

2.6. CAPACIDADE INSTITUCIONAL – MUNICIPAL E ESTADUAL

2.6.1. Gestão do Turismo – Governo Estadual

Em maio de 2003, por meio da Lei Complementar nº 261, foi criada a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo do Espírito Santo – SEDETUR, e extinta a Secretaria de Estado do Turismo – SETUR. Desta forma, o Governo Estadual buscou reorganizar e fortalecer as condições de gestão do turismo, em nível estadual, enfocando-a como uma atividade produtiva e afeita ao desenvolvimento econômico do Estado, e também instalar as bases organizacionais necessárias para a implantação do Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR/NE/II, abrangendo a região norte do Espírito Santo.

De acordo com a referida Lei, a Secretaria tem por finalidade:

- Propor e implantar projetos que direcionem o desenvolvimento da economia capixaba;
- Fortalecer a economia e viabilizar a ampliação da renda *per capita*;
- Coordenar estudos e ações voltadas para a elevação do grau de produtividade, competitividade e qualidade dos bens e serviços produzidos no Estado;
- Analisar e avaliar a economia do Estado com vistas a atrair, localizar e manter investimentos industriais;
- Buscar parcerias com investidores institucionais para a formulação de novos programas de apoio ao setor produtivo;
- Coordenar e executar a política de fomento ao turismo no âmbito estadual.

O Conselho de Desenvolvimento da Região Norte do Espírito Santo – CODENOR, criado por Lei Complementar de 1998 passou a integrar o nível de Direção Superior da SEDETUR. O Fundo de Fomento ao Turismo – FUNTUR, também criado por Lei anterior, foi transferido para a administração da SEDETUR (*idem*).

Já o CONTURES – Conselho Estadual de Turismo, foi criado por meio do Decreto 2026, de outubro de 2003, no âmbito da SEDETUR.

A estrutura da SEDETUR compõe-se de duas Subsecretarias: a de Indústria e Serviços e a do Turismo, esta subdividida em três Gerências, cujas atribuições e composição de corpo técnico são apresentadas no anexo VI deste documento: Gerência de Marketing Turístico; Gerência de Estudos e Projetos Turísticos; e Gerência do PRODETUR.

O Plano Estratégico de Turismo para o Estado do Espírito Santo encontra-se em fase de construção no âmbito do Conselho Estadual, sob a orientação de uma empresa de consultoria. Uma primeira Oficina de Trabalho já foi realizada.

A SEDETUR firmou, em 2003, convênio de cooperação técnica e financeira com o SEBRAE-ES, o BANDES, o SENAC, o SENAI e o SESI, tendo por objeto a implementação das ações atinentes ao Projeto de Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos do Turismo do Estado do ES, incluindo: articulação e negociação, estudos e pesquisas, cursos, seminários e encontros, jornadas e oficinas, palestras, consultorias, produtos editoriais e softwares, rodadas de negócios, feiras e acesso à informação. O valor total do Convênio soma R\$ 3.14.882,00, sendo R\$ 2.600.000,00 oriundos do SEBRAE, R\$ 283.350,00 do SENAC, SENAI E SESI, R\$ 45.050,00 do BANDES e R\$ 186.482,00 da própria SEDETUR. Estão previstas atividades diversas no âmbito dos municípios que compõem a Área de Planejamento e outros a serem abrangidos pelo PRODETUR/NE/II, tais como: inventário da oferta turística, estudo de impacto da aqüicultura no turismo, estudo do impacto do artesanato no turismo, cursos sobre pequenos empreendimentos de hospedagem, pequenos empreendimentos de alimentos e bebidas, formação de guias de turismo ecológico,

cursos sobre gestão ambiental, técnicas artesanais em madeira e em cerâmica, turismo rural. Tais ações estão em desenvolvimento, segundo cronograma estabelecido.

Gestores da SEDETUR referem-se a mudanças observadas a partir do início do funcionamento da Secretaria, no âmbito governamental, das questões atinentes à política estadual de turismo. Segundo relato, a administração estadual busca ressaltar a importância da parceria entre o Estado, os municípios capixabas e o empresariado, encarando o turismo como negócio, como profissão, e enfatizando, além dos investimentos em infra-estrutura, também a educação e o envolvimento das comunidades e a formação de empreendedores. Os municípios tendem a enxergar o Estado com pai, como provedor, e mudanças nesse sentido se farão sentir a médio e longo prazo.

Diante do exposto, pode-se considerar que a SEDETUR encontra-se ainda em fase de consolidação. Os termos da Lei Complementar de sua criação estão razoavelmente adequados, mas faz-se necessário ativar mecanismos previstos, detalhar competências e atribuições, definir claramente papéis, responsabilidades e interfaces, a partir da estrutura organizacional em vigor e estabelecer mecanismos, procedimentos e instrumentos de trabalho, a serem consubstanciados no Regimento e em normas internas da SEDETUR.

A formação da equipe é ponto crítico a considerar. Definir o quantitativo e o perfil profissional requeridos e prover os cargos disponíveis são essenciais para o real cumprimento do papel institucional da Secretaria. Outras carências observadas dizem respeito à implantação de sistemas e recursos de informação e informática; viabilização de recursos orçamentários para fazer face às despesas correntes da SEDETUR e planejamento e implementação de um plano de capacitação profissional continuada nos níveis gerencial, técnico e administrativo.

2.6.2. Capacidade Institucional – Municipal

Nos quadros que se seguem é apresentada, em síntese, a capacidade institucional dos municípios que compõem a Área de Planejamento do Pólo. Os textos detalhados de cada município encontram-se no anexo VI deste documento.

Tabela 13 Capacidade Institucional do Município de São Mateus

SÃO MATEUS	
Órgão Municipal de Turismo	Secretaria de Turismo instituída em 2002 e instalada em 2003, com três Departamentos (dois ativados).
Equipe alocada	8 técnicos de nível superior + estagiários de turismo
Conselho Municipal de Turismo	Sim, desde de 2002. Atuais membros desde 2003. Uma reunião realizada
Leis e Normas próprias para o Turismo	Não
Fiscalização e controle atividades turísticas	Não
Órgão Municipal de Meio Ambiente	Secretaria de Meio Ambiente
Código de Meio Ambiente	Não possui legislação voltada para o meio ambiente.
Fiscalização ambiental	Sob responsabilidade do IEMA – Governo Estadual
Plano Diretor Urbano	Sim, de 2003. Em fase de finalização e aprovação.
Código de Posturas Municipais	Sim, atende à necessidade
Fiscalização e controle em outros setores	Sim, quanto à vigilância sanitária e obras.
Plano Estratégico Municipal	Sim, recente, contemplando ações de desenvolvimento turístico
Código Tributário	Sim
Planta Venial de Valores Imob. atualizada	Não tem
Site Oficial na Internet	Sim - http://saomateus.es.gov.br
Outros instrumentos de gestão municipal	Plano Estratégico para o Turismo em Guriri – temporada 2003/2004
Sistemas de Informação	Informações dispersas e desatualizadas. Grande carência.

Tabela 14 Capacidade Institucional do Município de Colatina

COLATINA	
Órgão Municipal de Turismo	Secretaria de Indústria e Comércio – Departamento de Turismo
Equipe alocada	3 funcionários para toda a Secretaria de Indústria e Comércio
Conselho Municipal de Turismo	Não tem. Não participa do PNMT.
Leis e Normas próprias para o Turismo	Não tem
Fiscal. e controle atividades turísticas	Não
Órgão Municipal de Meio Ambiente	Sim. SANEAR – Cia. Municipal de Saneamento Ambiental
Código Municipal de Meio Ambiente	Sim, recente.
Fiscalização ambiental	A cargo da SANEAR, em parceria com o IEMA – governo estadual.
Plano Diretor Urbano	A ser revisto, como resultante do Plano de Desenvolvimento Estratégico. Atual data de 1993, assim como Lei de Uso do Solo.
Código de Posturas Municipais	Sim, a rever a partir da atualização do PDU.
Fiscal. e controle em outros setores	Obras e ocupação do solo – Departamento de Fiscalização da Secretaria de Obras.
Plano Estratégico Municipal	Plano Municipal Estratégico de Desenvolvimento Sustentável – 2004/20.
Código Tributário	Recente, atende bem.
Planta Venial de Valores Imobiliários	Não tem
Site Oficial na Internet	http://Colatina.es.gov.br . Encontra-se em construção.
Outros instrumentos de gestão municipal	Orçamento Participativo, desde 2002.
Sistemas de Informação	-

Tabela 15 Capacidade Institucional do Município de Conceição da Barra

CONCEIÇÃO DA BARRA	
Órgão Municipal de Turismo	Secretaria de Meio Ambiente, Cultura e Turismo – Reforma admin.de 1996
Equipe alocada	4 funcionários para toda a Secretaria, incluindo a Secretária Municipal.
Conselho Municipal de Turismo	Sim atuante, nos moldes do PNMT (já concluído), monitora Plano Municipal de Turismo em vigor
Leis e Normas próprias para o Turismo	Não
Fiscalização e controle ativ. turísticas	Não: acompanhamento em época de veraneio
Órgão Municipal de Meio Ambiente	1 Secretaria conjunta com Cultura e Turismo. Não há equipe específica.
Código de Meio Ambiente	Recém-elaborado, encontra-se em processo de aprovação
Fiscalização ambiental	Assumida pelo IEMA – nível estadual e Capitania dos Portos. Município promove ações educação ambiental e para concessão de alvarás.
Plano Diretor Urbano	Data de 1986 e deverá ser atualizado em 2004
Código de Posturas Municipais	Data de 1986 e necessita atualização.
Fiscalização e controle outros setores	Apenas quanto a obras e serviços urbanos.
Plano Estratégico Municipal	Não
Código Tributário	Sim, vigente.
Planta Venial de Valores Imobiliários	Não tem
Site Oficial na Internet	Não.
Outros instrumentos de gestão municipal	Intensa parceria com entidades comunitárias.
Sistemas de Informação	Carência de sistemas georreferenciados e integrados p/ a gestão municipal e para a gestão do turismo. Informações inexistem ou estão dispersas.

Tabela 16 Capacidade Institucional do Município de Linhares

LINHARES	
Órgão Municipal de Turismo	Ainda não ativado. Lei de 2001 prevê a Gerência de Empreendimentos Turísticos, formada por 1 Núcleo de Planejamento e 2 Setores, no bojo da Agência Municipal de Desenvolvimento – AMDE.
Equipe alocada	Não há equipe alocada.
Conselho Municipal de Turismo	Criado em 2002, ainda não foi implementado.
Leis e Normas próprias para o Turismo	Não existem
Fiscalização e controle ativ. turísticas	Não
Órgão Municipal de Meio Ambiente	Gerência de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, no âmbito da Agência Municipal de Desenvolvimento – AMDE.
Código de Meio Ambiente	Sim, de 2002.
Fiscalização ambiental	A cargo do IEMA – Governo Estadual.
Plano Diretor Urbano	Recentemente elaborado por especialistas; em fase de aprovação.
Código de Posturas Municipais	Data de 1966; a ser revisto à luz do PDU.
Fiscalização e controle em outros setores	Fiscal. do comércio e de emissão de alvarás – ativa. Fiscal. de obras e de uso do solo – incipiente. Faltam instrumentos legais.
Plano Estratégico Municipal	Sim, para o período 2002 – 2004; inclui ações voltadas para o turismo.
Código Tributário	Sim.
Planta Venial de Valores Imobiliários	Desatualizada. Previsto o recadastramento municipal para 2004. Cadastro atual data de 1989.
Site Oficial na Internet	Sim – http://www.Linhares.es.gov.Br
Outros instrumentos de gestão munic.	-
Sistemas de Informação	Conta com sistema de informações p/ gestão municipal, em parte georeferenciado. Não possui sistema de informação para o turismo.

Tabela 17 Capacidade Institucional do Município de Pancas

PANCAS	
Órgão Municipal de Turismo	Setor de Turismo afeto à Secretaria de Desenv. Econômico e Esportes
Equipe alocada	Inexiste equipe específica para gestão do turismo.
Conselho Municipal de Turismo	Criado, empossado mas inativo.
Leis e Normas próprias para o Turismo	Inexistem
Fiscalização e controle atividades turísticas	Inexistem
Órgão Municipal de Meio Ambiente	Inexiste. Questões ambientais afetas à Secretaria de Obras
Código de Meio Ambiente	Inexiste. Em elaboração.
Fiscalização ambiental	A cargo do IEMA.
Plano Diretor Urbano	Em fase final de elaboração. Fechamento previsto para abril/2004.
Código de Posturas Municipais	Instituído em 1971. Em revisão.
Fiscalização e controle em outros setores	Incipiente.
Plano Estratégico Municipal	Inexiste.
Código Tributário	Instituído em 1990. Adequado. Não há estrutura fiscal-tributária organizada.
Planta Venial de Valores Imobiliários	Não há cadastro imobiliário nem cartografia atualizados.
Site Oficial na Internet	Não mantém
Outros instrumentos de gestão municipal	-
Sistemas de Informação	Incipiente.

Tabela 18 Capacidade Institucional do Município de Rio Bananal

Rio Bananal	
Órgão Municipal de Turismo	Dep Cultura, Esporte e Turismo, da Secretaria Mun. de Educ. e Cultura.
Equipe alocada	Não existe equipe alocada às atividades de gestão do turismo.
Conselho Municipal de Turismo	Não tem.
Leis e Normas próprias para o Turismo	Não tem.
Fiscalização e controle atividades turísticas	Não exercem.
Órgão Municipal de Meio Ambiente	Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente
Código de Meio Ambiente	Não tem. Lei municipal trata de temas ambientais específicos, tais como limpeza do rio e destinação de detritos.
Fiscalização ambiental	A cargo do IEMA – Governo Estadual.
Plano Diretor Urbano	Data de 1983. Não atende realidade atual. A rever.
Código de Posturas Municipais	Data de 1983, Cabe atualização.
Fiscalização e controle em outros setores	Apenas no que se refere a obras.
Plano Estratégico Municipal	Não existe.
Código Tributário	Elaborado em 1983 e atualizado, sempre que necessário. Atende às exigências legais.
Planta Venial de Valores Imobiliários	Cadastro de imóveis atualizado. Os valores praticados estão aquém da realidade; a população não teria condições de pagamento de impostos com base nos valores reais.
Site Oficial na Internet	Não tem.
Outros instrumentos de gestão municipal	-
Sistemas de Informação	Possui cadastro de patrimônio e relativo a ação social. Não existe sistema integrado georeferenciado.

Nas páginas seguintes são apresentados os organogramas da estruturação da administração pública dos municípios que constituem a Área de Planejamento.

Figura 5 - Organograma da estrutura da administração pública de São Mateus

Figura 6 - Organograma da estrutura da administração pública de Colatina

Figura 7 - Organograma da estrutura da administração pública de Conceição da Barra

Figura 8 - Organograma da estrutura da administração pública de Linhares

Figura 9 - Organograma da estrutura da administração pública de Pancas

Figura 10 - Organograma da estrutura da administração pública de Rio Bananal

2.6.3. Capacidade de Planejamento e Implementação de Políticas Públicas

A análise das informações de natureza institucional nos municípios que integram a Área de Planejamento indica que esforços significativos para aperfeiçoamento da base legal e dos sistemas de planejamento e dos instrumentos de controle e fiscalização devem ser realizados para que as respectivas Prefeituras possam exercer, de forma plena, suas funções com relação ao planejamento e implementação de políticas públicas municipais. Entretanto, já se faz notar movimentos nesse sentido. Municípios como Linhares, Colatina já contam, em sua estrutura administrativa, com setores especificamente voltados para o planejamento e para o desenvolvimento urbano – estes também já se fazem presentes no âmbito das secretarias de obras ou de serviços públicos em outros municípios. A elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento Municipal começa a se tornar fato, abrangendo horizontes amplos, como o de Colatina, previsto para 2004 a 2020.

A elaboração de Planos Diretores Urbanos – PDU encontra-se na pauta dos municípios da área de planejamento, a maioria deles já elaborados e em fase de aprovação.

Com relação à gestão ambiental, observa-se que os municípios mantêm, em sua estrutura administrativa, unidades organizacionais voltadas para o setor, sejam como Secretaria Municipal, seja como um Departamento afeto a uma Secretaria, ou mesmo como Autarquia Municipal, como é o caso de Colatina, com a SANEAR. Os municípios abrangidos não assumem diretamente as funções de fiscalização e controle ambiental e não possuem equipes a elas destinadas. Delegam integralmente tais competências ao Instituto Estadual de Meio Ambiente, excetuando-se Colatina, onde a SANEAR atua em parceria com o Instituto. Também quanto à educação ambiental, apenas Conceição da Barra refere-se à realização de ações destinadas às escolas e entidades comunitárias, realizadas por agentes voluntários da própria comunidade, já que a Prefeitura não conta com equipe para tanto.

Em outros setores, o controle e a fiscalização exercida refere-se, em geral, apenas a obras e ocupação do solo urbano, tendo por base os Códigos de Posturas Municipais. Apenas um município cita a atuação continuada da administração municipal com relação à vigilância sanitária e ao setor de comércio.

A Planta Venial de Valores Imobiliários, instrumento fundamental para a eficiência fiscal e tributária, condição necessária para alcançar um padrão sustentável de desenvolvimento inexistente ou encontra-se desatualizada na totalidade dos municípios. É comum a imprecisão da definição das propriedades fundiárias nas áreas urbanas e a inexistência de cadastros imobiliários atualizados, impedindo a cobrança dos tributos municipais em bases realistas.

No que diz respeito à organização do poder executivo para a gestão municipal, pode-se afirmar, de forma geral, que as principais barreiras relativas à capacidade de planejamento e implementação de políticas públicas não são relativas à ausência de estrutura administrativa oficialmente constituída. A inexistência ou a desatualização da base legal pertinente, ainda que no curto prazo constitua ponto crítico importante, tende a ser minimizada, na medida em que iniciativas para tanto já se encontram em curso.

O fato da estrutura organizacional das Prefeituras Municipais conter organismos voltados para as áreas estratégicas da administração pública não assegura que as suas competências e as condições exigidas para sua efetiva atuação estejam garantidas, até mesmo porque o texto legal – que pode ser perfeitamente adequado, nem sempre corresponde à realidade e à dinâmica da atuação municipal. Assim, nota-se, via de regra:

- Carência - e mesmo ausência - de equipes gerenciais e técnicas competentes para o exercício das funções pertinentes. Há municípios que contam com duas ou três pessoas (nem sempre profissionais capacitados e com o perfil adequado, e sim abnegados) como responsáveis, ao mesmo tempo, por setores como indústria e comércio, meio ambiente e turismo. O necessário domínio de conhecimentos, métodos e instrumentos de gestão municipal não se pode concretizar - não há profissionais que os absorvam;
- Ausência de mecanismos de articulação entre os diversos organismos municipais e destes com a comunidade local; administração centrada no atendimento a demandas pontuais, verticalizada, sem um padrão de articulação setorial horizontal e inexistência (ou a fragilidade dos existentes) de núcleos de planejamento, capazes de pensar novos horizontes e estratégias de desenvolvimento para o município;
- Inexistência - ou carência acentuada - de sistemas integrados e georreferenciados de informações para a gestão municipal, que incluam os cadastros municipais; dentre os municípios pesquisados Linhares constitui exceção neste aspecto, por possuir sistema de informações adequado, ainda que parcialmente georeferenciado;
- Fragilidade dos sistemas de fiscalização e controle existentes - por um lado, pela ausência de normas, padrões e procedimentos adequados, e por outro, pela pouca vontade política para exercer as funções reguladoras e controladoras próprias da administração municipal e pela carência de equipes capacitadas.

2.6.4. Capacidade de Gestão da Exploração das Atividades Turísticas

A análise da capacidade de gestão da exploração das atividades turísticas no âmbito da Área de Planejamento leva a concluir que a gestão da exploração das atividades turísticas constitui função pública que, recentemente, passou a ser alvo da atenção dos municípios, tal como as funções de planejamento urbano e gestão ambiental.

No que se refere ao planejamento urbano e à gestão do meio ambiente, tal movimento vem se concretizando a partir da elaboração e da busca de aprovação dos Planos Diretores Urbanos e dos Códigos Municipais de Meio Ambiente. Quanto à gestão do turismo, as iniciativas são recentes, referem-se à criação e estruturação das secretarias de turismo ou organismos municipais equivalentes e pela constituição dos Conselhos Municipais de Turismo, em geral como resultantes da participação no PNMT - Programa Nacional de Municipalização do Turismo.

Neste campo destaca-se São Mateus, cuja Secretaria de Turismo foi instituída em 2002 e implementada em 2003, tendo o Conselho Municipal de Turismo instalado em 2002 e os atuais membros empossados em 2003. Já em Conceição da Barra, a gestão do turismo, do meio ambiente e da cultura encontra-se centrada em uma única Secretaria, também recentemente instalada; o Conselho e o Plano Municipal de Turismo encontram-se implantados e em atividade.

Em Pancas, o Departamento de Turismo encontra-se em atividade, no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Esportes. No município de Linhares, Lei Municipal de 2001 prevê a implantação da Gerência de Empreendimentos Turísticos no âmbito da Agência Municipal de Desenvolvimento - AMDE; tal Gerência, entretanto, não foi ainda ativada. O Conselho de Turismo foi criado em 2002, mas não se encontra em atividade.

Em Colatina, assim como em Linhares, a unidade municipal para gestão do turismo foi instituída por meio legal, mas não se encontra instalada; a Secretaria de Indústria e

Comércio que, oficialmente, é tida como responsável pelo setor por meio de um Departamento de Turismo (não ativado), conta apenas com um Subsecretário e três funcionários e não apresenta as condições mínimas para assumir suas funções.

Assim, no que se refere às condições organizacionais para a gestão da política de turismo nos municípios da Área de Planejamento, repete-se o panorama geral das Prefeituras: a carência detectada não se relaciona à existência, em si, da unidade municipal responsável – elas existem por força de lei e, por vezes, têm as suas competências claramente descritas no texto legal, mas, na prática, não funcionam, ou funcionam precária ou parcialmente.

As equipes de profissionais dedicadas ao turismo nesses organismos setoriais são extremamente reduzidas ou inexistentes, com exceção de São Mateus, que conta com profissionais de nível superior, por força do curso de turismo ofertado pela Faculdade Vale do Cricaré, ali instalada. Nos demais, tanto os gerentes quanto a equipe técnica, quando existente, não possuem, via de regra, formação específica para atuação no setor. Assim, a necessidade premente não se restringe a capacitar pessoas, mas, antes, é necessário compor equipes com a formação e o perfil profissional exigido para que possa encarar os desafios que se apresentam. Entretanto, este estado de coisas leva a pensar que, na região, o desenvolvimento integrado do turismo sustentável começa agora a constituir prioridade municipal a partir da oportunidade de participação nos investimentos do PRODETUR/NE/II, mas tal perspectiva não chegou ainda a impactar positivamente as estruturas administrativas das Prefeituras e as condições locais de gestão da política municipal para o setor de turismo. Um caminho longo nesse sentido precisa ser percorrido.

Nesse panorama, poucos são os instrumentos de gestão, de controle, de monitoramento e de fiscalização efetivamente empregados na atividade turística. A atuação municipal no setor, em alguns casos efetiva e louvável, apesar das dificuldades e barreiras enfrentadas, são, vias de regra, pontuais, e mais voltadas para a intervenção nas temporadas de veraneio e por ocasião de festas e eventos; as administrações municipais lançam-se ao trabalho, à execução, a “apagar incêndios” (e por vezes o trabalho é árduo e complexo), sem enfatizar o planejamento estratégico, de maior prazo, a partir de cenários futuros previamente construídos.

Nota-se, entretanto, nesse ambiente, o início de um processo de mudança, principalmente no que se refere ao entendimento e à difusão de conceitos (mais do que práticas) de turismo sustentável, turismo como negócio, produtor de emprego, renda e bem estar social, e não por espasmos, centrado apenas em eventos ou direcionados apenas ao lazer da população regional. Para tanto, muito têm contribuído as ações do SEBRAE, do SENAC, de organizações não governamentais, de organizações sociais localmente organizadas.

Assim, cabe, prioritariamente, efetivar o fortalecimento, como um todo, das administrações municipais para que assumam, efetivamente a gestão do turismo, sob esse prisma, englobando, dentre outras linhas de ação, a melhoria dos processos de planejamento, de mobilização social, de divulgação e marketing do turismo e, com grande ênfase, a construção, a implantação e a manutenção de sistemas integrados de informações para a gestão do turismo, na medida em que dados e informações atualizadas, nesse sentido, constituem a grande carência.

2.6.5. Capacidade de Administração/ Gestão dos Municípios

O conjunto de informações sobre as finanças dos municípios da Área de Planejamento, a seguir apresentado, constitui subsídio importante para depreender a capacidade de administração / gestão municipal hoje instalada e as condições pré-existentes para suporte aos investimentos do PRODETUR/NE II. A partir do panorama assim delineado, será

possível definir as ações para fortalecer as estruturas existentes e promover as melhorias institucionais requeridas para o alcance de resultados efetivos no âmbito do Programa.

a) Composição da Receita / Receita Total

Tabela 19 Composição da Receita - % - 2002

MUNICÍPIOS	RECEITA TRIBUTÁRIA	FPM	QPM-ICMS*	OUTRAS
Pancas	1,7	35,5	33,3	29,5
Colatina	9,5	18,5	26,1	45,9
Rio Bananal	1,4	29,5	36,1	33,0
Conceição da Barra	11,7	27,4	29,1	31,8
São Mateus	9,8	17,1	21,3	51,8
Linhares	11,0	19,7	28,1	41,2

*QPM-ICMS - Quota Parte Municipal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

*FPM - Fundo de Participação dos Municípios

Nota-se que a Receita Tributária, composta pela arrecadação do ISS, do IPTU, do ITBI e de taxas municipais diversas, constitui o menor item na composição da receita de todos os municípios pesquisados. Na tabela correspondente ao item b, a seguir, pode-se verificar que, também em todos eles, a receita tributária de 2002 apresentou desempenho negativo, se comparada a 2001.

O Fundo de Participação dos Municípios corresponde à fonte mais significativa de receita para o município de Pancas, seguido do ICMS; o QPM-ICMS assume importância de destaque nos demais municípios. No item "Outras" fontes de receita dos municípios de Conceição da Barra, São Mateus e Linhares estão embutidos os *royalties* recebidos, como demonstrado na tabela relativa ao item d deste capítulo.

Tabela 20 Receita Total 2000 – 2002 R\$ 1.000,00

MUNICÍPIOS	2000	2001	*	2002	VARIAÇÃO % 2002/2001
Pancas	8.699,20	9.658,40	32º	11.279,40	16,8
Colatina	42.255,70	43.164,70	8º	54.021,50	26,5
Rio Bananal	11.089,30	13.575,20	29º	11.511,00	15,2
Conceição da Barra	15.967,50	16.752,50	18º	16.288,70	-2,8
São Mateus	40.102,80	45.780,30	9º	53.108,20	16,0
Linhares	64.217,90	66.558,70	7º	69.411,50	4,3

* Posição relativa aos 78 municípios do Estado quanto a Receita Total. 2002

b) Receita Tributária

Tabela 21 Receita Tributária 2000 – 2002 R\$ 1.000,00

MUNICÍPIOS	2000	2001	*	2002	VARIAÇÃO % 2002/2001
Pancas	225,10	214,80	56º	195,70	-8,9
Colatina	4.778,40	5.269,80	10º	5.184,30	-1,6
Rio Bananal	215,20	263,30	63º	163,50	-37,9
Conceição da Barra	1.173,50	1.647,10	15º	1.905,70	15,7
São Mateus	6.072,80	5.927,60	9º	5.185,90	-12,5
Linhares	8.688,20	8.644,50	8º	7.663,90	-11,3

* Posição relativa aos 78 municípios do Estado quanto a Receita Tributária em 2002.

Tabela 22 Arrecadação do ISS, IPTU ITBI e Taxas*

ESPECIFICAÇÃO	MUNICÍPIOS					
	PANCAS	COLATINA	RIO BANANAL	CONCEIÇÃO BARRA	SÃO MATEUS	LINHARES
ISS						
2001	104,2	2.123,20	15,1	1.013,20	2.201,7	2.241,5
2002	88,5	2.262,40	19,1	1.338,00	2.288,7	2.631,9
Variação % - 2002/2001	-15,0	6,6	26,4	32,1	4,0	17,4
IPTU						
2001	76,0	911,20	19,5	135,7	476,8	1.165,4
2002	50,3	858,8	22,0	140,7	396,7	687,70
Variação % - 2002/2001	-33,8	-5,8	13,1	3,7	-16,8	-41,1
ITBI						
2001	21,8	338,2	57,7	53,4	385,3	546,1
2002	31,0	313,4	38,8	37,7	282,5	681,7
Variação % - 2002/2001	42,5	-7,3	-32,8	-29,3	-26,7	24,8
TAXAS						
2001	12,8	1.897,2	171,0	444,80	2.863,8	4.691,6
2002	25,8	1.749,7	83,6	389,30	2.218,0	3.662,6
Variação % - 2002/2001	101,7	-7,8	-51,1	-12,5	-22,5	-21,9

c) Transferências Constitucionais

Tabela 23 Transferências Constitucionais – 2001-2002 R\$ 1.000,00

ESPECIFICAÇÃO	MUNICÍPIOS					
	PANCAS	COLATINA	RIO BANANAL	CONCEIÇÃO BARRA	SÃO MATEUS	LINHARES
FPM						
2001	3.722,40	9.327,80	3.157,50	4.150,70	7.853,20	12.799,90
2002	3.995,00	10.060,30	3.394,00	4.458,70	9.086,80	13.657,00
Variação % - 2002/2001	7,30	7,90	7,50	7,40	15,70	6,70
QPM-ICMS						
2001	4.832,80	17.842,40	5.081,00	5.926,70	12.077,60	22.054,80
2002	3.761,40	14.281,80	4.150,80	4.734,20	11.292,10	19.519,90
Variação % - 2002/2001	-22,20	-20,00	-18,30	-20,10	-6,50	-11,50

d) Distribuição de Royalties

Tabela 24 Distribuição de Royalties aos Municípios – 2003 R\$ 1,00

MUNICÍPIOS	REPASSE MÊS DE AGOSTO	ACUMULADO 2003	PARTICIPAÇÃO TOTAL ACUMULADO %
Linhares	1.492.422,59	14.533.913,89	33,35
São Mateus	1.303.003,37	12.485.893,27	28,65
Conceição da Barra	78.289,09	745.098,63	1,71
Demais Municípios Estado	1.982.172,30	15.809624,00	36,29

e) Despesas Municipais

Tabela 25 Demonstrativo de Despesas*

MUNICÍPIO	DESPESA TOTAL			PESSOAL			SERVIÇOS TERCEIROS			INVESTIMENTOS			ENCARG E AMORT. DIV		
	2001	2002	Var. %	2001	2002	Var. %	2001	2002	Var. %	2001	2002	Var. %	2001	2002	Var. %
Pancas	10.384,3	14.296,4	37,7	5.649,3	5.952,1	5,4	1.848,4	4.044,7	118,8	384,0	2.192,2	470,9	164,1	170,0	3,6
Colatina	39.908,0	57.745,2	44,7	26.431,8	29.150,4	10,3	4.152,90	14.355,4	245,7	565,2	7.581,5	1241,4	1.122,8	1.269,1	13,0
Rio Bananal	13.435,2	11.609,9	-13,6	6.107,1	6.114,1	0,1	2.041,6	1.987,9	-2,6	3.196,9	1.060,5	-66,8	14,2	31,6	122,4
Conceição Barra	16.257,7	16.567,5	1,9	7.294,0	9.284,1	27,3	5.651,8	4.015,6	-28,9	1.485,9	1.396,1	-6,0	269,5	372,0	38,0
São Mateus	45.172,0	57.440,3	27,2	19.406,1	22.105,5	13,9	15.288,6	19.936,5	30,4	4.766,9	7.960,0	67,0	1.018,0	1.152,0	13,2
Linhares	65.595,7	67.024,7	2,2	30.240,3	29.651,8	-1,9	14.478,7	16.075,7	11,0	10.316,7	11.238,7	8,9	768,0	566,3	-26,3

* Posição relativa aos 78 municípios do Estado quanto a despesa com pessoal em 2002:

Pancas	29º.	Colatina	8º.
Rio Bananal	27º.	Conceição da Barra	13º.
São Mateus	10º.	Linhares	7º.

2.6.6. Mecanismos Existentes para a Participação da Sociedade no Planejamento e Implementação das Ações do PRODETUR

O CONTURES – Conselho Estadual de Turismo e o Conselho de Turismo do Pólo Capixaba do Verde e das Águas constituem os dois principais mecanismos sob a coordenação da Administração Pública Estadual que estão engajados no planejamento das ações atinentes ao PRODETUR/NE/II do Norte do Espírito Santo e que desempenharão papel relevante por ocasião de sua execução.

O CONTURES – Conselho Estadual de Turismo

O Conselho Estadual de Turismo, de criação recente, já se encontra em funcionamento, ainda que passe por um período inicial de consolidação e de aquecimento. Três reuniões ordinárias já foram realizadas, com o empenho da equipe da SEDETUR, convocando e animando os membros para participação e organizando as atividades, em seus detalhes. Alguns problemas de comunicação são ainda observados para a ativação do CONTURES e é grande a dependência da atuação da Secretaria – o Conselho não anda ainda pelas próprias pernas, a partir da motivação e do entrosamento de seus membros. Ao longo do tempo, precisa ser fortalecido e ganhar em autonomia e auto-gestão; falta-lhe a prática de análise de problemas de interesse comum e de tomada coletiva de decisões. Por outro lado, a SEDETUR, em sua atual configuração e com as suas atuais diretrizes, está ainda conquistando a confiança e a abertura por parte dos Conselheiros. Mas, desde já, o Conselho Estadual constitui fórum importante para participação da sociedade no que se refere ao PRODETUR II. Apresentações de seus objetivos, metas e diretrizes já foram realizadas para a socialização das informações e aquecimento para fases posteriores de trabalho.

O Conselho de Turismo do Pólo Capixaba do Verde e das Águas

O Estado do Espírito Santo conta, também, com o Conselho de Turismo do Pólo Capixaba do Verde e das Águas, que foi criado em 2002. O Regulamento Interno do Conselho foi aprovado e publicado em maio de 2003, ano em que também foram indicados e empossados os atuais membros.

O Conselho abrange os Municípios capixabas de Alto Rio Novo, Baixo Guandu, Colatina, Conceição da Barra, Linhares, Jaguaré, Marilândia, Pancas, Rio Bananal, São Mateus e Sooretama. Constitui espaço sistematizado para planejar, deliberar e viabilizar as ações que concorram para o desenvolvimento do turismo no Estado do Espírito Santo, em especial aquelas relativas ao PRODETUR/NE II.

O Regimento Interno prevê a atuação do Conselho de Turismo de forma a contemplar as principais dimensões do desenvolvimento (infra-estrutura econômica, desenvolvimento social, meio ambiente, informação e conhecimento), com vistas ao desenvolvimento sustentável do setor turismo para o Pólo, a partir da convergência de ações dos diversos segmentos que compõem a Cadeia Produtiva do Turismo.

Outras Entidades

Além do Conselho Estadual de Turismo e do Conselho Pólo Capixaba do Verde e das Águas, algumas entidades já existentes no Estado são canais de participação social no planejamento e implementação do PRODETUR/NE II. Dentre elas citam-se a APEN – Associação dos Prefeitos do Norte e a AMUNES – Associação dos Municípios do Espírito Santo.

O SESC/SENAC, o SESI/SENAI, o SEBRAE e o SENAR, entidades amplamente reconhecidas e atuantes no Estado e, em especial, na região de abrangência do Programa, poderão desempenhar funções importantes de mobilização social, principalmente junto ao setor

empresarial, e de agentes de informação e preparação da comunidade. A parceria já estabelecida com o Governo do Estado e com municípios da área de abrangência do Programa constitui a base para tanto.

Os Mecanismos de Participação da Sociedade nos Municípios da Área de Planejamento

Por força de Lei Federal, como condição prévia à efetivação de transferências constitucionais, ou por iniciativa própria das administrações municipais, diversos Conselhos Municipais estão instalados nos municípios da Área de Planejamento. Dentre eles, citam-se os Conselhos Municipais de Saúde e de Educação (e seus respectivos Fundos), os Conselhos de Alimentação Escolar, de Acompanhamento do FUNDEF, de Desenvolvimento Rural Sustentável e os Conselhos Tutelares da Infância e da Juventude.

Na Área de Planejamento os Planos Diretores Urbanos estão em fase de elaboração ou aprovação, ou então são mais antigos, necessitando atualização. Assim, nenhum dos municípios abrangidos conta com um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, resultante de tais planos.

Em São Mateus, encontram-se também em atividade o Conselho Municipal de Cultura, o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito e o Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Em Colatina, além dos exigidos por força legal, estão instalados e em funcionamento os Conselhos Municipais dos Direitos do Idoso, das Pessoas Portadoras de Deficiência, do Transporte Coletivo, Antidrogas, do Desenvolvimento Agropecuário e do Meio Ambiente, além do Conselho de Desenvolvimento de Colatina. Também nesse Município foram organizadas com auxílio da Prefeitura 55 Associações de Moradores, distribuídas por Bairro. A UNASCOL – União das Associações de Bairro de Colatina - estabelece a interface entre elas e destas com a administração municipal. A ASSEDIC - Associação Empresarial de Desenvolvimento Integrado de Colatina, reúne o setor privado e seu Presidente faz parte do Conselho do Pólo Capixaba do Verde e das Águas. Encontram-se ainda fortalecidos em Colatina, em função de suas características de pólo industrial e comercial, o Clube de Diretores Lojistas, o Sindlojistas, o Sindvarejistas, o Sindmóveis, o Sindolaria e o Sindicato das Indústrias do Vestuário de Colatina. É significativa também a ação institucional da ASSEDIC.

Conceição da Barra destaca-se como município em que o associativismo e a atuação da sociedade em parceria com a Prefeitura Municipal constituem prática corrente. São citadas cerca de cento e oitenta entidades associativas organizadas, voltadas para os mais diversos setores: folclore, artesanato, pesca, maricultura, caminhoneiros, comércio, incluindo a Sociedade dos Amigos do Parque Itaúnas, local onde a força da comunidade é sentida com intensidade.

Apesar de um ou outro município da Área de Planejamento não apresentar movimentos associativistas mais significativos, não se pode afirmar, de forma geral, que a ausência de mecanismos de participação da sociedade constitui ponto crítico para o planejamento e execução das ações do PRODETUR/NE/II no Norte do Espírito Santo. Tais mecanismos existem – e em grande número, mas por vezes atuam de forma desconectada, a partir de ações de natureza reivindicatória e pulverizada, apresentando fragilidades em seu funcionamento e quanto ao entendimento de sua função junto às comunidades e baixa capacidade de articulação e mobilização social. Há casos em que as entidades são criadas em decorrência exclusiva de serem condição necessária para o acesso a recursos públicos, uma vez que não exercem plenamente o seu papel no controle social e não são reconhecidos pela sociedade em geral.

Torna-se, assim, necessário desenvolver ação de fortalecimento institucional que busquem assegurar, com relação a tais entidades (inclusive conselhos de nível estadual e municipal) a coerência de seus princípios e de sua organização, o seu efetivo funcionamento (de forma que não existam apenas oficialmente) e a atuação integrada das diversas entidades – tanto no âmbito de cada município quanto no todo da área de abrangência do Programa.

2.6.7. Conclusão

Para que os investimentos do PRODETUR/NE/II – ES possam vir a alcançar os resultados efetivos que deles são esperados, levando ao desenvolvimento integrado do turismo sustentável na região Norte do Estado, as questões relativas à capacidade institucional da administração pública estadual e dos municípios envolvidos devem merecer tratamento especial. A fragilidade institucional constitui a realidade observada no ambiente, ainda que já se possa observar um movimento positivo na construção de instrumentos de planejamento urbano, tais como os Planos Diretores Municipais, os Códigos Municipais de Meio Ambiente e outros desta natureza, sem que se possa, ainda, testar a sua aplicabilidade e efetivo emprego. Vias de regra, barreiras significativas estão presentes, tais como a descontinuidade administrativa, a gestão pontual e imediatista das questões municipais, em detrimento de uma visão estratégica da ação governamental, a capacitação insuficiente dos gestores municipais, a ausência de equipes gerenciais e técnicas capacitadas, a atuação incipiente ou ausente do poder público municipal no trato das questões ambientais, a carência de planos e programas de desenvolvimento turístico e de incentivo ao turismo sustentável, dentre outras.

Quanto às estratégias e mecanismos de participação da sociedade na gestão municipal, e mais especificamente na gestão do turismo, pode-se concluir que os Conselhos, em todos setores, inclusive no setor de turismo, como mecanismo mais comum, encontram-se desgastados e desacreditados, em sua grande maioria inativos. Os diversos Conselhos instituídos não atuam de forma integrada e sinérgica, estão sujeitos a influências políticas e, por vezes, seu funcionamento está na dependência exclusiva da ação e do controle governamental; assim, ainda que sejam compostos, oficialmente, por representantes do poder público e da sociedade como um todo, não têm constituído, com raras exceções, mecanismos efetivos de participação e de parceria para a gestão pública. Cabe ressaltar, como tendência positiva, a adoção, por alguns municípios da Área de Planejamento, de mecanismos como o Orçamento Participativo e os Planos Estratégicos Municipais, elaborados e acompanhados, efetivamente, com a participação da sociedade local.

A partir do panorama institucional observado neste diagnóstico, pode-se afirmar que a melhoria da capacidade institucional do poder público, tanto para planejamento e implementação de políticas públicas, quanto para, especificamente, gerir a exploração das atividades turísticas, passa pelo tratamento de questões relativas a planejamento, adequação da base regulatória das atividades urbanas e prática das funções de fiscalização e controle, pela adoção de recursos de informação e informática para a gestão municipal, pela composição e capacitação de equipes gerenciais e técnicas, pela adequação das estruturas administrativas. Dentre todos esses aspectos, um outro se destaca pela sua importância e complexidade para o seu tratamento: a melhoria da competência do poder público na Área de Planejamento exige, principalmente, a promoção de ações educacionais, vistas em seu sentido mais amplo, de forma a produzir mudanças efetivas no que se refere à visão do papel, das responsabilidades e da postura do administrador público, e ainda, da cultura vigente, de forma a encarar o setor de turismo como indutor do desenvolvimento sustentável e da melhoria da qualidade de vida na região.