

3.6 Capacidade Institucional dos Municípios

Introdução

Esse capítulo visa avaliar a capacidade institucional atual dos municípios do Pólo Turístico Litoral Sul, para atender as condições básicas do PRODETUR/NE II, e seus objetivos. Entende-se, para este estudo, 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) da capacidade de planejamento e implementação de políticas dos municípios; (ii) da capacidade de administração/gestão dos municípios; e (iii) da capacidade de gestão de exploração das atividades turísticas.

As fontes dos dados que propiciaram a análise foram os Diagnósticos Institucionais (DI's) dos municípios, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e a Prestação de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios Baianos (TCM-BA) - prestação de contas 1999, além de entrevistas com representantes municipais.

Por último é feita uma conclusão acerca da atual capacidade institucional dos municípios pertencentes ao Pólo Litoral Sul.

Capacidade de Planejamento e Implementação de Políticas

Para a avaliação da capacidade de planejamento e implementação de políticas dos municípios no Pólo Litoral Sul identificou-se:

- (i) A base normativa e legal adotada neste caso, conforme sugerido pelo Termo de Referência, será a lei de uso do solo e de meio ambiente. Nesse sentido, o artigo 3º, inciso VIII, da Constituição fixa como competência do Município a promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano. Já no campo da proteção ambiental, o planejamento municipal deve atender ao disposto no artigo 255 da Constituição, que prevê o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público, inclusive o municipal, e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

- (ii) Os sistemas de planejamento, enfocando o Plano Diretor Municipal; instrumento estratégico e global da política de desenvolvimento urbano, prevista no Estatuto das Cidades.
- (iii) A planta venial de valores imobiliários;
- (iv) Os instrumentos de gestão, controle e fiscalização, baseados nos Códigos de Posturas e de Obras.

Instrumentos de Gestão

A tabela a seguir relaciona os instrumentos de gestão de cada município:

Tabela 3.6.1 - Instrumentos de Gestão Implementados nos Municípios do Pólo Litoral Sul

	Base Normativa Legal	Sistema de Planejamento	Sistema Tributário		Instrumentos de Gestão, controle e fiscalização				
			Lei de Uso do Solo e Meio Ambiente	Plano Diretor Municipal	Planta de Valores Imobiliários e Ano	Conselhos Municipais			
						Turismo	Meio Ambiente	Código de Obras	Código de Posturas
Costa do Dendê	Valença	X		X	1993		X		X
	Cairu			X	1977	X	X		
	Taperoá			X	1997	X	X		X
	Nilo Peçanha			X	1998	X	X		
	Ituberá	X		X	1994	X	X		X
	Igrapiúna					X	X		X
	Camamu	X		X	1997			X	X
Costa do Cacau	Maraú	X		X	1998	X	X	X	X
	Itacaré	X		X	1989	X			X
	Uruçuca	X		X	1997		X	X	X
	Ilhéus	X		X	1988	X	X	X	X
	Una			X	1995	X	X	X	X
	Santa Luzia	X		X	1997	X	X	X	X
	Canavieiras	X		X	1990	X	X	X	X

Fonte: IBGE 1999 – Pesquisa de Informações Básicas Municipais; DIs 2001; SUINVEST 2003

Base Normativa Legal

As bases normativas e legais são instrumentos que auxiliam os municípios, e também a sociedade, no sentido de proteger o território de ocupação desordenada, em cenário de crescimento constante de ocupação. Esta análise contou com a lei de uso do solo, incluindo o seu zoneamento, a fiscalização das construções e todo o sistema de licenciamento das edificações.

Em 64% dos municípios do Pólo foram constatados instrumentos de base legal – lei de uso do solo e meio ambiente. A Costa do Cacau apresenta situação mais avançada nesse sentido: 85% dos municípios dessa costa contam com esses instrumentos. Já a Costa do Dendê apresentou esses instrumentos em apenas 50% dos casos. Os municípios que contam com esses instrumentos legais e normativos tornam-se mais aptos para planejar, controlar, ordenar e proteger seu território, em cenário de crescimento constante.

Sistema de Planejamento

Na análise de sistema de planejamento implementado nos municípios e, segundo exigência contratual do BID para o PRODETUR NE II, foi considerado que a existência de Plano Diretor Municipal é instrumento estratégico e global da política de desenvolvimento urbano e obrigatório para os municípios integrantes do Programa. A Tabela 3.6.2 apresenta de forma detalhada a situação em que se encontram os municípios do Pólo Litoral Sul em relação ao Plano Diretor Municipal.

Tabela 3.6.2 - Situação dos municípios do Pólo Litoral Sul em relação ao PDM

	Município	Situação	Recursos Previstos		
			CAR	Prodetur II	Outros
Costa do Dendê	Valença	Possui PDU - Precisa complementação para PDM		X	
	Cairu	PDM em elaboração	X		
	Taperoá	PDM em elaboração	X		
	Nilo Peçanha	PDM em elaboração	X		
	Ituberá	Possui PDU - Precisa complementação para PDM		X	
	Igrapiúna	PDM em elaboração	X		
	Camamu	Possui PDU - Precisa complementação para PDM		X	
Costa do Cacau	Maraú	Sem PDM		X	
	Itacaré	PDM em elaboração			Conder
	Uruçuca	Sem PDM		X	
	Ilhéus	Possui PDU - Precisa complementação para PDM			Prefeitura
	Una	Sem PDM			
	Santa Luzia	Sem PDM		X	
	Canavieiras	Possui PDU - Precisa complementação para PDM		X	

CAR - Companhia de Ação Regional - Programa PRODUR (BIRD)

Prodetur II - Elaboração Prevista nos PDITS

PDU - Plano Diretor Urbano

PDM - Plano Diretor Municipal

Fonte: SUINVEST 2003

Nesse quesito, como observado na Tabela 3.6.1, ressalta-se a inexistência do Plano Diretor Municipal em todos os municípios do Pólo Litoral Sul. No entanto, a tabela acima demonstra uma preocupação por parte de alguns municípios na sua implementação.

Nota-se que, dos quatorze municípios do Pólo, apenas cinco contam com Plano Diretor Urbano (não abrangendo a área rural do município), sendo necessária a complementação para o Plano Diretor Municipal.

O Plano Diretor Urbano de Ilhéus, que entrou em vigor em 1979/80, sofreu algumas atualizações e modificações, que possibilitaram seu uso durante duas décadas. Ressalte-se que Ilhéus já conta com um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), que entrou em vigor no ano de 2001.

A equipe de Planejamento da Prefeitura Municipal de Ilhéus também já atualizou a lei de uso e ocupação do solo e o código de edificações, em consonância com as novas premissas da Legislação Ambiental e com a Lei de Parcelamento de Solos, que também foram atualizadas no novo Plano Diretor. Dessa forma, esse município apresenta uma base legal para o desenvolvimento/controlado urbano, ambiental e turístico melhor que o restante do Pólo.

Salienta-se que em um cenário de ausência de Plano Diretor Municipal, o possível aumento do fluxo turístico não poderá ser fiscalizado e controlado de maneira eficaz, gerando pressões indesejáveis sobre os aspectos sociais e ambientais da localidade. É importante observar também que a existência de Plano Diretor Municipal é condicionante para a participação no PRODETUR NE II.¹

Sistema Tributário

Dos quatorze municípios do Pólo Litoral Sul, somente um município não conta com cadastro de planta de valores imobiliários: Igrapiúna, na Costa do Dendê. Instrumento de arrecadação tributária, sua ausência faz com que o município tenha baixíssima capacidade de arrecadação dos impostos municipais (ISS, IPTU etc.), aumentando sua dependência em relação aos repasses estaduais e federais.

Instrumentos de Gestão, Controle e Fiscalização

Com relação ao Código de Posturas, em 85,7% dos municípios do Pólo esse instrumento já foi implementado. Todos os municípios da Costa do Cacau e 75% dos municípios da Costa do Dendê o possuem. Nessa última zona turística, apenas os municípios de Cairu e Nilo Peçanha ainda não implementaram seus Códigos de Posturas.

O Código de Obras, que estabelece normas, controle e fiscalização nas edificações, já foi implementado em apenas 50% dos municípios do Pólo Litoral Sul. Nesse quesito, a Costa do Dendê é a mais carente, apenas dois dos oito municípios contam com esse instrumento (Camamu e Maraú). Na Costa do Cacau, a situação é bem mais favorável: apenas o município de Itacaré ainda não conta com esse instrumento. A existência de Código de Obras nos municípios é condicionante para a participação no PRODETUR NE II.

Em geral, os Conselhos Municipais de Turismo estão presentes no processo de planejamento, deliberação e viabilização de ações que concorram para o desenvolvimento do turismo local. O Pólo Litoral Sul já apresenta conselhos formados em 78,5% dos seus municípios. Na Costa do Dendê, apenas os municípios de Valença e Camamu não implementaram esse instrumento. Na Costa do Cacau, apenas o município de Uruçuca não apresenta conselho de turismo formado.

¹ O Plano Diretor Urbano não atende as exigências do PRODETUR II.

No sentido de assessorar, estudar e propor diretrizes políticas para o meio ambiente, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente são instrumentos estratégicos. Esse instrumento de gestão contempla atualmente 85,7% dos municípios do Pólo Litoral Sul. Na Costa do Dendê, apenas o município de Camamu não implementou esse instrumento. Na Costa do Cacau, somente o município de Itacaré ainda não foi contemplado. Ressalta-se que este conselho também se constitui em exigência contratual do PRODETUR NE II.

A Tabela 3.6.3 apresenta os municípios conforme o número de instrumentos de gestão implementados:

Tabela 3.6.3 - Municípios por Faixas de Número de Instrumentos de Gestão Implementados

	Número de Incidências					
	1	2	3	4	5	6
Municípios			Cairú Nilo Peçanha Igrapiúna	Taperoá Itacaré Valença Camamu	Una Ituberá Uruçuca	Maraú Canavieiras Santa Luzia Ilhéus

Fonte: IBGE 1999 e Diagnósticos Institucionais 2001

Os municípios de Cairu, Nilo Peçanha e Igrapiúna, pertencentes à Costa do Dendê, apresentaram somente três instrumentos implementados, e coincidentemente nenhum deles apresentou Lei de Uso do Solo, Plano Diretor Municipal e Código de Obras.

Os instrumentos de gestão mais presentes nos municípios são a Planta de Valores Imobiliários, relacionada à tributação municipal, seguida dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente e Turismo, característica positiva e divergente da situação geral dos municípios baianos.

Programas Federais de Modernização da Administração Municipal

Embora os municípios do Pólo Litoral Sul apresentem instrumentos que sinalizam certa capacidade de planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento, existem outras questões que devem ser consideradas. Dentre elas as que visam a modernização da administração tributária, como o Programa de Modernização da Administração Tributária – PMAT, e aquele voltado para a gestão administrativa e fiscal, Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAF-M. Tais programas são descritos a seguir:

PMAT

Programa de Modernização da Administração Tributária – criado pelo BNDES em 1997 – objetiva a modernização da administração tributária e a melhoria da qualidade do gasto público, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado, visando proporcionar aos municípios brasileiros possibilidades de obtenção de mais recursos estáveis e não inflacionários. O programa também contempla a melhoria da qualidade e

redução do custo praticado na prestação de serviços nas áreas de administração geral, assistência à criança e ao jovem, saúde, educação e geração de oportunidades de trabalho e renda. O programa é financiado pelo BNDES.

Os itens financiáveis pelo programa seguem abaixo:

- Aquisição de equipamentos e sistemas;
- Capacitação dos servidores;
- Contratação de serviços técnicos especializados para que a prefeitura possa reorganizar os seus cadastros;
- Reparelhamento da área de fiscalização (bens móveis e veículos);
- Melhoria das condições físicas.²

PNAF-M

O Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros objetiva a criação de condições para que as administrações municipais possam alcançar maior autonomia no financiamento do gasto público, através de receitas próprias. Também visa melhorar o desempenho das funções sociais, especialmente no atendimento ao cidadão e ao contribuinte. O programa também objetiva a redução das disparidades técnicas e operacionais atualmente existentes entre as várias administrações fiscais municipais e o estabelecimento das bases para a integração dos diferentes sistemas fiscais.

Os programas podem assumir dois formatos, dependendo do tamanho e das condições administrativas dos municípios:

- **Projeto Simplificado:** destinado aos municípios com população até 50.000 habitantes. Compreende a execução de *Ações Essenciais* (capacitação institucional obrigatória e opcional) e *Ações Complementares* (capacitação complementar, equipamentos de apoio e infra-estrutura) e a aquisição da *Solução* (composta dos seguintes bens e serviços: diagnóstico das necessidades do município, estruturação de cadastros para os sistemas aplicativos, migração de dados, equipamentos de informática, software básico e de automação de escritório, sistemas aplicativos inclusive manutenção, capacitação de usuários e instalação física dos equipamentos).
- **Projeto Ampliado:** destinado aos municípios com população acima de 50.000 habitantes, podendo os municípios com população entre 50.001 a 150.000 habitantes optar, mediante aprovação da UCP (Unidade de Coordenação de Programas, unidade da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda), pelo desenvolvimento de Projeto Simplificado. Destina-se ao desenvolvimento de propostas específicas de modernização administrativa e fiscal de acordo com as definições estabelecidas no Regulamento Operativo do Programa.

O financiamento dos projetos é feito com recursos do BID e dos municípios, em igual proporção.

² Fonte: BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Acessado em Setembro de 2002. Disponível por WWW em <http://www.bndes.gov.br>

Os recursos do programa são destinados prioritariamente às seguintes áreas de investimento:

- **Consultoria** – contratação de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, para apoiar ou desenvolver as atividades programadas, inclusive desenvolvimento de sistemas informatizados;
- **Capacitação** – contratação de cursos, seminários ou outras formas de treinamento e realização de visitas técnicas, nacionais e internacionais;
- **Equipamento de informática** – aquisição e instalação de *hardware*, redes de computação, *software* básico e sistemas aplicativos;
- **Equipamento de apoio e comunicação** – aquisição de veículos, instrumentos de comunicação e outros bens móveis;
- **Infra-estrutura** – construção, reforma e adequação de ambientes físicos; e ajuste do quadro – implantação de Programas de Ajuste do Quadro (PAQ).³

Tabela 3.6.4 - Municípios do Pólo Litoral Sul cadastrados no PNAF-M

Município	População (IBGE 1999)	Tipo de Projeto
Valença	83.889	Simplificado
Cairu	7.483	Simplificado
Nilo Peçanha	18.865	Simplificado
Ituberá	20.815	Simplificado
Igrapiúna	13.704	Simplificado
Camamu	28.715	Simplificado
Maraú	18.004	Simplificado
Itacaré	15.161	Simplificado
Uruçuca	21.991	Simplificado
Ilhéus	254.970	Ampliado
Una	34.960	Simplificado
Santa Luzia	16.129	Simplificado
Canavieiras	35.406	Simplificado

Fonte: Ministério da Fazenda 2002

Apenas o município de Taperoá, pertencente à sub Zona Turística Costa do Dendê, não está cadastrado em nenhum dos dois programas federais citados anteriormente. Dos treze municípios cadastrados, doze estão no projeto simplificado, voltado para população menor que 50.000 habitantes e o município de Ilhéus está cadastrado no projeto ampliado, por possuir uma população maior que 50.000 habitantes.

É importante observar que a adesão das prefeituras a programas federais de modernização da administração é também condicionante para a participação dos municípios no PRODETUR NE II.

³ Fonte: Ministério da Fazenda. Acessado em Setembro de 2002. Disponível por WWW em <http://fazenda.gov.br>.

Treinamento de Servidores e Gestores Públicos

Para avaliar a capacidade administrativa dos municípios do Pólo Litoral Sul no quesito Recursos Humanos, buscou-se detectar quais são as bases legais administrativas com que eles contam.

As bases de informações foram os Diagnósticos Institucionais, no entanto, alguns municípios pertencentes ao Pólo não responderam a esta fonte de informação, para tais municípios tentou-se fazer entrevistas com representantes municipais. Os municípios que não possuem DIs são os seguintes: de Itacaré e Uruçuca, pertencentes à Costa do Cacau; e Nilo Peçanha e Taperoá, pertencentes à Costa do Dendê.

Tabela 3.6.5 - Leis, Regulamentações e Planos na Administração de Recursos Humanos do Pólo Litoral Sul

	Município	Lei de Aprovação do Quadro de Pessoal do Município	Plano de Cargos e Salários	Estatuto do Servidor Municipal	Lei de Contratação Direta de Pessoal	Lei de Requisição e Cessão de Pessoal	Criação e Gestão de Fundo Previdenciário Municipal	Cadastro Único de Funcionários
Costa do Dendê	Valença	X	X	X				X
	Cairu	X		X		X		X
	Ituberá	X		X	X	X		X
	Igrapiúna	X	X	X	X	X		X
	Camamu	X	X		X	X		X
	Maraú		X	X	X	X		X
Costa do Cacau	Ilhéus		X	X		X		X
	Una	X	X	X	X			X
	Santa Luzia	X	X	X	X			X
	Canavieiras	X	X	X	X			N/D

Fonte: Diagnósticos Institucionais 2001

Dentre as principais conquistas por parte dos gestores e servidores destacam-se o Plano de Cargos e Salários e o Estatuto do Servidor, presentes na maioria da amostra dos municípios do Pólo Litoral Sul. Em geral, o plano de cargos e salários permite aos gestores a administração de seus recursos humanos na contratação, movimentações horizontais (méritos) e verticais (promoções) de seus colaboradores.

Na administração de seus funcionários, todos municípios do Pólo Turístico Litoral Sul contam com um importante instrumento: o cadastro único de funcionários, que permite uma rápida e eficiente consulta e diagnóstico da atual situação de seus funcionários para diversos fins. O município de Canavieiras não informou sobre esse quesito.

Assim como em outros pólos, os servidores das prefeituras municipais dessa amostra não apresentaram Gestão de Fundo Previdenciário Municipal. Esse mecanismo, quando elaborado com a participação direta dos servidores, assegura o necessário zelo e transparência no trato dos recursos do servidor.

A tabela apresentada a seguir fornece um cenário de como a atual administração de Recursos Humanos das prefeituras municipais vem atuando no desenvolvimento do seu pessoal.

Tabela 3.6.6 - Treinamento dos Servidores e Gestores Municipais nos Municípios da Pólo Litoral Sul

	Política de RH	Calendário Permanente de Treinamento	Levantamento das Necessidades de Treinamento	Treinamento para Servidores 2000	Treinamento para Gestores 2000	Programa para Envolvimento e Comprometimento dos Servidores
Costa do Dendê	Valença	X	X	N/D	X	N/D
	Cairu	X			X	
	Taperoá		X	X	X	X
	Nilo Peçanha	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
	Ituberá					
	Igrapiúna				X	
	Camamu					
Costa do Cacau	Maraú				X	
	Itacaré		X		X	
	Uruçuca		X			
	Ilhéus	X				
	Una	X			X	X
	Santa Luzia				X	
	Canavieiras				X	

Fonte: Diagnósticos Institucionais 2001

A política de RH e o treinamento para servidores e gestores em 2000 são os instrumentos de capacitação mais presente nos municípios do Pólo Litoral Sul, dentre os seis pesquisados.

A política de RH é um importante instrumento de valorização dos Recursos Humanos, buscando incentivar e qualificar os trabalhadores. Assim, é um instrumento básico e importante para desenvolver e qualificar a mão de obra.

Embora a política de RH seja um dos instrumentos mais presentes, apenas quatro municípios do Pólo Turístico Litoral Sul contam com ele: Valença, Cairu, Ilhéus e Una. Nesse contexto, os outros dez municípios deixam de contar com um importante instrumento e suas premissas básicas: valorização, incentivo e qualificação dos Recursos Humanos.

Essa discreta presença de instrumentos na política de Recursos Humanos, também ocorre no quesito Treinamento para Servidores, apenas quatro municípios aplicam essa prática: Valença, Taperoá, Igrapiúna e Santa Luzia. Já no quesito Treinamento para Gestores houve um discreto acréscimo, onde sete municípios (50% do Pólo) contam com esse instrumento: Cairu, Taperoá, Maraú, Itacaré, Una, Santa Luzia e Canavieiras.

Os municípios de Camamu e Ituberá não apresentaram nenhum dos instrumentos eleitos para essa análise, enquanto o município de Igrapiúna apresentou somente um instrumento – treinamento para servidores no ano de 2000.

Nessa análise o município de Taperoá destacou-se por ter todos os instrumentos implementados.

Esse quadro escasso de instrumentos pode representar um poder público ainda pouco estruturado e com poucas perspectivas de desenvolver e qualificar a mão de obra de seus servidores e gestores. É necessário estabelecer uma política efetiva voltada para capacitação profissional.

Capacidade de Administração e Gestão dos Municípios

Algumas **características econômico-financeiras** dos municípios são analisadas nesta parte do diagnóstico, considerando que ter as finanças públicas equilibradas e uma razoável capacidade de arrecadação local de recursos é uma condição básica à implementação das políticas públicas municipais, seja no campo social, ambiental ou do desenvolvimento do turismo.

A seguir, apresentam-se as tabelas de receitas municipais, com suas fontes, valores e percentuais de participação da receita própria e da receita de transferências na receita total.

São também analisadas as despesas do município, de acordo com os padrões do Tribunal de Contas dos Municípios Baianos. Foi dada ênfase às despesas com pessoal, verificando os percentuais de participação desta em relação à Receita Corrente Total, conforme a metodologia exigida na Lei Complementar nº 82/95.

E, o gráfico seguinte, apresenta as taxas de **crescimento das receitas e das despesas** no período de 1996 à 1999.

A fonte de todas as informações financeiras dos municípios é o **Tribunal de Contas dos Municípios Baianos (TCM-BA) – Prestação de Contas 1999**. As metodologias e denominações também obedeceram aos padrões do tribunal.⁴

⁴ Para maiores informações sobre aspectos metodológicos das finanças municipais, vide site do TCM BA (www.tcm.ba.gov.br).

Tabela 3.6.7 - Receitas Municipais – Municípios da Costa do Dendê

		Valença	Cairu	Tapera	Nilo Peçanha	Ituberá	Igapiúna	Camamu	Marau
R E C E I T A S O R Ç A M E N T Á R I A S	Receitas Correntes								
	Próprias								
	Tributária	597.556,03	196.929,98	40.835,52	46.252,40	93.729,14	36.256,41	156.864,00	172.287,77
	Contribuições	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Patrimonial	16.217,13	4.737,67	10.135,54	11.176,70	20.379,67	1.243,89	9.223,78	1.739,10
	Industrial	0,00	0,00	0,00	269.148,68	0,00	0,00	0,00	0,00
	Serviços	0,00	0,00	520.113,87	0,00	810.873,72	0,00	0,00	0,00
	Agropecuária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	% Total	0,04	0,06	0,10	0,07	0,16	0,01	0,01	0,03
	Receitas de Transferência	11.637.703,21	3.258.323,61	4.300.755,04	4.342.511,28	4.715.096,96	3.606.464,33	7.033.042,99	5.088.736,05
	% Total	0,80	0,91	0,74	0,92	0,79	0,92	0,61	0,86
	União								
	FPM	4.829.581,30	1.989.406,85	2.476.021,85	2.476.021,85	2.785.169,56	1.989.406,85	3.580.932,28	2.437.887,72
	ITR	20.410,10	3.351,91	9.920,91	3.446,96	7.617,20	8.227,75	9.279,43	10.237,25
	IRRF	97.488,88	0,00	25.641,44	23.438,18	19.633,73	0,00	0,00	0,00
	Fund. Especial	0,00	7.950,10	9.540,12	9.540,12	11.130,16	7.950,10	14.310,19	0,00
	Royalties	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	ICMS-L	0,00	15.524,42	23.237,46	0,00	0,00	0,00	47.268,41	0,00
	ICF-Curo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	DNPM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	DNAEE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Convênios	0,00	0,00	520.113,88	385.281,12	171.102,71	96.944,12	239.751,25	229.686,59
	Outras	968.199,05	317.571,30	93.158,38	10.330,38	22.958,89	495.518,90	952.956,62	281.265,00
	Total União	5.915.679,33	2.333.804,58	3.157.634,04	2.908.058,61	3.017.612,25	2.598.047,72	4.844.498,18	2.959.076,56
	Estado								
	ICMS	1.696.747,26	314.512,71	450.288,87	429.604,23	955.736,81	544.392,68	957.100,64	504.594,66
	IPVA	149.037,65	1.358,61	13.396,68	4.765,27	28.012,48	6.389,03	12.423,46	669,97
IP1	0,00	0,00	11.116,69	0,00	0,00	0,00	0,00	23.301,03	
Convênios	2.007.161,54	296.669,48	0,00	0,00	0,00	0,00	106.283,77	14.723,68	
Outras	1.869.077,43	311.978,23	668.318,76	1.000.083,17	713.735,42	457.634,90	1.112.736,94	1.586.370,15	
Total Estado	5.722.023,88	924.519,03	1.143.121,00	1.434.452,67	1.697.484,71	1.008.416,61	2.188.544,81	2.129.659,49	
Outras Receitas	259.493,43	27.859,06	93.132,27	5.426,85	26.759,11	9.846,04	30.820,60	100.434,08	
TOTAL RECEITAS CORRENTES	12.510.969,80	3.487.850,32	4.964.972,24	4.674.515,91	5.666.838,60	3.653.810,67	7.229.951,37	5.363.197,00	
Receitas de Capital									
Operações de Crédito	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Alienações	337.530,00	0,00	0,00	10.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Amortização e Empréstimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Transferência de Capital	740.757,83	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	371.227,42	
Outras Receitas de Capital	97.096,02	16.000,00	0,00	0,00	204.000,00	0,00	0,00	40.368,89	
TOTAL RECEITAS DE CAPITAL	1.175.383,85	16.000,00	0,00	10.500,00	204.000,00	0,00	0,00	411.596,31	
TOTAL REC. ORÇAMENTÁRIAS	13.686.353,65	3.503.850,32	4.964.972,24	4.685.015,91	5.870.838,60	3.653.810,67	7.229.951,37	5.774.793,31	
REC. EXTRA ORÇAMENTÁRIAS	946.197,86	76.884,14	884.533,39	41.063,13	65.760,15	268.389,65	4.364.290,34	141.507,14	
TOTAL GERAL DAS RECEITAS	14.632.551,51	3.580.734,46	5.849.505,63	4.726.079,04	5.936.598,75	3.922.200,32	11.594.241,71	5.916.300,45	

Tabela 3.6.8 - Receitas Municipais – Municípios da Costa do Cacaú

		Itacaré	Uruçuca	Ihéus	Una	Santa Luzia	Canaveiras	
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Receitas Correntes							
	Próprias							
		Tributária	79.661,34	85.818,81	5.054.149,98	158.914,80	60.313,44	280.075,28
		Contribuições	0,00	0,00	0	0	0	0
		Patrimonial	1.430,00	2.497,20	205.784,18	0	1.044,26	85.229,81
		Industrial	0,00	0,00	0	0	0	0
		Serviços	0,00	0,00	0	0	0	0
		Agropecuária	0,00	0,00	0	0	0	0
		% Total	0,02	0,01	0,09	0,02	0,02	0,05
		Receita de transferência	4.106.466,64	6.548.583,25	41.468.161,60	7.295.839,30	3.712.739,27	6.925.739,89
		% Total	0,95	0,92	0,69	0,84	0,98	0,85
		União						
		FPM	2.387.288,16	3.183.050,92	13.329.897,26	2.815.114,25	2.307.712,28	3.166.212,70
		ITR	51.695,82	6.377,47	31.936,81	0	5.467,08	13.727,18
		IRRF	26.499,13	23.479,34	752.900,49	0	0	53,1
		Fund. Especial	0,00	8.799,69	51.779,95	12.720,18	0	0
		Royalties	0,00	0,00	0	0	0	0
		ICMS-L	25.649,67	45.342,91	799.986,43	0	22.427,18	0
		ICF-Curo	0,00	0,00	0	0	0	0
		DNFM	0,00	0,00	0	0	0	0
		DNAEE	0,00	0,00	0	0	0	0
		Convênios	337.497,67	0,00	6.739.880,98	404.914,99	348.685,02	691.001,44
		Outras	266.118,19	1.635.922,51	4.029.325,57	2.624.067,98	515.190,41	1.905.663,39
		Total União	3.094.748,64	4.902.972,84	25.735.707,49	5.856.817,40	3.199.481,97	5.776.657,81
		Estado						
		ICMS	521.662,29	661.833,00	14.937.346,57	1.196.451,58	498.249,95	1.034.535,27
		IPVA	655,10	6.776,56	428.937,24	0	3.901,31	20.596,52
	IPJ	0,00	17.185,05	366.170,30	0	11.106,04	0	
	Convênios	36.213,60	201.879,37	0	242.543,58	0	93.950,29	
	Outras	453.187,01	757.936,43	0	26,74	0	0	
	Total Estado	1.011.718,00	1.645.610,41	15.732.454,11	1.439.021,90	513.257,30	1.149.082,08	
	Outras Receitas	11.464,68	23.272,34	1.794.309,90	279.137,18	7.003,27	172.253,85	
	TOTAL RECEITAS CORRENTES	4.199.022,66	6.660.171,60	48.522.405,66	7.733.891,28	3.781.100,24	7.463.298,83	
	Receitas de Capital							
	Operações de Crédito	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	
	Alienações	0,00	0,00	0,00	0,00	0	7.680,00	
	Amortização e Empréstimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	
	Transferência de Capital	0,00	0,00	0,00	487.342,98	0	0	
	Outras Receitas de Capital	9.540,12	182.720,00	1.309.395,06	279.917,18	9.540,12	503.914,36	
	TOTAL RECEITAS DE CAPITAL	9.540,12	182.720,00	1.309.395,06	767.260,16	9.540,12	511.594,36	
	TOTAL REC. ORÇAMENTÁRIAS	4.208.562,78	6.842.891,60	49.831.800,72	8.501.151,44	3.790.640,36	7.974.893,19	
	REC. EXTRA ORÇAMENTÁRIAS	101.211,14	299.967,10	10.311.188,45	222.733,64	0	134.196,07	
	TOTAL GERAL DAS RECEITAS	4.309.773,92	7.142.858,70	60.142.989,17	8.723.885,08	3.790.640,36	8.109.089,26	

Tabela 3.6.9 - Despesas Municipais – Municípios da Costa do Dendê

	COSTA DO DENDÊ							
	Valença	Cairu	Tapera	Nilo Peçanha	Ituberá	Igapiúna	Camamu	Marau
Despesas Orçamentárias (Despesas por Função)								
Legislativa	635.047,17	295.018,15	360.251,02	221.193,61	270.045,25	206.243,20	349.037,80	267.418,75
Judiciária	0	0	10,33	0	0	0	0	78.984,48
Administração e Planejamento	1.568.184,49	869.029,57	859.553,05	235.614,47	815.989,81	873.934,63	1.833.172,67	2.104.987,25
Educação e Cultura	5.396.781,97	1.435.061,75	2.274.739,42	2.280.102,32	1.811.861,87	1.734.581,02	2.895.241,96	2.478.727,25
Habituação e Urbanismo	2.385.208,48	363.025,13	1.042.095,81	1.197.988,01	1.130.048,36	356.537,21	759.780,46	0
Indústria e Comércio	370.666,09	0	0	1.800,00	3.210,20	0	0	79.429,49
Saúde e Saneamento	1.613.291,99	368.045,24	425.103,56	630.976,74	1.174.047,92	478.972,94	1.216.393,69	547.261,72
Assistência e Previdência	1.298.395,37	71.293,50	839.298,24	67.965,27	58.800,60	84.987,23	248.606,07	136.080,20
Agricultura	54.761,10	22.926,04	27.340,23	0	0	23.750,00	150	0
Transporte	265.255,23	0	2.200,00	36.000,00	512.799,78	67.002,48	84.576,40	0
Comunicação	12.539,42	0	0	39.220,00	2.891,00	0	0	0
Defesa Nacional e Segurança Pública	0	0	0	3.967,18	0	0	0	0
Desenvolvimento Regional	0	0	0	0	0	13.577,80	0	0
Energia e Recursos Minerais	0	0	0	0	0	0	0	2.322,95
Relações Exteriores	0	0	0	0	0	0	0	0
Trabalho	0	4.064,50	0	0	0	0	0	0
Reserva de Contingência	0	0	0	0	0	0	0	0
Total das Despesas Orçamentárias	13.600.131,31	3.428.463,88	5.830.591,66	4.714.827,60	5.779.694,79	3.839.586,51	7.386.959,05	5.695.212,09
Despesas Extraorçamentárias	1.798.736,64	525.291,95	207.322,01	353.979,02	540.251,54	538.586,10	1.415.505,54	680.123,16
TOTAL DE DESPESAS	15.398.867,95	3.953.755,83	6.037.913,67	5.068.806,62	6.319.946,33	4.378.172,61	8.802.464,59	6.375.335,25
Despesas com Pessoal	6.395.398,25	1.252.044,83	1.907.623,12	1.087.726,12	1.220.699,39	1.235.389,56	2.342.637,25	2.573.878,92
% sobre Receitas Correntes	51,12%	35,90%	38,42%	23,27%	21,54%	33,81%	32,40%	47,99%

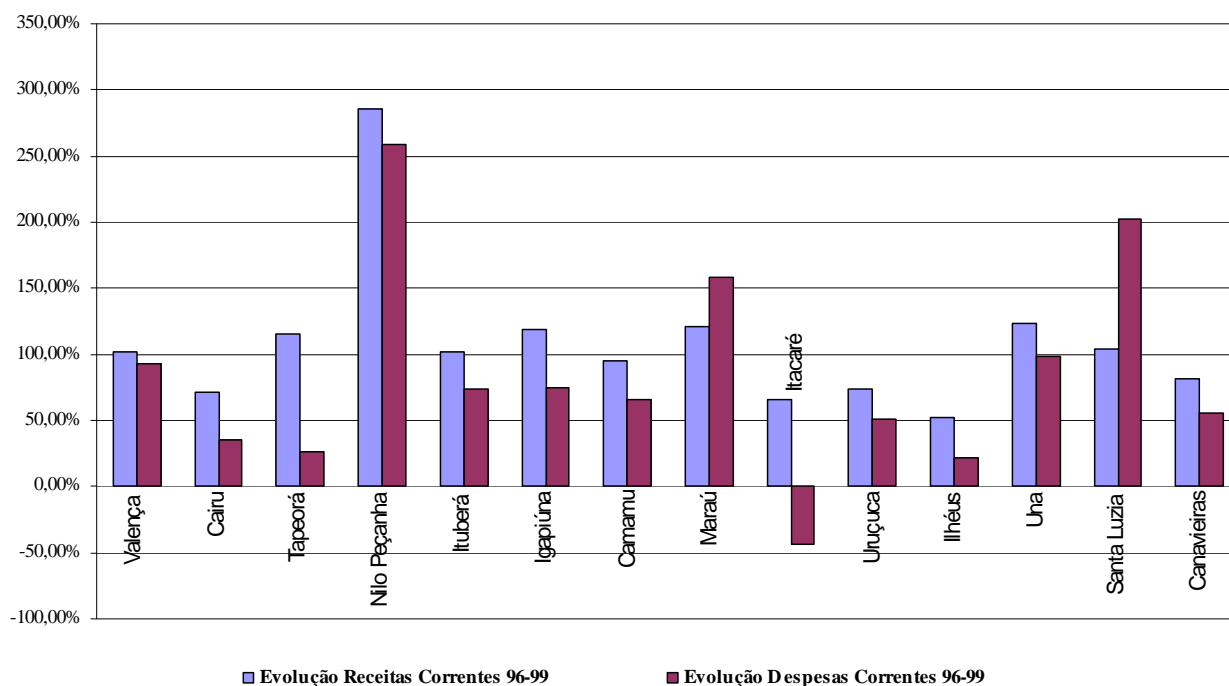
Fonte: TCM BA 1999

Tabela 3.6.10 - Despesas Municipais – Municípios da Costa do Cacau

	COSTA DO CACAU					
	Itacaré	Uruçuca	Ilhéus	Una	Santa Luzia	Canavieiras
Despesas Orçamentárias (Despesas por Função)						
Legislativa	232.294,29	351.462,25	2.877.270,72	382.336,92	258.680,53	336.532,39
Judiciária	0,00	0,00	228.787,01	27.569,62	0,00	26.155,45
Administração e Planejamento	481.299,73	2.475.859,32	12.337.904,20	3.034.258,77	982.439,76	3.111.393,57
Educação e Cultura	1.888.796,76	3.035.726,89	12.297.044,79	3.809.253,38	1.186.108,29	2.673.922,54
Habituação e Urbanismo	706.944,94	506.259,56	5.942.669,78	0,00	309.858,06	0,00
Indústria e Comércio	342.758,46	10.468,39	749.581,84	0,00	16.995,97	0,00
Saúde e Saneamento	402.666,41	497.938,01	7.300.236,94	514.389,71	494.270,39	1.357.369,16
Assistência e Previdência	264.277,87	324.022,97	5.423.351,26	238.647,42	312.517,75	201.623,57
Agricultura	4.400,00	11.713,14	99.375,33	30.997,57	21.958,74	31.694,46
Transporte	130.356,50	15.217,45	1.078.153,52	0,00	147.534,14	0,00
Comunicação	0,00	0,00	0,00	0,00	1.546,30	0,00
Defesa Nacional e Segurança Pública	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Desenvolvimento Regional	0,00	0,00	504.103,75	0,00	0,00	0,00
Energia e Recursos Minerais	0,00	0,00	0,00	197.477,02	0,00	0,00
Relações Exteriores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Trabalho	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	440.222,83
Reserva de Contingência	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Despesas Orçamentárias	4.453.794,96	7.228.667,98	48.838.479,14	8.234.930,41	3.731.909,93	8.178.913,97
Despesas Extraorçamentárias	239.202,49	736.038,12	11.211.329,08	598.428,10	231.532,55	0,00
TOTAL DE DESPESAS	4.692.997,45	7.964.706,10	60.049.808,22	8.833.358,51	3.963.442,48	8.178.913,97
Despesas com Pessoal	1.324.727,17	2.635.923,65	25.772.471,18	3.228.731,94	1.585.075,28	1.891.241,33
% sobre Receitas Correntes	31,55%	39,58%	53,11%	41,75%	41,92%	25,34%

Fonte: TCM BA 1999

Gráfico 3.6.1 - Evolução das Receitas e Despesas Correntes nos Municípios do Pólo Litoral Sul 96-99



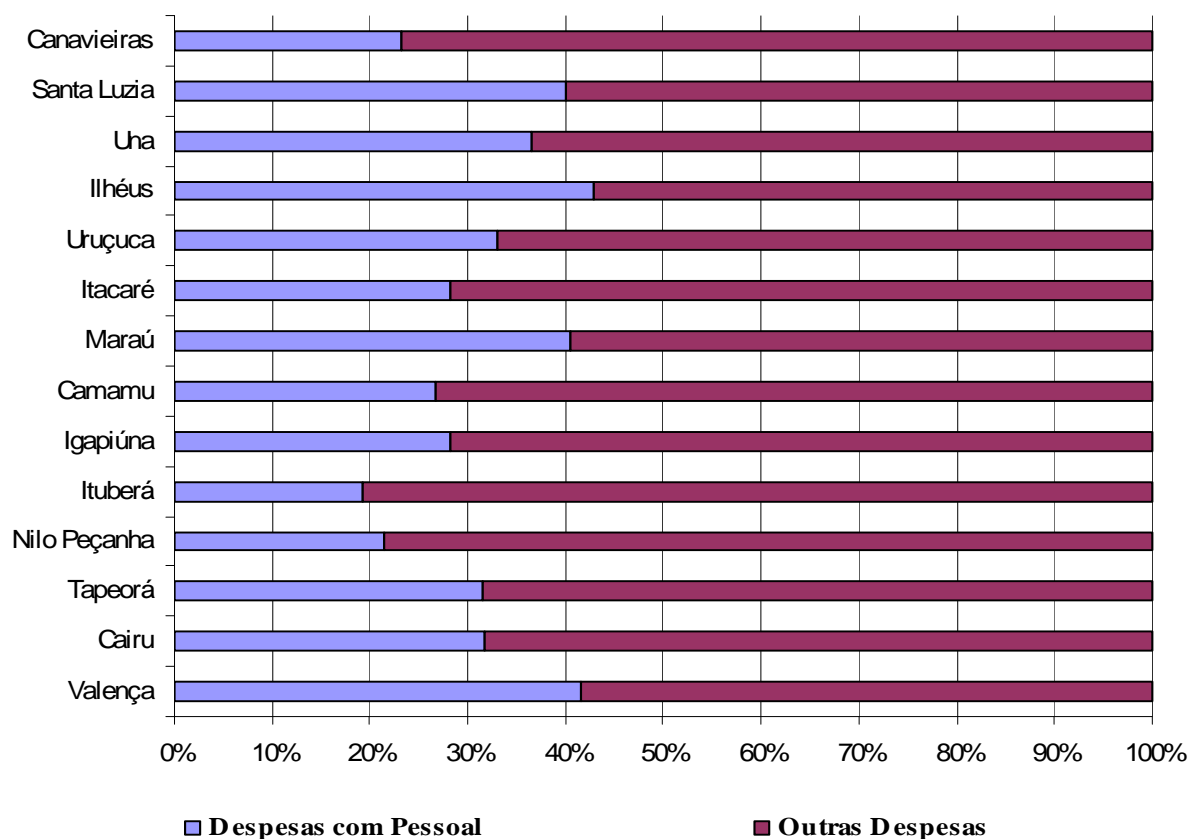
Fonte: TCM BA 1999

De um modo geral, os municípios do Pólo Litoral Sul tiveram aumentos de receita expressivos nos últimos anos. À exceção de Marau e Santa Luzia, todos os municípios tiveram uma evolução das receitas maior do que a evolução das despesas ou um movimento consistente de ambos, o que, em princípio, mostra uma melhoria na qualidade da administração dos fluxos de recursos por parte das prefeituras. No caso do município de Itacaré, houve um acréscimo de quase 70% em suas receitas e um decréscimo de 45% nas despesas, viabilizando uma condição de maior capacidade de gasto autônomo, ou seja, de efetuar novos investimentos.

Em relação ao equilíbrio entre receitas e despesas, a presença de déficits de pequena monta no fechamento do balanço anual pode ser considerada normal, na medida em que se está lidando com fluxos, o que significa que logo nos meses iniciais do ano, uma condição de maior equilíbrio orçamentário pode retornar. No entanto, os municípios devem estar atentos para déficits persistentes, sob o risco de gerarem níveis de endividamento que inviabilizem a consecução de suas funções públicas essenciais.

Como o patamar da receita total está diretamente associado ao porte econômico do município e ao tamanho de sua população, o município de Ilhéus apresenta o maior nível de receitas, próximo a R\$ 50 milhões, seguido por Valença, com R\$ 12,5 milhões.

Gráfico 3.6.2 - Participação das Despesas com Pessoal na Despesa Total (%) nos Municípios do Pólo Litoral Sul



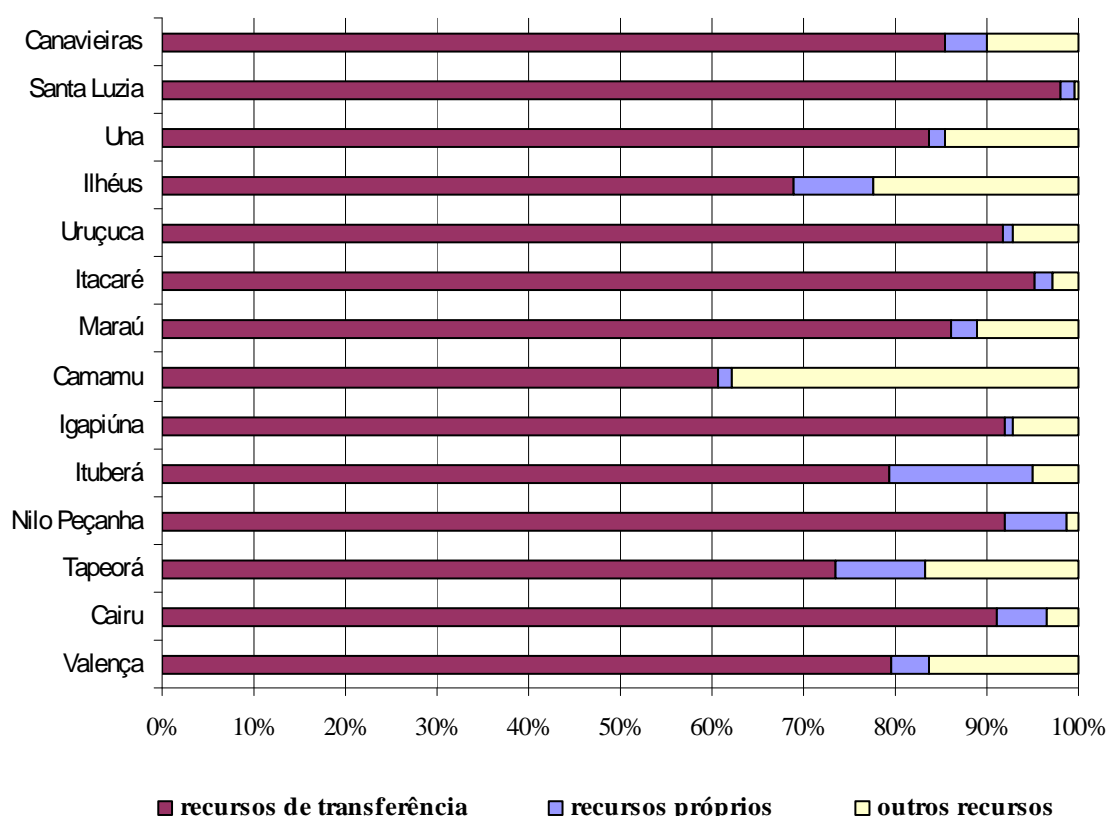
Fonte: TCM BA 1999

O Gráfico 3.6.2 apresenta o quanto da despesa de cada município é destinado às despesas com pessoal, ou seja, compara-se a despesa de pessoal em relação ao conjunto das despesas. Outra variação deste mesmo indicador seria a comparação com a receita total.

Observa-se uma grande variabilidade de situações entre os municípios. No entanto, em situação mais crítica encontram-se apenas Valença, Maraú, Ilhéus e Santa Luzia, com percentuais em torno ou acima de 40% das despesas comprometidas com pessoal. Isso pode ser uma indicação de excesso de gastos com o funcionalismo, o que pode comprometer ou limitar a atuação da prefeitura.

De acordo com o Gráfico 3.6.2, todos os municípios encontram-se de acordo com as metas estabelecidas pelo BID e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A média de gastos com pessoal dos municípios é 36,8%.

Gráfico 3.6.3 - Participação das Fontes de Receita na Receita Total (%) nos Municípios do Pólo Litoral Sul



Fonte: TCM BA 1999

A avaliação da **composição das receitas** dos municípios do Pólo Litoral Sul aponta para uma situação de forte dependência de recursos advindos de transferências constitucionais (basicamente o Fundo de Participação dos Municípios – FPM e a quota parte municipal do ICMS). Assim, as receitas provindas de transferências correntes do governo estadual e da União se aproximaram ou ultrapassaram o percentual de 80% para vários municípios do Pólo Litoral Sul.

O município de Camamu se destaca por ter o menor percentual de recursos de transferência em suas receitas, atingindo um índice de transferência de praticamente 60%, mas contribuiu para isso a fonte “outros recursos” e não as fontes próprias de recursos.

Outra maneira de evidenciar o mesmo fenômeno é por meio da verificação da participação das receitas próprias na formação da receita orçamentária total do município. Apenas os municípios de Ituberá (16%), Tapeorá (10%) e Ilhéus (9%) apresentaram uma participação dos recursos próprios mais significativa.

Neste ponto, deve-se ressaltar que a determinação do patamar de arrecadação local advém da base econômica do município e do tamanho de sua população, mas tem grande importância também a sua capacidade de cobrança, o que se associa ao seu desenvolvimento institucional e administrativo. Mesmo as receitas de transferência podem

ser aumentadas com a melhoria dos instrumentos de controle e fiscalização do município, já que os critérios de repasse do ICMS, por exemplo, baseiam-se em dados que devem ser monitorados pela prefeitura, como evolução do valor adicionado e outras informações relativas à dimensão da produção econômica do município. Indiretamente, as estratégias adotadas pelas prefeituras para incremento da economia local também aumentam, em longo prazo, o nível de repasses constitucionais.

Após a formulação e execução dos projetos de modernização administrativa e fiscal nos municípios, é esperado que o nível de arrecadação própria municipal aumente em:

- **10%** da receita total para os municípios criados a partir de 1998 com até 50.000 habitantes, 12 meses após o início do projeto – Municípios de Cairu, Nilo Peçanha, Ituberá, Igrapiúna, Camamu, Maraú, Itacaré, Uruçuca, Una, Santa Luzia e Canavieiras;
- **15%** para os demais municípios com até 50.000 habitantes, 12 meses após início do projeto – Municípios de Cairu, Nilo Peçanha, Ituberá, Igrapiúna, Camamu, Maraú, Itacaré, Uruçuca, Una, Santa Luzia, Taperoá e Canavieiras;
- **20%** para os municípios de mais de 50.000 e menos de 200.000 habitantes, 24 meses após o início do projeto – Valença;
- **35%** para os municípios com mais de 200.000 habitantes, 36 meses após o início do projeto – Ilhéus.

Capacidade de Gestão das Atividades Turísticas

Para analisar as estruturas administrativas diretamente relacionadas ao Turismo e ao Meio Ambiente, foram levados em consideração alguns aspectos da administração municipal que fornecem indícios da capacidade de gestão setorial, tais como Secretarias Municipais, Plano de Ação Setorial, e Administração de Fundos Específicos. Em seguida, avalia-se o nível de participação da comunidade no processo decisório.

Em um segundo momento, analisa-se a estrutura de fiscalização dos municípios, tornando claro de que maneira a legislação é efetivamente cumprida e utilizada. Por último, os programas e projetos em prol do desenvolvimento do turismo, quando existentes, são listados, avaliando o nível de envolvimento da atual administração com a atividade turística.

As fontes utilizadas foram os Diagnósticos Institucionais (DI's) dos municípios, preenchidos pelas próprias prefeituras e o contato direto com representantes municipais. As informações sobre o município de Nilo Peçanha não são analisadas, pois não houve retorno por parte dos órgãos municipais.

Estruturas Administrativas Específicas do Setor Turístico

A tabela a seguir apresenta o atual cenário da existência ou não dessas estruturas administrativas nos municípios do Pólo Litoral Sul.

Tabela 3.6.11 - Estruturas Administrativas Específicas do Setor Turístico nos Municípios do Pólo Litoral Sul

	Secretaria de Turismo		Secretaria de Meio Ambiente		Administração de Fundos Específicos *	Plano de Ação Setorial*
	Autônoma	Agregada	Autônoma	Agregada		
Costa do Dendê	Valença		X		X	
	Cairu	X			X	X
	Taperoá		X			
	Nilo Peçanha	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
	Ituberá		X		X	X
	Igrapiúna					
	Camamu	X			X	
Costa do Cacau	Maraú		X	X		
	Itacaré		X		X	
	Uruçuca					X
	Ilhéus	X**			X	X
	Una		X		X	X
	Santa Luzia		X		X	
	Canavieiras		X		X	X

(*) Específicos para o setor de turismo

(**) Ilhéus possui uma empresa municipal de turismo (Ilheustur)

Fonte: Diagnósticos Institucionais 2001.

A análise da situação resumida na tabela mostra que, embora exista um número razoável de secretarias de turismo e meio ambiente no Pólo Litoral Sul, pode-se observar que: (i) onze municípios contam com secretarias de turismo. Dessas, apenas três funcionam de forma autônoma. (ii) Oito municípios contam com secretarias de meio ambiente. Dessas, apenas uma funciona de forma autônoma.

O fato das secretarias serem agregadas com outras funções da administração municipal pode indicar um baixo nível de priorização da atividade dentro do município, havendo pouca autonomia para o planejamento e gestão da atividade na prefeitura, fator considerado de grande importância para o desenvolvimento sustentável da atividade. Um indício que reforça essa constatação é a baixa incidência da administração de fundos específicos para atividade turística no Pólo Litoral Sul. Deve-se ressaltar que, em alguns casos, a vinculação da administração do turismo com as atividades de cultura, meio ambiente, ou mesmo desenvolvimento econômico pode criar sinergias desejáveis, desde que haja uma política clara em relação ao turismo no âmbito das secretarias. A configuração ideal para cada município depende de uma análise da realidade local e das forças políticas em jogo. É indispensável, no entanto, que todos os municípios contemplados pelo PRODETUR NE II possuam equipes competentes com funções claramente delimitadas de planejamento e gestão da atividade turística do município.

A estrutura das secretarias, tanto em termos de pessoal como de recursos e equipamentos disponíveis, mostra-se como um fator limitante da atuação desses órgãos no planejamento e gestão do turismo nos municípios do pólo. As secretarias dispõem de uma média de três a cinco funcionários, muitas vezes pouco capacitados para o exercício eficiente de suas

funções. Quando várias atividades são agregadas na mesma secretaria, esses poucos funcionários são obrigados a dividir suas atenções, muitas vezes em detrimento de atividades essenciais ao planejamento e gestão do turismo, como o acompanhamento de informações importantes da evolução da atividade no município. Nem todas as prefeituras disponibilizaram informações abrangentes sobre a condição de seus municípios, mas a situação do Pólo Litoral Sul pode ser ilustrada com três exemplos:

- **Valença:** A Secretaria de Indústria, Cultura, Comércio e Turismo possui três funcionários, sendo um com nível de escolaridade superior. Esses funcionários dispõem de um microcomputador e um telefone.
- **Camamu:** A Secretaria de Turismo possui três funcionários, sendo um com nível superior. Há um microcomputador e um telefone. Atualmente, a secretaria trabalha na implantação do posto de informações turísticas, em um projeto de sinalização turística e na revitalização da orla turística, dentre outros projetos.
- **Canavieiras:** A Secretaria de Turismo e Esporte possui cinco funcionários, sendo um com nível superior. Há um microcomputador e um telefone disponíveis como ferramentas de trabalho para os funcionários da secretaria.

Embora a incidência de Planos de Ação Setorial para o Turismo ainda seja discreta, presente em seis municípios do pólo, a maioria deles na Costa do Cacau, é importante ressaltar que a necessidade desses planos vem sendo amadurecida nos municípios que já contam com a participação de representantes das comunidades em reuniões com foco no turismo.

Dentre os exemplos de participação comunitária em Planos de Ação Setorial para o Turismo, destaca-se o município de Ilhéus, que conta com uma associação – Associação de Turismo de Ilhéus (ATIL) – voltada exclusivamente para discussões e proposições para o desenvolvimento da atividade turística. No restante dos municípios, quando há participação nos planos, essa se dá geralmente por meio dos conselhos municipais de turismo (quando existentes) e associações.

Participação da Comunidade no Processo Decisório

Tabela 3.6.12 - Participação da Comunidade nos Municípios do Pólo Litoral Sul

	Legislação que obriga a participação da comunidade na definição dos investimentos		Processos de Planejamento Participativo		Prioridades de investimento são divulgadas à comunidade	Resultados alcançados divulgados à comunidade	Participação direta e efetiva da comunidade	Participação específica no planejamento setorial de Meio Ambiente	Participação específica no planejamento setorial de Turismo
	Sim/Não	Ano	Sim/Não	Ano Início					
Costa do Dendê	Valença	N/D	N/D		X	X	X	X	
	Cairu				X	X		X	X
	Taperoá				X	X			
	Nilo Peçanha	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
	Ituberá					X	X		X
	Igrapiúna	X	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Costa do Cacau	Camamu	N/D	N/D	X	N/D	X	X	N/D	X
	Maraú	X	1997						
	Itacaré	X	2000	X	2000	X	X	X	X
	Uruçuca	X	N/D	X	N/D	X	X		
	Ilhéus			X	1997	X	X	X	X
	Una			X	2000	X	X	N/D	X
Santa Luzia					X	X			
Canavieiras					X	X		X	

Fonte: Diagnósticos Institucionais 2001

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 tem como uma de suas exigências a Transparência na Gestão Pública. Provavelmente foi a causa da implementação de legislação que obriga um processo participativo para a tomada de decisões em quatro municípios do Pólo Litoral Sul.

Processos participativos instaurados para a gestão e organização administrativas podem ser encontrados em apenas cinco municípios desse pólo. Já no planejamento específico dos setores de turismo e meio ambiente, 50% dos municípios oferecem à comunidade oportunidades de participação.

Exemplos das formas de participação são os mesmos encontrados nas atuações quando da elaboração de Planos de Ação Setorial para o Turismo, citados no item “Estruturas Administrativas Específicas do Setor Turístico”. Mais uma vez destaca-se o município de Ilhéus, que conta com o apoio do CONDEMA – Conselho de Desenvolvimento de Meio Ambiente, na organização desses processos participativos.

Embora o município de Santa Luzia tenha declarado não possuir esses processos instaurados, a comunidade desse município vem desde 1994 lutando para que os 460 hectares do Lapão sejam reconhecidos como uma área de preservação ambiental, o que motivou a elaboração do Projeto de Lei Popular que objetiva criar a Área de Preservação Ambiental (APA) do Lapão, região de grande interesse turístico e ambiental.⁵

A divulgação das prioridades de investimento e dos resultados alcançados foram os instrumentos mais presentes nas administrações dos municípios do Pólo Turístico Litoral Sul. Os meios de divulgação mais utilizados citados por informantes nos municípios foram:

⁵ Acessado em fevereiro de 2003. Disponível por WWW em <http://www.eptv.globo.com/terradagente>.

Audiência Pública; Imprensa Oficial; Internet; Rádio; Jornais; Carro de Som; discursos em palanque e fixação de cartazes no mural do Paço e Câmara Municipal.

Fiscalização

Tabela 3.6.13 - Estrutura de Fiscalização nos Municípios do Pólo Litoral Sul

	Programas de fiscalização	Critérios e procedimentos padronizados para fiscalização	Acompanhamento sistemático das ações de fiscalização	Fiscalização específica para o setor de Meio Ambiente
Costa do Dendê	Valença	X	X	X
	Cairu	X	X	X
	Taperoá	X		
	Nilo Peçanha	N/D	N/D	N/D
	Ituberá			X
	Igrapiúna			
Costa do Cacaú	Camamu	X	X	X
	Maraú	X	X	X
	Itacaré	X	X	X
	Uruçuca	X	X	X
	Ilhéus	X	X	X
	Una	X	X	X
	Santa Luzia			
Canavieiras			X	

N/D – Informações não disponíveis

Fonte: Diagnósticos Institucionais 2001

A maioria dos municípios do Pólo Turístico Litoral Sul informou ter fiscalização com processos de acompanhamentos e critérios padronizados. Tal informação não foi confirmada quando da visita de campo. O órgão responsável pela fiscalização ambiental – CRA (Centro de Recursos Ambientais) –, segundo depoimentos de seus próprios funcionários, não conta com estrutura suficiente para as demandas de fiscalização e alterações nas incumbências internas contribuíram para reduzir ainda mais essa capacidade. De acordo com esse órgão, as fiscalizações ambientais deveriam ser realizadas em acordo com as prefeituras, disponibilizando, entre outros quesitos, fiscais para o trabalho conjunto. O acordo, no entanto, não funciona, pois são raras as prefeituras que cedem funcionários para a função de fiscalização.

Embora estruturados legalmente para a defesa sócio-ambiental, esses municípios não contam com fiscalização alguma. O resultado é, entre outros, um ambiente constantemente degradado por construções e atividades ilegais.

Segundo o IESB⁶, os escritórios do IBAMA em Ilhéus e Camamu não dispõem de pessoal nem veículos suficientes para fiscalizar a região e também foi constatado que a atividade madeireira funciona ativamente, sem plano de manejo e sem controle na região, especialmente nos municípios de Santa Luzia, Itacaré e Camamu.⁷

⁶ Instituto de Estudos Sócio-Ambientais do Sul da Bahia.

⁷ Fonte: Jornal da APA 16/08/2002 – Instituto de Estudos Sócio-Ambientais do Sul da Bahia.

Um instrumento de grande auxílio para controle de áreas naturais é o levantamento aerofotogramétrico e/ou geoprocessamento, pois este permite atualizar e monitorar o território. Nesse quesito, dentre os dez municípios que responderam os DÍ's, nenhum conta com esse instrumento implementado em suas administrações municipais.

Programas e Projetos para o Desenvolvimento do Turismo

Tabela 3.6.14 - Programas e Projetos para o Desenvolvimento do Turismo nos Municípios do Pólo Litoral Sul

	Programa de educação para atendimento ao turista	Programa de orientação de preservação ambiental ao turista	Programa de Educação Ambiental	Posto de Informações Turísticas
Costa do Dendê	Valença		X	X
	Cairu		X	
	Taperoá	X	X	
	Nilo Peçanha	N/D	N/D	N/D
	Ituberá		X	X
	Igrapiúna			
	Camamu	X	X	X
Costa do Cacau	Maraú	X	X	X
	Itacaré		X	
	Uruçuca		X	
	Ilhéus	X	X	X
	Una	X	X	X
	Santa Luzia		X	
	Canavieiras	X	X	X

N/D – Informações não disponíveis

Fonte: Diagnósticos Institucionais 2001

No que diz respeito aos programas e projetos para o desenvolvimento do turismo na região, o programa mais presente nos municípios é em prol da educação ambiental. Em segundo lugar está o programa de orientação ambiental ao turista. Percebe-se, então, a grande ênfase dada ao meio ambiente nos programas e projetos de desenvolvimento turístico.

De acordo com o capítulo 3.10.1 – Educação da Comunidade para o Turismo, o maior problema levantado pelos turistas é o de limpeza pública. De alguma maneira, este problema está incluído nos programas de educação ambiental. No entanto, este tipo de problema social está mais relacionado à falta de conscientização das comunidades para: (a) a importância do turismo na economia local; (b) a importância de cada cidadão no processo de desenvolvimento turístico; e (c) a necessidade de manutenção do patrimônio histórico-cultural, natural e social do local.

O município de Canavieiras apresenta ações integradas para conservação, recuperação e preservação ambiental do seu manguezal, como também, para o desenvolvimento da pesca amadora no município, principalmente no estuário do rio Pardo.

O IESB desenvolveu um Projeto - Programa de Educação Ambiental e Ecoturismo da APA Itacaré/Serra Grande, coordenado pela Superintendência de Desenvolvimento do Turismo

(SUINVEST/ PRODETUR) e executado pelo IESB. Teve por foco atingir a população, principalmente aquela residente em um território de 142 km² que envolve espaço litorâneo dos municípios de Itacaré e Uruçuca, que constitui a Área de Proteção Ambiental de Itacaré - Serra Grande, situada no sul da Bahia e 30 km ao norte da cidade de Ilhéus. Apresenta populações urbanas e rurais convivendo com um espaço natural: os ecossistemas de Mata Atlântica, o Manguezal e a Restinga.

Esse projeto contou com o apoio da Fundação Ford e Conservation International, e apresentou dois programas que foram desenvolvidos durante o período de fevereiro de 1999 a setembro de 2000: 1) Programa de Educação Ambiental, desenvolvido através da produção e divulgação participativa de informações, com o fim de consolidar a consciência desta Unidade de Conservação; 2) Programa de Ecoturismo Participativo, com a capacitação no conhecimento e desenvolvimento de Produtos Ecoturísticos na APA e no seu entorno.

Os produtos deste projeto foram a ampliação do saber ambiental e o desenvolvimento de atividades ecoturísticas demonstrativas. Para atingir estes resultados, foi produzido um conjunto de publicações dirigidas para os diferentes segmentos sociais atuantes na APA, feitos com participação local, e realização de eventos, assessoria e extensão comunitária.

O IESB também desenvolveu, no ano de 2001, um curso de educação ambiental na Vila de Serra Grande/Uruçuca, tendo como principal objetivo fornecer mais subsídios para aplicação em sala de aula da Cartilha "Conhecendo a nossa APA". Dois módulos foram aplicados: Relações Humanas e Conhecendo a Mata Atlântica.

As conclusões dessas iniciativas foram de que a atividade turística, se acompanhada de medidas conservacionistas concretas, capazes de reverter tendências de degradação comuns nesta costa, diferencia-se e permite uma maior sustentabilidade para a região.

Salvo o caso de Ilhéus, a capacidade de gestão das atividades turísticas é muito reduzida na maioria dos municípios. Não se pode contar com uma gestão da atividade turística se não existem meios efetivos de fiscalização sócio-ambiental. De maneira alguma a atividade turística pode ser sustentável se não há instrumentos de planejamento que ditem, por exemplo, os limites da capacidade de carga do local.

Conclusão

A capacidade de gestão dos municípios e as estruturas administrativas apresentam problemas na maioria dos municípios do Pólo Turístico do Litoral Sul. Em primeiro lugar, deve-se ressaltar a discreta incidência de instrumentos de gestão e planejamento nos municípios, como o Plano Diretor Municipal, os planos setoriais de turismo e de meio ambiente, instrumentos essenciais para uma gestão eficiente do município.

Os instrumentos de gestão ausentes podem impedir a plena realização dos objetivos do PRODETUR NE II. Para os parâmetros de desenvolvimento que o programa almeja, os municípios se encontram em desvantagem, principalmente por ainda não apresentarem todos os instrumentos condicionantes desse programa – Plano Diretor Municipal e Código de Obras.

Merece destaque a carência de programas de treinamento do pessoal nas administrações municipais. Essa carência perpetua a situação atual de pouco preparo e pouca capacitação para o pessoal envolvido no processo decisório local e para as demais atividades administrativas e operacionais da prefeitura.

Em função da baixa capacidade de arrecadação local verificada na análise das finanças públicas municipais, decorre a necessidade premente do aprimoramento tanto da capacidade técnica do pessoal envolvido nestas atividades, como também, de prover as prefeituras de todos os aspectos legislativos (plantas de imóveis atualizadas, cadastro de contribuintes do ISS etc.) e de instrumentos componentes do processo de arrecadação, incluindo também, meios físicos, como a informatização dos processos.

Para o desenvolvimento da atividade turística, deve-se manter o princípio da minimização dos impactos das obras de infra-estrutura necessárias, buscando o ordenamento da expansão urbana nas vilas e cidades turísticas por meio de legislações de zoneamento e de uso do solo e meio ambiente, elaboração e implantação de planos diretores, intensificação da educação básica ambiental, intensificação das ações de fiscalização, fortalecimento das áreas protegidas já criadas, bem como a criação de novas unidades de conservação.

Todas essas ações sugeridas fortalecerão a gestão municipal no desenvolvimento da atividade turística nos municípios, e essas devem vir acompanhadas da adoção de novos processos decisórios, exigindo assim uma maior capacitação do pessoal envolvido e uma modernização dos processos tradicionais. A participação efetiva da população e dos segmentos interessados irá proporcionar subsídios para que sejam alcançados os resultados esperados.

Em relação às condições das finanças públicas, o quadro verificado, principalmente nos municípios de pequeno porte econômico do Pólo, não foge ao padrão prevalente no Brasil. Verifica-se baixa capacidade de arrecadação local que, em conjunto com um certo comprometimento dos recursos com o funcionalismo (não intenso), provoca uma condição em que os municípios têm pouca capacidade de implementar políticas públicas voltadas ao social e ao ambiental (educação, saúde, saneamento, tratamento de lixo etc.). Se os recursos são escassos para o atendimento das demandas essenciais, o problema agrava-se quando são considerados os gastos necessários ao desenvolvimento e manutenção da atividade turística no município, como a estruturação e cuidados gerais com os atrativos naturais e culturais, além de gastos com promoção etc. Nesse sentido, urge que os municípios montem melhores estruturas (“máquinas”) de arrecadação, seja por livre determinação e meios ou vinculando-se aos programas de melhoria de gestão e capacitação administrativa existentes (BNDES, CEF, Governo Baiano).

De maneira a sintetizar as análises deste capítulo e fornecer um panorama, mesmo que simplificado, da ordenação dos municípios do Pólo Litoral Sul com relação a sua capacidade de desenvolver a atividade turística de maneira sustentável (ou seja, considerando as esferas econômica, ambiental e social), partiu-se para um exercício de análise conjunta dos aspectos abordados ao longo do capítulo. Como critérios principais de análise, considerou-se a existência de Secretaria de Turismo e Conselho Municipal de Turismo, Plano Diretor Municipal (considerando em melhores condições aqueles municípios que já possuem Plano

Diretor Urbano ou que estejam com o PDM em elaboração), Lei de Uso do Solo e Meio Ambiente e Planta de Valores Imobiliários atualizada. Os demais critérios também foram considerados, mas com peso menor. Com os resultados da análise, os municípios foram divididos em três grupos relativamente homogêneos:

Municípios em melhores condições: Ilhéus, Canavieiras, Marau e Ituberá.

Municípios em condições medianas: Camamu, Santa Luzia, Itacaré, Valença e Una.

Municípios em piores condições: Taperoá, Cairu, Uruçuca, Nilo Peçanha e Igrapiúna.

Ressalta-se que os critérios utilizados para esse ordenamento são subjetivos, no entanto, contemplam os aspectos mais importantes para que haja uma administração municipal preparada para o planejamento e gestão da atividade turística. Assim, os municípios dos dois últimos grupos devem receber atenção especial no desenvolvimento de instrumentos de gestão e da capacidade institucional das prefeituras, com ênfase para **Camamu, Itacaré, Valença e Cairu**, municípios onde a atividade turística já é presente de maneira mais intensa.