

Análise Entre Planejamento e Execução Orçamentária nas Secretarias Municipais de Turismo Pernambucanas

Analysis Between Planning and Budget Execution in Pernambuco Municipal Tourism Departments

Niédja Sarah Alves Fernandes

Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Resumo

O desenvolvimento da atividade turística requer a aplicação de recursos oriundos de entes públicos e privados, realidade observada em âmbito federal, estadual e municipal. Entretanto, é nos municípios onde se observa a materialização da atividade, já que são os destinos indutores. Nesse sentido, este trabalho teve por objetivo analisar o investimento em turismo feito pelas secretarias dos municípios pernambucanos no período 2015 a 2021. Para consecução do estudo, caracterizado como exploratório-descritivo, fez-se uso da pesquisa documental em bancos de dados de órgãos públicos para coleta dos dados utilizados no estudo, analisados por meio de abordagem quantitativa, com utilização de estatística descritiva. Os resultados evidenciaram que a proporção dos recursos para o turismo se apresentou de modo ínfimo dentro do orçamento total dos municípios, levando a compreensão de que valores bastantes sucintos foram destinados às secretarias por meio da LOA, bem como há o indicativo de que a pauta do turismo, possivelmente, não ocupa um local nas agendas de prioridades das gestões governamentais analisadas, mesmo tendo sido observado crescimento nos valores totais (receitas e despesas) dos orçamentos municipais no período analisado. Ainda, constatou-se um baixo índice de municípios que efetivamente executam a quantia destinada, mesmo alguns integrando o Mapa do Turismo Brasileiro, o que é paradoxal, já que não há evidenciado, de forma clara, recursos destinados ao turismo. Assim sendo, a compreensão que se obtém é que existe nos municípios da análise um déficit, não existindo clareza dos recursos que são destinados ao planejamento, desenvolvimento e promoção de políticas destinadas ao turismo na maioria dos municípios analisados. Por fim, ressalta-se que as organizações que gerem o turismo em nível municipal possuem um relevante papel na coordenação e orientação da atividade turística, e que o desenvolvimento desta depende diretamente de políticas públicas objetivas, orçamentos amplamente discutidos com a comunidade local, planejados, executados e avaliados de forma clara e transparente.

Palavras-chave: Desenvolvimento do turismo; Gestão Pública Municipal de Turismo; Orçamento público municipal; Recursos públicos municipais destinados ao turismo.

Abstract

The development of tourism requires the application of resources from public and private entities, a reality observed at the federal, state, and municipal levels. However, it is in the municipalities where the materialization of the activity is observed since they are the inducing destinations. In this sense, this study aimed to analyze the investment in tourism made by the secretariats of the municipalities of Pernambuco in the period 2015 to 2021. To achieve the study, characterized as exploratory-descriptive, documentary research was used in databases of public agencies to collect the data used in the study, analyzed through a quantitative approach, using descriptive statistics. The results showed that the proportion of resources for tourism was miniscule within the total budget of the municipalities, leading to the

understanding that very succinct amounts were allocated to the secretariats through the LOA, as well as there is the indication that the tourism agenda, possibly, does not occupy a place in the agendas of priorities of the government administrations analyzed, even though growth was observed in the total values (revenues and expenses) of municipal budgets in the period analyzed. Still, there was a low rate of municipalities that effectively execute the amount allocated, even some integrating the Map of Brazilian Tourism, which is paradoxical, since there is no evidence, in a clear way, resources destined to tourism. Thus, the understanding that is obtained is that there is a deficit in the municipalities of the analysis, and there is no clarity of the resources that are destined to the planning, development and promotion of policies aimed at tourism in most of the municipalities analyzed. Finally, it is emphasized that the organizations that manage tourism at the municipal level have an important role in the coordination and orientation of tourism activity, and that its development depends directly on objective public policies, budgets widely discussed with the local community, planned, executed, and evaluated in a clear and transparent way.

Keywords: Tourism development; Municipal Public Management of Tourism; Municipal public budget; Municipal public resources for tourism.

1. Introdução

O turismo é considerado uma atividade multifacetada, complexa, que possui uma inter-relação com as diversas áreas com as quais interage. Esta relação com os diversos ambientes lhe confere uma característica de volatilidade, deixando-o sensível a sofrer interferências de contextos externos. Portanto, a interação entre os agentes envolvidos na atividade turística e o consequente desempenho de suas funções estão intimamente ligados ao desenvolvimento satisfatório da atividade (Freire1 et al., 2020). Logo, em localidades que apresentam alguma potencialidade turística, o impacto econômico associado à geração de empregos, bem como o efeito multiplicador do turismo, são narrativas comuns usadas como justificativa do tão almejado desenvolvimento econômico (Freire1 et al., 2020; Lohmann & Panosso, 2008; Pereira et al., 2019).

Nessa perspectiva, a atividade turística com sua característica de transversalidade, é um dos principais propulsores do desenvolvimento regional, gerando impactos sociais e econômicos (Plzakova, 2022). Entretanto, para que esses benefícios mencionados sejam uma realidade, se faz necessário que o setor público e o setor privado apliquem recursos para a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos visitantes (Zanotto, 2018). Assim, entende-se que a dinâmica do turismo, independente da sua esfera e dimensão, está amplamente influenciada por questões orçamentárias, pois, para que ela se desenvolva, se faz imprescindível investimentos de entes públicos e privados, sendo, portanto, necessária a interação entre estes.

No Brasil, fruto de um longo processo descentralizador e dada a necessidade e importância da participação das demais esferas governamentais, tem-se a Política Nacional de Turismo, disposta na Lei Federal Nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. A referida norma, para além de outras tratativas, dispõe acerca da descentralização de obrigações entre os entes

federativos (federal, estadual e municipal) como, por exemplo: a responsabilidade de apoio técnico, logístico e viabilização de suporte financeiro às atividades do setor, a fim de fortalecer e estruturar os destinos turísticos nacionais (Rocha, 2017).

Nesse contexto, apresenta-se o estado de Pernambuco, localizado no nordeste brasileiro. Seus atributos geográficos, como por exemplo, uma faixa litorânea de 187 km, juntamente com a diversidade cultural, gastronômica e outros, possibilitam o desenvolvimento da atividade turística no estado. Um diagnóstico realizado pelo governo estadual em 2008, identificou que Pernambuco se posiciona como um destino de sol e praia, tendo Recife, Ipojuca e o Arquipélago de Fernando de Noronha, todos conhecidos pelas paisagens litorâneas, como destinos indutores (Empresa de Turismo de Pernambuco [EMPETUR], 2021). Entretanto, para além destes destinos populares, o potencial turístico se estende para o interior do estado, como por exemplo: o acolhimento interiorano de Bezerros; a produção cafeeira e o turismo de aventura em Taquaritinga do Norte; a história submersa pelas águas do Velho Chico em Petrolândia, o enoturismo em Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista, dentre outros.

Visto que é no âmbito municipal que a atividade se desenvolve, se faz necessário o planejamento de ações e políticas públicas voltadas ao turismo, pensadas e executadas pelos gestores municipais e pelas unidades gestoras do destino, viabilizadas por meio da disponibilização de recursos financeiros. E, nesse contexto, essas ações são planejadas e elencadas no orçamento público, que é o instrumento que prevê receitas e estabelece despesas para um determinado intervalo de tempo, tendo também como função materializar as ações de um governo (Calil, 2017; Pires & Motta, 2008).

Desse modo, a partir da compreensão da atividade turística como uma realidade dinâmica e influenciada por questões orçamentárias, como também do papel da gestão pública no manejo destes, o presente estudo se propõe a investigar o seguinte problema de pesquisa: **Como se deu o investimento em turismo pelas secretarias dos municípios pernambucanos no período de 2015 a 2021?** Para responder à problemática, o estudo tem por objetivo geral analisar o investimento em turismo feito pelas secretarias dos municípios pernambucanos no período de 2015 a 2021. As ações necessárias para atingir tal objetivo são: 1 - Identificar os valores planejados e executados pelas secretarias de turismo dos municípios pernambucanos; 2 - Verificar a participação dos municípios pesquisados no mapa do turismo nacional; 3- Averiguar o posicionamento do turismo nas agendas das esferas municipais pesquisadas.

Com base na problemática proposta e sabendo-se que o desenvolvimento da atividade turística demanda recursos oriundos de entes públicos e privados, este trabalho busca ampliar a perspectiva de análise e a discussão teórica nas produções acadêmicas que tratam do investimento em turismo por meio do orçamento público municipal e sua relação com as agendas governamentais dos gestores públicos. Procura, ainda, contribuir socialmente, pois a população também está inserida dentro do processo de desenvolvimento turístico e deve ser partícipe ativo no processo. Logo entende-se que a investigação tem relevância na medida em que gera informações que poderão ser utilizadas pela população, gestores de turismo, dirigentes governamentais, bem como por acadêmicos interessados em turismo, gestão pública e recursos orçamentários destinados ao turismo.

2. Revisão de Literatura

2.1 Atividade Turística e Desenvolvimento Econômico

O turismo caracteriza-se como atividade pois é ativo em suas formas e realizações, como colocado por Pereira et al. (2019), é multifacetado e interdisciplinar, pois se conecta com aspectos culturais, econômicos, sociais e com diversas áreas do conhecimento. Esta característica torna desafiador encaixar toda esta complexidade em apenas um conceito, logo acredita-se que tal atividade pode ser mais bem compreendida se observada de uma perspectiva sistêmica, que se baseia no entendimento de que existe um estado de interdependência entre os fenômenos envolvidos. Para tanto, a atividade turística é um complexo conjunto de fatores inter relacionados que ocorrem de forma dinâmica (Organização Mundial do Turismo [OMT], 2001; Vasconcelos, 2005)

Assim, em 1988 Beni propôs o Sistema de Turismo (Sistur), caracterizado como um sistema aberto, pois influencia e é influenciado pelos demais sistemas com os quais se relaciona (Lohmann & Panosso Netto, 2012). Os referidos sistemas são descritos por Vasconcelos (2005) como: Conjunto das Relações Ambientais, composto pelos subsistemas ecológico, econômico, social e cultural; Conjunto da Organização Estrutural, formado pelos subsistemas da superestrutura e da infraestrutura; Conjunto das Ações Operacionais, articulado sobre os subsistemas de mercado, oferta, demanda, distribuição, produção e consumo. Portanto, compreender a atividade turística a partir da perspectiva dos modelos de sistemas turísticos, possibilita assimilar que se uma parte do sistema não vai bem, consequentemente o todo também será afetado.

Em adição, para que uma atividade turística de fato aconteça, se faz necessária uma estrutura de suporte para os atores envolvidos no processo, é no destino turístico que se situam os atrativos, equipamentos e serviços, estes, por sua vez encontram-se localizados em um ou mais municípios (Ministério do Turismo [MTUR], 2007).

Então, é importante abordar a necessidade de investimentos, que geralmente são feitos na expectativa de obter benefícios de modo imediato, sem o devido planejamento a longo prazo. Essa variação positiva é o que se chama de desenvolvimento econômico (Reis, 2018), entretanto, quando propagado por uma ótica meramente capitalista, enquanto sua realidade está mergulhada em falta de planejamento, o turismo pode trazer impactos negativos para a região que acontece, estando longe de atingir tal desenvolvimento.

Assim, entende-se que a lógica de desenvolvimento econômico estará diretamente ligada ao bem-estar social, associado uma melhor distribuição de renda e redução das desigualdades sociais. Pode-se perceber, então, que a sociedade está diretamente envolvida nesses impactos, independentes de sua natureza. Logo, faz-se necessária a participação da comunidade na elaboração e definição das políticas públicas, seja por meio da participação direta, ou indiretamente por intermédio dos representantes parlamentares (Pereira et al., 2019). Portanto, conclui-se que a partir da perspectiva sistêmica, a fim de que o processo de desenvolvimento econômico seja real, se faz necessário compreender o papel de determinados atores partícipes na dinâmica da atividade turística.

2.2 Gestão Pública do Turismo

Um destino turístico pode ser entendido como um espaço físico que incorpora diversos agentes, podendo ou não corresponder aos limites administrativos (United Nations World Tourism Organization [UNWTO], 2019). Para Buhalis (2000) é a “liga metálica” que une os produtos e serviços turísticos e oferece aos consumidores uma experiência integrada. É de senso comum na literatura que o desenvolvimento turístico sustentável exige que um órgão/entidade planeje, coordene e administre a atividade (Körössy et al., 2022a). Logo, entende-se que a gestão de destino consiste em um processo de planejamento e posteriormente na coordenação não só de ações que objetivem transformar recursos (naturais, culturais, entre outros) em produtos que agreguem àquela localidade competitividade, mas, também, o gerenciamento dos interesses entre os atores públicos e privados (OMT, 2019).

Dessa forma, pode-se compreender que todo esse processo é conduzido pelas organizações de gestão de destinos. Esta, por sua vez, ocorre de diversas maneiras ao redor do mundo, podendo ser uma organização pública ou privada e operar em diferentes níveis administrativos (municipal, estadual, regional ou nacional), tendo seu foco no planejamento, execução, implementação de uma política de desenvolvimento do destino e no gerenciamento dos componentes presentes nele (Buhalis, 2000; Dănuț, 2022; Körössy et al., 2022).

No Brasil, a gestão dos destinos acontece majoritariamente por meio da gestão pública (Körössy et al., 2022a). Nesse contexto, as secretarias de turismo, que na esfera municipal são ligadas ao poder executivo, são responsáveis pela organização e gestão dos destinos. Dentro dessas responsabilidades, está abrigada a tarefa de executarem políticas públicas que sirvam como suporte para aqueles que prestam os serviços, logo faz-se necessário entender o papel da gestão pública municipal frente a sua relação com o turismo (Santana et al., 2017).

É em nível local, que a gestão tem um contato maior com a sociedade e conhece sua realidade, dificuldades e desejos. Essa relação, teoricamente, deve possibilitar ao gestor capacidade para desenvolver políticas que solucionem ou minimizem os devidos problemas. Uma das tarefas abarcadas pela gestão de destino é a responsabilidade de gerir recursos tanto físicos, quanto financeiros (Mira et al., 2017) e para que a execução destas políticas aconteça, é necessário o planejamento, bem como a destinação de recursos financeiros para custeá-las. No Brasil, é no orçamento público que estão contidas as políticas públicas a serem ofertadas à população em determinado período, ou seja, as ações a serem realizadas e a previsão orçamentária, evidenciando o montante a ser gasto (Soares et al., 2022).

Em âmbito municipal, são as secretarias de turismo, enquanto unidades administrativas, que têm como responsabilidade participar na elaboração do orçamento municipal, coordenando o processo de elaboração da proposta orçamentária do seu âmbito de atuação (Paludo, 2018), ratificando assim a importância da presença do planejamento nas ações da gestão pública do turismo. Nesse contexto, se faz necessário compreender o funcionamento básico da ferramenta que viabiliza a materialização das políticas públicas e ações governamentais.

2.3 Políticas públicas e Orçamento Público Municipal

As políticas públicas podem ser consideradas como instrumentos formulados em âmbito governamental, com o objetivo de defender o interesse público. Logo, as tomadas de

decisões voltadas a atender certos conflitos ou problemas da coletividade, devem ser realizadas da melhor maneira (Gomes & Bertoletti, 2019). Por se tratar de ações que visam atender demandas sociais, geralmente, a execução das políticas públicas está diretamente ligada à definição de verbas públicas. Por exemplo, em âmbito nacional o orçamento público é o instrumento que torna viável a execução destas políticas, nele pode-se encontrar quais serão realizadas e a projeção orçamentária correspondente (Soares et al., 2022). Portanto, tem-se o orçamento público como instrumento norteador da implementação das políticas públicas.

A ferramenta presente nas esferas governamentais, dentre elas a municipal, é fruto de um longo processo construtivo e de ajustes constitucionais para que hoje chegasse a sua versão atual (Calil, 2017; Paludo, 2018). A relevância do orçamento público no Brasil é evidenciada ao observar-se a presença deste nas constituições, desde a época imperial até os dias atuais. Porém, foi somente em 1988 que o orçamento de fato ganhou uma seção especial no documento, e tais transformações contribuíram para que o processo fosse, teoricamente, realizado de forma democrática (Pires & Motta, 2008).

A discussão sobre o conceito de orçamento público se apresenta de diferentes formas e perspectivas, nos diversos documentos acerca do tema. Assim, Paludo (2018) apresenta a multifacetada característica orçamentária, colocando-o como um instrumento da gestão que se materializa numa lei. De maneira mais abrangente, Giacomoni (2017) aprofunda a percepção de orçamento público ao colocar que, dependendo da perspectiva, o mesmo adota uma natureza específica, já que, segundo o autor, quando o orçamento é:

- Resultado de uma escolha de necessidades, ou definição de prioridades, percebe-se sua natureza política;
- A natureza econômica é aflorada pela obtenção de recursos, pelas despesas, déficits e dívidas;
- Quando no formato de lei, prevendo receitas e estabelecendo limites para a despesa; tem-se a natureza jurídica.

Logo, Giacomoni (2017) conclui que o orçamento é um instrumento, pois estas diversas naturezas lhe atribuem muitas finalidades.

No Brasil, a padronização de orçamentos públicos para os diversos níveis de governo deu-se por meio da Lei nº 4.320, de 1964 (Pedrosa, 2015). Nessa perspectiva, anos mais tarde a Constituição Federal do Brasil, como já citado anteriormente, na Seção II, Arts. 165 a 169 (Brasil, 1988) relaciona os seguintes instrumentos para fins de planejamento da administração pública: O Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo estes elaborados pelo executivo e aprovados pelo legislativo (Mendonça, 2021). Numa perspectiva municipal, a elaboração destes instrumentos (PPA, LDO e LOA) fica sobre responsabilidade do executivo, ou seja, a prefeitura, juntamente com suas secretarias, é responsável pelo planejamento e elaboração desses instrumentos, e a câmara de vereadores, que é o legislativo na esfera municipal, é responsável pela análise e aprovação ou sugestão de alteração da lei.

Para tanto, faz-se necessário compreender previamente o conceito de despesas e receitas públicas. A receita pública é o ingresso de recursos financeiros, de caráter não devolutivo, nos cofres públicos, estando disponíveis para custear as despesas públicas, já a

despesa pública corresponde ao gasto de recursos, que devem ser devidamente autorizados, para a execução de programas e ações de um governo, a fim de que as demandas sociais sejam atendidas (Paludo, 2018).

Especificando os instrumentos de planejamento da administração pública, o PPA é uma ferramenta de planejamento a longo prazo que estabelece um conjunto de orientações, objetivos e metas com o propósito de facilitar a execução de políticas públicas, de modo que sirva como bússola para os demais instrumentos elaborados, por conseguinte, o PPA tem vigência a partir do segundo ano de mandato do poder executivo, até o primeiro ano do mandato seguinte, sendo um total de quatro anos de vigência (Paludo, 2018; Silva, 2020). A LDO abrange as metas e prioridades para o exercício financeiro, além de ser o instrumento norteador da LOA, portanto, assim como ela, é um documento anual, com base no Plano Plurianual, que define as prioridades que a LOA deve contemplar (Giacomoni, 2017).

E por fim a LOA, ou a “lei dos meios” como é conhecida, pois é um “meio” para assegurar que os créditos e recursos orçamentários para realizar os programas, planos e projetos sejam efetivamente disponibilizados. Se não for autorizado pela LOA, nenhuma despesa poderá ser realizada, portanto, é a fase final dessa tríade de instrumentos público-orçamentários. É a lei orçamentária anual, também percebida com uma perspectiva de planejamento, que define a gestão anual dos recursos públicos, contendo a previsão de receitas e a autorização de despesas para o exercício financeiro (Giacomoni, 2017; Paludo, 2018). Infere-se, então, que no PPA, LDO e LOA municipais, devem estar contidas as políticas públicas voltadas ao turismo.

Nesse sentido, as dotações orçamentárias são divididas em Funções e Subfunções que em termos práticos indica “em que” área do governo a despesa será feita (BRASIL, 2008). Se tratando de turismo, a classificação ocorre da seguinte maneira: função 23 - Comércio e Serviços, Subfunção, 695 - Turismo, conforme estabelece a portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG). A referida subfunção deve contemplar ações voltadas ao desenvolvimento de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento do turismo, ou seja, seu planejamento, divulgação e fortalecimento.

3. Metodologia

Para consecução deste estudo, foi desenvolvida uma pesquisa exploratório-descritiva, na medida em que busca levantar dados e informações sobre determinado fenômeno, no caso o planejamento e a execução de recursos públicos voltado ao turismo por parte das secretarias municipais, e descrever a situação identificada a partir desse levantamento. O nível exploratório dessa pesquisa, se justifica mediante a baixa quantidade de produções acadêmicas nacionais e internacionais que tratam da atividade turística em âmbito municipal, identificada por Körössy et al. (2022b), como também sobre a relação deste com as questões orçamentárias envolvidas. Tem abordagem quantitativa, pois envolve o processo de coleta, análise e interpretação de dados numéricos através de técnicas estatísticas (Creswell, 2010).

Os dados foram obtidos por meio de uma pesquisa documental, que conforme Oliveira (2011) pode ser realizada em arquivos públicos disponíveis em plataformas governamentais, esta, realizou-se em 02 sítios públicos eletrônicos. O primeiro, o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). O recorte temporal para esta plataforma compreende 07 anos, sendo iniciado em 2015, ano que o SICONFI começou a disponibilizar os dados agrupados, e encerrando em 2021, ano mais recente que as informações da maioria dos municípios estavam disponíveis.

No segundo momento, a pesquisa se deu no sítio do Mapa do Turismo 2023, através dos relatórios gerados sobre os municípios integrantes do PRT. A análise de dados foi realizada por meio estatística-descritiva que compreende a organização, apresentação e sintetização de dados (Farias & Laurencel, 2008), estes foram tabulados em planilhas do software Microsoft Excel, bem como elaborou-se a produção dos gráficos e tabelas necessários para a apresentação dos achados.

4. Resultados e Discussão

O estado de Pernambuco está localizado na Região Nordeste do Brasil e possui uma população estimada em 9.051.113 habitantes, conforme dados coletados no censo demográfico no ano de 2022, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além do arquipélago de Fernando de Noronha, localizado a 545 km da costa, apresenta uma extensão territorial de 98.311 Km² distribuídos por 185 municípios.

A diversidade de paisagens geográficas ao longo do território de Pernambuco, bem como a variedade cultural, são alguns dos atributos que fazem o estado assumir um lugar de destaque no turismo nacional, a exemplo disso pode-se citar os movimentos em período de carnaval e São João, como também as paisagens naturais do litoral sul, abrigando as principais praias do estado, na atualidade. Assim, essa amplitude de características pode ser observada nas diferentes regiões turísticas, categorizadas no Programa de Regionalização do Turismo (PRT), um programa do Ministério do Turismo, que objetiva a regionalização do turismo reunindo municípios com verdadeira vocação turística, ou que são impactados pelo de setor de viagens.

Um dos elementos utilizados para análise e divulgação é o Mapa do Turismo Brasileiro, instrumento que direciona as ações necessárias ao desenvolvimento de políticas públicas setoriais e locais, por parte do governo federal, cujo objetivo é a promoção da atividade turística de forma regionalizada e descentralizada. Como benefício da participação no Mapa, pode-se citar a maior probabilidade de receber recursos para investimento em obras de infraestrutura e a participação em políticas públicas (Oliveira, 2023).

Dito isto, a análise do presente trabalho se deu em 16,22% (30) dos municípios, uma vez que apenas este quantitativo apresentou dados referente à previsão e execução orçamentária para turismo para os sete anos de análise. Objetivando uma melhor compreensão, no Quadro 1, foram listados os municípios em questão, e agrupados conforme as cinco mesorregiões estaduais definidas pelo IBGE (2021).

Quadro 1. Municípios da análise divididos por regiões fisiográficas

MESOREGIÃO	MUNICÍPIOS
Metropolitana	Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Recife
Zona da Mata	Aliança, Chã Grande, Maraial, Pombos, Primavera, São Benedito do Sul, Timbaúba
Agreste	Águas Belas, Alagoinha, Bonito, Cachoeirinha, Caruaru, Garanhuns, Gravatá, Sairé, São Bento do Una, Taquaritinga do Norte
Sertão	Arcoverde, Flores, Ouricuri, Parnamirim, Salgueiro, Santa Cruz da Baixa Verde, Triunfo
São Francisco	Petrolina

Fonte: Pesquisa documental (2023).

A população média geral dos municípios que integraram a análise realizada é de 155.494 habitantes (IBGE, 2021), observa-se Recife, capital do estado, como a cidade mais populosa com 1.661.017 (IBGE, 2021) habitantes e com a maior média salarial de 3,2 salários-mínimos (IBGE, 2020). Já Maraial é a cidade com a menor população com apenas 8.935 habitantes (IBGE, 2021), enquanto Flores se apresenta com a menor média salarial, de 1,3 salários (IBGE, 2020). Apesar de ter em 2020 apresentado o maior PIB Per Capta dentro dos municípios da análise, no valor de R\$ 48.296,36 (IBGE, 2020), o Cabo de Santo Agostinho em 2010 registrou um dos piores números do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, ficando entre cidades como: Jaboatão dos Guararapes; Olinda; Petrolina e Recife. O melhor IDHM em 2010 de acordo com o levantamento do IBGE foi apresentado pelo Município de Águas Belas.

Compreendendo um pouco da situação socioeconômica dos municípios, pode-se questionar a qualidade do bem-estar social, bem como a distribuição de renda nessas localidades, visto que esses itens são importantes medidores para verificar o processo de desenvolvimento econômico. Reforça-se, então, a relevância da participação da comunidade durante as elaborações e definições das políticas públicas. Visto que o orçamento público é a ferramenta que viabiliza a execução dessas ações, se faz necessário examinar como tem ocorrido o investimento em turismo (Tabela 1), principalmente se o quadro socioeconômico de uma localidade apresenta aspectos desfavoráveis.

Tabela 1. Média dos valores de Previsão e Execução orçamentária dos municípios analisados

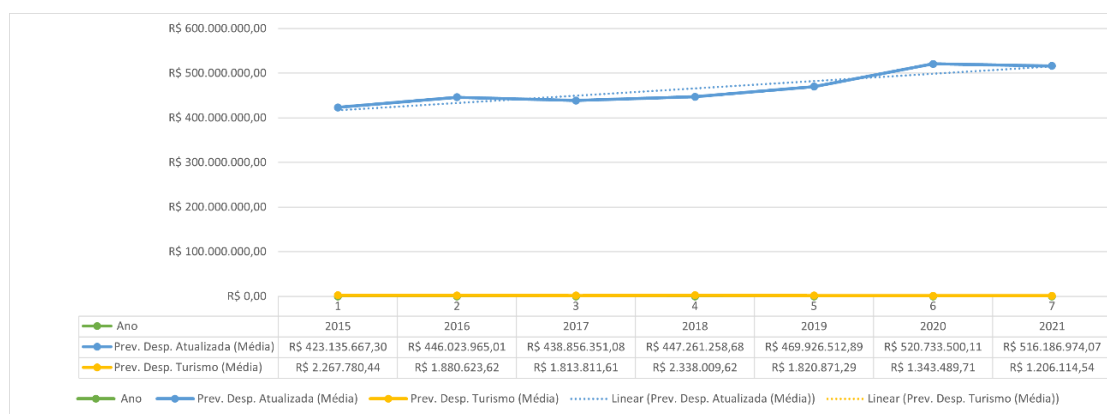
Ano	Previsão média	Execução média
2015	0,43	0,33
2016	0,40	0,32
2017	0,40	0,38
2018	0,44	0,39
2019	0,45	0,41
2020	0,26	0,18

2021	0,22	0,16
------	------	------

Fonte: Pesquisa documental (2023)

Com base na Tabela 1, fazendo uma análise ano a ano, observou-se que a previsão média para os gastos com turismo nos municípios analisados (Quadro 1) não atinge nem 0,5% do valor total previsto para as despesas totais das gestões municipais. Não obstante a previsão média já apresentar um volume baixo, quando analisamos o quanto efetivamente foi executado, percebe-se uma nítida queda em relação a execução desses valores. A discrepância apresentada nos percentuais em 2020-2021, quando percebe-se uma redução considerável, possivelmente pode ser justificada em função da pandemia da COVID-19, iniciada em 2020. O descompasso existente entre a previsão de despesas gerais de uma gestão e a média das despesas com turismo, pode ser observado de forma melhor na Figura 1.

Figura 1. Previsão das despesas atualizadas e previsão das despesas com turismo nos municípios analisados entre 2015-2021



Fonte: Pesquisa documental (2023).

As linhas de tendências indicam o crescimento das despesas gerais, como também a estagnação nos gastos com o turismo ao longo dos anos. Ou seja, baseado na análise destes municípios em questão, percebe-se que o turismo muitas vezes utilizado como sinônimo de desenvolvimento econômico, não apresentou um expressivo aumento de investimento nos anos do recorte temporal, corroborando com os achados de Freire et al. (2022) posto que houve um aumento no orçamento público ao longo dos anos, mas não para turismo.

Um dos fatores que pode contribuir para este fato é o baixo valor que é destinado na Lei orçamentária anual para o turismo municipal, esta situação pode ser fruto da falta de planejamento, como também coloca em dúvida o comprometimento das unidades gestoras de destino dessas localidades, visto que dentre suas responsabilidades abarca o planejamento das políticas públicas por meio da elaboração da LOA e também do gerenciamento de seus recursos financeiros, diante dos baixos percentuais de execução.

Em consulta ao Mapa do Turismo Brasileiro 2023, instrumento direcionado à atividade turística, mais especificamente observando a participação de Pernambuco neste, observou-se que do total de municípios do estado (185), apenas 78 estão presentes no Mapa. Posteriormente, verificou-se que destas cidades que integram o PRT, apenas 19 (Quadro 2) estão presentes na análise realizada para identificar os valores planejados e executados por secretarias municipais de turismo, ou seja, a maioria das cidades que participam do Mapa não apresentaram de forma contínua uma previsão orçamentária para turismo no recorte temporal de 2015 a 2021.

Quadro 2. Municípios do Mapa do Turismo que estão presentes na análise orçamentária

MUNICÍPIOS	REGIÃO TURÍSTICA	CATEGORIA
Primavera	Águas da Mata Sul	D
Petrolina	Águas e vinho do Vale do São Francisco	B
Flores	Cangaço e Lampião	D
Triunfo	Cangaço e Lampião	C
Olinda	Costa Náutica Coroa do Avião	B
Aliança	Engenhos e Maracatus	D
Águas Belas	Fé e Arte	D
Alagoinha	Fé e Arte	D
Arcoverde	Fé e Arte	B
Cachoeirinha	Fé e Arte	D
Garanhuns	Fé e Arte	B
Jaboatão dos Guararapes	História e Mar	B
Recife	História e Mar	A
Taquaritinga do Norte	Moda e Ecoturismo	D
Cabo de Santo Agostinho	Rota 60 – Litoral Sul	B
Caruaru	Serras e Artes de PE	B
Chã Grande	Serras e Artes de PE	D
Gravatá	Serras e Artes de PE	B
Sairé	Serras e Artes de PE	D

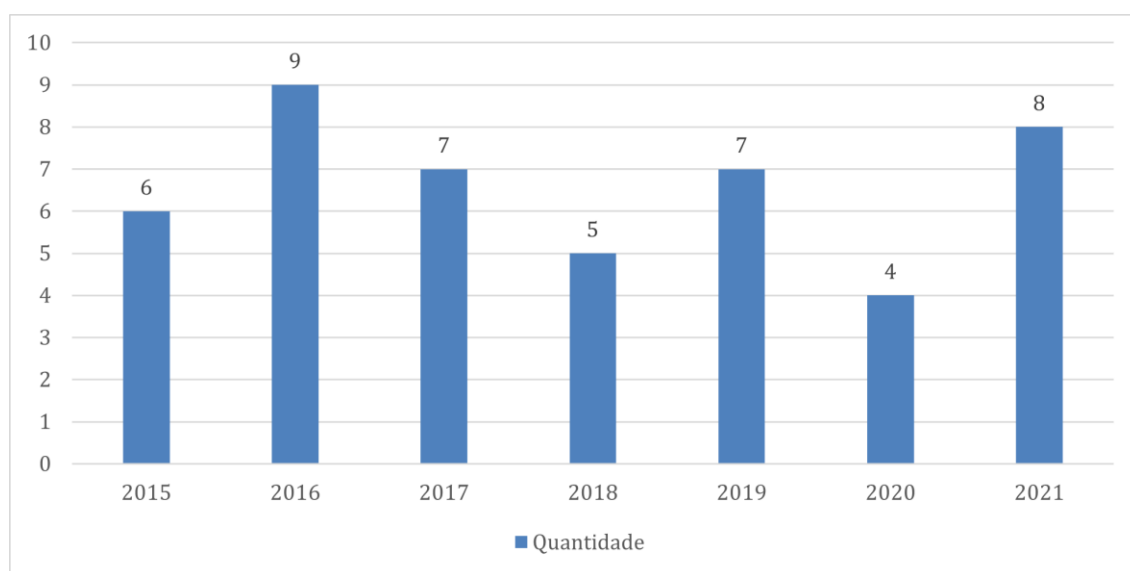
Fonte: Pesquisa documental (2023).

As regiões turísticas, evidenciadas no Quadro 2, são agrupamentos de municípios estabelecidos pelo PRT, que apresentam aspectos semelhantes entre si, podendo ser de cunho cultural, histórico, econômico e geográfico, como também uma pode complementar a outra, compartilhando produtos e serviços (MTUR, 2020). Os municípios também são definidos em categorias de “A-E”, onde é levado em consideração a quantidade de: Estabelecimentos de

Hospedagem; Estimativa de visitantes domésticos e internacionais; e Arrecadação de Impostos Federais a partir dos meios de hospedagens (MTUR, 2021).

Entretanto, onze municípios que, conforme identificado na análise, destinam recursos ao turismo, não fazem parte do Programa de Regionalização. Dentre estes, chama atenção o município de Bonito, que já se apresenta como um destino turístico dentro da conjuntura estadual, apresentando produtos e serviços voltados à prática de atividades na natureza, visto que as cachoeiras presentes ali são o cartão postal da cidade e convidam o turista a estabelecer contato com a natureza. Logo, essa situação leva-nos a questionar “o que leva um destino turístico, que destina e executa recursos para o turismo não participar do Mapa?”, uma vez que o município é responsável por cumprir as exigências disposta na portaria Nº 41 de 24 de novembro de 2021, para integrar o PRT. Ademais, identificou-se que mesmo com o baixo índice de municípios que preveem a despesa com turismo, alguns não executam nada, como evidencia a Figura 2.

Figura 2. Quantidade de municípios que não executaram nada do orçamento de turismo



Fonte: Pesquisa documental (2023).

Acrescente-se, também, aqueles que executam valores bem abaixo do previsto, salienta-se que alguns destes constam no Mapa do Turismo Brasileiro, a exemplo do município de Caruaru, localizado no agreste do estado, também conhecido como Capital do Forró, denominação que recebe por produzir, de acordo com o portal oficial da Prefeitura, o “maior e melhor São João do Mundo”, além dos famosos pontos turísticos como por exemplo: Alto do Moura; A feira de Caruaru, Casa Museu Mestre Vitalino e outros.

Quadro 4. Percentual da variação da execução orçamentária em Caruaru-PE

ANO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
VAR.	0,07	0,00	4,96	0,00	0,00	21,45	0,00

Fonte: Pesquisa documental (2023).

Percebe-se, no Quadro 4, que em alguns anos da análise o município em questão não executou nada se tratando de turismo. Tal situação nos leva a questionar como este, na condição de destino turístico, não apresentou uma constante execução de recursos financeiros a fim de injetar investimento na atividade turística local, indicando-se a possibilidade de que talvez não ocorra uma destinação transparente dos recursos destinados ao turismo e que, possivelmente, isso implica na realidade evidenciada pelos números apresentados.

A pesquisa de Zanotto (2018) corrobora com isso, ao considerar que “não existe nas finanças públicas uma boa classificação para turismo”, visto que na atual classificação das despesas públicas este não é considerado como Função de Governo e sim como uma subfunção da Função Comércio e Serviços. Tal situação dificulta mensurar de forma transparente o quanto efetivamente as organizações públicas, neste caso municipalmente, gastaram com turismo, bem como verificar se existe uma boa aplicabilidade dos recursos destinados (Zanotto, 2018).

Diante do exposto, a análise realizada nos municípios que apresentaram dados para o recorte temporal 2015-2021, evidenciou diversas questões, como apresentado no decorrer da apresentação dos resultados, proporcionando um panorama sobre o investimento feito pelas gestões municipais de turismo. Assim, com base no exposto, é possível afirmar que os municípios, principalmente aqueles que já desenvolvem a atividade turística em seus territórios, precisam reavaliar seus respectivos orçamentos juntamente com as gestões organizadoras do destino, ou torná-los mais transparentes, visto que o investimento em turismo no estado não tem acontecido de maneira satisfatória.

5. Conclusão

É na escala local que é possível observar de um modo mais próximo a materialização das ações de um governo. O turismo aparece nas políticas públicas de maneira recorrente como uma opção de geração de emprego e renda, ou seja, como um caminho para se atingir o desenvolvimento de uma localidade. Esta narrativa é constantemente acionada nos discursos políticos, entretanto cabe refletir como se tem dado a prática de investimentos nas respectivas gestões destes destinos.

Nessa perspectiva, este trabalho teve como objetivo analisar o investimento em turismo feito pelas secretarias dos municípios pernambucanos no período de 2015 a 2021. Para isso coletou-se informações com base nos objetivos específicos previamente definidos, elas se dividem em: Valores planejados e executados, municípios que participam do Mapa do Turismo Brasileiro, e o posicionamento do turismo nas agendas governamentais.

A proporção dos recursos para o turismo se apresentou de modo ínfimo dentro do orçamento total dos municípios, levando a compreensão de que valores bastantes sucintos foram destinados às secretarias através da Lei orçamentária anual, assim como o indicativo de

que a pauta do turismo possivelmente não ocupe um local nas agendas de prioridades das gestões governamentais.

Adicionado a isto, constatou-se um baixo índice de municípios que efetivamente executam a quantia destinada, salienta-se, ainda, que alguns deles integram o Mapa do Turismo Brasileiro, o que é paradoxal, já que não há evidenciado, de forma clara, o montante de recursos destinados ao turismo. Assim sendo, a compreensão que se obtém é que existe nos municípios da análise um déficit, em se tratando de planejamento de políticas públicas de turismo associada ao planejamento e execução orçamentária, distanciando-se das responsabilidades colocadas por Mira et al. (2017). Então, foi possível observar que não há clareza dos recursos que são destinados ao planejamento, desenvolvimento e promoção de políticas destinadas ao turismo na maioria dos municípios analisados.

Conclui-se que as organizações que gerem o turismo a nível municipal, detêm importante papel na coordenação e orientação da atividade turística, e que o desenvolvimento desta depende diretamente de políticas públicas objetivas, orçamentos amplamente discutidos com a comunidade local, planejados, executados e avaliados de forma clara e transparente.

Diante da grande quantidade de municípios que integram o Mapa e não destinaram recursos de forma contínua durante os 07 anos de análise, pode-se sugerir como pesquisa futura a investigar de que forma tem ocorrido o investimento em turismo nessas localidades e se de fato tem acontecido.

6. Referências

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (1964). *Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2008). *Lei nº 11.771 de 17 de setembro de 2008*. Dispõe sobre a política nacional de turismo, define as atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o decreto-lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Diário oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm

Brasil. Ministério do Turismo. Gabinete do Ministro (2021). Portaria MTUR nº 41, de 24 de novembro de 2021. Consolida e atualiza as normas sobre o Programa de Regionalização do Turismo, a categorização dos Municípios do Mapa, e o Mapa de Turismo Brasileiro;

estabelece critérios para orientações, procedimentos e prazos.
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mtur-n-41-de-24-de-novembro-de-2021-362609866>

Buhalis, D. (2000). Marketing the competitive destination of the future. *Tourism Management*, 21(1), 97–116. [https://doi.org/10.1016/S0261-5177\(99\)00095-3](https://doi.org/10.1016/S0261-5177(99)00095-3)

Calil, V. L. (2017). *Orçamento Público: teoria e prática*. Alta Books.

Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto* (2. ed.). Artmed.

Dănuț, J. I. (2022). Destination Management Organizations in Romania: Important Steps Taken Recently for Their Operationalization. *Ovidius University Annals, Economic Sciences Series*, 22(1/2022), 298–308. <https://stec.univ-ovidius.ro/html/anale/RO/2022-2/Section%203/17.pdf>

Empresa de Turismo de Pernambuco. (2021). Pernambuco em dados: relatório anos 2019-2020 e 2021. https://empetur.pe.gov.br/images/pe_em_dados/2021/PERNAMBUCO_EM_DADOS_2021_ANO_BASE_2020.pdf

Farias, A. M. L. de; & Laurencel, L. da C. (2008). *ESTATÍSTICA DESCRITIVA*. Universidade Federal Fluminense. <https://www.professores.uff.br/malbi/wp-content/uploads/sites/50/2017/08/EstatisticaDescritiva.pdf>

Freire1, E. L., Caroline, A., Marchetto1, M., & Mesquita1, A. M. (2020). Análise de Orçamento do Turismo: o caso de um município do Vale do Araguaia. VII Encontro Brasileiro de Administração Pública. Disponível em: <https://ebap.online/ebap/index.php/VII/viiebp/paper/viewFile/1127/355>. Acesso em: 27 de abril de 2023.

Giacomoni, J. (2017). *Orçamento público* (17 ed.). Atlas.

Gomes, I. S., & Bertoletti, E. N. M. (2019). Perspectivas conceituais e gerenciais de políticas públicas na contemporaneidade: *Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília*, 5(1), 9–24. <https://doi.org/10.36311/2447-780x.2019.v5.n1.02.p9>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. ([s.d.]). *População do Brasil e unidades da federação*. Disponível em: <https://bit.ly/3LIkCeg>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. ([s.d.]). *Mesorregiões Pernambuco*. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sintese/pe?indicadores=91249>

- Körössy, N., Holanda, L. A. de, & Cordeiro, I. D. e. (2022a). Gestão de destinos turísticos: aspectos conceituais. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 16, 2609. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v16.2609>
- Körössy, N., Holanda, L. A., & Cordeiro, I. J. D. e. (2022b). Framework para avaliação de organização de gestão de destino turístico municipal. Em T. D. Pimentel, B. M. A. Gomes, & V. L. Quadros (Orgs.), *Políticas públicas de turismo no Brasil: Estado da arte e balanço no campo* (1º, Vol. 2, p. 142' – 172). Editora Motres.
- Lohmann, G., & Panosso, A. N. (2008). *Teoria do turismo: conceitos, modelos e sistemas*. Aleph.
- Lohmann, G., & Panosso Netto, A. (2012). *Teoria do turismo: conceitos, modelos e sistemas*. Aleph.
- Mendonça, M. P. (2021). Efeitos do turismo nas finanças públicas no município de Florianópolis [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina]. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/229781>
- Mira, M. R., Breda, Z., Moura, A., & Cabral, M. (2017, junho). O papel das DMO na gestão dos destinos turísticos: abordagem conceitual (1999--2014). *Observatório de inovação do Turismo- Revista acadêmica* [online], Vol (11), nº 1. <https://doi.org/10.17648/raoit.v11n1.4507>
- Ministério do Turismo - MTUR. (2007). *Programa de Regionalização do Turismo –Roteiros do Brasil: Módulo operacional 8 –promoção e apoio à comercialização*. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico, Coordenação Geral de Regionalização. http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/promocao_e_apoio_a_comercializacao.pdf
- Ministério do Turismo - MTUR (2020). *Regiões Turísticas*. http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=273
- Oliveira, A. B. DE. (2011). *Métodos da Pesquisa Contábil*. Atlas.
- Oliveira, N. (2023, janeiro 20). *Mais da metade dos municípios brasileiros está no Mapa do Turismo*. Ministério do Turismo - MTUR. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/mais-da-metade-dos-municipios-brasileiros-esta-no-mapa-do-turismo>
- Organização Mundial do Turismo - OMT. (2001). *Introdução ao turismo* (1ª edição). Roca.

- Organización Mundial del Turismo (2019). Directrices de la OMT para el fortalecimiento de las organizaciones de gestión de destinos (OGD): Preparando las Ogd de cara a nuevos retos. Madrid: Omt. <https://doi.org/10.18111/9789284420933>
- Paludo, A. V. (2018). *Orçamento público administração financeira e orçamentária e LRF* (8 ed.). Editora Método.
- Pereira, K. T. B., Vieira, E. T., Jr., L. da C. G., & Santos, M. J. dos. (2019). Desenvolvimento social e econômico: os impactos do turismo no município de ilhabela/SP. *IGepec*, 154–171. <https://doi.org/10.48075/IGEPEC.V23I0.22750>
- Pires, J. S. D. B., & Motta, W. F. (2006, Maio-Agosto). A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 25(2), 16–25. <https://doi.org/10.4025/enfoque.v25i2.3491>
- Plzakova, L. (2022, October). Evaluation of investments in the tourism sector with a local focus. *Evaluation and Program Planning*, 94, 102151. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2022.102151>
- Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão, <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao>
- Reis, T. (2018, junho 23). *Desenvolvimento econômico: entenda como ele funciona*. <https://www.suno.com.br/artigos/desenvolvimento-economico/>
- Rocha, A. M. da. (2017). The National Tourism Policy from the Perspective of Federal Coordination of Wright. *Revista Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*, 10(1), 21–38. <https://doi.org/10.18226/21789061.V10I1P21>
- Santana, E. R. de, Körössy, N., & Holanda, L. A. de. (2017). Avaliação da gestão do destino turístico Recife. *Caderno Virtual de Turismo*, 16(3). <https://doi.org/10.18472/CVT.16N2.2016.0986>
- Silva, A. C. B. da. (2020). Orçamento público: um estudo em municípios brasileiros sobre variações entre planejamento e execução e suas causas [Tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco - UFPE]. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/39304>
- Soares, I., Thairine, I., Soares, S., Valença, S., & Menelau, S. (2022). Políticas Públicas de turismo Municipal: *Revista de Turismo Contemporâneo*, 10(2). <https://doi.org/10.21680/2357-8211.2022V10N2ID25508>

United Nations World Tourism Organization-UNWTO. (2019). UNWTO Tourism Definitions | <https://doi.org/10.18111/9789284420858>

Vasconcelos, D. A. L. de. (2005). Conceitos e Modelos em Turismo: uma evolução do reducionismo aos sistemas turísticos. *Turismo: Visão e Ação*, 7(1), 155–171. <https://doi.org/10.14210/RTVA.V7N1.P155-171>

Zanotto, V. (2018). Turismo como função de governo: uma proposta de alteração da portaria nº 42/1999 do Ministério de Orçamento e Gestão. [Monografia, Universidade De Caxias Do Sul]. <https://repositorio.ucs.br/11338/3876>