

Políticas Públicas de turismo Municipal: Uma Análise sob a ótica do orçamento Público no Município de Caruaru

Public Policies for Municipal Tourism: An Analysis from the perspective of the Public Budget in the Municipality of Caruaru

Italo Soares

Assistente em Administração da Universidade Federal de Pernambuco – Campus do Agreste
– UFPE/CAA, Caruaru/PE, Brasil
E-mail: italo.soares@ufpe.br

Islla Thairine da Silva Soares

Mestre em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável pela Universidade de Pernambuco
– UPE, Recife/PE, Brasil
E-mail: islla_soares@hotmail.com

Sandro Valença

Professor da Universidade Federal de Pernambuco – Campus do Agreste – UFPE/CAA,
Caruaru/PE, Brasil
E-mail: sandro.silva@ufpe.br

Sueli Menelau

Professora da Universidade Federal de Pernambuco - Campus do Agreste - UFPE/CAA,
Caruaru/PE, Brasil
Email: suelimenelau@gmail.com

Artigo recebido em: 10-06-2021

Artigo aprovado em: 16-09-2021

RESUMO

O Estado exerce um papel fundamental e primordial na tentativa de tomar a direção de um processo de planejamento turístico. Após a formulação de políticas públicas, é necessário que sejam garantidas a sua efetividade. Todavia, a execução das políticas públicas depende de disponibilidade de verbas públicas. No Brasil, essa efetividade é assegurada através do orçamento público, que é um instrumento de autorização de despesas com as suas respectivas fontes de receita. Nessa perspectiva, este artigo propõe-se a analisar a política pública de turismo de Caruaru, sob a ótica do orçamento público municipal, estabelecendo relações entre o planejamento para o setor e a execução orçamentária nos anos de 2016 a 2020. Para isto, este estudo utilizou o método dedutivo, com as estratégias de pesquisa estudo de caso, pesquisa bibliográfica e documental, e a abordagem qualitativa. Como resultado, verificou-se que, apesar de a administração pública de Caruaru não ter um plano de turismo, as ações para o setor são contempladas na estrutura orçamentária municipal pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Ao analisar estes instrumentos orçamentários, constatou-se que o planejado para o desenvolvimento do turismo não foi totalmente executado pela gestão pública. Avalia-se que a política pública de turismo adotada por Caruaru no período de 2016 a 2020 não traduz a contento o atendimento das atividades de interesse geral de sua população e a defesa do interesse público.

Palavras-chave: Planejamento. Políticas Públicas. Orçamento. Turismo. Caruaru

ABSTRACT

The State has a fundamental and primordial role in trying to take the lead in a tourist planning process. After the formulation of public policies, its effectiveness must be guaranteed. However, the execution of public policies depends on the availability of public funds. In Brazil, this effectiveness is ensured through the public budget, which is an instrument for authorizing expenses with their respective sources of revenue. From this perspective, this article proposes to analyze the public policy for tourism in Caruaru, from the perspective of the municipal public budget, establishing relationships between planning for the sector and budget execution in the years 2016 to 2020. For this, this study used the deductive method, with case study research strategies, bibliographical and documentary research, and a qualitative approach. As a result, it was found that, despite the public administration of Caruaru not having a tourism plan, the actions for the sector are included in the municipal budget structure by the Multiannual Plan, Budget Guidelines Law and Annual Budget Law. When analyzing these budget instruments, it was found that what was planned for the development of tourism was not fully executed by the public administration. It's estimated that the public tourism policy adopted by Caruaru in the period from 2016 to 2020 does not satisfactorily reflect the provision of activities of general interest to its population and the defense of the public interest.

Keywords: Planning. Public Policy. Budget. Tourism. Caruaru.

1. INTRODUÇÃO

O turismo é uma atividade que se dá em função do comportamento de inúmeros ambientes, a exemplo dos econômico, social, cultural, político e natural. Para que ocorra adequadamente, torna-se fundamental que os envolvidos com essa atividade reconheçam a diversidade das relações ambientais existentes e compreendam o papel fundamental que cada uma - e, sobretudo, os atores a elas vinculados - interpreta na dinâmica turística. De posse destes pressupostos, pode-se produzir um turismo orientado ao desenvolvimento local.

O turismo é um eficiente meio para promover a difusão de informação sobre uma determinada região ou localidade. Seus valores naturais, culturais e sociais abrem novas perspectivas sociais como resultado do progresso econômico e cultural da área do turismo e nela, por decorrência, estimula a criatividade e a inovação (Beni, 2007). Em contrapartida, o turismo pode provocar degradação e destruição de recursos naturais, perda de autenticidade cultural e, portanto, diminuição de perspectivas à população autóctone, a qual não usufrui dos benefícios diretos e indiretos das visitas dos turistas e ou do próprio sistema de turismo do destino (Prado, 2003; Valença, Bastos, Paz-e-Silva & Sales, 2012; Valença, Sobral, Ramos & Cavalcanti, 2010).

Para que os impactos negativos sejam minimizados - ou, mesmo, eliminados -, é necessário que se estabeleça o planejamento turístico na área onde a atividade turística se espalha. O planejamento é imperativo, pois

[ordena] as ações do homem sobre o território e ocupa-se em direcionar a construção de equipamentos e facilidades de forma adequada, evitando, dessa forma, os efeitos negativos nos recursos, que os destroem ou reduzem sua atratividade. [...] O planejamento é fundamental e indispensável para o desenvolvimento turístico equilibrado e em harmonia com os recursos físicos culturais e sociais das regiões receptoras, evitando, assim, que o turismo destrua as bases que o faz existir (Ruschmann, 2008, p. 9).

O planejamento pode ser definido como o processo de estabelecer objetivos e linhas de ação adequadas para alcançá-lo, ou seja, o conceito de planejamento de uma ação está ligado à organização de futuros eventos para atingir objetivos específicos de antemão (Cooper et al., 2007; Stoner, Freeman, & Gilbert Jr., 1995). E, indubitavelmente, o turismo não pode prescindir do planejamento. A atividade, se bem planejada, guarda potencial para dar bons retornos por longo prazo às áreas onde é realizada (Mendonça, 2004; Mendonça & Irving, 2004). Ante a premência de planejamento, destaca-se que o turismo possui particularidades, as quais demonstram, por exemplo, a necessidade de monitoramento contínuo (Dias, 2008).

Logo, o Estado exerce papel primordial à assunção da liderança do processo de planejar. Como o Estado, de modo formal, representa os interesses dos variados grupos de atores, deve manter sob sua responsabilidade a determinação dos rumos do desenvolvimento. No que se refere ao turismo, em especial, cabe ao poder público formular a política para a atividade, nas esferas federal, estadual e municipal. Suas diretrizes gerais, assim como suas orientações normativas, presentes na formulação, devem buscar adequar os meios das políticas públicas de turismo para atingir a determinados fins (Procopiuck, 2013), como os apontados por Beni (2007).

E à administração pública cabe não apenas implantar a política pública de turismo, mas também materializar entidades gestoras para tal, a fim de planejar, organizar, dirigir e controlar os desdobramentos dessas políticas públicas, mantendo sempre integração com outras atividades públicas, privadas e de organizações não governamentais (Gastal & Moesch, 2007). Com essa distribuição, as políticas públicas passam à atuação substantiva e permanente do Estado (Procopiuck, 2013). As políticas governamentais carecem de concepção estratégica e orientadora ao progresso do turismo (Beni, 2007; Valença, 2008).

Assim, é importante que o Estado zele pelo desenvolvimento - e não somente pelo crescimento - da região ou localidade onde a atividade turística se desenrola. Após o Estado formular políticas públicas é indispensável que garanta a eficiência e a eficácia em sua execução (Madeira, 2010). Normalmente, a execução das políticas está atrelada de modo íntimo à definição de verbas públicas. No Brasil, em particular, o bom desempenho de semelhantes políticas é assegurado pelo orçamento público: o governo estima as receitas e fixa as despesas. Em outras palavras, o orçamento público se trata de um instrumento de autorização de despesas com rebatimento sobre estimativas de correspondentes fontes de receitas.

Diante da amplidão de perspectivas de estudo de uma política pública, a proposta aqui reside em se fazer uma avaliação de uma política pública do turismo em uma localidade, a partir da análise de seus resultados e impactos da aplicação de seu orçamento. Portanto, o foco analítico do estudo reside em seu monitoramento enquanto os instrumentos analíticos auferidos foram seus efeitos obtidos, ou seja, a abordagem é ex-post (Procopiuck, 2013). Cabe destacar que uma política pública, enquanto ferramenta de ação governamental, deve sempre ter previstas, como questão principal, suas consequências diretas e indiretas ao interesse coletivo (Madeira, 2010; Procopiuck, 2013).

A partir desse paradigma, e com escopo delimitado geograficamente, este artigo tem como objetivo analisar a política pública de turismo de Caruaru sob a ótica do orçamento

público municipal, estabelecendo relações entre o planejamento para o setor e a execução orçamentária nos anos de 2016 a 2020.

Distante, aproximadamente, 130 km de Recife, capital estadual, Caruaru é conhecida popularmente como a ‘Capital do Forró’ e ‘Princesa do Agreste’. O município está localizado na região Agreste de Pernambuco, na microrregião do Vale do Ipojuca, com uma área territorial de 923.150 km² (IBGE, 2020). De acordo com as estimativas do IBGE (2020), a sua população é de 365.278 habitantes, sendo o município mais populoso do interior de Pernambuco. A principal atividade econômica, na atualidade, é o comércio, sobretudo em função do polo têxtil regional, no qual se posiciona como município nuclear. A participação setorial no Produto Interno Bruto (PIB) tem representatividade de 62,40% de serviços, seguida de 23,10% da administração pública, 12,60% da indústria e 1,90% da agropecuária (IBGE, 2018).

No que tange a turismo, Caruaru se destaca por realizar uma das maiores festas juninas do mundo: o São João. Além disso, atrai milhares de turistas regularmente ao Alto do Moura - onde existe uma comunidade de artesãos, que produz artes figurativas de barro - e ao Parque 18 de Maio - também conhecido como ‘Feira da Sulanca’ e ‘Feira de Artesanato’. Assim, fica claro que a intensa atividade turística e a consequente exigência de administração e de investimento, faz com que Caruaru conte com uma política pública de turismo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Gestão e Políticas Públicas de Turismo

O turismo é uma atividade que tem significativa representatividade para a economia das regiões e localidades onde ocorre. Entretanto, não deve ser visto - ou estudado - apenas à luz dos benefícios econômicos que gera. Deve, sim, ser visto criticamente, como tudo que é dinâmico e intrincado, e que envolve o Homem fora de sua área habitual de residência; e, para muitos, como uma indústria, que satisfaz necessidades e desejos que o indivíduo e a própria indústria criam sobre os múltiplos ambientes - por exemplo, os econômicos, sociais, culturais, políticos e naturais - das áreas receptoras (Jafari, n.d. como citado em Beni, 2007).

Considerando que o turismo é uma atividade complexa, que envolve uma rede de relações, e abrange áreas funcionais turísticas, dentre elas a área de políticas e planejamento, é indispensável ao desenvolvimento da atividade que a gestão pública promova políticas públicas capazes de gerar resultados positivos para o turista e para a sociedade (Hayllar et al., 2011). Isso confere ao Estado papel importante no contexto do turismo.

A partir do momento que a sociedade começa a se estruturar de forma crescentemente mais organizada, se inicia o movimento de expansão do Estado (Procopiuck, 2013). Isto porque as demandas sociais se tornam mais evidentes e o Estado se move em esforços para suprir as necessidades da população (Madeira, 2010). Ou seja, a administração pública passa a instituir políticas públicas cujas finalidades são garantir a condição de bem-estar social (Donkin, 2003). Desde então, os administradores públicos devem representar um papel ativo, consciente e racional na formulação de estratégias e políticas públicas, pautados pelo planejamento da atividade turística.

No turismo, papel do Estado é evidenciado pelas seguintes áreas de envolvimento do governo: coordenação, planejamento, legislação e regulamentação, empreendimentos, incentivo, atuação social e promoção do turismo (Dias, 2008). A coordenação está relacionada ao conjunto diversificado de atores que deve interagir em benefício da comunidade na implantação de uma política de turismo. O planejamento, por sua vez, tem como finalidade estabelecer as linhas gerais para que o desenvolvimento aconteça de modo ordenado e previamente escolhido, realizando a vontade coletiva (Dias, 2008; Matias-Pereira, 2008, 2009).

O Estado, através dos governos, deve legislar e regulamentar por meio de leis, decretos e resoluções, a fim de criar instrumentos à realização de políticas públicas e à organização do turismo. No que se refere aos empreendimentos, por exemplo, o Estado pode exercer uma função empresarial, quando não há retorno financeiro à iniciativa privada em algum momento e determinada atividade é considerada fundamental e suplementar a outras que se desenvolvem em torno das atividades turísticas (Dias, 2008; Secchi, 2010).

Já os incentivos que podem ser patrocinados pelo Estado para o progresso do setor privado do turismo, podem ser de vários tipos: empréstimos ao setor privado para investimentos, incentivos fiscais, isenções de taxas, dentre outros. O Estado deve também se envolver com a atuação social, quando promove o turismo em camadas sociais menos favorecidas, contribuindo à expansão da atividade e à ampliação do exercício do direito ao lazer, no caso turístico (Lohmann, 2012).

Outro papel inerente ao Estado, na visão de Dias (2008), é a promoção do turismo nas regiões emissoras de turistas, com objetivo de atrair visitantes ao destino. Apesar de ser atividade inerente ao Estado, a promoção de destinos é algo realizado também pelos atrativos e por pessoas que já visitaram o destino

A estrutura pública do turismo deve ter como finalidade atingir resultados positivos ligados à experiência de visitantes e turistas, à redução de impactos negativos, ao aumento de

benefícios líquidos à comunidade e ao aprimoramento do funcionamento da atividade pública (Hayllar et al., 2011).

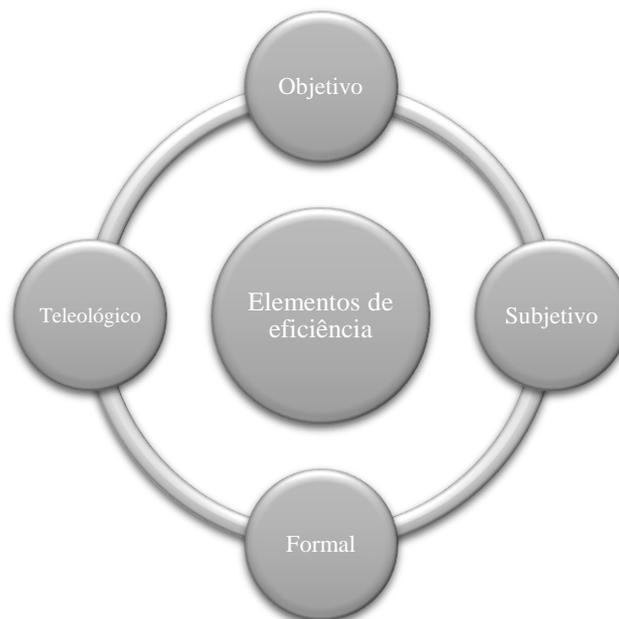
A rigor, a atividade, por meio das políticas públicas, deve causar impactos positivos e minimizar negativos nos processos de planejamento, estabelecimento e gestão (Procopiuck, 2013), consideradas as diversas possibilidades contextuais do destino. Pode-se entender essa noção de política pública como ‘Estado em ação’, trata-se deste implantando um projeto de governo através de programas e de operações direcionadas a atividades específicas da sociedade (Höfling, 2001). Isto é, uma política pública diz respeito a um programa de ação governamental.

Toda política pública é concebida a datar de uma representação da atividade à qual se refere, assim como a um conjunto de normas, organizações, técnicas e recursos de poder que à mesma implantará (Marques, 1997). Nesse sentido, estruturas, procedimentos e formas institucionais se sobressaem como elementos analíticos que fundamentam um determinado modelo de estruturação e concretização da ação de uma política pública (Procopiuck, 2013). Ao descrevê-los tem-se a compreensão da complexidade da política pública, não apenas de seu processo de formulação, implementação e avaliação, como também de seu orçamento e dos problemas sociais por ela enfrentados (Procopiuck, 2013).

Por isso não há um único meio de constituição de um arcabouço teórico conceitual nem tampouco a concepção de um padrão singular à compreensão de uma política pública, ainda que modelos auxiliem sua operacionalização (Madeira, 2010; Procopiuck, 2013). Na atualidade há de se buscar o entendimento de que a ação prevista pela política pública deve ser pautada com vistas ao atendimento das atividades de interesse geral, e o modelo adotado à sua observação deve aprofundar o papel do Estado como orientador da ação (Madeira, 2010). Qualquer modelo de análise de sua ação deve envolver a conjunção de quatro elementos (Figura 1).

Para que uma política pública represente mudanças eficientes na sociedade, ainda sobre a Figura 1, o elemento objetivo deve ser de interesse geral, enquanto o elemento subjetivo de uma política pública concebe sua execução ou pelo Estado ou por quem o faça (Madeira, 2010). O elemento formal, por sua vez, compreende que essa ação se dá sob regime público, e o teleológico da análise do modelo diz respeito ao acontecimento ao seu efeito final, que é a eficiência dessa política pública (Madeira, 2010).

Figura 1 – Composição da ação de uma política pública



Fonte: elaborado com base em Madeira (2010).

Em sentido amplo, o termo ‘políticas públicas’ pode ser definido como o conjunto de ações executadas ou reguladas pelo Estado, enquanto ator, dirigidas a atender às necessidades da sociedade (Dias, 2008; Madeira, 2010). Sua finalidade, tendo em vista suas possibilidades e seus limites, se resume à defesa do interesse público (Madeira, 2010). Aproveitando tais definições ao turismo, as políticas públicas devem ser implantadas a fim de garantir o desenvolvimento do turismo e da área onde é realizado. Devem assumir, também, um caráter de transversalidade com outras atividades públicas, como educação, saúde, segurança e saneamento, por exemplo.

O turismo é um tema que ocupa espaço paulatinamente no âmbito governamental, em particular, nas políticas públicas e no planejamento (Maia, 2004). E com o decorrer dos anos, amplia-se a consciência acerca da necessidade de melhores formulações de ambos - políticas e planejamentos - sistemáticos. A atividade de gestão pública do turismo no Brasil foi iniciada na década de 30 do século XX, com a proteção de bens históricos e a fiscalização de agências e vendas de passagens (Beni, 2006). A contar de então, ações com vistas ao planejamento governamental do turismo foram sendo criadas e implantadas para a organização, a estruturação e o desenvolvimento desta atividade nacional.

Outros marcos importantes na trajetória histórica da gestão pública do turismo no Brasil são a criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), em 1958, responsável por coordenar, supervisionar e promover destinos turísticos; a inclusão da divisão de turismo no

Ministério da Indústria e Comércio em 1961; a criação da EMBRATUR, em 1966; a criação do FUNGETUR, primeiro fundo de fomento do turismo no Brasil, em 1971; a inserção do turismo no Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, em 1992; e institucionalização da Política Nacional de Turismo, em 1996 (Maranhão, 2017).

A partir de 2003, tem-se outro marco significativo na história da gestão pública do turismo brasileiro: o turismo ganha um Ministério exclusivo à organização da atividade, atribuindo relevância ao planejamento no contexto brasileiro. Elaborou-se, por exemplo, o ‘Plano Nacional de Turismo’, constituído por um conjunto de programas, os quais ordenam, por temas afins, as diversas tarefas executivas ministeriais e seus parceiros (Brasil, 2007). Daí, o planejamento turístico adquire outro direcionamento à sua execução. Trata-se, agora, o planejamento como um processo de estabelecimento de objetivos, o qual define linhas de ação e planos detalhados para atingi-los, e determina os recursos necessários à sua execução (Beni, 2007). Reconhece-se na atualidade que:

o planejamento é um processo contínuo, permanente e dinâmico; é ele quem mantém o sistema turístico ativo continuamente porque conta com uma perene realimentação, pois a atividade revela enorme interdependência e interação dos elementos que a compõem (Beni, 2007, p. 112).

A descontinuidade da política adotada pelo município, por exemplo, pode levar à grave desorganização da atividade turística, além de provocar uma estagnação do desenvolvimento local. E, indubitavelmente, deve-se prezar pela intersectorialidade entre as áreas da administração pública. A gestão pública do turismo possui responsabilidades que devem ser assumidas para tornar a área mais atrativa e promover, por conseguinte, o desenvolvimento turístico:

O planejamento do fomento da atividade; o controle de qualidade do produto; a promoção institucional da destinação; o financiamento dos investimentos da iniciativa privada; a capacitação de recursos humanos; o controle do uso da conservação do patrimônio turístico; a captação, tratamento e distribuição da informação turística; a implantação e manutenção da infraestrutura urbana básica; a prestação de serviços de segurança pública; a captação de investidores privados para o setor; o desenvolvimento de campanhas de conscientização turística; o apoio ao desenvolvimento de atividades culturais locais, tais como o artesanato, o folclore, a gastronomia típica, etc.; a implantação e manutenção de infraestrutura turística voltada para a população de baixa renda e a implantação e operação de sistemas estatísticos de acompanhamento mercadológico (Ignarra, 1999, p. 125).

É imprescindível que as ações propostas pelos governos sejam executadas, a fim de garantir o desenvolvimento local, o que significa sustentavelmente. Para ser implantada, a política pública de turismo - como as políticas das demais atividades subordinadas à administração pública direta e indireta - carece de recursos financeiros. No Brasil, o orçamento

público é o principal instrumento à viabilização das políticas públicas. É nele que serão indicadas quais as ações a serem executadas e a previsão orçamentária a se gastar com elas.

2.2 Orçamento Público Municipal

O orçamento na administração pública representa um dos mais antigos instrumentos de planejamento e execução das finanças públicas. Mesmo que de maneira rudimentar, o planejamento sempre se fez presente na história da humanidade, logo que o Homem passou a viver em sociedade (Carvalho, 2010; Faber, 2011). O Estado moderno carece cada vez mais de recursos para atender as demandas da sociedade. Necessita também de instrumentos eficazes, que sejam capazes de garantir a operacionalização das políticas públicas (Madeira, 2010).

O orçamento público - seja federal, estadual ou municipal -, portanto, é o principal instrumento de gestão a contemplar as funções administrativa, econômica e institucional da administração pública. O orçamento público é instrumento de trabalho utilizado por gestores públicos com o intuito de controlar a atividade financeira do governo, e além de planejar ações e metas para um determinado período (Cervo, 2012), o orçamento público deve refletir um plano de ação governamental.

Integram o orçamento da administração pública, conforme dispõe a Lei 4.320/64 - a qual instituiu as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - todas as previsões de receitas e despesas que serão realizadas e toda previsão do que será arrecadado - com a devida fixação das despesas indicadas no orçamento público - (Brasil, 1964; Ribeiro, 2011). No Brasil, o orçamento público está previsto no Art. 165 da Constituição da República (Brasil, 1988), que prevê três instrumentos orçamentários: (i) Plano Plurianual (PPA), (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e (iii) Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA tem a função de estabelecer, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, abrangendo um período de quatro anos. Trata-se do instrumento de planejamento estratégico das ações do governo (Nascimento, 2010). E, de acordo com a doutrina, a LDO deverá estabelecer os parâmetros exigidos à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. A LDO também exerce a função de ajustamento das ações do governo (previstas no PPA) às reais possibilidades de caixa, e orienta a elaboração da LOA (Nascimento, 2010).

A LOA tem como principal finalidade o gerenciamento e o equilíbrio entre receitas e despesas públicas. É nela que estará contemplada a previsão da receita e a fixação das despesas. Por meio dela, o gestor público prevê antecipadamente suas pretensões, vinculando o orçamento às atividades governamentais planejadas (Nascimento, 2010), e destina os recursos especificamente aos objetivos delineados.

Contudo, nem sempre o que é planejado como ação governamental é executado, uma vez que o orçamento público é realizado com base em projeções de arrecadação. Assim, a alocação de recursos financeiros, as alterações na execução do orçamento (Oliveira & Ferreira, 2017) e a agenda política dos governos (Abreu & Câmara, 2015) é que vão determinar se as ações planejadas serão ou não implementadas. Desse modo, é provável o orçamento executado seja inferior ao orçamento autorizado.

Santos e Raupp (2015) defendem que o monitoramento e a avaliação das políticas públicas e dos instrumentos orçamentários devem ser realizados periodicamente. Essa ação pode propiciar aos gestores públicos informações sobre a qualidade do trabalho que vem sendo realizado, bem como apresentar os resultados com base no que foi inicialmente planejado, possibilitando o replanejamento e a realocação de recursos (Santos & Raupp, 2015).

A receita pública é um conjunto de ingressos financeiros com fontes e fatores geradores próprios e permanentes oriundos de ação e de atributos inerentes à instituição, aqui, ao município. O objetivo das receitas é atender à manutenção e à conservação dos serviços públicos, atender às demandas da sociedade. A receita se origina do seu poder de império e do poder de gerência dos órgãos públicos sobre o patrimônio econômico administrativo (Nascimento, 2010).

Já a despesa pública pode ser definida como o gasto dos recursos públicos nos orçamentos, a partir de autorização legislativa (Nascimento, 2010). Define-se como despesa pública toda saída de recursos ou todo pagamento efetuado, a qualquer título, pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na ‘Lei do Orçamento’, ou em lei especial, recursos destinados à execução dos serviços públicos (Andrade, 2007).

3. METODOLOGIA

O método adotado por essa pesquisa foi o dedutivo, desse modo, o conjunto geral das escolhas metodológicas empregadas partiu da premissa do estudo da teoria às observações (Silverman, 2009). A abordagem empregada foi a qualitativa, e ainda que haja a apresentação

de alguns resultados padronizados, objetivou-se com esse enfoque explicar o fenômeno – a política pública de turismo de Caruaru – a partir de sua interpretação.

Fez-se uso de três estratégias de pesquisa. Primeiramente, a estratégia de pesquisa adotada foi firmar o propósito metodológico como um estudo de caso. Definido como empírico, o estudo de caso aqui em pauta explorou o exame de um objeto contemporâneo dentro de sua realidade (Yin, 2003a, 2003b). Para tanto considerou-se que esse caso pode ser usado para determinar se as proposições das perspectivas teóricas adotadas estão coerentes com realidades complexas e plurais (Rodrigues, 2007).

Escolheu-se, em sequência, a estratégia de pesquisa bibliográfica que findou em ser incorporada em todas as etapas do estudo, pois tanto a elaboração do referencial teórico quanto a construção das demais seções do trabalho fizeram emprego dela. Assim, recuperou-se os temas em textos científico-acadêmicos anteriores, passo vital ao processo de pesquisa (Veal, 2011). Como fontes foram utilizados livros e artigos científicos de base de dados de revistas indexadas.

A outra estratégia de pesquisa empregada foi a documental, que se valeu dos seguintes documentos – obtidos no Portal da Transparência de Caruaru - do município: PPA, LDO e LOA. O corpus da pesquisa foi constituído por 12 documentos do município de Caruaru, a saber: (i) PPA 2014-2017 e PPA 2018-2021; (ii) LDO 2016, LDO 2017, LDO 2018, LDO 2019 e LDO 2020; e (iii) LOA 2016, LOA 2017, LOA 2018, LOA 2019 e LOA 2020. A coleta dos dados se deu em agosto de 2021 e foi executada pelos próprios pesquisadores em sítio público.

Deste modo não foi necessário obter permissão ao emprego dos dados na pesquisa nem tampouco autorização institucional. Tal perspectiva está em consonância ao estabelecido pelo Comitê Ético de Pesquisa da instituição de origem dos pesquisadores desse estudo. O desenho empregado na análise ex-post do fenômeno é longitudinal, em virtude que se coletou dados em diversos pontos no tempo por um período de cinco anos. Avaliou-se que essa delimitação traria atualidade e consistência ao estudo (Rodrigues, 2007).

São dois delineamentos firmados na execução dessa pesquisa: exploratório e analítico. Exploratório devido a ter por finalidade principal a descoberta de intuições e a natureza da sondagem (Gil, 2007; Vergara, 2005) e analítico por se voltar, a partir do exame realizado sobre os instrumentos orçamentários, a identificar o funcionamento da política pública de turismo de Caruaru por meio de elementos e circunstâncias (Silverman, 2009).

Os dados brutos foram analisados à luz de um encadeamento lógico, obtido por meio de uma tabulação simples, que buscou captar e estabelecer a realidade da política pública de

turismo de Caruaru. Por esse ângulo a técnica de análise empregada foi a de estrutura narrativa, formulada tendo em vista: (i) o conteúdo da política pública analisada; (ii) identificação do papel de atores; (iii) ambientação da política pública; e (iv) desfecho conclusivo do escrutínio da política pública (Silverman, 2009).

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Em Caruaru, a Fundação de Cultura e Turismo (FCT), autarquia municipal, é o órgão designado para planejar e executar a política pública de cunho cultural e turístico, em todas as suas manifestações e expressões. Tem como finalidade precípua o apoio, o incentivo, a preservação e a difusão das identidades e produções culturais do município, de maneira estruturada e sistêmica, atenta à inclusão social, à universalização do acesso, à diversidade cultural, à interiorização das ações e ao desenvolvimento regional integrado (Caruaru, 2017). Sob jurisdição subnacional, sua concepção envolve o exercício do Estado na concretização da ação, tal qual advogado por Madeira (2010) e Procopiuck (2013).

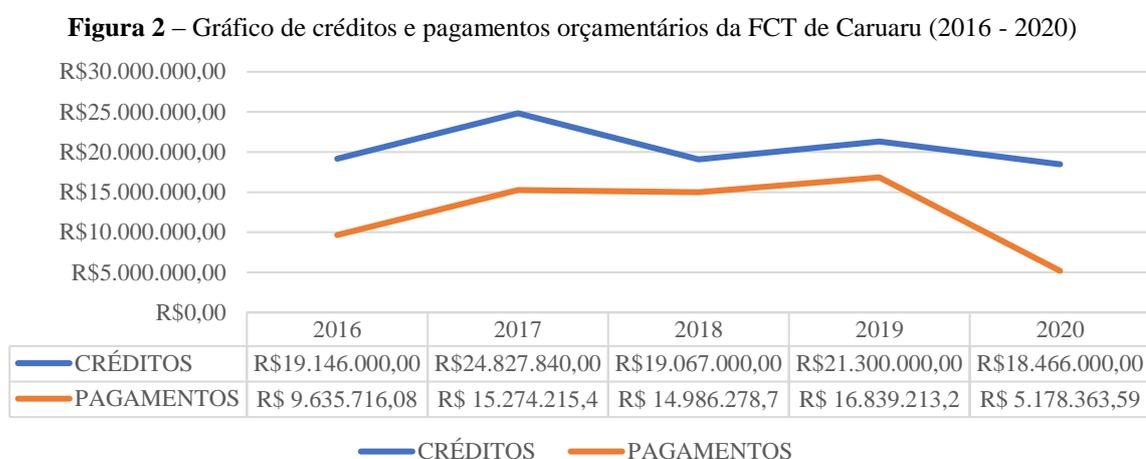
Com o intuito de incentivar e estimular o turismo em Caruaru, outra finalidade da FCT é zelar pela preservação dos monumentos históricos e artísticos do município. Apesar da existência da autarquia municipal, apenas em 2018 foi elaborado o Plano Municipal de Cultura do município, constituindo-se como um instrumento de política pública. Em relação ao turismo, o município ainda não possui um documento norteador das ações para o setor. Logo, PPA, LDO e LOA constituem-se como instrumentos de políticas públicas para o setor de turismo de Caruaru, uma vez que são nesses dispositivos que se encontram as ações governamentais planejadas para o setor.

Embora esses instrumentos não sejam especificamente direcionados à atividade turística, mas a todas as atividades do município, a ausência de um plano municipal ou lei específica aos órgãos de turismo é assim suprida nos instrumentos do orçamento público, no PPA, na LDO e na LOA. Portanto, pode-se afirmar que em Caruaru há uma política pública para a atividade turística.

Com isso em vista, a análise se dá nos PPAs 2014-2017 e 2018-2021, nas LDO de 2016 a 2020 e nas LOAs de 2016 a 2020. Do mesmo modo que as demais secretarias e órgãos que compõem a Prefeitura do Município de Caruaru, a FCT possui orçamento para alocar em seus programas e ações. Inicialmente examinando-se a LOA de 2016 verificou-se que há ações planejadas para serem executadas e estimativa de receita e fixação das despesas para a FCT.

Pode-se afirmar, portanto, que no município existe uma política pública de turismo, cujas ações estão expostas nos instrumentos orçamentários de Caruaru.

O relacionamento entre políticas públicas e orçamento é dialético: o orçamento prevê e autoriza as despesas à implantação das políticas públicas, todavia, estas ficam restritas às possibilidades financeiras. Assim, no período em análise apesar de haver créditos orçamentários para maior parte das ações planejadas, muitas delas não foram executadas, conforme a Figura 2, que relaciona os créditos orçamentários aos pagamentos realizados, isto é, ao que foi executado da política pública de turismo em Caruaru.



Fonte: Elaborado com base em Portal da Transparência de Caruaru (2021).

A significativa distância entre os créditos orçamentários autorizados e os pagamentos realizados, melhor dizendo, o orçamento executado, evidencia que na série histórica analisada nem todos os créditos aprovados foram executados (Figura 2). Logo, fica evidenciada a prioridade dada às políticas públicas elaboradas pela FCT de Caruaru. Apesar da alocação de recursos para a execução das ações planejadas não se viabilizou sua implementação, o que pode estar diretamente ligada, conforme Abreu e Câmara (2015), a agenda política dos governos desse período.

Ainda com base na Figura 2, fazendo uma análise ano a ano tem-se que 2020 apresenta a maior discrepância entre créditos orçamentários e pagamentos realizados, gerando uma diferença de R\$ 13.287.636,41. Esse valor representa o que não foi investido em políticas públicas pela FCT. Essa diferença pode ser justificada em função da pandemia ocasionada pela doença COVID-19, iniciada em 2020. Os anos de 2018 e 2019 exibiram a menor diferença entre créditos e pagamentos, com valores aproximados de R\$ 4,08mi e R\$ 4,46mi, respectivamente,

enquanto que os anos de 2016 e 2017 apresentaram diferença significativa dos créditos em relação aos pagamentos, gerando um valor não executado de pouco mais de R\$ 9,5mi.

Avalia-se que é provável que as ações voltadas ao turismo de Caruaru que não foram executadas não sejam prioridades da agenda do governo, apesar de estarem previstas nos instrumentos de planejamento. A Tabela 1, a seu turno, apresenta a relação das ações programadas para execução, bem como os valores gastos por ano na execução de cada uma delas. As ações estão numeradas e nas análises seguintes essa numeração é utilizada como referência. O 'x' na tabela indica que aquela ação não estava no planejamento de execução do ano em análise. Já o '0' indica que, apesar da dotação orçamentária, a ação não foi executada, em outros termos, não se pagou nenhum valor para a execução dessas ações.

Tabela 1: Ações programadas e executadas pela Fundação de Cultura e Turismo de Caruaru entre 2016 – 2021.

Ações Programadas pela Fundação de Cultura e Turismo de Caruaru	Valores Executados por Ação (R\$)				
	2016	2017	2018	2019	2020
1. Amortização de dívidas	x	0	0	0	0
2. Apoio as atividades festivas, culturais, teatrais e religiosas	7.142,0 05,94	12.852,3 28,67	12.479,8 55,86	13.342,4 08,88	645.659 ,18
3. Auxílio Cultural Emergencial em meio a pandemia da COVID19, conf. Lei Federal 14.017/2020	x	x	x	x	1.457,1 70,20
4. Criação e ampliação de salvaguarda de patrimônios vivos do Município	x	x	0	0	0
5. Execução de obras de criação de espaços culturais para a juventude	0	0	x	x	x
6. Execução de obras vinculadas a requalificação do autódromo	0	0	0	0	0
7. Execução de obras vinculadas ao programa de Intervenção Urbana do Alto do Moura	0	0	0	0	0
8. Execução de obras vinculadas as ações culturais	0	0	0	0	0
9. Execução de pequenas obras de restauração dos imóveis do patrimônio histórico	35.448, 37	28.942,5 3	0	0	0
10. Execução de pequenas obras e aquisição de móveis, máquinas e equipamentos	1.499,0 0	7.868,04	5.765,00	36.791,0 0	0
11. Implantação de infraestrutura e projetos turísticos no Município	0	0	0	0	8.000,0 0
12. Manutenção da Casa de Cultura e museus	0	8.669,43	11.554,0 2	2.736,08	4.534,0 5
13. Manutenção das atividades administrativas da Fundação de Cultura e Turismo de Caruaru	2.393,8 31,56	2.346,80 4,78	2.459,10 3,90	3.377,63 3,75	2.957,0 85,49
14. Manutenção das atividades ao autódromo de Caruaru	29.931, 21	4.302,17	0	0	0
15. Manutenção das atividades de conservação de prédios históricos	0	0	0	3.143,50	6.871,1 0
16. Manutenção das atividades do Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC)	x	0	0	0	0
17. Manutenção das atividades vinculadas a intervenção urbana do Alto do Moura	0	0	0	0	0
18. Manutenção das atividades vinculadas a promoção e desenvolvimento do turismo no Município	0	3.113,63	0	0	6.000,0 0
19. Manutenção das bibliotecas públicas do município	0	186,21	0	0	0

20. Manutenção de espaços culturais para a juventude	0	0	x	x	x
21. Operacionalização das ações do Fundo Municipal de Cultura	x	x	0	0	0
22. Precatórias e sentenças judiciais	x	x	x	x	5.043,57
23. Subvenção a instituições sem fins lucrativos nas áreas de cultura e música	33.000,00	22.000,00	30.000,00	76.500,00	8.800,00

Fonte: Elaborado com base em Portal da Transparência de Caruaru (2021).

Verifica-se na Tabela 1 que, de modo geral, maior parte das ações programadas em um ano são repetidas no orçamento do ano seguinte, o que demonstra que as ações se repetem ao longo dos anos, sendo elas executadas ou não, denotando a ausência de revisão das LDO e LOA no que foi programado para execução, bem como a atualização de novas demandas para ações no setor. Percebe-se ainda que algumas ações, apesar de constarem no planejamento para cumprimento em todo o período, não foram executadas em nenhum dos anos (ações 1, 4, 5, 6, 7, 8, 16, 17, 20 e 21). À vista disso, como um conjunto observa-se prejuízo à cultura e ao turismo no município de Caruaru, uma vez que essas ações são fundamentais à preservação da cultura e ao desenvolvimento local do turismo, uma vez que se apresentam como ações estruturantes para o setor.

Para Santos e Raupp (2015), as etapas de monitoramento e avaliação são fundamentais para as gestões públicas, uma vez que possibilitarão o replanejamento de ações e a realocação de recursos, o que no caso em análise parece não ser realizado, uma vez que em dois ciclos de plano plurianual as ações são basicamente as mesmas.

Ao se analisar cada ano isoladamente, em 2016, apesar de haver recursos previstos para gastos nas ações, nem todas foram executadas. O percentual significativo da não execução de ações programadas também evidencia a falta de eficiência da FCT de Caruaru, haja vista a existência, à época, de recursos financeiros para tanto.

Outro dado que se ressalta é o valor gasto na ação de apoio às atividades festivas, culturais, teatrais e religiosas: R\$ 7.142.005,94. Tal ação está diretamente ligada aos pagamentos realizados durante os festejos do São João de Caruaru, evento que se constitui como o mais importante do calendário turístico municipal. A partir do detalhamento dos valores pagos, em dados disponíveis no Portal da Transparência de Caruaru (2021), foi possível identificar que esses altos valores gastos foram utilizados na festividade do São João. Em 2016, apenas as ações 2, 9, 10, 13, 14 e 23 foram executadas. As demais ações, apesar de terem créditos orçamentários, conforme análises realizadas na LOA, foram ignoradas, uma vez que não foram incluídas na agenda pública para execução.

Em 2017 o orçamento de apoio às atividades festivas, culturais, teatrais e religiosas é, mais uma vez, o que tem maior valor: R\$ 12.852.328,67. As ações executadas neste ano foram: 2, 9, 10, 12, 13, 14, 18, 19 e 23. Neste ano a ação '1. Amortização de dívidas' emerge no orçamento, contudo, considerando o período em análise - de 2017 a 2020 - nenhum valor foi executado, o que denota que a FCT não tinha dívidas a sanar. Ainda em 2017 outro dado que chama atenção é sobre a ação '19. Manutenção das bibliotecas públicas do município', pois é o único ano da série em análise que se tem gastos com essa ação. Entretanto, frente aos demais o valor não é expressivo (R\$ 186,21).

No ano de 2018 os gastos com a ação 2 também são os mais elevados no orçamento: R\$ 12.479.855,86. Além dela, as ações 10, 12, 13 e 23 foram executadas. Neste ano as ações '5. Execução de obras de criação de espaços culturais para a juventude' e '20. Manutenção de espaços culturais para a juventude' foram retiradas do orçamento da FCT. Em 2016 e 2017, 5 e 20 não foram executadas. Já as ações '4. Criação e ampliação de salvaguarda de patrimônios vivos do Município' e '21. Operacionalização das ações do Fundo Municipal de Cultura' foram incluídas no orçamento, contudo, não há registros de execução dessas ações de 2018 a 2020.

No ano de 2019 o valor executado com a ação '2. Apoio as atividades festivas, culturais, teatrais e religiosas' é o maior da série, com gastos de R\$ 13.342.408,88. Além dessa, as ações 10, 12, 13, 15 e 23 também foram executadas neste ano. Já em 2020 a ação '2. Apoio às atividades festivas, culturais, teatrais e religiosas' teve o menor valor gasto da série em análise: R\$ 645.659,18. Isso se justifica porque, em função da pandemia e do decreto nº 09/2020 - que reconhece o estado de calamidade pública em Pernambuco (Pernambuco, 2020) -, as atividades festivas (como o São João) não puderam ser realizadas, como medida de prevenção e de enfrentamento ao COVID-19. Diante disso, em 2020 o orçamento para a ação 2 foi o menor da série analisada.

Outro dado que chama atenção em 2020 é a inclusão da ação '3. Auxílio Cultural Emergencial em meio a pandemia da COVID19, conf. Lei Federal 14.017/2020', que se destinou exclusivamente a ações de distribuição de renda aos artistas que participaram dos festejos juninos em 2019, conforme critérios estabelecidos pela Prefeitura Municipal de Caruaru. Com essa ação foram gastos R\$ 1.457.170,20. Além das ações 2 e 3, em 2020 foram também executadas as ações 11, 12, 13, 15, 18, 22 e 23. Também em 2020 foi incluído no orçamento a ação '22. Precatórias e sentenças judiciais', com gastos de R\$ 5.043,57.

Em 2020 merece ainda atenção a ação ‘11. Implantação de infraestrutura e projetos turísticos no Município’, pois apesar de sempre aparecer no período estudado no orçamento, apenas foi executada nesse ano com gastos de R\$ 8.000,00, retratando um valor pouco representativo para o que as atividades de infraestrutura são para o turismo. Considerando que os valores gastos com apoio as atividades festivas, culturais, teatrais e religiosas tiveram maior vulto do orçamento na série histórica analisada, principalmente em função do São João de Caruaru, os dados dessa ação foram submetidos a análise (Tabela 2).

Tabela 2: Ação 2 em relação aos pagamentos totais do orçamento da FTC de Caruaru (2016 - 2020).

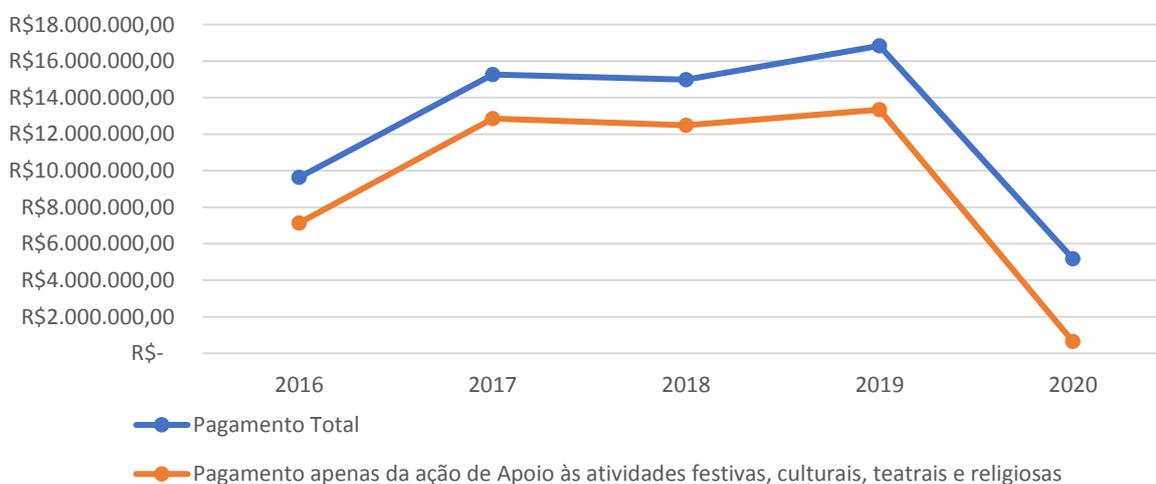
Ano	Pagamento total do orçamento	Pagamento apenas da ação de apoio às atividades festivas	% do orçamento
2016	R\$ 9,635,716.08	R\$ 7,142,005.94	74,12
2017	R\$ 15,274,215.46	R\$ 12,852,328.67	84,14
2018	R\$ 14,986,278.78	R\$ 12,479,855.86	83,27
2019	R\$ 16,839,213.21	R\$ 13,342,408.88	79,23
2020	R\$ 5,178,363.59	R\$ 645,659.18	12,46

Fonte: Elaborado com base em Portal da Transparência de Caruaru (2021).

Observa-se na Tabela 2 que de 2016 a 2019 os valores pagos com apoio às atividades festivas representam grande parcela do orçamento total da FCT, demonstrando que essa ação tem uma representatividade expressiva para o município (80,19%). Por sua vez, no ano de 2020, do orçamento total apenas 12,46% foram gastos com apoio às atividades festivas, o que se justifica pela pandemia. Nesse ponto de vista, denota-se que o orçamento total voltado a ação 2 em 2020 é o menor da série.

A Figura 3 mostra as variações dos pagamentos totais do orçamento em relação aos pagamentos realizados com a ação de apoio às atividades festivas.

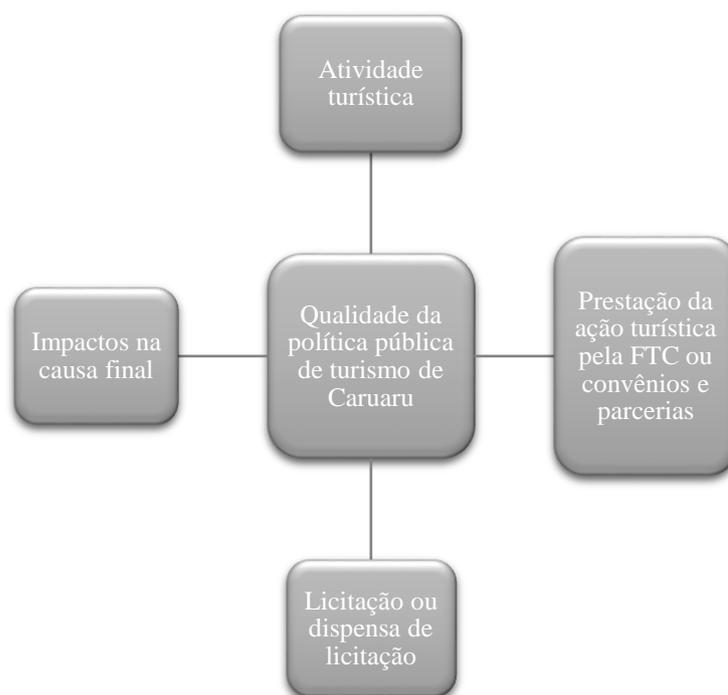
Figura 3: Gráfico dos pagamentos totais efetuados em comparação à ação de apoio às atividades festivas



Fonte: Elaborado com base em Portal da Transparência de Caruaru (2021).

Observa-se na Figura 3 que a curva de pagamento total é próxima da curva de pagamentos da ação de apoio às atividades festivas, principalmente porque os valores gastos com essa ação representam em média 80% do orçamento total, à exceção de 2020, que apresenta maior distância entre os pontos no gráfico. Enfim, com os substratos empregados - PPA, LDO e LOA - percebe-se que a associação dos quatro elementos da política pública de turismo em Caruaru se dá conforme a ilustração presente na Figura 4 apresentada em sequência.

Figura 4 – Eficiência na política pública de turismo em Caruaru



Fonte: elaborado com base em Madeira (2010).

Assim, a qualidade da política pública de turismo em Caruaru - considerando seus elementos objetivo, subjetivo, formal e teleológico (Madeira, 2010) - pautada no interesse público confiado a FTC, registra insuficiência de seus elementos e encontra dificuldade em apresentar eficiência para a sociedade. Nesse sentido, política pública de turismo pode não representar as demandas sociais do município e também não alcançar resultados positivos junto à visitantes e turistas, previstos por Hayllar *et al.* (2011). No período analisado, o ‘Estado em ação’, portanto, fica a dever na promoção do turismo na região.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabe-se que a administração pública deve se constituir como uma das principais ferramentas ao progresso do turismo e deve planejar, de forma responsável, sua política. Entretanto, a ausência de um plano municipal de turismo em Caruaru, com ações concretas e pontuais de infraestrutura, ou de estudos sobre investimentos na área, é uma lacuna que incide na utilização dos recursos voltados ao fomento e ao incremento do turismo no município. Ainda assim, a despeito de a administração pública do município de Caruaru não contar com uma lei específica para o turismo, a política pública da atividade é contemplada na estrutura orçamentária municipal: no PPA, na LDO e na LOA.

No caso de Caruaru, não obstante a existência dessa política pública para o período estudado de 2016 a 2020, a mesma não foi totalmente executada, em 2016, por exemplo, porventura isso se deva à ausência de uma legislação à atividade turística. E, certamente, as profundas razões da não execução guardam potencial como objeto de estudo. Por conseguinte, é preciso apontar que a sustentabilidade de uma política pública, em nível subnacional, é proveniente da execução das ações propostas pelo Estado.

Assim, a desatenção à execução da previsão orçamentária nesse período pode ser considerada como indicação de descaso ante o compromisso com a política pública de turismo e, por extensão, desvalorização da atividade. O baixo grau de eficiência desta política pública está evidente, até então. Com isso em vista, avalia-se que a política pública de turismo adotada por Caruaru no período de 2016 a 2020 não traduz a contento o atendimento das atividades de interesse geral de sua população e a defesa do interesse público.

De 2016 a 2020 mais da metade do orçamento da FTC de Caruaru foi empenhado na festa de São João, sendo a média da porcentagem do orçamento total desse período de 80,19%. Por se tratar de uma política pública e, conseqüentemente, de dinheiro público, é indicado que se analise se os valores investidos são revertidos para população local, turistas e visitantes em forma de benefícios. Logo, emerge o questionamento: até que ponto construtivo que o evento junino seja beneficiado em detrimento de demais ações?

Nesse sentido, parece ser recomendável que a FCT, nos próximos orçamentos, identifique prioridades que devem ser concedidas ao progresso da cultura e do turismo municipal, e que sejam rigorosamente executados. Cultura e turismo não são apenas eventos. E têm por função integrar. Do mesmo modo, a participação do poder público de Caruaru para o desenvolvimento do turismo deve ser segura e, através da política pública de turismo deve ser

definido direcionamento à compreensão, ao planejamento e à execução da atuação do Estado, levando-se em conta a complexidade da atividade.

O poder público precisa mostrar comprometimento com o desenvolvimento do turismo e atuar de forma coordenada, integrada e flexível à implantação da política pública de turismo, com base na acertada aplicação da estrutura orçamentária do município. É importante observar que os investimentos realizados pelo poder público ao turismo em Caruaru ainda são incipientes frente às ações que são planejadas para serem executadas, conforme abordado ao longo da análise e discussão dos resultados obtidos. Com isso em vista, vislumbra-se alguns cursos de trabalhos futuros. A exemplo indica-se comparar o orçamento do turismo de Caruaru em relação às outras áreas estratégicas da Prefeitura Municipal, para se identificar quanto do orçamento total é destinado às atividades desempenhadas pela FTC de Caruaru.

Sugere-se ainda a realização de pesquisas específicas sobre o São João de Caruaru, uma vez que as ações de apoio às atividades festivas, culturais, teatrais e religiosas são as que representam a maior parcela do orçamento da área. Recomenda-se também a revisão dos instrumentos orçamentários, bem como a análise de prioridades para o setor de turismo no município. Por fim, comenta-se que se faz importante analisar se os investimentos empenhados pela gestão pública, em Caruaru, são revertidos em benefícios para a população local.

REFERÊNCIAS

Abreu, C. R., & Câmara, L. M. (2015). O orçamento público como instrumento de ação governamental: Uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 73-90.

Andrade, N. A. (2007). *Contabilidade pública na gestão municipal*. (3a ed.). São Paulo: Atlas.

Beni, M. C. (2006). *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph.

Beni, M. C. (2007). *Análise estrutural do turismo*. (12a ed.). São Paulo: Senac.

Brasil. (1964). *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*. Institui normas gerais de Direito Financeiro. Brasília: Senado Federal.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

Brasil. (2007). *Plano Nacional de Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo.

- Caruaru (2021). *Portal da Transparência*. Recuperado de: <https://caruaru.pe.gov.br/portal-da-transparencia/>.
- Carvalho, D. (2010). *Orçamento e contabilidade pública: Teoria, prática e mais de 800 exercícios*. (5a ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Cervo, F. (2012). O orçamento público como instrumento de planejamento e controle: Análise da execução orçamentária do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (período 2008 a 2011). [Curso de Especialização em Finanças Públicas]. Escola de Administração Fazendária (ESAF): Brasília (DF).
- Cooper, C. et al. (2007). *Turismo: Princípios e práticas*. (3a ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Dias, R. (2008). *Planejamento do turismo: Política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas.
- Donkin, R. (2003). *Sangue, suor e lágrimas: A evolução do trabalho*. São Paulo: M. Books do Brasil.
- Faber, M. (2011). *A importância dos rios para as primeiras civilizações*. [História Ilustrada, v. 2]. Recuperado de: http://www.historialivre.com/antiga/importancia_dos_rios.pdf. Acesso em: 7 jan. 2018.
- Gastal, S., & Moesch, M. (2007). *Turismo, políticas públicas e cidadania*. São Paulo: Aleph.
- Gil, A. C. (2007). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. (5a ed.). São Paulo: Atlas.
- Hayllar, B. et al. (2011). *Turismo em cidades: Espaços urbanos, lugares turísticos*. Rio de Janeiro: Campus.
- Höfling, E. M. (2001) Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Revista Cadernos CEDES*. Campinas: UNICAMP, n. 55, 30-41
- IBGE. (2010). Censo 2010 – *Total da população do estado de Pernambuco*. Recuperado de: <https://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=26&search=pernambuco>.
- IBGE. (2018). *Produto interno bruto dos municípios*. Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=pib-por-municipio&c=2604106>.
- IBGE. (2020). *Panorama municipal de Caruaru/PE*. Recuperado de: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/caruaru/panorama>. Acesso em: .
- Ignarra, L. R. (1999). *Fundamentos do turismo*. São Paulo: Pioneira.
- Lohmann, G. (2012). *Teoria do turismo: Conceitos, modelos e sistemas*. (2a ed.). São Paulo: Aleph.
- Maranhão, C. H. da S. (2017). A trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil. *Revista De Turismo Contemporâneo*, 5(2). Recuperado de <https://periodicos.ufrn.br/turismocontemporaneo/article/view/9522>

- Marques, E. (1997). Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. BIB – *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, [sine loco], 43, 67-102.
- Madeira, J. M. P. (2010). *Administração pública, tomo II*. (11a ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Maia, A. L. F. S. (2004). Políticas públicas e identidade cultural: Um binômio significativo na construção de uma intervenção no turismo local. In A. Barbosa et al. (Org.). *Turismo: Cultura, lazer e possibilidades de intervenção*. Natal: Banco do Nordeste.
- Matias-Pereira, J. (2008). *Curso de administração pública: Foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2009). *Manual de gestão pública contemporânea*. (2a ed.). São Paulo: Atlas.
- Mendonça, T. C. M. (2004) *Turismo e participação comunitária: Prainha do Canto Verde, a “canoas” que não quebrou e a “fonte” que não secou?*. 192 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Estudos Interdisciplinares de Comunidades e Ecologia Social, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro.
- Mendonça, T. C. M., & Irving, M. (2004). Turismo de base comunitária: A participação como prática no desenvolvimento de projetos turístico no Brasil – Prainha do Canto Verde, Beberibe (CE). *Caderno Virtual de Turismo*, 4(4), 12-22.
- Nascimento, E. R. (2010). *Gestão pública*. São Paulo: Saraiva.
- Pernambuco (2020). *Decreto Legislativo nº 9, de 24 de março de 2020*. Reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública no estado de Pernambuco.
- Prado, R. M. (2003). As espécies exóticas somos nós: Reflexão a propósito do ecoturismo na Ilha Grande. *Horizontes Antropológicos*, 9(20), 205-224.
- Procopiuck, M. (2013). *Políticas públicas e fundamentos da administração pública: Análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária*. São Paulo: Atlas.
- Ribeiro, M. F. (2011). Efetivação de políticas públicas e a escassez de recursos financeiros. *Âmbito Jurídico*, XIV(93), 1-30.
- Rodrigues, R. M. (2007). *Pesquisa acadêmica: Como facilitar o processo de preparação de suas etapas*. São Paulo: Atlas.
- Ruschmann, D. (2008). *Turismo e planejamento sustentável*. São Paulo: Papirus.
- Santos, G. K., & Raupp, F. M. (2015). Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. *Revista de Administração Pública*, 49(6), 1429-1451.
- Secchi, L. (2010). *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise e casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.

Silverman, D. (2009). *Interpretação de dados qualitativos: Método para análise de entrevistas, textos e interações*. (3a ed.). Porto Alegre: Artmed.

Stoner, J. A., Freeman, R., & Gilbert Jr., D. R. (1995). *Management*. Madri: Prentice-Hall International.

Triviños, A. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: A pesquisa qualitativa em Educação*. São Paulo: Atlas.

Valença, S. (2008). *Modelo para elaboração de um sistema de gestão sustentável para um destino turístico de zona costeira: Um estudo em Porto de Galinhas, no município de Ipojuca, em Pernambuco*. 275 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil/Universidade Federal de Pernambuco (PPGEC/UFPE), Recife.

Valença, S., Bastos, A. F. S., Paz-e-Silva, K., & Sales, D. M. B. (2012). Turismo e sustentabilidade: Percepção de necessidades de nativos e turistas da Serra Negra (Bezerros – PE), à luz da fenomenologia. *Revista Brasileira de Geografia Física*, 5(6), 1408-1425.

Valença, S., Sobral, M. C. M., Ramos, D., & Cavalcanti, C. (2010). Prospective scenarios of the environmental management of the tourist destination of Porto de Galinhas based on the enlargement of the Industrial and Portuary Complex of Suape, Pernambuco. *Management Enviromental Quality: An International Journal*, 21(3), 336-350.

Veal, A. J. (2011). *Metodologia de pesquisa em turismo e lazer*. São Paulo: Aleph.

Vergara, S. C. (2005). *Método de pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas.

Yin, R. K. (2003a). *Applications of case study research*. (2a ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.

Yin, R. K. (2003b). *Case study research: Design and methods*. (3a ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.

FORMATO PARA CITAÇÃO DESTA ARTIGO

Soares, I., Soares, I. T. S., 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), 320-343. <https://doi.org/10.21680/2357-8211.2022v10n2ID25508>
