
3.6. Capacidade Institucional – Municipal

Neste capítulo visa-se avaliar qual a capacidade institucional dos municípios do Pólo Turístico Chapada Diamantina para gerir o PRODETUR/NE II. Entende-se que a capacidade institucional de um município - enquanto esfera do poder público mais próxima do cidadão se expressa no âmbito da direção, gerência, administração e controle nas diferentes áreas de intervenção abrangidas por um programa de desenvolvimento no formato do PRODETUR/NE II.

Esta avaliação deverá ainda, dar base para a montagem de critérios/indicadores para aferição da capacitação institucional dos municípios pertencentes à área objeto de estudo. Para tanto, o capítulo foi dividido em três partes: (i) de capacidade de planejamento e implementação de políticas dos municípios; (ii) de capacidade de administração/gestão dos municípios; e (iii) de capacidade de gestão de exploração das atividades turísticas.

As fontes dos dados que propiciaram a análise foram os Diagnósticos Institucionais (DI's) de uma amostra de 16 municípios num total de 26. A fonte da Pesquisa de Informações Básicas Municipais é do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e a Prestação de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios Baianos - TCM-BA.

Vale ressaltar que a capacidade institucional dos municípios que serão abrangidos pelo PRODETUR/NE II já foi objeto de estudo pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento²⁹, que entendeu a importância de se analisar situações e promover ações que ampliem a capacidade dos governos municipais de governar, sem a qual o programa não se completa.

3.6.1. Capacidade de Planejamento e Implementação de Políticas dos Municípios

Para a avaliação da capacidade de planejamento e implementação de políticas dos municípios na região da Chapada Diamantina identificou-se: (i) a base legal, ou seja, a existência de instrumentos normativos sob a forma de lei ou outras formas de pactuação social que regulem ou disciplinem a ação das Prefeituras e dos demais atores interessados e/ou envolvidos na implementação do PRODETUR/NE II. Neste caso, conforme sugerido pelo Termo de Referência, será utilizada a lei de uso do solo e de meio ambiente; (ii) os sistemas de planejamento, enfocando o Plano Diretor; (iii) a planta venal de valores imobiliários; e (iv) os instrumentos de gestão, controle e fiscalização, baseados nos Códigos de Posturas e de Obras.

²⁹ BID/PRODETUR/NE II. *Fortalecimento Institucional da Gestão Municipal*. Setembro de 2001.

Tabela 3.6.1. Instrumentos de gestão implementados no Pólo Turístico Chapada Diamantina

	Município	Lei de Uso do Solo e Meio Ambiente	Plano Diretor	Planta de Valores Imobiliários e Ano		Código de Obras	Código de Posturas
Circuito Chapada Norte	Bonito	Não	Não	Sim	1997	Não	Não
	Caém	Não	Não	Sim	1997	Não	Não
	Campo Formoso	Sim	Sim	Sim	1997	Sim	Sim
	Jacobina	Sim	Não	Sim	1997	Sim	Sim
	Miguel Calmon	Não	Não	Sim	1986	Não	Não
	Morro do Chapéu	Não	Não	Sim	1990	Não	Não
	Ourolândia	Não	Não	Sim	1994	Não	Sim
	Piritiba	Não	Não	Sim	1997	Não	Sim
	Saúde	Não	Não	Sim	1998	Sim	Sim
	Utinga	Não	Não	Sim	1990	Sim	Sim
Wagner	Não	Não	Sim	1997	Sim	Sim	
Circuito do Diamante	Andaraí	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Ibicoara	Não	Não	Sim	1998	Não	Sim
	Iraquara	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
	Itaetê	Sim	Não	Sim	1994	Sim	Sim
	Lençóis	Sim	Não	Sim	1997	Não	Sim
	Mucugê	Sim	Sim	Sim	1999	Não	Sim
	Nova Redenção	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Palmeiras	Não	Não	Sim	1996	Não	Sim
Seabra	Sim	Não	Sim	1998	Não	Sim	
Circuito do Ouro	Abaíra	Não	Não	Sim	1998	Não	Não
	Érico Cardoso	Não	Não	Sim	1996	Não	Não
	Jussiape	Não	Sim	Sim	1998	Não	Sim
	Livramento N. Sra.	Sim	Sim	Sim	1989	Sim	Sim
	Paramirim	Sim	Sim	Sim	1993	Sim	Sim
	Piatã	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Rio de Contas	Não	Não	Sim	1997	Não	Sim
	Rio do Pires	Não	Não	Sim	1994	Não	Sim

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 1999 / BID – Diagnóstico Institucional dos Municípios, 2001

Pode-se identificar que grande parte dos municípios pertencentes ao Pólo Turístico Chapada Diamantina contam com Planta de Valores Imobiliários (86%), atualizada em geral na década de 1990, e com Código de Posturas (61%). Os demais instrumentos eleitos para essa análise aparecem apenas numa minoria dos municípios da região, com destaque para o Plano Diretor que além de ser instrumento estratégico na gestão do desenvolvimento municipal, só existe em 6 municípios (21%).

Nota-se que na área objeto de estudo nenhum município conta com todos os instrumentos de gestão que se entende como ideais para uma administração eficaz do crescimento econômico, social e urbano. Dentre os municípios que possuem o menor número de instrumentos implementados destacam-se os de Andaraí, Nova Redenção e Piatã.

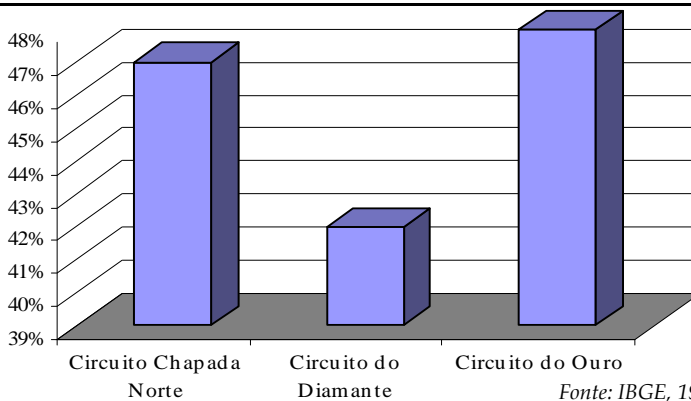
Tabela 3.6.2. Municípios por faixas de número de instrumentos de gestão implementados

	0	1	2	3	4	5	6
Municípios	Andaraí	Abaíra	Iraquara	Lençóis	Itaetê	Campo Formoso	Paramirim
	Nova Redenção	Bonito	Ouroândia	Saúde	Jacobina	Jussiape	
	Piatã	Caém	Piritiba	Seabra	Mucugê	Livramento de Nsa. Sra.	
		Érico Cardoso	Palmeiras	Utinga			
		Miguel Calmon	Rio de Contas	Wagner			
		Morro do Chapéu	Rio do Pires				
			Ibicoara				

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 1999 / BID – Diagnóstico Institucional dos Municípios, 2001

Assim, identifica-se que do total de municípios analisados, uma grande parte conta com um (25%) ou dois (21%) dos instrumentos de gestão, destacando-se o município de Paramirim que possui seis.

Gráfico 3.6.1. Média de Instrumentos de gestão nos municípios do Pólo Turístico Chapada Diamantina

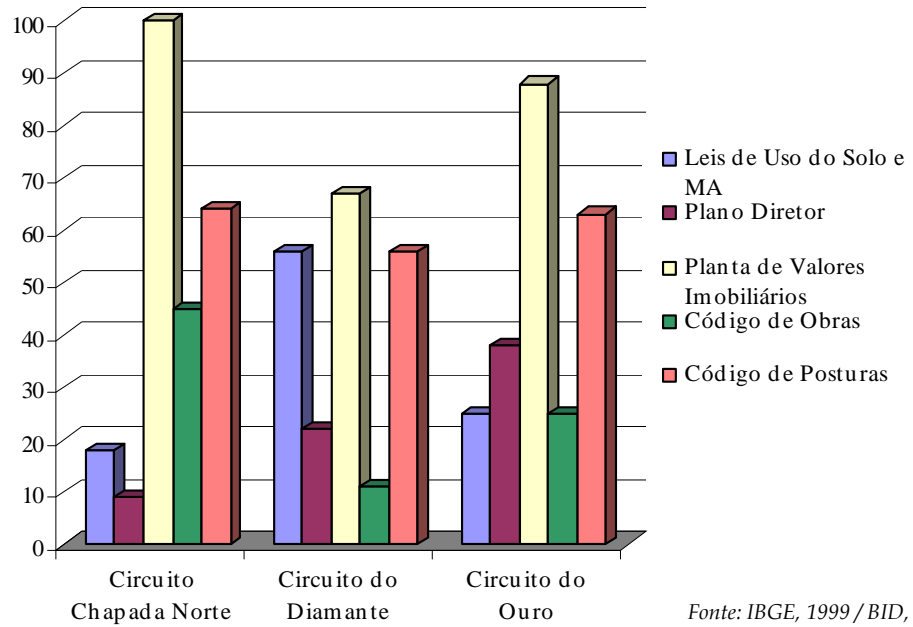


Fonte: IBGE, 1999 / BID, 2001

Quando compara-se a média de instrumentos de gestão existentes nos municípios dos circuitos, identifica-se que no Circuito do Ouro, em média, conta-se com mais instrumentos do que nos outros dois, cerca de 48%. Neste circuito destacam-se Paramirim (já citado anteriormente) com 6 e Jussiape e Campo Formoso com 5 instrumentos implementados. Ao mesmo tempo, é possível notar a ausência de instrumentos nos municípios integrantes do Circuito do Diamante, notadamente em Andaraí e Nova Redenção, que simplesmente não contam com bases legais e normativas que orientem a administração municipal.

Como dito anteriormente, o instrumento de gestão mais utilizado no Pólo Turístico Chapada Diamantina é a Planta de Valores Imobiliários devido, sobretudo, à necessidade de se manterem atualizados os valores dos imóveis para efeitos de cobrança do Imposto Predial e Territorial Único – IPTU. Este, segundo a FGV³⁰, é o segundo tributo em importância na receita tributária municipal nacional, representando 32% dessa receita no país.

³⁰ FGV. Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal. FGV/BNDES: São Paulo, 2000.

Gráfico 3.6.2. Instrumentos de gestão no Pólo Turístico Chapada Diamantina

Quando se faz uma comparação entre os circuitos e excetuando-se a Planta de Valores Mobiliários, identifica-se que todos os circuitos contam com aproximadamente o mesmo volume de instrumentos, ou seja, enquanto o Circuito Chapada Norte se destaca por possuir maior número de municípios com Código de Obras, o do Diamante tem maior incidência de Leis de Uso e Ocupação do Solo e Meio Ambiente, e o Circuito do Ouro conta com mais Planos Diretores municipais.

Assim, pode-se notar que no Circuito Chapada Norte há pouca incidência de Plano Diretor e Leis de Uso e Ocupação do Solo; já no Circuito do Diamante pouco mais de 11% dos municípios contam com Código de Obras e somente 22% têm Plano Diretor; e, por fim, no Circuito do Ouro, 25% possuem tanto Leis de Uso do Solo como Código de Obras. Destaca-se que em toda a Chapada Diamantina, somente o município de Jacobina tem Plano Diretor Municipal, em Andaraí este já está em execução e em Campo Formoso o Plano já foi licitado.

Os municípios que possuem apenas Planos Diretores Municipais terão que complementar seus instrumentos de gestão para se habilitarem aos investimentos do BID no âmbito do PRODETUR/NE II. Destaca-se, aqui, a existência do Plano de Referência Urbanística e Ambiental – PRUA de Lençóis que identifica áreas de expansão urbana delimitando loteamentos planejados. É importante observar que são condicionantes para a participação no PRODETUR NE II, Planos Diretores e Códigos de Obras.

No entanto, avalia-se que ainda há, em geral, uma estrutura inadequada para instrumentalizar as prefeituras municipais e as comunidades locais no planejamento e na implementação de políticas públicas nos municípios do Pólo Turístico Chapada Diamantina. Percebe-se que sem tais instrumentos corre-se o risco de

inoperância na ação de proteger os territórios municipais de danos que podem ser causados com o possível aumento do fluxo turístico, como pressões indesejáveis sobre os aspectos sociais e ambientais desses municípios.

3.6.2. Capacidade de Administração/Gestão dos Municípios

A avaliação da capacidade de administração e gestão dos municípios, seguindo o recomendado pelo Termo de Referência, identifica: (i) as fontes de receitas e os itens de despesas dos municípios da área objeto de estudo; (ii) o nível de participação dos recursos próprios na receita total; (iii) a composição das transferências constitucionais; e (iv) a participação das despesas com pessoal na despesa total.

Esclarece-se que os municípios brasileiros, nos últimos anos, vêm assumindo responsabilidades que antes eram de outras esferas de governo e estão sendo cobradas no sentido de melhorar seu desempenho administrativo. Assim, este item objetiva não só uma avaliação financeira dos municípios da área objeto de estudo, como também visa apontar providências que permitam uma racionalização administrativa no trato dos assuntos de natureza fiscal para obter um incremento real das Receitas Próprias, almejando atingir a sustentabilidade econômica (no seu sentido mais amplo) do Programa e dos projetos dele provenientes.

3.6.2.1. Fontes de Receita e os Itens de Despesa

Segundo a FGV³¹, os municípios brasileiros vêm crescendo suas receitas próprias de forma impressionante durante a década de 1990, com um aumento de 171% para os municípios pequenos (até 50.000 habitantes), de 226% para os médios (de 50.000 até 200.000 habitantes) e de 186% para os municípios grandes (acima de 200.000 habitantes). Para a instituição, a razão desse crescimento reside basicamente no esforço das Prefeituras para dar resposta à forte pressão social por educação, saúde, manutenção, limpeza, conservação e pavimentação de ruas, pois os governos federal e estaduais foram gradualmente descentralizando essas responsabilidades devido às suas crescentes dificuldades financeiras, já a partir do início da década passada.

Esclarece-se que as receitas das Prefeituras Municipais são formadas pela soma dos impostos, taxas e contribuição de melhoria mais as transferências – federais e estaduais e, se houver, os empréstimos. Já as despesas orçamentárias são identificadas por função, ou seja, legislativa, judiciária, agricultura, etc., sendo que neste item deu-se ênfase às despesas com pessoal, analisando qual a representatividade destas em relação à Receita Corrente Total, conforme a metodologia exigida na Lei Complementar nº 82/95.

Ainda, nota-se que foram disponibilizadas as informações financeiras relativas ao ano de 1999, através do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, portanto, todos os valores são referentes a este período.

³¹ Op cit. pg. 06.

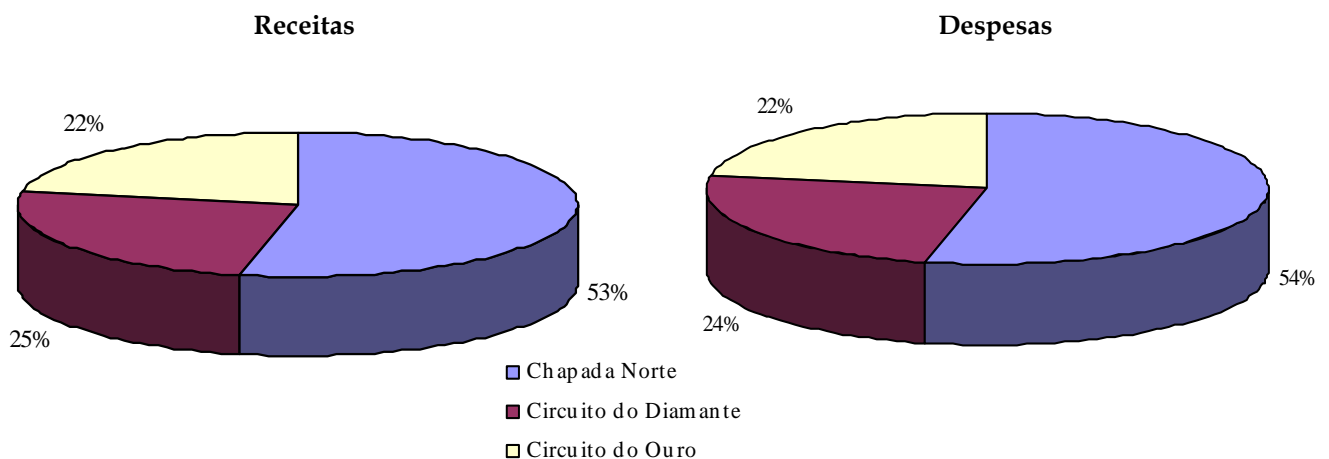
Tabela 3.6.3. Receitas e despesas municipais totais nos Circuitos Turísticos do Pólo Turístico Chapada Diamantina

		Circuito Chapada Norte	Circuito do Diamante	Circuito do Ouro
R e c e i t a s O r ç a m e n t r i a s	Receitas Correntes			
	<i>Próprias</i>	3.333.409	1.713.858	1.215.092
	Tributária	1.844.135	975.467	961.116
	Contribuição	0	42.776	0
	Patrimonial	393.115	61.549	241.628
	Industrial	359.394	0	9.438
	Serviços	736.765	634.066	2.909
	(%) Total	4,04%	4,50%	3,59%
	<i>Receitas de Transferência</i>	71.319.874	34.358.188	30.150.449
	(%) Total	86,52%	90,22%	89,14%
	União	46.765.886	24.728.097	22.282.735
	Estado	24.553.986	9.630.091	7.867.713
	<i>Outras Receitas</i>	862.147	269.739	241.281
	TOTAL DE RECEITAS CORRENTES	75.515.430	36.341.785	31.606.822
	Receitas de Capital			
	TOTAL DE RECEITAS DE CAPITAL	6.915.633	1.741.684	2.218.290
	TOTAL RECEITAS ORÇAMENTARIAS	82.431.063	38.083.469	33.825.112
	RECURSOS EXTRA ORÇAMENTARIOS	3.417.101	1.488.351	1.664.290
	TOTAL GERAL DAS RECEITAS	85.848.164	39.571.820	35.489.402
	Despesas Orçamentárias (por Função)			
	Legislativa	3.320.882	1.461.812	1.347.704
Judiciária	91.852	257.466	0	
Administração e Planejamento	12.230.794	6.734.040	4.608.052	
Educação e Cultura	32.594.316	14.733.489	13.126.141	
Habituação e Urbanismo	10.990.145	5.384.268	4.545.386	
Indústria e Comércio	76.870	225.580	29.737	
Saúde e Saneamento	13.093.603	6.236.052	5.195.908	
Assistência e Previdência	6.240.810	2.046.644	3.032.385	
Agricultura	380.532	214.614	306.130	
Transporte	2.899.088	1.216.555	1.823.111	
Comunicação	241.092	17.275	42.639	
Segurança Pública	240.041	11.495	106.506	
Energia e Recursos Minerais	213.716	12.173	95.221	
Trabalho	5.626	0	77.785	
TOTAL DESPESAS ORÇAMENTARIAS	82.619.366	38.551.462	34.336.707	
DESPESAS EXTRA ORÇAMENTARIAS	8.299.684	2.589.580	3.422.426	
TOTAL DESPESAS	90.919.051	41.141.042	37.759.132	
SALDO ORÇAMENTARIO	(5.070.886)	(1.569.222)	(2.269.731)	

Fonte: TCM-BA, 2002

Como visualizado no quadro anterior onde faz-se um comparativos entre os três circuitos turísticos pertencentes ao Pólo Turístico Chapada Diamantina, é possível notar que o Circuito Chapada Norte se destaca por apresentar valores bem mais elevados que os outros dois, contendo 59% de todas as receitas e 54% do total de despesas efetivadas pelos municípios do pólo no ano de 1999.

Gráfico 3.6.3. Comparativo entre receitas e despesas nos Circuitos Turísticos



Fonte: TCM-BA, 2002

É importante destacar-se a composição das receitas nos três circuitos analisados pois esta demonstra uma certa fragilidade e a dependência dos municípios em relação aos repasses estaduais e federais. Assim, constata-se que as receitas provenientes da União e do Governo do Estado da Bahia representam, em média, entre 85-90% das receitas totais. Neste sentido, o Circuito do Diamante é o que apresenta maior índice, com 90% das receitas tendo estas origens.

Observa-se, também, que os maiores itens de despesas, na média, são Educação e Cultura, Saúde e Saneamento e Administração e Planejamento. Tal fato justifica-se pela exigência do art. 212 da Constituição Federal de 1988 que determina que os Municípios apliquem, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Tabela 3.6.4. Receitas e despesas municipais no Circuito Chapada Norte

R e c e i t a s		Circuito Chapada Norte											TOTAL
		Bonito	Caém	C. Formoso	Jacobina	M. Calmon	M. Chapéu	Ouroândia	Piritiba	Saúde	Utinga	Wagner	
O r ç a m e n t á r i a s	Receitas Correntes												
	<i>Próprias</i>	85.467	75.786	735.595	1.233.001	291.978	128.411	72.203	254.987	331.828	88.053	36.100	3.333.409
	Tributária	84.161	42.064	289.490	762.206	226.406	62.227	40.992	167.664	84.082	60.652	24.190	1.844.135
	Contribuição	0	0	327.271	0	0	65.844	0	0	0	0	0	393.115
	Patrimonial	1.306	0	46.488	265.986	11.825	340	54	4.930	15.013	1.542	11.911	359.394
	Serviços	0	33.722	72.346	204.809	53.746	0	31.157	82.393	232.732	25.859	0	736.765
	(%) Total	1,98%	1,30%	4,68%	6,60%	4,21%	1,76%	1,15%	4,33%	7,18%	1,97%	1,53%	4,04%
	<i>Receitas de Transferência</i>	3.557.889	5.410.445	13.112.265	16.492.576	5.485.042	5.726.786	6.217.998	5.174.164	4.259.314	3.895.987	1.987.408	71.319.874
	(%) Total	82,35%	92,66%	83,44%	88,30%	79,01%	78,51%	98,80%	87,88%	92,21%	86,97%	84,15%	86,52%
	União	2.737.667	3.096.024	7.593.986	10.772.419	3.700.200	3.123.124	5.167.170	3.322.422	3.172.523	2.842.620	1.237.730	46.765.886
	Estado	820.222	2.314.421	5.518.279	5.720.156	1.784.842	2.603.662	1.050.827	1.851.742	1.086.790	1.053.366	749.678	24.553.986
	<i>Outras Receitas</i>	45.925	27.680	49.445	379.273	37.329	229.838	3.500	12.531	27.928	7.039	41.658	862.147
	TOTAL DE RECEITAS CORRENTES	3.689.281	5.513.911	13.897.305	18.104.850	5.814.349	6.085.035	6.293.701	5.441.682	4.619.070	3.991.079	2.065.166	75.515.430
Receitas de Capital													
TOTAL DE RECEITAS DE CAPITAL	631.175	325.164	1.817.343	573.575	1.127.618	1.209.544	0	445.795	0	488.838	296.581	6.915.633	
TOTAL RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	4.320.456	5.839.075	15.714.648	18.678.425	6.941.967	7.294.580	6.293.701	5.887.478	4.619.070	4.479.917	2.361.748	82.431.063	
RECURSOS EXTRA ORÇAMENTÁRIOS	143.443	367.545	34.589	1.808.157	684.425	17.177	51.465	112.228	111.260	47.487	39.325	3.417.101	
TOTAL GERAL DAS RECEITAS	4.463.898	6.206.620	15.749.237	20.486.582	7.626.392	7.311.756	6.345.166	5.999.706	4.730.330	4.527.404	2.401.073	85.848.164	
Despesas Orçamentárias (por Função)													
Legislativa	207.168	194.625	525.438	889.361	260.236	429.578	288.784	142.054	53.471	193.121	137.044	3.320.882	
Judiciária	0	91.852	0	0	0	0	0	0	0	0	0	91.852	
Administração e Planejamento	646.564	577.099	2.292.110	1.734.760	1.755.112	1.494.794	477.089	958.915	938.636	925.635	430.080	12.230.794	
Educação e Cultura	1.525.055	2.114.546	6.648.940	7.564.463	2.432.627	2.938.846	2.046.043	2.373.147	2.199.857	1.779.011	971.782	32.594.316	
Habitação e Urbanismo	1.153.888	428.448	1.640.523	3.284.138	645.463	860.399	806.180	521.614	541.236	687.989	420.266	10.990.145	
Indústria e Comércio	0	0	0	76.870	0	0	0	0	0	0	0	76.870	
Saúde e Saneamento	760.573	1.548.669	2.295.694	2.292.619	1.098.953	1.345.171	791.595	1.261.015	853.654	525.704	319.956	13.093.603	
Assistência e Previdência	106.941	252.027	1.568.732	1.214.255	491.119	45.215	1.518.041	499.946	142.391	252.683	149.459	6.240.810	
Agricultura	0	6.268	29.153	240.622	57.512	1.278	0	3.528	1.076	41.096	0	380.532	
Transporte	184	295.732	191.591	875.410	391.087	452.792	365.864	232.789	15.530	78.109	0	2.899.088	
Comunicação	0	66.146	83.416	0	8.178	42.483	5.334	24.405	0	11.129	0	241.092	
Segurança Pública	0	48.559	153.070	0	0	200	38.212	0	0	0	0	240.041	
Energia e Recursos Minerais	0	0	96.191	0	95.159	350	0	2.059	0	19.958	0	213.716	
Trabalho	0	0	0	0	0	5.626	0	0	0	0	0	5.626	
TOTAL DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	4.400.374	5.623.972	15.524.858	18.172.498	7.235.445	7.616.732	6.337.143	6.019.472	4.745.851	4.514.434	2.428.588	82.619.366	
DESPESAS EXTRA ORÇAMENTÁRIAS	325.935	811.516	1.816.551	2.634.137	391.817	271.747	235.077	558.855	469.718	540.525	243.806	8.299.684	
TOTAL DESPESAS	4.726.308	6.435.488	17.341.409	20.806.635	7.627.263	7.888.479	6.572.220	6.578.327	5.215.569	5.054.960	2.672.394	90.919.051	
SALDO ORÇAMENTÁRIO	(262.410)	(228.868)	(1.592.172)	(320.054)	(871)	(576.723)	(227.054)	(578.621)	(485.239)	(527.556)	(271.321)	(7.070.886)	

Tabela 3.6.5. Receitas e despesas municipais no Circuito do Diamante

R e c e i t a s O r ç a m e n t á r i a s	Circuito do Diamante									
	Andaraí	Ibiçoa	Iraquara	Itaetê	Lençóis	Mucugê	Nova Redenção	Palmeiras	Seabra	TOTAL
Receitas Correntes										
<i>Próprias</i>	483.908	82.544	117.459	77.090	93.143	354.487	246.285	74.992	183.949	1.713.858
Tributária	215.161	82.544	115.593	77.090	91.705	123.718	73.157	32.158	164.341	975.467
Contribuição	0	0	0	0	0	0	0	42.776	0	42.776
Patrimonial	636	0	1.862	0	1.438	51.203	0	58	6.352	61.549
Serviços	268.111	0	4	0	0	179.566	173.129	0	13.256	634.066
(%) Total	11,43%	2,74%	2,30%	1,63%	3,14%	9,00%	6,50%	2,95%	2,37%	4,50%
<i>Receitas de Transferência</i>	3.709.867	2.529.066	4.800.440	4.114.464	2.838.447	3.488.046	3.508.923	1.956.880	7.412.054	34.358.188
(%) Total	87,64%	83,89%	93,84%	87,17%	95,76%	88,57%	92,60%	76,90%	95,47%	90,22%
União	3.047.859	1.431.129	3.324.038	3.073.499	2.111.964	2.609.713	2.778.874	1.255.594	5.095.429	24.728.097
Estado	662.009	1.097.938	1.476.403	1.040.965	726.484	878.333	730.049	701.286	2.316.625	9.630.091
<i>Outras Receitas</i>	381	91.404	14.267	24.350	5.716	32.612	700	21.594	78.716	269.739
TOTAL DE RECEITAS CORRENTES	4.194.156	2.703.014	4.932.166	4.215.904	2.937.306	3.875.145	3.755.908	2.053.466	7.674.719	36.341.785
Receitas de Capital										
TOTAL DE RECEITAS DE CAPITAL	39.058	311.707	183.645	504.000	26.876	63.135	33.393	491.218	88.651	1.741.684
TOTAL RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	4.233.215	3.014.721	5.115.811	4.719.904	2.964.182	3.938.280	3.789.301	2.544.684	7.763.370	38.083.469
RECURSOS EXTRA ORÇAMENTÁRIOS	25.116	577.141	76.415	0	0	300.058	61.963	7.446	440.213	1.488.351
TOTAL GERAL DAS RECEITAS	4.258.330	3.591.862	5.192.225	4.719.904	2.964.182	4.238.337	3.851.264	2.552.130	8.203.583	39.571.820
Despesas Orçamentárias (por Função)										
Legislativa	221.176	80.500	159.984	131.570	143.528	222.801	134.780	131.579	235.894	1.461.812
Judiciária	0	0	32.000	197.310	6.880	21.276	0	0	0	257.466
Administração e Planejamento	623.202	610.070	1.059.049	784.112	590.017	829.611	376.964	376.217	1.484.798	6.734.040
Educação e Cultura	1.567.562	1.382.705	2.081.271	1.577.540	1.310.445	1.323.175	1.409.655	997.786	3.083.349	14.733.489
Habituação e Urbanismo	707.885	174.844	546.462	709.120	462.972	521.258	941.945	455.374	864.408	5.384.268
Indústria e Comércio	43.763	0	0	0	74.043	94.812	0	11.732	1.230	225.580
Saúde e Saneamento	542.984	333.842	475.820	765.266	498.667	955.079	611.404	528.045	1.524.945	6.236.052
Assistência e Previdência	329.621	325.338	380.896	0	89.567	29.375	197.239	50.336	644.272	2.046.644
Agricultura	6.217	30.606	152.309	0	0	4.636	2.970	4.319	13.558	214.614
Transporte	264.292	136.194	269.911	81.507	36.523	63.050	35.027	52.342	277.709	1.216.555
Comunicação	0	1.873	0	0	0	0	0	15.402	0	17.275
Segurança Pública	0	8.345	0	0	0	0	0	3.150	0	11.495
Energia e Recursos Minerais	6.000	0	2.333	0	0	0	3.840	0	0	12.173
TOTAL DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	4.312.702	3.084.317	5.160.035	4.246.426	3.212.642	4.065.072	3.713.825	2.626.282	8.130.161	38.551.462
DESPESAS EXTRA ORÇAMENTÁRIAS	94.139	295.685	457.228	225.240	331.480	450.737	32.250	62.064	640.757	2.589.580
TOTAL DESPESAS	4.406.840	3.380.002	5.617.263	4.471.665	3.544.123	4.515.809	3.746.075	2.688.346	8.770.918	41.141.042
SALDO ORÇAMENTARIO	(148.510)	211.859	(425.038)	248.239	(579.941)	(277.472)	105.189	(136.215)	(567.335)	(1.569.222)

Fonte: TCM-BA, 2002

Tabela 3.6.6. Receitas e despesas municipais no Circuito do Ouro

R e c e i t a s		Circuito do Ouro								TOTAL
		Abaiara	Érico Cardoso	Jussiape	Livramento Nsa. S.ra.	Parimirim	Piatã	Rio de Contas	Rio do Pires	
O r ç a m e n t á r i a s	Receitas Correntes									
	<i>Próprias</i>	98.580	106.481	99.628	318.464	279.527	130.098	90.586	91.728	1.215.092
	Tributária	98.580	106.236	95.149	291.329	78.381	121.141	81.148	89.152	961.116
	Patrimonial	0	244	1.570	27.135	201.146	8.957	0	2.576	241.628
	Industrial	0	0	0	0	0	0	9.438	0	9.438
	Serviços	0	0	2.909	0	0	0	0	0	2.909
	(%) Total	3,50%	3,62%	3,87%	3,72%	5,70%	2,72%	2,54%	2,49%	3,59%
	<i>Receitas de Transferência</i>	2.719.338	2.597.170	2.380.314	7.472.313	4.198.151	4.645.704	2.955.948	3.181.511	30.150.449
	(%) Total	96,42%	88,40%	92,41%	87,30%	85,61%	97,09%	82,98%	86,45%	89,14%
	União	2.355.713	2.049.616	1.923.759	4.128.810	3.365.492	3.293.961	2.366.686	2.798.697	22.282.735
	Estado	363.624	547.553	456.556	3.343.502	832.659	1.351.742	589.262	382.814	7.867.713
	<i>Outras Receitas</i>	2.404	8.077	95.863	93.930	16.702	9.097	5.282	9.925	241.281
	TOTAL DE RECEITAS CORRENTES	2.820.322	2.711.728	2.575.805	7.884.707	4.494.380	4.784.899	3.051.816	3.283.164	31.606.822
	Receitas de Capital									
	TOTAL DE RECEITAS DE CAPITAL	0	226.113	0	674.966	409.499	0	510.621	397.091	2.218.290
TOTAL RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	2.820.322	2.937.841	2.575.805	8.559.673	4.903.879	4.784.899	3.562.437	3.680.255	33.825.112	
RECURSOS EXTRA ORÇAMENTÁRIOS	61.614	327.691	49.432	647.650	60.874	31.263	231.080	254.686	1.664.290	
TOTAL GERAL DAS RECEITAS	2.881.936	3.265.532	2.625.237	9.207.323	4.964.753	4.816.162	3.793.517	3.934.941	35.489.402	
Despesas Orçamentárias (por Função)										
Legislativa	107.981	121.276	108.742	325.210	233.329	139.113	151.798	160.255	1.347.704	
Administração e Planejamento	583.439	379.472	543.322	661.530	639.739	543.340	586.964	670.246	4.608.052	
Educação e Cultura	1.006.459	1.089.733	975.459	3.666.857	1.894.408	2.099.165	861.878	1.532.183	13.126.141	
Habitação e Urbanismo	416.802	501.235	361.310	791.719	964.135	622.775	455.738	431.672	4.545.386	
Indústria e Comércio	0	0	19.037	0	0	0	10.700	0	29.737	
Saúde e Saneamento	453.813	555.820	443.208	1.139.079	662.935	800.762	591.845	548.446	5.195.908	
Assistência e Previdência	114.676	161.298	253.637	1.276.132	328.758	176.983	398.893	322.008	3.032.385	
Agricultura	0	0	50	54.915	181.370	68.383	1.412	0	306.130	
Transporte	201.713	239.207	151.848	303.175	273.240	370.511	250.352	33.065	1.823.111	
Comunicação	0	0	0	40.337	0	0	2.302	0	42.639	
Segurança Pública	0	130	0	40.802	2.087	0	44.900	18.588	106.506	
Energia e Recursos Minerais	0	0	0	4.800	90.421	0	0	0	95.221	
Trabalho	0	0	0	10.942	0	0	66.844	0	77.785	
TOTAL DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	2.884.883	3.048.170	2.856.614	8.315.498	5.270.423	4.821.033	3.423.624	3.716.461	34.336.707	
DESPESAS EXTRA ORÇAMENTÁRIAS	205.088	148.916	261.552	1.314.138	425.659	361.438	384.797	320.837	3.422.426	
TOTAL DESPESAS	3.089.971	3.197.086	3.118.166	9.629.637	5.696.082	5.182.471	3.808.421	4.037.298	37.759.132	
SALDO ORÇAMENTARIO	(208.035)	68.446	(492.929)	(422.313)	(731.329)	(366.309)	(14.904)	(102.357)	(2.269.731)	

Fonte: T&M-BV, 2002

Como pode ser visto nas tabelas anteriores, as principais fontes de Receitas Orçamentárias dos municípios do Pólo Turístico Chapada Diamantina têm sido as Transferências Correntes e as Receitas Tributárias, destacando-se que estas últimas são referentes, especialmente, às arrecadações do IPTU e do ISS.

Já as Receitas Correntes de Transferências são as fontes mais importantes de recursos adquiridos pelas Prefeituras em geral, como ocorre na maioria dos municípios brasileiros. Os recursos destinados a estes pelo Fundo de Participação dos Municípios - FPM, pelo ICMS e pelo FUNDEF, que representam parcela significativa do total transferido em 1999, têm sido de fundamental importância para as administrações municipais.

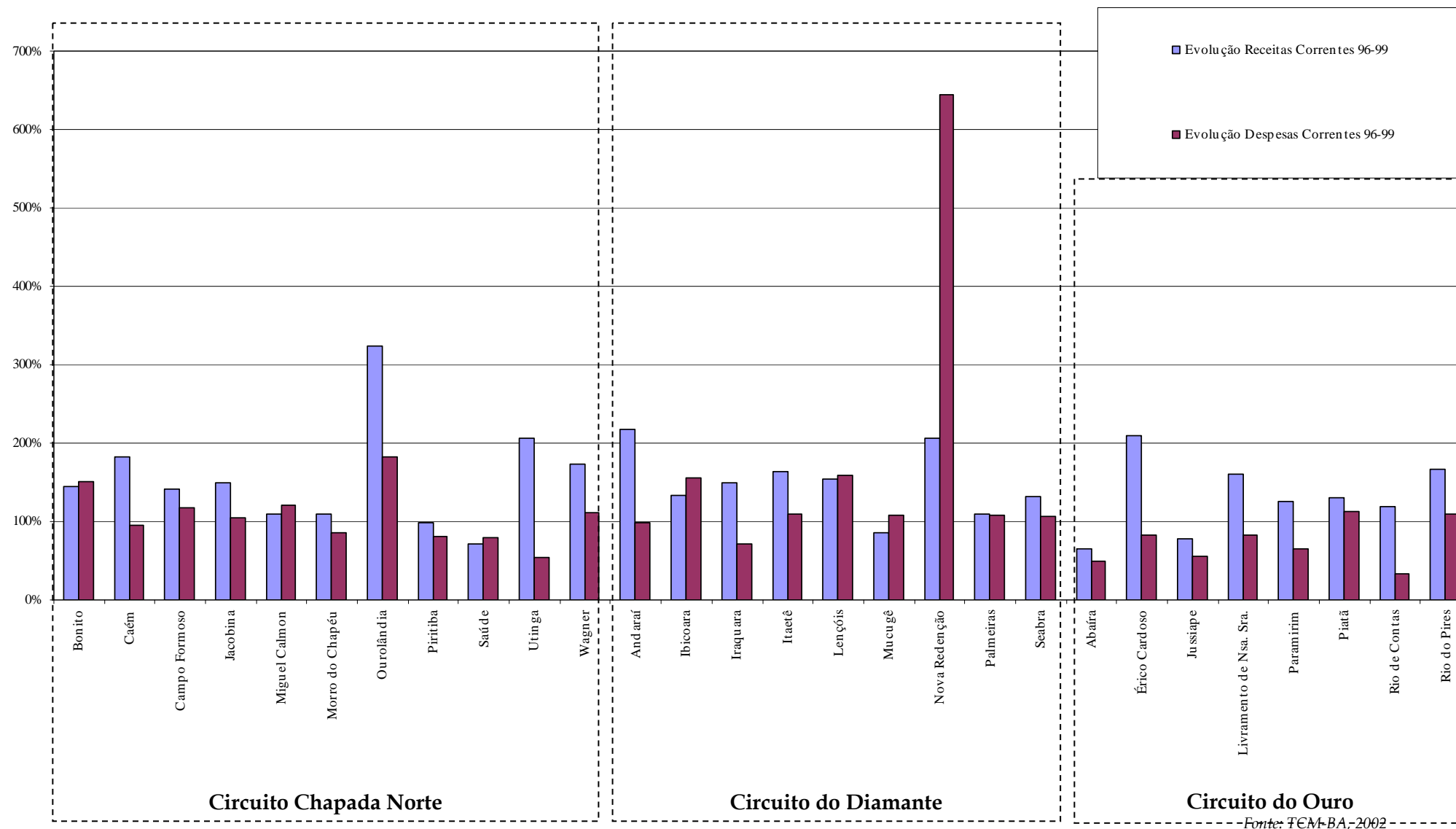
Em relação às despesas, as informações disponibilizadas nos quadros acima indicam a necessidade de correções visando otimizar a aplicação dos recursos disponibilizados pelas Prefeituras Municipais, principalmente, no sentido de melhorar os Indicadores Sociais. Assim, é perceptível a desproporção dos recursos destinados às despesas efetuadas com Administração/Planejamento - entre 12% e 15%, na média, e a outras atividades, tais como Indústria, Comércio e Serviços - entre 0,5% e 5%, na média. Tal fato ocorre mesmo em municípios aonde os setores de turismo e serviços são considerados importantes como, por exemplo, em Lençóis (2%) e Andaraí (0,9%).

Entende-se, portanto, que a mudança de opções na gestão das despesas poderá favorecer o aumento de postos de trabalho e a melhoria na distribuição da renda regional.

Por fim, quando se analisa a evolução histórica das receitas e despesas entre 1996 e 1999 (gráfico 3.6.4. abaixo), nota-se que de um modo geral os municípios pertencentes ao Pólo Turístico Chapada Diamantina apresentaram um crescimento significativo nas receitas, destacando-se Ouarolândia, com uma diferença de aproximadamente 324%.

Ao mesmo tempo as despesas também registraram um acréscimo que, em geral, mostraram-se menores do que as receitas. Tal fato demonstra uma melhor administração municipal dos recursos financeiros, certamente influenciada pela metas administrativas propostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que contribuíram para incentivar o planejamento adequado das contas municipais. Excetuando-se esta tendência ressalta-se Nova Redenção, com um aumento de 645% nas despesas e de 206% nas receitas. No entanto, é importante notar que as contas deste município em 1999 estavam equilibradas apresentando, inclusive, um saldo positivo.

Gráfico 3.6.4. Evolução das receitas e despesas nos municípios do Pólo Turístico Chapada Diamantina 1996-1999

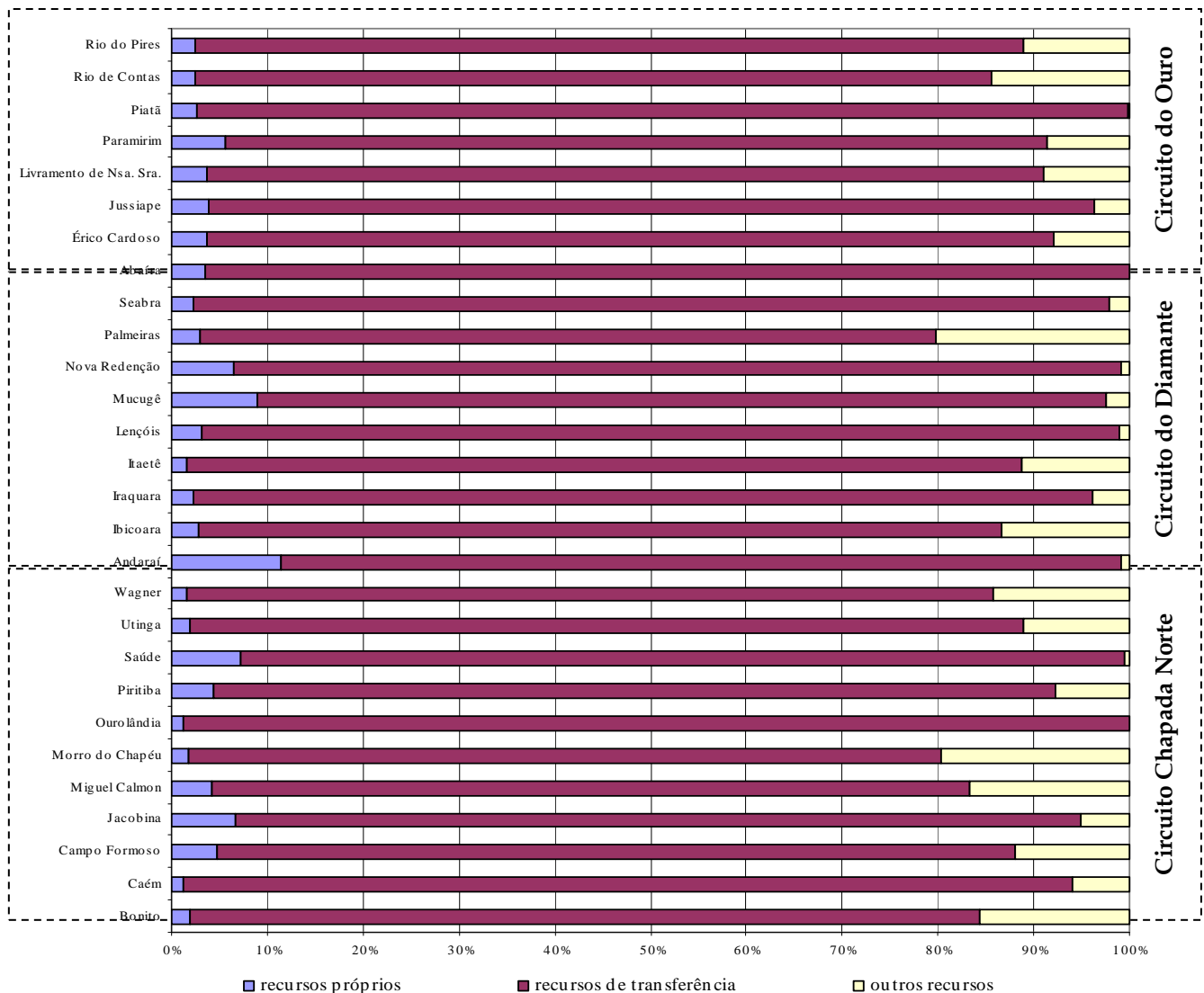


3.6.2.2. Nível de Participação dos Recursos na Receita Total

A composição das receitas indica, por sua vez, o nível de participação dos recursos próprios na receita total, demonstrando (como já citado no

item 3.3.6.2.1) uma certa fragilidade e dependência dos municípios da área objeto de estudo. Tal fato decorre pelo volume elevado de recursos provenientes de transferências correntes do Governo Estadual e da União. Assim, destacam-se os município de Piatã (com 97%), Abaíra e Lençóis (96% cada) como os que apresentam maior índice percentual de transferências em relação às receitas totais. Como mais autônomos estão Palmeiras (com 77%), Miguel Calmon e Morro do Chapéu (79% cada), que obtiveram índices maiores de receitas com origens de Outros Recursos - em torno de 20%.

Gráfico 3.6.5. Participação das fontes de receita na receita total (%) nos municípios da Chapada Diamantina



Fonte: TCM-BA, 2002

3.6.2.3. Composição das Receitas Constitucionais

Como pode já citado anteriormente, as Receitas Correntes de Transferências são as fontes mais importantes de recursos adquiridos pelas Prefeituras Municipais da área objeto de estudo, como ocorre na maioria dos municípios brasileiros. Estes, como visualizado na tabela abaixo, são provenientes principalmente do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (Federal) e do ICMS (estadual).

Tabela 3.6.7. Composição das receitas constitucionais nos Circuitos Turísticos

Receitas de Transferências	Circuito Chapada Norte	Circuito do Diamante	Circuito do Ouro
União	46.765.886	24.728.097	22.282.735
FPM	30.123.047	18.356.792	17.113.287
ITR	121.367	104.769	23.609
IRRF	185.630	51.957	19.260
Fund. Especial	105.435	62.177	15.900
Royalties	481	0	0
ICMS-L	470.677	179.866	166.929
Convênios	6.028.976	750.963	532.036
Outras	9.729.273	5.221.574	4.411.713
(%) Total	65,57%	71,97%	73,91%
Estado	24.553.986	9.630.091	7.867.713
ICMS	10.238.517	5.146.132	3.965.088
IPVA	371.488	101.295	74.528
IPI	225.717	58.923	68.403
Convênios	3.380.442	1.704.107	1.500.922
Outras	10.337.822	2.619.635	2.258.772
(%) Total	34,43%	28,03%	26,09%
TOTAL	71.319.872	34.358.188	30.150.449

Fonte: TCM-BA, 2002

Observa-se, ainda, que o Circuito Chapada Norte é o que possui maior arrecadação (53%) através de transferências, seguido do Circuito do Diamante (25%) e pelo do Ouro (22%). Tal fato justifica-se por este circuito contar com mais municípios (11) que, ao mesmo tempo, também têm grande relevância regional, como Jacobina e Campo Formoso – juntos somam cerca de 22% do total de transferências para o Pólo Turístico Chapada Diamantina.

Tabela 3.6.8. Composição das receitas constitucionais nos municípios do Circuito Chapada Norte

	Bonito	Caém	C. Formoso	Jacobina	M. Calmon	Circuito Chapada Norte						TOTAL
						M. Chapéu	Ourolándia	Piritiba	Saúde	Utinga	Wagner	
Receitas de Transferências												
União	2.737.667	3.096.024	7.593.986	10.772.419	3.700.200	3.123.124	5.167.170	3.322.422	3.172.523	2.842.620	1.237.730	46.765.886
FPM	1.650.921	2.460.720	4.277.724	6.190.055	2.408.204	2.785.170	2.315.573	2.442.739	2.476.022	2.125.884	991.037	30.124.047
ITR	10.819	2.287	15.944	13.823	11.761	45.492	5.789	5.425	4.647	2.750	2.630	121.367
IRRF	0	0	0	122.738	0	50.902	0	0	0	0	11.990	185.630
Fund. Especial	5.746	0	20.670	23.850	12.720	0	8.790	11.130	9.540	9.540	3.448	105.435
Royalties	0	0	0	0	258	0	0	222	0	0	0	481
ICMS-L	0	15.895	109.352	136.603	37.334	53.982	25.305	21.789	17.205	22.850	30.365	470.677
Convênios	0	0	548.798	2.335.875	870.307	0	1.948.868	149.958	125.545	0	49.626	6.028.976
Outras	1.070.181	617.122	2.621.498	1.949.477	359.616	187.579	862.845	691.159	539.565	681.596	148.634	9.729.273
(%) Total	76,95%	57,22%	57,92%	65,32%	67,46%	54,54%	83,10%	64,21%	74,48%	72,96%	62,28%	65,57%
Estado	820.222	2.314.421	5.518.279	5.720.156	1.784.842	2.603.662	1.050.827	1.851.742	1.086.790	1.053.366	749.678	24.553.986
ICMS	694.565	360.786	2.274.402	2.772.728	816.778	1.174.706	539.392	459.684	373.157	483.399	288.919	10.238.517
IPVA	958	4.296	58.468	219.152	20.011	27.619	4.762	16.005	9.739	7.844	2.634	371.488
IPI	16.716	0	53.644	66.057	19.180	27.426	11.841	11.010	0	11.627	8.217	225.717
Convênios	4.338	1.137.347	661.214	40.000	334.289	611.090	0	424.364	65.375	0	102.424	3.380.442
Outras	103.645	811.991	2.470.549	2.622.220	594.585	762.821	494.832	940.679	638.519	550.496	347.485	10.337.822
(%) Total	23,05%	42,78%	42,08%	34,68%	32,54%	45,46%	16,90%	35,79%	25,52%	27,04%	37,72%	34,43%
TOTAL	3.557.889	5.410.445	13.112.265	16.492.576	5.485.042	5.726.786	6.217.998	5.174.164	4.259.314	3.895.987	1.987.408	71.319.872

Fonte: TCM-BA, 2002

Tabela 3.6.9. Composição das receitas constitucionais nos municípios do Circuito do Diamante

	Circuito do Diamante										TOTAL
	Andaraí	Ibicoara	Iraquara	Itaetê	Lençóis	Mucugê	Nova Redenção	Palmeiras	Seabra		
Receitas de Transferências											
União	3.047.859	1.431.129	3.324.038	3.073.499	2.111.964	2.609.713	2.778.874	1.255.594	5.095.429		24.728.097
FPM	2.437.717	935.074	2.476.022	1.883.288	1.650.681	2.063.352	2.030.803	1.165.823	3.714.033		18.356.792
ITR	8.487	5.858	6.525	13.076	11.022	51.934	734	2.268	4.865		104.769
IRRF	0	0	0	0	0	0	0	51.957	0		51.957
Fund. Especial	7.366	0	9.540	9.540	6.360	7.950	7.110	0	14.310		62.177
ICMS-L	23.898	0	19.126	0	18.571	39.057	14.947	15.761	48.507		179.866
Convênios	61.735	0	223.563	0	80.707	101.019	70.079	0	213.858		750.963
Outras	508.655	490.197	589.261	1.167.595	344.622	346.401	655.201	19.785	1.099.856		5.221.574
(%) Total	82,16%	56,59%	69,24%	74,70%	74,41%	74,82%	79,19%	64,16%	68,75%		71,97%
Estado	662.009	1.097.938	1.476.403	1.040.965	726.484	878.333	730.049	701.286	2.316.625		9.630.091
ICMS	512.191	881.128	413.541	433.646	412.102	811.399	310.573	345.805	1.025.746		5.146.132
IPVA	3.165	8.720	6.856	7.643	4.178	6.429	1.709	7.674	54.921		101.295
IPI	12.163	20.971	0	9.965	0	0	7.554	8.270	0		58.923
Convênios	134.490	187.119	481.053	0	67.407	6.762	410.214	0	417.062		1.704.107
Outras	0	0	574.952	589.710	242.797	53.743	0	339.537	818.895		2.619.635
(%) Total	17,84%	43,41%	30,76%	25,30%	25,59%	25,18%	20,81%	35,84%	31,25%		28,03%
TOTAL	3.709.867	2.529.066	4.800.440	4.114.464	2.838.447	3.488.046	3.508.923	1.956.880	7.412.054		34.358.188

Fonte: TCM-BA, 2002

Tabela 3.6.10. Composição das receitas constitucionais nos municípios do Circuito do Ouro

	Circuito do Ouro									TOTAL
	Abaíra	Érico Cardoso	Jussiape	Livramento Nsa. Sra.	Paramirim	Piatã	Rio de Contas	Rio do Pires		
Receitas de Transferências										
União	2.355.713	2.049.616	1.923.759	4.128.810	3.365.492	3.293.961	2.366.686	2.798.697		22.282.735
FPM	2.063.352	1.432.373	1.650.681	3.027.271	2.599.823	2.476.022	2.073.299	1.790.466		17.113.287
ITR	1.306	1.803	2.034	6.696	4.925	2.112	3.687	1.046		23.609
IRRF	0	0	0	0	0	0	19.260	0		19.260
Fund. Especial	0	0	6.360	0	0	9.540	0	0		15.900
ICMS-L	0	14.543	13.649	58.105	25.496	20.657	18.247	16.232		166.929
Convênios	0	0	0	0	0	270.523	0	261.513		532.036
Outras	291.055	600.897	251.035	1.036.739	735.247	515.107	252.194	729.439		4.411.713
(%) Total	86,63%	78,92%	80,82%	55,25%	80,17%	70,90%	80,07%	87,97%		73,91%
Estado	363.624	547.553	456.556	3.343.502	832.659	1.351.742	589.262	382.814		7.867.713
ICMS	318.528	321.635	300.420	1.246.383	560.910	458.396	395.206	363.610		3.965.088
IPVA	7.334	3.258	8.817	0	19.757	10.224	14.551	10.587		74.528
IPI	0	7.681	0	29.395	13.221	0	9.490	8.616		68.403
Convênios	37.762	0	95.828	1.081.064	238.771	27.201	20.295	0		1.500.922
Outras	0	214.980	51.491	986.661	0	855.921	149.720	0		2.258.772
(%) Total	13,37%	21,08%	19,18%	44,75%	19,83%	29,10%	19,93%	12,03%		26,09%
TOTAL	2.719.338	2.597.170	2.380.314	7.472.313	4.198.151	4.645.704	2.955.948	3.181.511		30.150.449

Fonte: TCM-BA, 2002

3.6.2.4. Participação das Despesas com Pessoal

Em relação à participação das despesas com pessoal na despesa total, pode-se notar que os municípios de Piatã (48%), de Mucugê (44%) e de Lençóis (42%) são os que as têm mais ele-

vadas percentualmente. Já os municípios que as mantêm em menor nível relativo são Palmeiras (24%), Ourolândia (26%) e Wagner (27%).

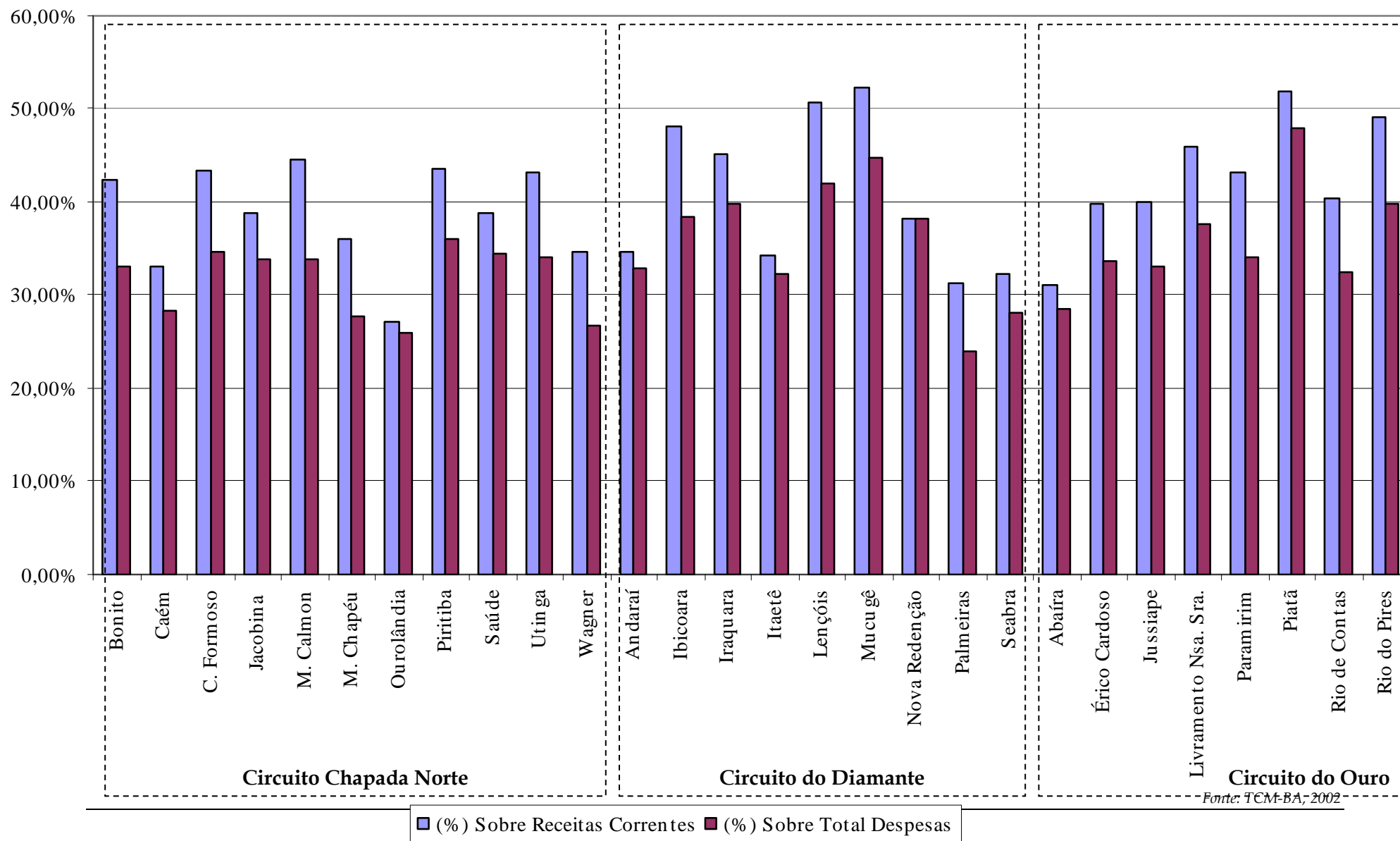
Quanto às despesas de pessoal sobre as receitas correntes, destacam-se Ourolândia (27%) e Abaíra e Palmeiras, com cerca de 31%. Salienta-se que segundo o TCM-BA, todos os municípios do Pólo Turístico Chapada Diamantina obedeceram ao limite exigido pela Lei 82/95.

Tabela 3.6.11. Participação das despesas em obediência à Lei 82/95

	Município	Despesas com Pessoal (em reais)	(%) de Despesas de Pes- soal sobre Total de Despesas	(%) de Despesas de Pes- soal sobre Receitas Correntes	Resultado ante a Lei 82/95
Circuito Chapada Norte	Bonito	1.562.950	33,07%	42,36%	Obedeceu Limite
	Caém	1.826.783	28,39%	33,13%	Obedeceu Limite
	Campo Formoso	6.014.988	34,69%	43,28%	Obedeceu Limite
	Jacobina	7.039.834	33,83%	38,88%	Obedeceu Limite
	Miguel Calmon	2.586.200	33,91%	44,48%	Obedeceu Limite
	Morro do Chapéu	2.188.742	27,75%	35,97%	Obedeceu Limite
	Ourolândia	1.704.465	25,93%	27,08%	Obedeceu Limite
	Piritiba	2.368.799	36,01%	43,53%	Obedeceu Limite
	Saúde	1.793.707	34,39%	38,83%	Obedeceu Limite
	Utinga	1.725.018	34,13%	43,22%	Obedeceu Limite
Wagner	714.271	26,73%	34,59%	Obedeceu Limite	
Circuito do Diamante	Andaraí	1.452.008	32,95%	34,62%	Obedeceu Limite
	Ilbicoara	1.299.988	38,46%	48,09%	Obedeceu Limite
	Iraquara	2.230.674	39,71%	45,23%	Obedeceu Limite
	Itaetê	1.440.695	32,22%	34,17%	Obedeceu Limite
	Lençóis	1.487.496	41,97%	50,64%	Obedeceu Limite
	Mucugê	2.024.011	44,82%	52,23%	Obedeceu Limite
	Nova Redenção	1.434.535	38,29%	38,19%	Obedeceu Limite
	Palmeiras	643.885	23,95%	31,36%	Obedeceu Limite
Seabra	2.469.979	28,16%	32,18%	Obedeceu Limite	
Circuito do Ouro	Abaíra	878.542	28,43%	31,15%	Obedeceu Limite
	Érico Cardoso	1.077.380	33,70%	39,73%	Obedeceu Limite
	Jussiape	1.032.640	33,12%	40,09%	Obedeceu Limite
	Livramento N. Sra.	3.619.812	37,59%	45,91%	Obedeceu Limite
	Paramirim	1.944.336	34,13%	43,26%	Obedeceu Limite
	Piatã	2.482.721	47,91%	51,89%	Obedeceu Limite
	Rio de Contas	1.235.043	32,43%	40,47%	Obedeceu Limite
	Rio do Pires	1.609.379	39,86%	49,02%	Obedeceu Limite

Fonte: TCM-BA, 2002

Gráfico 3.6.6. Participação das despesas com pessoal em relação a receita orçamentária e despesa total nos municípios do Pólo Turístico Chapada Diamantina



3.6.3. Capacidade de Gestão das Atividades Turísticas

Para a avaliação da capacidade de gestão da exploração das atividades turísticas dos municípios do Pólo Turístico Chapada Diamantina identificou-se, conforme recomendações do Termo de Referência, os seguintes itens: (i) a base legal; (ii) os instrumentos de gestão, controle, monitoramento e fiscalização da atividade turística; e (iii) os sistemas de informação e base de dados.

As fontes dos dados que propiciaram a análise foram os Diagnósticos Institucionais (DI's) de uma amostra dos municípios (16) e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

3.6.3.1. Base Legal

Como já citado no item 3.3.6.1, os municípios do Pólo Turístico Chapada Diamantina não possuem, de forma geral, uma estrutura adequada para instrumentalizar as prefeituras municipais e as comunidades locais no planejamento e na implementação de políticas públicas. Assim, em geral, não contam com uma base normativa e legal suficiente na área de planejamento, administração e fiscalização do uso do solo, incluindo o zoneamento do uso do solo, a fiscalização das construções e todo o sistema de licenciamento das edificações.

Nesse aspecto, destaca-se a escassez de Planos Diretores Municipais, o que acaba por inviabilizar uma gestão adequada do crescimento dos núcleos urbanos frente às novas exigências econômicas, sociais e ambientais impostas pela atividade turística. Tal fato é de fácil visualização no município de Lençóis onde "(...) os impactos principais têm sido a substituição do uso residencial pelo comercial e de serviços no Centro, a supervalorização imobiliária destes imóveis, o aumento da área urbana (para abrigar os moradores que saem da área urbana ou mesmo novos moradores), e da própria vida econômica não turística da cidade."³²

Do ponto de vista das ações relacionadas à proteção e monitoramento das condições ambientais (florestas, mananciais, etc.) observa-se que devido à existência de uma política deliberada do Governo Estadual de potencializar o ecoturismo como uma atividade econômica sustentável na região da Chapada Diamantina, esforços têm sido feitos para corrigir a ausência de uma base normativa e legal para uma ação de proteção sistemática às riquezas naturais da região.

Desta forma, a existência dos Planos de Manejo para as Áreas de Proteção Ambiental existentes na região, bem como do Plano de Referência Urbanística e Ambiental - PRUA, corroboram para identificar um esforço no gerenciamento do crescimento econômico regional. Ao mesmo tempo, vale-se registrar que os municípios brasileiros são orientados também por leis federais e estaduais, tais como, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Crimes Ambientais de 1998 e o Código Estadual de Meio Ambiente. Estes instrumentos legais vêm sendo observados no processo de zoneamento, fiscalização do uso do solo e no monitoramento da proteção ambiental local. Salienta-se que o PRUA é um instrumento legal e precisa ser aprovado por meio de Lei Municipal em todos os municípios que compõem a área objeto do Plano.

³² MINC/ Monumenta BID. *Projeto Lençóis/BA: Resumo do Perfil do Projeto*. Abril de 2002. Pg. 11.

Identificou-se, ainda, a existência de Conselhos Municipais de Turismo e/ou Meio Ambiente como uma predisposição para uma exploração sustentável do turismo, bem como um instrumento eficaz (se bem utilizado) no controle e monitoramento do desenvolvimento da atividade. Destaca-se que a existência destes conselhos nos municípios é condição fundamental para a obtenção de financiamentos no âmbito do PRODETUR/NE II.

Tabela 3.6.12. Conselhos de Turismo e Meio Ambiente no Pólo Turístico Chapada Diamantina

	Município	Conselho Municipal de Turismo	Conselho Municipal de Meio Ambiente
Circuito Chapada Norte	Bonito	Não	Sim
	Caém	Não	Não
	Campo Formoso	Não	Não
	Jacobina	Sim	Sim
	Miguel Calmon	Sim	Sim
	Morro do Chapéu	Sim	Sim
	Ourolândia	Não	Não
	Piritiba	Sim	Não
	Saúde	Não	Não
	Utinga	Não	Não
Wagner	Não	Não	
Circuito do Diamante	Andaraí	Sim	Não
	Ibicoara	Sim	Sim
	Iraquara	Sim	Não
	Itaeté	Não	Não
	Lençóis	Sim	Sim
	Mucugê	Sim	Sim
	Nova Redenção	Não	Não
	Palmeiras	Sim	Sim
Seabra	Não	Sim	
Circuito do Ouro	Abaíra	Não	Não
	Érico Cardoso	Não	Não
	Jussiape	Sim	Sim
	Livramento N. Sra.	Não	Não
	Paramirim	Sim	Não
	Piatã	Não	Não
	Rio de Contas	Não	Não
	Rio do Pires	Não	Não

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 1999 / BID – Diagnóstico Institucional dos Municípios, 2001

Pode-se notar que uma parte significativa (61%) dos municípios pertencentes ao Pólo Turístico Chapada Diamantina não possui Conselhos Municipais de Turismo e/ou Meio Ambiente. Dentre os que têm Conselho grande parte está situada no Circuito do Diamante – 55% do total deste circuito, que é onde a atividade turística está mais consolidada contando com uma oferta técnica abrangente. Neste sentido, é importante notar que o município de Lençóis criou, em 2001, o Fundo de Preser-

vação do Patrimônio Histórico e Cultural visando financiar as ações de preservação e conservação das áreas submetidas ao Projeto de Recuperação do Patrimônio Histórico e Cultural de Lençóis, desenvolvido e implantado no âmbito do Programa Monumenta (para maiores detalhes sobre este Programa ver item 3.3.4.2. Programas e Projetos no capítulo 3.3.4. Patrimônio Histórico e Cultural).

Por fim, se destaca a criação do Conselho Regional de Turismo da Chapada Diamantina, ocorrida no primeiro semestre de 2002, visando incentivar a participação das comunidades no processo de planejamento e desenvolvimento da atividade turística na região. O Conselho ainda encontra-se em fase de estruturação e suas atribuições ainda não foram definidas.

3.6.3.2. Instrumentos de Gestão do Turismo e Sistema de Informação

Os instrumentos de gestão, controle, monitoramento e fiscalização da atividade turística são as ferramentas

básicas pelas quais é possível a administração do crescimento do setor do turismo nas destinações turísticas. Neste sentido, a existência de sistemas de informação e base de dados municipais insere-se como um instrumento de gestão singular, não só pela agilidade e possibilidade de integração nos diversos departamentos do setor público, mas também pelo potencial de inserção de maior transparência, eficiência e democratização das decisões e processos relacionados à gestão do negócio público. Para maiores informações sobre a participação dos municípios no PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo, ver item 3.7.14. Relacionamento Setor Público e Empresários.

Tabela 3.6.13. Instrumentos de gestão do turismo implementados no Pólo Turístico Chapada Diamantina

	Município	Cadastro de Patrimônio	Cadastro de Alvarás	Mapeamento	Cadastro Imobiliário
Circuito Chapada Norte	Bonito	Não	Não	Não	Sim
	Caém	Não	Não	Não	Não
	Campo Formoso	Sim	Sim	Não	Sim
	Jacobina	Sim	Sim	Não	Sim
	Miguel Calmon	Não	Sim	Não	Sim
	Morro do Chapéu	Sim	Não	Não	Não
	Ouroândia	Não	Não	Não	Não
	Piritiba	Não	Não	Não	Sim
	Saúde	Sim	Não	Não	Não
	Utinga	Não	Não	Não	Não
	Wagner	Não	Não	Não	Não
	do Di-	Andaraí	Não	Não	Não
	Ibicoara	Sim	Sim	Não	Sim

	Município	Cadastro de Patrimônio	Cadastro de Alvarás	Mapeamento	Cadastro Imobiliário
	Iraquara	Sim	Não	Não	Não
	Itaeté	Sim	Sim	Não	Sim
	Lençóis	Não	Não	Não	Não
	Mucugê	Sim	Sim	Não	Sim
	Nova Redenção	Não	Não	Não	Não
	Palmeiras	Não	Não	Não	Não
	Seabra	Sim	Não	Não	Sim
Circuito do Ouro	Abaíra	Não	Não	Não	Não
	Érico Cardoso	Não	Não	Não	Não
	Jussiape	Sim	Não	Não	Não
	Livramento de N. Sra.	Não	Não	Não	Não
	Paramirim	Não	Não	Não	Não
	Piatã	Não	Não	Não	Não
	Rio de Contas	Sim	Não	Não	Não
	Rio do Pires	Não	Não	Não	Não

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 1999 / BID – Diagnóstico Institucional dos Municípios, 2001

Assim, para uma avaliação abrangente desses instrumentos na área objeto de estudo foram selecionados indicadores – como a existência de cadastros informatizados, de Secretarias de Turismo e/ou Meio Ambiente, etc., que possibilitam um diagnóstico adequado da realidade local.

Através da tabela acima, pode-se perceber a baixa incidência desses instrumentos de gestão nos municípios estudados, dentre estes o mapeamento – (instrumento de grande auxílio para controle de áreas naturais o levantamento aerofotogramétrico e/ou geoprocessamento) - que simplesmente não é realizado, e o Cadastro de Alvarás (18%). O Cadastro do Patrimônio é de maior incidência, sendo utilizado em 36% destes.

Dos municípios da amostra, 53% possuem Secretaria de Turismo que pode estar vinculada a outras pastas como, por exemplo, à Educação, ao Desenvolvimento Econômico, ao Desporto e ao Meio Ambiente.

Já a pasta de Meio Ambiente só aparece em 31% das estruturas administrativas municipais analisadas, demonstrando novamente uma visão míope dos planejadores municipais sobre a importância da questão ambiental.

Identificou-se, também, que 31% dos municípios da amostra possuem Planos Setoriais específicos ao Turismo e ao Meio Ambiente. Tal fato demonstra que aqueles que contam com uma máquina administrativa relativamente estruturada – com secretarias específicas, por exemplo, vêem como estratégico o desenvolvimento destes setores.

Somente 13% dos municípios concedem benefícios fiscais específicos ao desenvolvimento do setor do turismo, sendo considerados, segundo os Diagnósticos Insti-

tucionais, na Lei Orçamentária Anual e de acordo com as metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por fim, levantou-se que 40% dos municípios conta com projetos e programas específicos da área de turismo e/ou meio ambiente estando relacionados, em geral, à criação de unidades de conservação municipais, à instalação de trilhas para ecoturismo e até o estímulo ao associativismo, com a instalação de associações de proprietários de pousadas ou de guias e monitores ambientais.

3.6.4. Conclusão

A análise desenvolvida no presente capítulo permitiu verificar que a ausência de instrumentos normativos; a deficiência de recursos humanos em número e com formação para agir; a falta de equipamentos para realizar uma fiscalização sistemática; e a falta de estruturas arrecadatórias mais eficientes que possam elevar o patamar de receitas próprias (tributos) comprometem as ações municipais na gestão do turismo e dos impactos decorrentes de seu desenvolvimento.

Tais condições, presentes em muitos municípios brasileiros, podem vir a potencializar os efeitos negativos da atividade turística, possibilitando não só a inflação de preços imobiliários em conjunto com processos de ocupação desordenados, migrações e a perda de identidade cultural, degradação dos atrativos naturais e culturais, dentre outras, como também inviabilizar a exploração eficaz dos aspectos positivos do turismo.

Em Lençóis, por exemplo, a arrecadação efetiva está muita aquém do potencial, chegando a ter 80% de evasão de IPTU e de 50% de ISS. Neste município, a estrutura de arrecadação é praticamente inexistente e depende de uma reestruturação administrativa e financeira visando atingir melhor eficiência e eficácia da arrecadação³³. Ao mesmo tempo a cidade enfrenta dificuldades, como no caso da poluição sonora, que "(...) é um problema para a população residente no núcleo histórico e seu entorno imediato, principalmente porque a fiscalização da Lei pertinente é precária, pela deficiência de aparatos técnicos e recursos humanos."³⁴

É importante destacar que o perfil das gestões municipais existentes no Pólo Turístico Chapada Diamantina não difere da realidade do país, aonde os governos locais durante longas décadas foram prisioneiros de um federalismo extremamente centralizado que limitou o aperfeiçoamento do aparelho de planejamento local. Assim, o recente processo de descentralização deparou-se com administrações municipais arcaicas, improdutivas, ainda que por vezes inchadas em número de funcionários, e contaminadas pela inércia e por práticas políticas não democráticas. Tudo isso se dá em um cenário também de pobreza material da maioria dos municípios, o que reduz drasticamente a capacidade de investimento a partir de recursos locais.

Visando a reduzir tais dificuldades o Governo Federal criou programas para aumento da capacidade gerencial municipal. Dentre estes se destaca o Programa de

³³ MINC. Op cit. Pg. 28.

³⁴ _____. Op cit. Pg. 12.

Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT, que se destina à modernização da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público dentro de uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado, visando proporcionar aos municípios brasileiros possibilidades de atuar na obtenção de mais recursos estáveis e não inflacionários e na melhoria da qualidade e redução do custo praticado na prestação de serviços nas áreas de administração geral, assistência à criança e jovens, saúde, educação e de geração de oportunidades de trabalho e renda, através das seguintes ações:

- (i) fortalecimento das capacidades gerencial, normativa, operacional e tecnológica da administração tributária e da gestão pública dos serviços sociais básicos e demais ações de natureza fiscal ou racionalizadoras do uso de recursos públicos disponíveis nos governos locais;
- (ii) desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de informações, serviços e processos voltados ao cumprimento das atribuições e competências municipais estabelecidas no âmbito do Sistema Único de Saúde-SUS, Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB;
- (iii) acompanhamento das obrigações tributárias, maximização do uso de recursos ociosos/sub-utilizados e eliminação de perdas, melhoria da qualidade e da oferta desses serviços a um menor custo, registro, controle e gerenciamento da execução do gasto público;
- (iv) cooperação permanente das unidades da federação entre si, com órgãos da Administração Federal e com a Sociedade Civil para atuação conjunta, intercâmbio de experiências, informações, cadastros e formação de redes sociais que racionalizem, melhorem e ampliem o atendimento e reduzam o custo unitário da prestação dos serviços; e
- (v) modernização da administração pública voltada para iniciativas de desenvolvimento local que promovam capacitação e articulação do tecido produtivo e geração de trabalho e renda.

Destaca-se também, a existência do Programa de Apoio à Administração Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAF-M, que foi criado no ano de 2001 e possui os mesmos objetivos do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, este criado em 1997.

Por fim, baseando-se na avaliação desenvolvida no decorrer deste capítulo e sob a perspectiva apresentada, pode-se afirmar que a capacidade de gestão do PRODETUR/NE II nos municípios do pólo encontra-se ainda fragilizada, demandando as seguintes ações e recursos:

- Implantação de sistemas de informação que possibilitem a construção de indicadores de acompanhamento e avaliação dos resultados das gestões públicas municipais, com a aquisição de hardware e de redes de computação e de comunicação e aquisição e desenvolvimento de software e sistemas de informação, inclusive para implantação e acesso à internet;

- Elaboração de políticas de gerenciamento dos recursos humanos nas administrações municipais, fortalecendo o setor público local como um parceiro e gestor do Programa na região. Para tanto, dever-se-á capacitar os recursos humanos locais, com o desenvolvimento de programas de treinamento, atualização e reciclagem de pessoal, participação em cursos e seminários e visitas técnicas;
- Adequação estrutural, com a aquisição de equipamentos de apoio à operação e fiscalização, bem como a adequação de ambientes físicos, através da melhoria de instalações e de programas operacionais e de atendimento ao cidadão;
- Implantação de programas de ajuste fiscal como o Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT, Programa de Apoio à Administração Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAF-M ou similar nos municípios do pólo que apresentam elevado endividamento público; e
- Elaboração ou complementação dos Planos Diretores, código de obras, lei de uso do solo e meio ambiente nos municípios do pólo e criação de conselhos municipais de turismo e meio ambiente.