura de Núcleos Produtivos do Seguimento Artesanal;

9.3 - recomendar ao Ministério de Turismo que realize, em articulação com o Banco do Nordeste do Brasil e o Ministério do Meio ambiente, estudo técnico-científico para examinar a relação custo-benefício - inclusive custo de oportunidade - de se elaborar avaliação ambiental estratégica para a região Nordeste, ou, alternativamente, para cada um dos estados beneficiados pelo Prodetur/NE II, em razão do disposto na cláusula 4.07 do Anexo A ao contrato de empréstimo BID nº 1392/OC-BR;

9.4 - recomendar à Comissão de Financiamentos Externos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Cofix/MPOG) que avalie a viabilidade de condicionar a recomendação de contratação de operação externa de crédito, ao implemento das condições de elegibilidade previstas no contrato e no respectivo termo de referência pelo mutuário e submutuários, se houver, de forma a evitar o pagamento de comissão de compromisso no período destinado ao implemento dessas condições;

9.5 - determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S/A e ao Ministério do Turismo que:

9.6 - remetam ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo os indicadores de desempenho recomendados no parágrafo 10.1.I.b, contemplando prazo para implementação desses indicadores, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela adoção dessas medidas;

9.7 - estabeleçam um grupo de contato de auditoria, com a participação da Central Operacional de Projetos de Infra-estrutura e de Fortalecimento Institucional, do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste e da Superintendência de Auditoria, do Banco do Nordeste, e da Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas e a evolução dos indicadores de desempenho.

9.8 - remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, e deste relatório de auditoria, ao presidente do Banco do Nordeste do Brasil S/A; à secretária de Programas de Desenvolvimento do Turismo do Ministério do Turismo; aos presidentes da Comissão de Financiamentos Externos do Ministério do Planejamento, Orçamento e

Gestão (Cofix/MPOG) e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) do Ministério da Cultura; ao secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente; ao presidente do Senado Federal, com proposta de encaminhamento aos presidentes da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e da Subcomissão de Temporária de Turismo (CAESTURI); ao presidente da Câmara Federal, com proposta de encaminhamento aos presidentes das comissões de Turismo e Desporto (CTD) e de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minoria (CDCMAM); aos coordenadores das Unidades Executoras do Prodetur/NE II nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe; ao secretário Federal de Controle Interno; aos assessores especiais de Controle Interno dos ministérios da Fazenda e do Turismo; ao secretário do Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG); ao presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); ao gerente do Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília (CET/UnB); e aos secretários da 2ª Secretaria de Controle externo e de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob).

9.9 - determinar a conversão destes autos em monitoramento e seu encaminhamento à Seprog para verificar a implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, conforme art. 243 do Regimento Interno

Quorum

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

12.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

Publicação

Ata 48/2003 - Plenário

Sessão 03/12/2003

Aprovação 10/12/2003

Dou 24/12/2003 - Página 0