

Análise entre planejamento e execução orçamentária em secretarias municipais de turismo pernambucanas

Analysis between planning and budget execution in Pernambuco municipal tourism departments

Análisis entre planificación y ejecución presupuestaria en las secretarías municipales de turismo de Pernambuco

Niédja Sarah Alves Fernandes 

Universidade Federal de Pernambuco
(UFPE), Recife, PE, Brasil
niedja.fernandes@ufpe.br

Alexandre César Batista da Silva 

Universidade Federal de Pernambuco
(UFPE), Recife, PE, Brasil
alexandre.cesar@ufpe.br

DOI: <http://dx.doi.org/10.18472/cvt.24n2.2024.2145>

RESUMO:

O desenvolvimento da atividade turística requer a aplicação de recursos oriundos de ente públicos e privados. Nesse sentido, o artigo tem como objetivo analisar o investimento em turismo feito pelas secretarias dos municípios pernambucanos no período 2015 de 2021. A pesquisa é de fim exploratório-descritivo, faz uso da análise documental em bancos de dados de órgãos públicos e segue uma abordagem quantitativa para a análise dos dados coletados através da técnica estatística descritiva. Os resultados indicam: um crescimento nos valores totais (receitas e despesas) dos orçamentos municipais no período analisado, que não se reflete na destinação de recursos dada ao desenvolvimento do turismo; valores bastantes sucintos destinados às secretarias através da Lei orçamentária anual, indicando que a pauta do turismo possivelmente não ocupe um local nas agendas de prioridades; baixa porcentagem de secretarias municipais de turismo que efetivamente executam seus orçamentos no montante que planejaram. Assim, pode-se concluir que nos municípios pesquisados há um déficit de recursos destinados ao planejamento, desenvolvimento e promoção de políticas destinadas ao turismo.

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. In this sense, the article aims to analyze the investment in tourism made by the Pernambuco municipal tourism departments in the period 2015 to 2021. The research is exploratory-descriptive and makes use of documentary analysis in databases of public agencies and follows a quantitative approach to the analysis of data collected through the descriptive statistical technique. The results indicate: an increase in the total values (revenues and expenses) of municipal budgets in the period analyzed, which is not reflected in the allocation of resources given to the development of tourism; very succinct amounts destined to the departments through the Annual Budget Law, indicating that tourism does not occupy a place in the priority agendas; low percentage of municipal tourism departments that effectively execute their budgets in the amount they have planned. Thus, it can be concluded that in the municipalities surveyed there is a deficit when it comes to resources destined to the planning, development and promotion of policies aimed at tourism.

KEYWORDS:

Tourism development; municipal public management of tourism; Municipal public budget; Municipal public resources for tourism.

RESUMEN:

El desarrollo del turismo requiere la aplicación de recursos de entidades públicas y privadas. En este sentido, el artículo tiene como objetivo analizar la inversión en turismo realizada por las secretarías de turismo en los municipios de Pernambuco en el período 2015 a 2021. La investigación es exploratoria-descriptiva y hace uso del análisis documental en bases de datos de organismos públicos y sigue un enfoque cuantitativo para el análisis de los datos recogidos a través de la técnica estadística descriptiva. Los resultados indican: un aumento en los valores totales (ingresos y gastos) de los presupuestos municipales en el período analizado, que no se refleja en la asignación de recursos destinados al desarrollo del turismo; montos muy sucintos destinados a las secretarías a través de la Ley de Presupuesto Anual, indicando que la agenda turística posiblemente no ocupe un lugar en las agendas prioritarias; Bajo porcentaje de departamentos municipales de turismo que efectivamente ejecutan sus presupuestos en la cantidad que han planificado. Así, se puede concluir que en los municipios encuestados existe un déficit cuando se trata de recursos destinados a la planificación, desarrollo y promoción de políticas dirigidas al turismo.

PALABRAS

CLAVE:

Desarrollo turístico; Gestión pública municipal de turismo; Presupuesto público municipal; Recursos públicos municipales para el turismo.

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 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 (Freire 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 (Freire et al., 2020; Lohmann & Netto, 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, é imprescindível investimento de ambos os setores, sendo necessária a interação entre estes.

No Brasil, fruto de 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 (2008). O normativo, 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 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 (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 seus gestores. Procura, ainda, contribuir socialmente, pois a população também está inserida no processo de desenvolvimento turístico e deve ser partícipe ativa 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 nas temáticas abordadas.

2. Referencial Teórico

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 melhor 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 (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 & Netto, 2012). Estes, 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, conseqüentemente o todo também será afetado.

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

Então, é fundamental 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, e sem o devido planejamento, o turismo pode trazer impactos negativos para a região que acontece, estando longe de atingir tal desenvolvimento. Assim, entende-se que esta lógica estará diretamente ligada ao bem-estar social, associado a uma melhor distribuição de renda e redução das desigualdades sociais.

É um contexto no qual percebe-se que a sociedade está diretamente envolvida e sofre reflexo desses impactos, independentemente da sua natureza. Logo, faz-se necessária a

participação da comunidade na elaboração e definição das políticas públicas, seja por meio da participação direta, ou indireta 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, é relevante 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 (UNWTO, 2019). Para Buhalis (2000) é a “liga metálica” que une os produtos e serviços 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. Estas, por sua vez, ocorrem de diversas maneiras ao redor do mundo, podendo ser por meio de uma entidade 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; Jugănaru, 2022; Körössy et al., 2022a).

No Brasil, a gestão dos destinos acontece majoritariamente através do setor público (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 das responsabilidades que lhe dizem respeito, está abrigada a tarefa de as secretarias de turismo executarem políticas que sirvam como suporte para aqueles que prestam os serviços, o que demanda a compreensão do papel da administração 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 destinos é a responsabilidade de gerir recursos, tanto físicos, quanto financeiros (Mira et al., 2017) e para que a execução das 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 construção da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação (Paludo, 2018), ratificando, assim, a importância do planejamento nas ações da gestão pública do turismo. Nesse contexto, faz-se necessário compreender o funcionamento básico da ferramenta que viabiliza a materialização das políticas e ações governamentais.

2.3 Políticas públicas e Orçamento Público Municipal

As políticas públicas podem ser consideradas instrumentos formulados em âmbito governamental, com o objetivo de defender o interesse público. Logo, tomadas de decisões voltadas a atender conflitos ou problemas da coletividade, devem ser realizadas de maneira que busquem mitigar essas situações (Gomes & Bertoletti, 2019). Por se tratar de ações que visam atender demandas sociais, geralmente, a execução dos projetos governamentais está diretamente ligada à definição de verbas públicas. Por exemplo, em âmbito nacional, o orçamento 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, entende-se o orçamento 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 se observar 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 no âmbito 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, ele 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;
- é direcionado pela obtenção de recursos, pelas despesas, déficits e dívidas, tem-se afluência a sua natureza econômica;
- é materializado com uma lei, prevendo receitas e estabelecendo limites para a despesa, tem-se caracterizada a sua 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, 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). Assim, numa perspectiva municipal, a elaboração dos instrumentos (PPA, LDO e LOA) é de responsabilidade do prefeito, que o faz por meio das secretarias executivas e a câmara de vereadores é a responsável pela análise e aprovação, bem como por sugestão de alterações nos referidos instrumentos.

Nesse contexto, é importante compreender os conceitos 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 os gastos (Paludo, 2018). Ainda segundo o autor, a despesa pública corresponde ao dispêndio 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).

Acerca dos instrumentos de planejamento da administração pública, caracteriza-se o PPA como uma ferramenta de 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 assim válido por quatro anos (Paludo, 2018; Silva, 2020). Já 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 autorizada 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 (Portaria nº 42, 1999). Tratando-se 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. A referida subfunção deve contemplar ações voltadas ao desenvolvimento de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento do turismo, ou seja, seu planejamento, divulgação e fortalecimento.

Assim, por meio dos instrumentos de planejamento, a gestão pública, tanto no médio como no curto prazo, tem a definição das políticas que serão ofertadas à população, de acordo com as prioridades observadas, como também de onde virão os recursos necessários ao custeio das ações contidas na Lei Orçamentária Anual. Esse contexto contempla todas as áreas da gestão pública, inclusive a do turismo.

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 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, sendo esta realizada em dois sítios públicos eletrônicos.

Inicialmente foi utilizado 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.

Em um segundo momento, a pesquisa se deu no sítio do Mapa do Turismo 2023, por meio de consulta aos relatórios gerados sobre os municípios integrantes do Programa de Regionalização do Turismo - PRT.

Os dados coletados foram organizados em planilhas do software Microsoft Excel, sintetizados e apresentados em gráficos e tabelas, com utilização de estatística descritiva, que possibilitou resumir e expor os resultados da pesquisa, como é característica da técnica (Farias & Laurencel, 2008).

4. Análise dos 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.

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

Quadro 1

Municípios da análise agrupados em mesorregiões do estado de Pernambuco

Mesorregião	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

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 (1.661.017 habitantes) e com a maior média salarial (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 (1,3 salários-mínimos) (IBGE, 2020). Apesar de ter, em 2020, apresentado o maior PIB per capita (R\$ 48.296,36) dentre os municípios da análise (IBGE, 2020), o Cabo de Santo Agostinho tem um dos piores números do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (IBGE, 2010), sendo semelhante a cidades como Jaboatão dos Guararapes; Olinda; Petrolina e Recife. O melhor IDHM (IBGE, 2010) 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

Gastos previstos e executados com turismo em relação as despesas totais dos municípios analisados

Ano	Previsão média (%)	Execução média (%)
2015	0,43	0,33
2016	0,40	0,32
2017	0,40	0,38

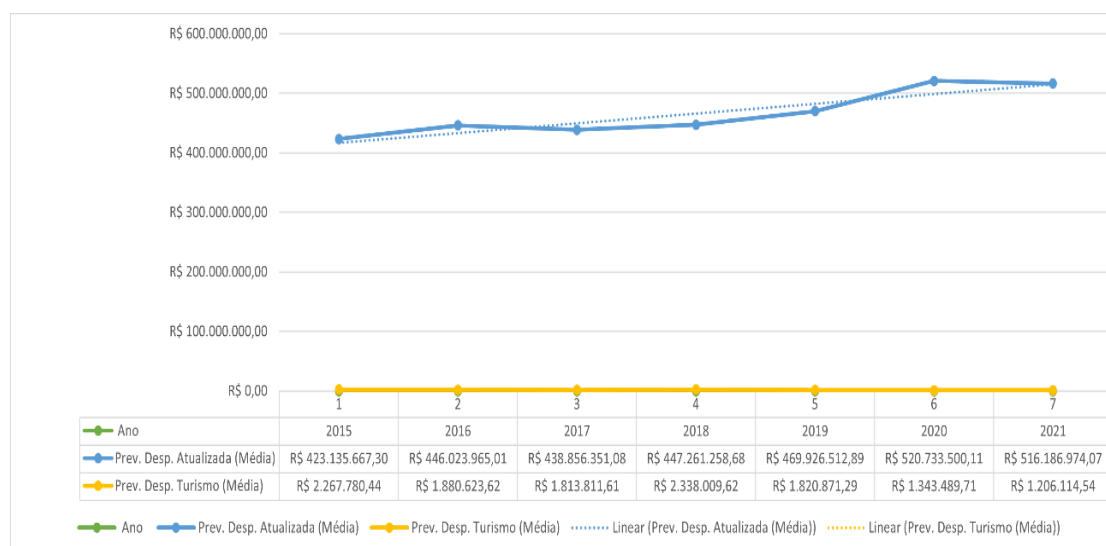
2018	0,44	0,39
2019	0,45	0,41
2020	0,26	0,18
2021	0,22	0,16

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 analisado o quanto efetivamente foi executado, percebe-se uma nítida queda 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, no início de 2020. O descompasso existente entre a previsão de despesas gerais de uma gestão e a média da previsão das despesas com turismo, pode ser observado de forma mais expressiva na Figura 1.

Figura 1

Diferença entre a previsão das despesas gerais e previsão das despesas com turismo nos municípios analisados no período 2015-2021



Pesquisa documental (2023).

As linhas de tendências em azul indicam o crescimento das despesas gerais, como também, em amarelo, a estagnação nos gastos com o turismo ao longo dos anos. Percebe-se, com base na análise dos municípios pesquisados, que a atividade que muitas vezes é utilizada como sinônimo de desenvolvimento econômico, praticamente não apresenta aumento de investimento nos anos do recorte temporal, corroborando com os achados de Freire et al. (2022),

posto que houve um crescimento no orçamento público ao longo dos anos, mas não para o turismo.

Um dos fatores que podem 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 está o planejamento das políticas públicas (elaboração da LOA) e também do gerenciamento de seus recursos financeiros, como visto por meio 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 das 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

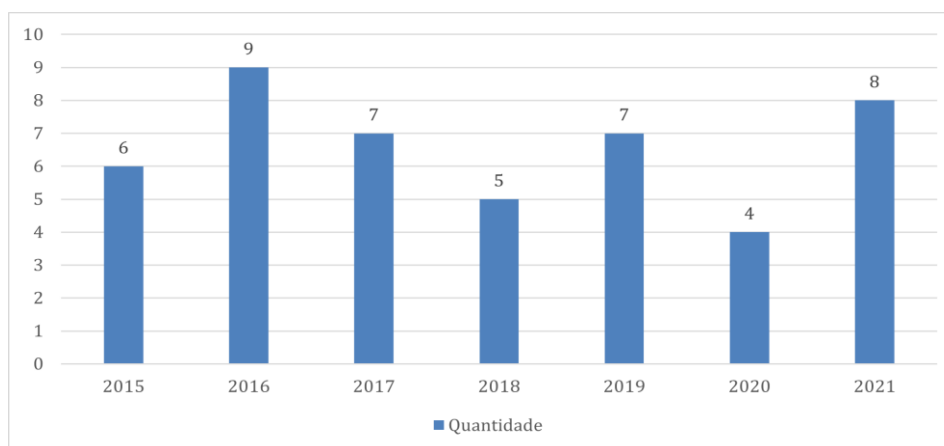
Pesquisa documental (2023).

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 a E”, onde é levada 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 dispostas 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 destes não executam nada, como evidencia a Figura 2.

Figura 2

Quantidade de municípios que têm previsão no orçamento de despesas para Turismo mas que apresentaram 0% de execução



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.	0,075	0,00	4,96	0,00	0,00	21,45	0,00

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 Comércios 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 a 2021, evidenciou diversas questões, proporcionando um panorama sobre o investimento em turismo nas gestões de turismo em nível local. 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.

3. 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 foram coletadas 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 à compreensão de que valores bastante sucintos foram destinados às secretarias através da Lei orçamentária anual, assim como o indicativo de que esta pasta possivelmente não ocupe um local nas agendas de prioridades das gestões governamentais pesquisadas.

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 é 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 de gestão, em 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 sete anos de análise, pode-se sugerir como pesquisa futura investigar de que forma tem ocorrido o investimento em turismo nessas localidades e se de fato tem acontecido.

Referências

- 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.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto* (2. ed.). Artmed.
- 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>
- Freire, E. L., Marchetto, A. C. M., Mesquita, A. M., Garcia, R. M. P., & Mesquita, R. B. (2020). *Análise de orçamento do turismo: O caso de um município do Vale do Araguaia*. VII Encontro Brasileiro de Administração Pública. Brasília. <https://sbapeventos.com.br/ebap/index.php/VII/viiebap/paper/viewFile/1127/355>. Recuperado em 27 de abril de 2023.
- Giacomini, J. (2017). *Orçamento público* (17ª 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. (2010). *Índice de desenvolvimento humano municipal*. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sintese/pe?indicadores=30255> Recuperado em 26 de abril de 2023.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021). *Mesorregiões Pernambuco*. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sintese/pe?indicadores=91249>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021). *População no último censo*. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sintese/pe?indicadores=96385>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). *Salário médio mensal dos trabalhadores formais*. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sintese/pe?indicadores=96385>

- Jugănaru, I. D. (2022). *Destination management organizations in Romania: Important steps taken recently for their operationalization*. Economic Sciences Series, 22(1), 298–308. Ovidius University Annals. <https://stec.univ-ovidius.ro/html/anale/RO/2022-2/Section%203/17.pdf>
- Körössy, N., Holanda, L. A. de, & Cordeiro, I. D. e. (2022a). Gestão de destinos turísticos: A spectos 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* (1ª ed., Vol. 2, pp. 142 –172). Editora Motres
- 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. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/11771.htm
- 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
- Lohmann, G., & Netto, A. P. (2008). *Teoria do turismo: Conceitos, modelos e sistemas*. Aleph.
- Lohmann, G., & Netto, A. P. (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]. Repositório institucional da UFSC. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/229781>
- Mira, M. R., Breda, Z., Moura, A., & Cabral, M. (2017). O papel das DMO na gestão dos destinos turísticos: Abordagem conceitual (1999 –2014). *Observatório de Inovação do Turismo*, 1 (11), 53–70. <https://scholar.archive.org/work/4rehwbvntzhldjabetzlrmasvsa/access/wayback/http://publicacoes.unigranrio.com.br/index.php/raoit/article/download/4507/2331>
- Ministério do Turismo (2007). *Programa de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil: Módulo operacional 8 – promoção e apoio à comercialização*. http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/promocao_e_apoio_a_comercializacao.pdf

- Ministério do Turismo (2020). *Regiões turísticas*. http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=273
- Oliveira, A. B. S. (2011). Métodos da pesquisa contábil. Atlas. Oliveira, N. (2023, 20 de janeiro). Mais da metade dos municípios brasileiros está no Mapa do Turismo. Ministério do Turismo. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/mais-da-metade-dos-municipios-brasileiros-esta-no-mapa-do-turismo>
- Organização Mundial do Turismo. (2001). *Introdução ao turismo* (1a ed.). 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*. <https://doi.org/10.18111/9789284420933>
- Paludo, A. (2018). *Orçamento público, AFO e LRF* (8ª ed.). Editora Método.
- Pereira, K. T. B., Vieira, E. T., Galvão, L. da C. G., Jr., & Santos, M. J. dos. (2019). *Desenvolvimento social e econômico: Os impactos do turismo no município de Ilabela/SP*. IGepec, 23, 154–171. <https://doi.org/10.48075/igepec.v23i0.22750>
- Pires, J. S. D. bem, & Motta, W. F. (2008). 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). *Evaluation of investments in the tourism sector with a local focus. Evaluation and Program Planning*, 94. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2022.102151>
- Portaria MTUR nº 41, de 24 de novembro de 2021. (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>
- Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. (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.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/
- Reis, T. (2018, 23 de junho). *Desenvolvimento econômico: Conheça as principais teorias a respeito*. <https://www.suno.com.br/artigos/desenvolvimento-economico/>
- Rocha, A. M. da. (2017). A Política Nacional de Turismo sob a perspectiva da Coordenação Federativa de 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]. Repositório da UFPE. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/39304>
- Soares, I., Soares, I., Valença, S., & Menelau, S. (2022). Políticas Públicas de turismo municipal: Uma análise sob a ótica do orçamento público no município de Caruaru. *Revista de Turismo Contemporâneo*, 10(2). <https://doi.org/10.21680/2357-8211.2022V10N2ID25508>
- United Nations World Tourism Organization. (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://www.redalyc.org/pdf/2610/261056110007.pdf>
- 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]. Repositório Institucional da UCS. <https://repositorio.ucs.br/11338/3876>

INFORMAÇÕES DO ARTIGO

Contribuição dos autores:	Niédjá Sarah Alves Fernandes: conceituação, investigação, escrita e visualização Alexandre César Batista: metodologia, supervisão e escrita (revisão e edição)
Financiamento:	Não se aplica
Aspectos éticos:	Não se aplica
Conflitos de Interesse:	Não se aplica
Apresentação prévia:	Não se aplica
Agradecimentos:	Não se aplica
Histórico:	Submetido: 08 dez 2023 Aprovado: 30 jul 2024