

3.6. Capacidade Institucional dos Municípios

Introdução

O fato do município, no Brasil, ser o nível de governo mais próximo do cidadão, o coloca no centro das atenções, quando se trata de analisar a capacidade acumulada por esta esfera de governo na direção de formular, executar e avaliar políticas públicas, de forma democrática e participativa, na medida em que os resultados deste processo afetam diretamente a qualidade de vida de sua população.

Assim, um programa da natureza do PRODETUR, multisetorial, voltado para a promoção do turismo, tem revelado a importância da integração de ações no âmbito do governo Federal, Estadual e Municipal e reforçado a necessidade do envolvimento dos governos municipais e dos diversos setores sociais locais no processo de desenvolvimento do turismo, de forma que os possíveis impactos econômicos, sociais e culturais deste ramo da atividade sejam potencializados de forma sustentável.

Este capítulo avalia a capacidade de planejamento e implementação de políticas dos municípios, a capacidade de administração e gestão dos recursos municipais e a capacidade de gestão da exploração das atividades turísticas.

Para avaliar a capacidade de planejamento e implementação de políticas dos municípios, foram selecionados alguns instrumentos que sinalizam as condições atuais dos municípios atenderem as condições básicas do PRODETUR II, na consolidação de seus objetivos. A seguir são apresentados os instrumentos que foram eleitos para essa análise:

- Base Normativa Legal:
 - Lei de Uso do Solo e Meio Ambiente;
- Sistemas de Planejamento:
 - Plano Diretor;
- Sistema Tributário:
 - Planta de Valores Imobiliários;
- Instrumentos de Gestão, de controle e fiscalização:
 - Conselhos Municipais (Turismo e Meio Ambiente);
 - Código de Obras;
 - Código de Posturas.

Para o objetivo deste trabalho, foram selecionados somente os instrumentos que têm uso ou impacto direto no desenvolvimento turístico.

Ainda nesta etapa foram analisadas, através dos Diagnósticos Institucionais (DI's) e entrevistas com representantes municipais da amostra representativa, as ações para o desenvolvimento e capacitação do pessoal empregado nas prefeituras. Com isso, procurou-

se compreender qual é a política de treinamento e quais as perspectivas de longo prazo para as ações dos municípios.

Num segundo momento, foram descritas e analisadas as receitas e despesas municipais.

Por último, fez-se uma análise da capacidade de gestão da exploração turística dos municípios, identificando: a base legal; os instrumentos existentes de gestão e fiscalização; a base de dados do município (quando disponível); e a participação da comunidade local no processo decisório.

Capacidade de Planejamento e Implementação de Políticas

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 Salvador e Entorno

	Base Normativa Legal	Sistema de Planejamento	Sistema Tributário		Instrumentos de Gestão, controle e fiscalização				
			Lei de Uso do Solo e Meio Ambiente	Plano Diretor	Planta de Valores Imobiliários e Ano	Conselhos Municipais			
						Turismo	Meio Ambiente	Código de Obras	Código de Posturas
<i>Baía de Todos os Santos</i>	Jaguaripe			X	1997				
	Itaparica			X	1988	X			
	Vera Cruz			X	1989	X		X	X
	Nazaré			X	1996	X	X	X	X
	Salinas da Margarida			X	1998				
	Maragojipe			X	1998				X
	São Félix			X	1997				
	Cachoeira			X	1996	X		X	X
	Saubara			X	1998				
	Santo Amaro	X		X	1990	X		X	X
	São Francisco do Conde			X	1996			X	X
Madre de Deus		X	X	1997			X		
Salvador	X		X	1997	X		X	X	
<i>Costa dos Coqueiros</i>	Lauro de Freitas	X		X	1994		X	X	X
	Camaçari	X		X	1998		X	X	X
	Mata de São João			X	1997			X	X
	Entre Rios			X	1995				X
	Esplanada			X	1999	X		X	X
	Conde	X		X	1992	X	X	X	X
	Jandaíra			X	1994				

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999

Base Normativa e Legal

Entende-se que as bases normativas e legais são instrumentos que auxiliam os municípios, e também a sociedade, na ação de proteger o território de ocupação desordenada, em cenário

de crescimento constante de ocupação. Para isso contou-se com as leis de uso do solo, incluindo o seu zoneamento, a fiscalização das construções e todo o sistema de licenciamento das edificações.

Conforme a tabela acima apresentada, tem-se que apenas 25% dos municípios do Pólo Salvador e Entorno apresentam leis de uso do solo e meio ambiente: Santo Amaro e Salvador, municípios da Baía de Todos os Santos, e os municípios de Lauro de Freitas, Camaçari e Conde, da Costa dos Coqueiros.

É importante destacar que os municípios que já contam com o instrumento de legislação de uso do solo e meio ambiente, estão mais preparados para proteger seus territórios de especulações imobiliárias desordenadas, apresentando assim melhores condições de receberem empreendimentos turísticos.

Sistema de Planejamento

Entende-se por Sistema de Planejamento o conjunto de órgãos, normas, recursos humanos e técnicos objetivando a coordenação das ações dos setores público e privado, e da sociedade em geral, a integração entre os diversos programas setoriais e a dinamização e modernização da ação governamental.

Plano Diretor é um instrumento estratégico e global da política de desenvolvimento urbano, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no município. De uma forma geral um plano diretor visa:

- Direitos para todos, compreendendo o direito a terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;
- Elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da preservação dos recursos naturais e da proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagístico;

Na análise de sistema de planejamento implementado nos municípios e, segundo exigência contratual do BID para o PRODETUR 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 abaixo apresenta de forma detalhada a situação em que se encontram os municípios do Pólo Salvador e Entorno em relação ao Plano Diretor Municipal.

Tabela 3.6.2 – Situação dos Municípios do Pólo Salvador e Entorno em relação ao Plano Diretor Municipal

	Município	Situação	Recursos Previstos		
			CAR	PRODETUR II	Outros
Baía de Todos os Santos	Jaguaripe	Sem PDM		X	
	Itaparica	Sem PDM		X	
	Vera Cruz	Sem PDM		X	
	Salinas da Margarida	Sem PDM		X	
	Maragojipe	Possui PDU - Precisa complementação para PDM		X	
	São Félix	Sem PDM		X	
	Cachoeira	Sem PDM		X	
	Saubara	PDM em licitação	X		
	Santo Amaro	Possui PDU - Precisa complementação para PDM		X	
	São F. do Conde	Sem PDM		X	
	Madre de Deus	Possui PDM			Prefeitura
Salvador	PDM em elaboração			Prefeitura	
Costa dos Coqueiros	Lauro de Freitas	Possui PDU - Precisa complementação para PDM			Prefeitura
	Camaçari	Possui PDU - Precisa complementação para PDM		X	Prefeitura
	Mata de São João	Possui PDU - Precisa complementação para PDM		X	
	Entre Rios	Possui PDU - Precisa complementação para PDM		X	
	Esplanada	Sem PDM		X	
	Conde	PDM em licitação		X	
	Jandaíra	PDM em execução	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

Como observado na Tabela 3.6.1, o único município do Pólo Salvador e Entorno que conta com um Plano Diretor Municipal implementado é Madre de Deus. No entanto, a tabela acima demonstra uma preocupação com a implementação deste importante instrumento de gestão.

Nota-se que dos 19 municípios que compõem o Pólo Salvador e Entorno, apenas um possui o PDM, quatro estão com o Plano Diretor Municipal em licitação ou elaboração e seis possuem o Plano Diretor Urbano (que rege sobre a extensão urbana do município e não atende as exigências do BID). No entanto, todos possuem recursos previstos para a elaboração ou complementação do Plano Diretor Municipal.

É importante ressaltar que a existência de plano diretor municipal é condicionante para a participação no PRODETUR NE II. Nesse sentido, o Pólo Salvador e Entorno apresenta grande vulnerabilidade para o desenvolvimento de uma atividade turística ordenada e sustentável.

Sistema Tributário

Todos os municípios do Pólo Salvador e Entorno contam com Planta de Valores Imobiliários, que datam da década de 90. De uma forma geral, esse instrumento funciona como uma fonte de renda do município.

Instrumentos de Gestão, de controle e fiscalização

Em geral os Conselhos Municipais de Turismo, estão presentes no processo de planejamento, na deliberação e viabilização de ações que concorram para o desenvolvimento do turismo local. A constatação da presença deles em 40% dos municípios do Pólo Salvador e Entorno demonstra que a atividade turística está se fazendo presente nesses municípios a ponto de se começar a organizar e pensar o desenvolvimento do turismo na região. No entanto, mesmo naqueles municípios onde existem Conselhos Municipais de Turismo instaurados, as reuniões acontecem com baixa periodicidade e os membros dos conselhos encontram dificuldades em influenciar os rumos do desenvolvimento do turismo em seus municípios, demonstrando a fragilidade da participação da população nos processos decisórios.

Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, em geral, tem por finalidade assessorar, estudar e propor as diretrizes políticas governamentais para o meio ambiente, deliberar no âmbito de sua competência sobre os recursos em processos administrativos, normas e padrões relativos ao meio ambiente.

Apenas 20% dos municípios do Pólo Salvador e Entorno contam com esse instrumento de gestão, o que demonstra um certo grau de vulnerabilidade no controle das ações ambientais que por ventura ocorram e para a preservação de atrativos naturais que fomentam o turismo.

A baixa incidência dos conselhos municipais de turismo e meio ambiente delinea uma outra questão: a comunidade tem poucos canais de participação nos processos de planejamento.

Os instrumentos de controle e fiscalização pré-estabelecidos nos códigos de obra e de posturas são os de maior incidência no Pólo Salvador e Entorno, 60 e 65%, respectivamente. Aqui também é importante ressaltar que a existência de código de obras é condicionante para a participação do PRODETUR NE II, nesse quesito, os municípios encontram-se mais aparelhados. É apresentado a seguir um quadro resumo dos instrumentos utilizados para a análise de capacidade de planejamento e implementação de políticas dos municípios, na ordem crescente de incidência.

Tabela 3.6.3 – Instrumentos de Gestão e Número de Incidências

Ferramentas	No. de Incidências
Plano Diretor	4
Conselho Municipal de Meio Ambiente	4
Lei de uso do Solo	5
Conselho Municipal de Turismo	8
Código de Obras	12
Código de Posturas	13
Planta de Valores Imob.	20

Fonte: IBGE 1999 e Diagn. Institucionais

Avalia-se assim que embora os municípios do Pólo Salvador e Entorno já apresentem alguns instrumentos que sinalizam uma certa capacidade de planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento, muito ainda se deve trabalhar no campo institucional municipal para uma adequada gestão do turismo, atual e futura. Essa preocupação já está presente em alguns municípios, uma vez que estes já estão buscando a participação em programas federais que visam a modernização da administração tributária, como o PMAT, e em programa voltado para a gestão administrativa e fiscal, PNAF-M. Tais programas são descritos a seguir:

Programas Federais de Modernização da Administração Municipal

PMAT

Programa de Modernização da Administração Tributária – criado pelo BNDES em 1997 é um programa destinado à modernização da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público dentro de uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado, visando proporcionar aos municípios brasileiros possibilidades de atuar na obtenção de mais recursos estáveis e não inflacionários e na melhoria da qualidade e redução do custo praticado na prestação de serviços nas áreas de administração geral, assistência às crianças e jovens, saúde, educação e de geração de oportunidades de trabalho e renda. O programa é financiado pelo BNDES.

Itens financiáveis pelo programa: ¹

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

¹ Fonte: BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Acessado em Setembro de 2002. Disponível por WWW em <http://www.bndes.gov.br>

PNAF-M

Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – o programa visa criar condições para que as administrações municipais possam alcançar maior autonomia no financiamento do gasto público através de receitas próprias e melhorar o desempenho de suas funções sociais, especialmente no atendimento ao cidadão e ao contribuinte. Contribui também para que sejam minimizadas as disparidades técnicas e operacionais atualmente existentes entre as várias administrações fiscais municipais e para que se estabeleçam as bases para a integração dos diferentes sistemas fiscais.

Existem dois tipos de projetos:

Projeto Simplificado: para 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: para 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 orçamento global de cada Projeto é distribuído entre 50% de financiamento do BID e 50% de contrapartida do Município.

Os recursos do Programa destinar-se-ão, basicamente, a aplicações nas seguintes categorias de investimento:²

- 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).

² Fonte: Ministério da Fazenda. Acessado em Setembro de 2002. Disponível por WWW em <http://fazenda.gov.br>.

Uma vez que a participação dos municípios do Pólo Salvador e Entorno nos programas federais é condicionante para a participação no PRODETUR NE II é observado conforme tabela abaixo, a situação atual dos municípios do Pólo Salvador e Entorno em relação a esses programas:

Tabela 3.6.4 – Participação dos municípios nos Programas Federais

	PMAT	PNAF-M			
		Termo de Adesão		Municípios Cadastrados	
		Projeto Simplificado	Projeto Ampliado	Projeto Simplificado	Projeto Ampliado
Baía de Todos os Santos	Jaguaripe			X	
	Itaparica	X		X	
	Vera Cruz	X		X	
	Nazaré			X	
	Salinas da Margarida	X			
	Maragojipe			X	
	São Félix			X	
	Cachoeira			X	
	Saubara			X	
	Santo Amaro			X	
	São Francisco do Conde	X		X	
	Madre de Deus	X		X	
	Salvador	em análise		X	X
	Costa dos Coqueiros	Lauro de Freitas		X	
Camaçari			X		
Mata de São João					
Entre Rios					
Esplanada		X			
Conde		X		X	
Jandaíra				X	

Fonte: Ministério da Fazenda, 2002

Para o programa PMAT, somente o município de Salvador está em análise. Já nos programas PNAF-M, tem-se que 75% dos municípios do Pólo Salvador e Entorno foram cadastrados e 50 % já assinaram o termo de adesão.

Treinamento de Servidores e Gestores Públicos

No que concerne ao treinamento dos servidores e gestores públicos, não existem muitas ações em desenvolvimento, como se observa pela Tabela 3.6.5:

Dentre os seis instrumentos pesquisados, o que possui maior frequência é a política de RH, estando presente em 50% dos municípios 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.

O instrumento menos presente nos municípios é o calendário permanente de treinamento - 87,5% dos municípios afirmaram não possuir nenhum calendário permanente. Vale a pena ressaltar, que nenhum dos instrumentos pesquisados possui mais de 50% de incidência, o que pode ser sinal de um poder público pouco estruturado e sem perspectivas de desenvolvimento e atualização de capacitação profissional.

Tabela 3.6.5 – Treinamento dos Servidores e Gestores Municipais nos Municípios do Pólo Salvador e Entorno

	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
Baía de Todos os Santos	Jaguaripe					
	Itaparica	X				
	Vera Cruz					
	Salinas da Margarida					X
	Maragogipe					
	São Félix					
	Cachoeira	X	X	X		X
	Saubara	X		X		X
	Santo Amaro	X		X		X
	São Francisco do Conde					
Costa dos Coqueiros	Madre de Deus	X		X	X	X
	Lauro de Freitas	X		X	X	X
	Camaçari	X	X	X	X	X
	Mata de São João	X		X	X	
	Conde				X	
	Jandaíra					

Fonte: Diagnósticos Institucionais Municipais, 2001

Capacidade de Administração e Gestão dos Municípios

Nesta etapa, alguns aspectos econômico-financeiros dos municípios são analisados. Deve-se considerar que ter as finanças públicas equilibradas e uma razoável capacidade de arrecadação local de recursos são condições básicas à implementação das políticas públicas por parte dos municípios, seja no campo social, no ambiental ou no 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 sequência, os itens de despesas dos municípios, de acordo com os padrões do Tribunal de Contas dos Municípios Baianos. Uma ênfase foi dada às despesas com pessoal, analisando qual a participação desta em relação à Receita Corrente Total, conforme a metodologia exigida na Lei Complementar nº 82/95.

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 tribunal³.

³ Para maiores informações sobre aspectos metodológicos das finanças municipais, vide site do TCM BA (www.tcm.ba.gov.br).

Tabela 3.6.6 – Receitas Municipais – Municípios da Baía de Todos os Santos

		Jaguaripe	Itaparica	Vera Cruz	Nazaré	Salinas	Maragogipe	São Félix	
Receitas Orçamentárias	Receitas Correntes								
	Próprias								
		Tributária	15.608,62	456.855,48	2.165.777,99	121.020,54	109.368,81	74.099,07	33.612,15
		Contribuições	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		Patrimonial	1.714,05	1,34	68.344,57	1,54	6.508,50	7.008,72	587,94
		Industrial	0,00	5.330,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		Serviços	0,00	0,00	0,00	0,00	22.562,39	0,00	230,17
		Agropecuária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		% Total	0,49%	6,98%	22,29%	1,89%	3,98%	1,14%	0,91%
		Receitas de Transferência	3.396.913,05	5.598.164,78	7077750,28	5.486.627,36	3.093.866,59	5.482.769,22	3.437.703,19
		% Total	96%	85%	71%	86%	89%	77%	90%
		União							
		FPM	1.909.830,93	2.124.045,06	3.183.050,92	2.888.692,17	1.650.681,22	2.625.988,35	2.387.288,16
		ITR	91.267,61	96.060,86	2.293,97	5.497,54	35,00	12.322,33	3.747,63
		IRRF	11.765,67	0,00	0,00	35.534,42	15.841,89	15.914,12	0,00
		Fund. Especial	0,00	9.540,12	12.720,18	11.130,16	0,00	15.900,24	0,00
		Royalties	0,00	0,00	157.670,68	240,35	0,00	258,16	25,56
		ICMS-L	17.598,44	0,00	56.921,13	36.776,04	15.933,69	26.451,30	16.096,26
		ICF-Curo	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
		DNAEE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		Convênios	185.786,22	0,00	731.628,49	709.684,12	184.501,71	0,00	0,00
		Outras	11.514,96	2.164.420,01	852.778,67	884.628,53	867.457,50	591.912,02	674.767,08
	Total União	2.227.763,83	4.394.066,05	4.997.064,04	4.572.183,33	2.734.451,01	3.288.746,52	3.081.924,69	
	Estado								
	ICMS	395.660,17	777.054,39	1.064.160,73	724.644,58	349.032,37	571.323,12	335.792,88	
	IPVA	1.608,41	24.192,76	24.457,78	47.601,26	1.371,83	3.681,80	10.306,07	
	IPJ	9.342,61	0,00	0,00	17.710,67	9.011,38	13.879,91	7.502,65	
	Convênios	1.865,50	396.354,79	8.756,12	124.487,52	0,00	706.835,40	0,00	
	Outras	760.672,53	6.496,79	983.311,61	0,00	0,00	898.302,47	2.176,90	
	Total Estado	1.169.149,22	1.204.098,73	2.080.686,24	914.444,03	359.415,58	2.194.022,70	355.778,50	
	Outras Receitas	3.940,97	562.547,18	342.764,46	84.481,01	24.497,00	50.706,08	2.378,15	
	TOTAL RECEITAS CORRENTES	3.418.176,69	6.622.898,97	9.654.637,30	5.692.130,45	3.256.803,29	5.614.583,09	3.474.511,60	
	Receitas de Capital								
	Operações de Crédito	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Alienações	0,00	0,00	0,00	6.008,00	0,00	0,00	0,00	
	Amortização e Empréstimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Transferência de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.352.825,30	0,00	
	Outras Receitas de Capital	8.145,89	335,52	0,00	480.458,05	92.283,28	0,00	10.901,15	
	TOTAL RECEITAS DE CAPITAL	8.145,89	335,52	0,00	486.466,05	92.283,28	1.352.825,30	10.901,15	
	TOTAL REC. ORÇAMENTÁRIAS	3.426.322,58	6.623.234,49	9.654.637,30	6.178.596,50	3.349.086,57	6.967.408,39	3.485.412,75	
	REC. EXTRA ORÇAMENTÁRIAS	98.430,61	0,00	368.453,59	227.246,50	129.483,64	178.468,08	315.844,48	
	TOTAL GERAL DAS RECEITAS	3.524.753,19	6.623.234,49	10.023.090,89	6.405.843,00	3.478.570,21	7.145.876,47	3.801.257,23	

Tabela 3.6.6 – Receitas Municipais – Municípios da Baía de Todos os Santos (Continuação)

		Cachoeira	Saubara	Santo Amaro	S. Fco. do Conde	Madre de Deus	Salvador	
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	100.631,80	258.007,67	405.254,90	3.618.372,53	1.927.677,02	294.141.659,44
		Contribuições	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		Patrimonial	0,00	0,00	1.674,19	322.462,57	11.824,65	8.683.454,95
		Industrial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	19.981,82
		Serviços	0,00	24.503,39	0,00	0,00	100.260,62	0,00
		Agropecuária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		% Total	1,76%	9,65%	2,78%	6,09%	6,88%	40,61%
		Receitas de Transferência	4.976.094,32	2.631.780,36	12.999.805,08	30.923.090,17	18.240.082,19	308.157.114,75
		% Total	87%	90%	89%	48%	62%	41%
		União						
		FPM	3.301.362,51	1.556.994,26	4.672.393,95	2.888.692,17	1.989.406,85	88.394.243,26
		ITR	6.348,33	939,78	10.570,05	7.178,74	22,50	7.856,97
		IRRF	0,00	9.706,72	42.701,56	753.757,15	0,00	4.989.389,26
		Fund. Especial	12.720,18	0,00	1.198,12	96.112,78	7.950,10	361.029,94
		Royalties	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	324.275,49
		ICMS-L	36.692,75	0,00	148.967,00	1.504.989,51	850.546,58	7.308.441,33
		ICF-Quro	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
		DNAEE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		Convênios	208.566,36	0,00	716.921,76	719.218,37	205.499,68	0,00
		Outras	728.208,36	45.034,89	789.257,51	0,00	138.219,89	27.065.708,56
		Total União	4.293.898,49	1.612.675,65	6.382.009,95	5.969.948,72	3.191.645,60	128.450.944,81
		Estado						
		ICMS	655.620,02	291.612,10	2.484.658,09	21.547.350,32	14.523.350,51	145.040.447,73
		IPVA	26.326,73	1.417,60	213.501,50	18.318,74	17.808,76	19.600.408,40
	IPi	0,00	0,00	0,00	481.401,99	369.154,93	3.533.985,14	
	Convênios	0,00	0,00	276.463,96	277.959,43	138.122,39	11.181.328,67	
	Outras	249,08	726.075,01	3.643.171,58	2.628.110,97	0,00	350.000,00	
	Total Estado	682.195,83	1.019.104,71	6.617.795,13	24.953.141,45	15.048.436,59	179.706.169,94	
	Outras Receitas	473.084,08	13.254,57	332.327,87	2.978.136,75	2.359.395,49	39.779.647,09	
	TOTAL RECEITAS CORRENTES	5.549.810,20	2.927.545,99	13.739.062,04	37.842.062,02	22.639.239,97	650.781.858,05	
	Receitas de Capital							
	Operações de Crédito	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Alienações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9.946,47	
	Amortização e Empréstimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Transferência de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Outras Receitas de Capital	0,00	0,00	67.882,36	1.714.517,62	362.011,68	76.670.793,63	
	TOTAL RECEITAS DE CAPITAL	0,00	0,00	67.882,36	1.714.517,62	362.011,68	76.680.740,10	
	TOTAL REC. ORÇAMENTÁRIAS	5.549.810,20	2.927.545,99	13.806.944,40	39.556.579,64	23.001.251,65	727.462.598,15	
	REC. EXTRA ORÇAMENTÁRIAS	180.113,96	0,00	805.282,20	25.182.472,23	6.654.398,91	18.275.115,41	
	TOTAL GERAL DAS RECEITAS	5.729.924,16	2.927.545,99	14.612.226,60	64.739.051,87	29.655.650,56	745.737.713,56	

Tabela 3.6.7 – Receitas Municipais – Municípios da Costa dos Coqueiros

		L. de Freitas	Camaçari	Mata de S. João	Entre Rios	Esplanada	Conde	Jandaíra		
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	15.561.347,97	20.749.245,14	877.156,61	485.456,09	344.075,61	238.558,44	N/D	
		Contribuições	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	104.688,43	N/D	
		Patrimonial	868.283,83	4.369.112,78	206.369,21	11.121,62	11.679,35	10.208,46	N/D	
		Industrial	0,00	535,88	0,00	0,00	0,00	0,00	N/D	
		Serviços	0,00	22.400,72	457.049,05	0,00	0,00	0,00	N/D	
		Agropecuária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	N/D	
		% Total	23,96%	15,57%	13,54%	4,20%	4,02%	7,85%	N/D	
		Receitas de Transferência								
			22.702.659,76	116.847.357,70	8.390.443,54	9.272.091,91	6.614.476,53	3.347.062,43	N/D	
		% Total	33%	72%	74%	78%	75%	74%	N/D	
		União								
		FPM	6.602.725,10	12.917.226,99	3.978.813,65	2.738.270,87	2.888.692,17	1.733.216,26	N/D	
		ITR	474,90	22.505,20	22.011,95	19.946,48	36.433,68	19.725,17	N/D	
		IRRF	501.100,04	1.981.538,23	89.295,42	170.173,58	27.676,98	48.425,11	N/D	
		Fund. Especial	25.440,37	50.035,74	0,00	0,00	11.130,16	0,00	N/D	
		Royalties	328,99	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	N/D	
		ICMS-L	0,00	4.488.556,71	71.499,44	0,00	111.489,71	24.547,22	N/D	
		ICF-Curo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	N/D	
		DNPM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	N/D	
		DNAEE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	N/D	
		Convênios	917.505,22	1.281.629,00	29.300,00	325.933,43	167.484,01	0,00	N/D	
		Outras	3.038.826,82	10.322.951,17	1.212.788,66	3.470.385,45	415.236,61	129.482,85	N/D	
		Total União	11.086.401,44	31.064.443,04	5.403.709,12	6.724.709,81	3.658.143,32	1.955.396,61	N/D	
		Estado								
		ICMS	8.466.233,97	85.195.746,18	1.454.517,16	1.924.234,40	2.226.516,73	501.659,52	N/D	
	IPVA	631.052,61	373.971,67	0,00	27.827,99	29.124,83	4.677,92	N/D		
	IPF	220.533,47	0,00	0,00	54.956,26	0,00	12.186,99	N/D		
	Convênios	0,00	213.196,81	649.622,49	140.701,89	0,00	426.194,67	N/D		
	Outras	2.298.438,27	0,00	882.594,77	399.661,56	700.691,65	446.946,72	N/D		
	Total Estado	11.616.258,32	85.782.914,66	2.986.734,42	2.547.382,10	2.956.333,21	1.391.665,82	N/D		
	Outras Receitas									
		2.385.538,91	1.651.075,57	845.173,57	1.752.380,70	1.722.337,18	42.118,00			
	TOTAL RECEITAS CORRENTES	41.517.830,47	143.639.727,79	10.776.191,98	11.521.050,32	8.692.568,67	3.742.635,76	N/D		
	Receitas de Capital									
	Operações de Crédito	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	N/D		
	Alienações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	N/D		
	Amortização e Empréstimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	N/D		
	Transferência de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	742.805,59	N/D		
	Outras Receitas de Capital	2.462.545,06	999.256,57	40.611,09	12.720,18	0,00	9.762,60	N/D		
	TOTAL RECEITAS DE CAPITAL	2.462.545,06	999.256,57	40.611,09	12.720,18	0,00	752.568,19	N/D		
	TOTAL REC. ORÇAMENTÁRIAS	43.980.375,53	144.638.984,36	10.816.803,07	11.533.770,50	8.692.568,67	4.495.203,95	N/D		
	REC. EXTRA ORÇAMENTÁRIAS	24.595.263,49	16.883.417,22	560.018,83	292.749,26	152.407,31	9.083,65	N/D		
	TOTAL GERAL DAS RECEITAS	68.575.639,02	161.522.401,58	11.376.821,90	11.826.519,76	8.844.975,98	4.504.287,60	N/D		

Tabela 3.6.8 – Despesas Municipais – Municípios da Baía de Todos os Santos

	Jaguaripe	Itaparica	Vera Cruz	Nazaré	Salinas	Maragojipe	São Félix
Despesas Orçamentárias (Despesas por Função)							
Legislativa	178.305,04	311.663,74	459.493,05	293.312,05	141.716,08	377.639,73	221.845,31
Judiciária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Administração e Planejamento	470.353,41	2.489.149,55	2.070.405,85	1.378.921,14	365.210,62	1.488.967,92	1.229.106,80
Educação e Cultura	1.606.736,34	948.650,54	3.718.635,76	2.513.719,87	1.434.872,26	2.198.135,05	1.107.702,59
Habitação e Urbanismo	620.568,34	2.285.340,56	1.949.969,25	1.241.414,35	734.967,78	847.374,96	569.512,49
Indústria e Comércio	0,00	72.599,93	0,00	459,00	0,00	62.640,38	0,00
Saúde e Saneamento	457.721,74	557.944,96	1.155.737,96	1.177.405,66	377.223,14	1.046.215,99	396.968,52
Assistência e Previdência	122.225,29	123.079,20	387.109,87	101.094,48	86.637,37	159.208,36	95.230,72
Agricultura	0,00	0,00	0,00	2.212,52	0,00	8.306,16	2.369,56
Transporte	94.846,20	2.734,00	131.529,10	11.047,74	61.953,18	404.375,57	59.950,54
Comunicação	23.118,70	0,00	0,00	0,00	14.139,60	0,00	0,00
Defesa Nacional e Segurança Pública	0,00	0,00	0,00	0,00	12.775,16	0,00	0,00
Desenvolvimento Regional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Energia e Recursos Minerais	2.546,00	0,00	0,00	0,00	28.804,00	0,00	0,00
Relações Exteriores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Trabalho	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reserva de Contingência	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Despesas Orçamentárias	3.576.421,06	6.791.162,48	9.872.880,84	6.719.586,81	3.258.299,19	6.592.864,12	3.682.686,53
Despesas Extraorçamentárias	256.582,45	221.281,60	493.027,19	835.014,04	313.507,66	1.187.158,10	413.514,86
TOTAL DE DESPESAS	3.833.003,51	7.012.444,08	10.365.908,03	7.554.600,85	3.571.806,85	7.780.022,22	4.096.201,39
Despesas com Pessoal							
Despesas com Pessoal	1.249.728,20	2.321.019,99	4.040.706,22	2.546.692,60	1.227.374,01	2.629.535,59	1.540.389,06
% sobre Receitas Correntes	37%	35%	42%	45%	38%	47%	44%

Fonte: TCM BA 1999

Tabela 3.6.8 – Despesas Municipais – Municípios da Baía de Todos os Santos (continuação)

	Cachoeira	Saubara	Santo Amaro	S. Fco. Conde	Madre de Deus	Salvador
Despesas Orçamentárias (Despesas por Função)						
Legislativa	323.717,97	100.147,30	800.774,46	2.995.971,33	1.951.023,65	28.431.156,39
Judiciária	0,00	0,00	0,00	0,00	266.549,02	1.447,49
Administração e Planejamento	1.282.118,40	897.369,35	5.859.864,15	11.671.835,74	4.608.926,71	219.221.165,33
Educação e Cultura	2.478.366,55	1.173.628,13	4.207.311,58	13.822.949,13	8.105.890,70	59.180.994,23
Habitação e Urbanismo	808.617,17	421.829,06	1.489.073,41	9.585.358,49	5.060.354,00	217.378.084,98
Indústria e Comércio	3.000,00	78.083,46	23.506,48	782.348,25	0,00	8.299.957,82
Saúde e Saneamento	606.358,46	471.217,39	1.198.922,32	5.230.341,44	2.772.196,21	42.948.455,21
Assistência e Previdência	104.116,10	14.201,50	389.320,85	2.071.085,77	324.452,45	114.096.885,93
Agricultura	43.791,87	978,00	13.553,31	275.201,84	0,00	0,00
Transporte	132.553,34	0,00	332.097,61	194.527,45	153.615,06	8.886.896,87
Comunicação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11.941.789,80
Defesa Nacional e Segurança Pública	51.900,26	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Desenvolvimento Regional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Energia e Recursos Minerais	0,00	0,00	0,00	0,00	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	17.346,50	0,00
Reserva de Contingência	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Despesas Orçamentárias	5.834.540,12	3.157.454,19	14.314.424,17	46.629.619,44	23.260.354,30	710.386.834,05
Despesas Extraorçamentárias	325.519,84	0,00	2.887.684,39	18.645.020,24	5.813.976,42	82.032.389,40
TOTAL DE DESPESAS	6.160.059,96	3.157.454,19	17.202.108,56	65.274.639,68	29.074.330,72	792.419.223,45
Despesas com Pessoal						
Despesas com Pessoal	1.652.490,42	797.236,27		24.742.279,27	8.150.457,70	152.050.303,97
% sobre Receitas Correntes	30%	27%	0%	65%	36%	23%

Fonte: TCM BA 1999

Tabela 3.6.9 – Despesas Municipais – Municípios da Costa dos Coqueiros

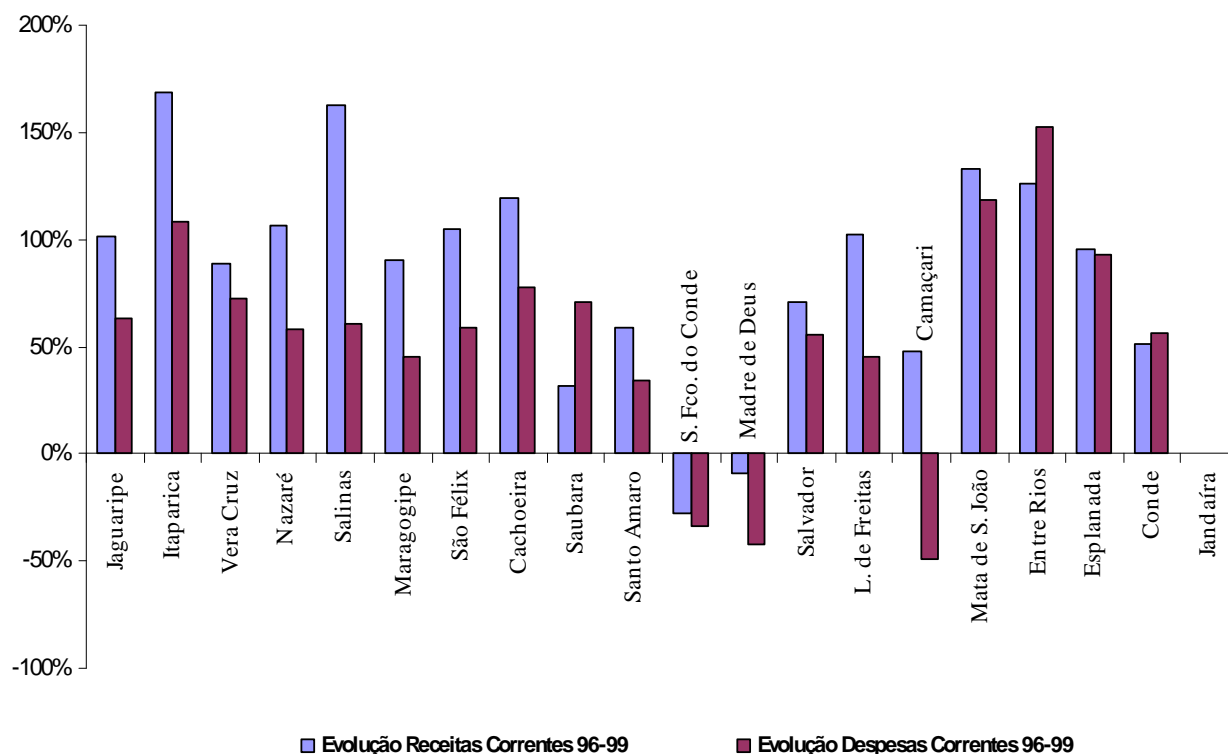
	L. de Freitas	Camaçari	Mata de S. João	Entre Rios	Esplanada	Conde	Jandaíra
Despesas Orçamentárias (Despesas por Função)							
Legislativa	2.243.407,10	6.769.102,84	700.525,48	462.797,47	415.885,76	187.683,58	N/D
Judiciária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	N/D
Administração e Planejamento	15.382.459,41	53.478.954,48	2.522.466,70	2.682.810,71	1.375.538,22	1.160.740,81	N/D
Educação e Cultura	13.491.691,71	45.185.587,09	4.009.265,42	3.517.253,60	3.584.950,55	1.736.218,06	N/D
Habituação e Urbanismo	14.702.756,20	7.652.553,38	1.962.646,80	1.332.429,94	2.670.629,45	362.731,57	N/D
Indústria e Comércio	32.819,47	973.602,98	77.259,20	13.031,13	23.496,00	26.125,83	N/D
Saúde e Saneamento	3.575.134,86	16.874.311,40	1.616.438,77	2.109.343,41	439.483,13	793.406,52	N/D
Assistência e Previdência	1.056.920,04	1.284.566,06	347.677,76	521.549,31	335.211,56	130.523,57	N/D
Agricultura	0,00	197.661,13	18.608,20	212.818,58	84.102,13	77.869,70	N/D
Transporte	0,00	801.237,95	802.018,65	1.123.604,38	36.050,24	46.661,68	N/D
Comunicação	0,00	0,00	0,00	0,00	11.347,46	32.993,52	N/D
Defesa Nacional e Segurança Pública	0,00	0,00	0,00	0,00	55.751,52	13.294,00	N/D
Desenvolvimento Regional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	N/D
Energia e Recursos Minerais	0,00	0,00	0,00	162.286,16	0,00	16.942,00	N/D
Relações Exteriores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	N/D
Trabalho	0,00	128.167,45	0,00	0,00	0,00	0,00	N/D
Reserva de Contingência	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	N/D
Total de Despesas Orçamentárias	50.485.188,79	133.345.744,76	12.056.906,98	12.137.924,69	9.032.446,02	4.585.190,84	N/D
Despesas Extraorçamentárias	21.091.644,12	20.339.545,57	500.577,23	1.887.538,99	0,00	694.187,13	N/D
TOTAL DE DESPESAS	71.576.832,91	153.685.290,33	12.557.484,21	14.025.463,68	9.032.446,02	5.279.377,97	N/D
Despesas com Pessoal							
Despesas com Pessoal	14.056.591,02	40.303.600,89	2.069.593,81	5.000.438,89	2.836.113,09	2.062.156,04	N/D
% sobre Receitas Correntes	34%	28%	19%	43%	33%	55%	N/D

Fonte: TCM BA 1999

Nesta análise, não foi possível considerar o município de Jandaíra, que não tinha dados disponíveis para o ano de 1999.

Além dessas tabelas gerais de receitas e despesas, adicionou-se à análise um gráfico contendo suas taxas de crescimento no período final dos anos 90.

Gráfico 3.6.1 – Evolução das Receitas e Despesas Correntes nos Municípios do Pólo Salvador e Entorno 96-99



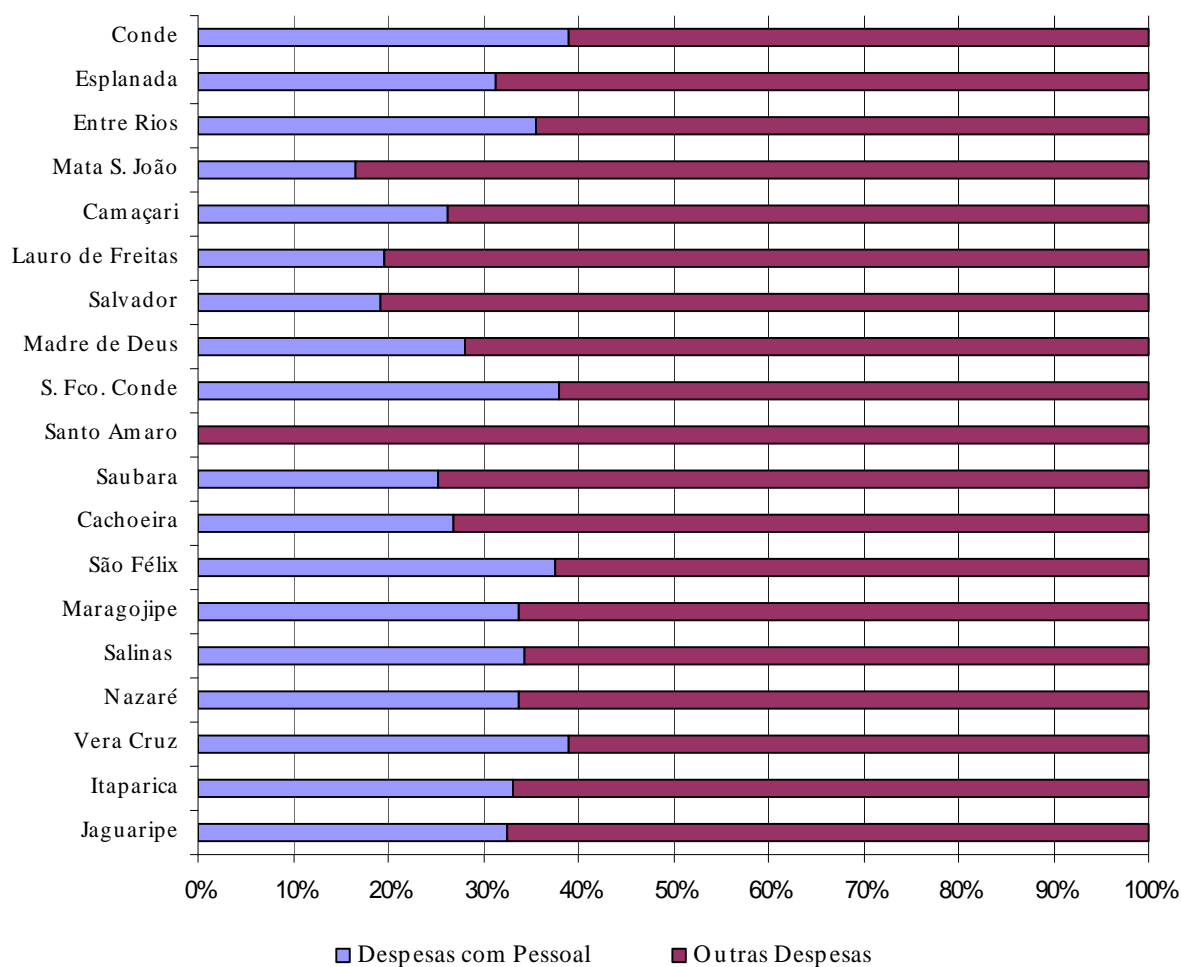
Fonte: TCM BA 1999

De modo geral, os municípios do Pólo Salvador e Entorno tiveram aumentos significativos de receita nesses anos. Com exceção dos municípios de São Francisco do Conde e Madre de Deus (3º e 4º maiores receitas municipais, respectivamente, devido principalmente às atividades petrolíferas), que obtiveram uma taxa negativa de evolução das receitas, todos os outros tiveram evolução positiva de receita.

Da mesma maneira, pode-se concluir que, à exceção de Entre Rios, os municípios apresentaram crescimento de receita maior do que o crescimento nas despesas, mostrando uma melhoria na qualidade da administração dos recursos por parte das prefeituras.

Destaque seja dado ao município de Camaçari, que mesmo tendo tido um acréscimo de quase 50% em suas receitas, teve um decréscimo nas despesas.

Gráfico 3.6.2 – Participação das Despesas com Pessoal nas Despesa Total (%) nos Municípios do Pólo Salvador e Entorno



Fonte: TCM BA 1999

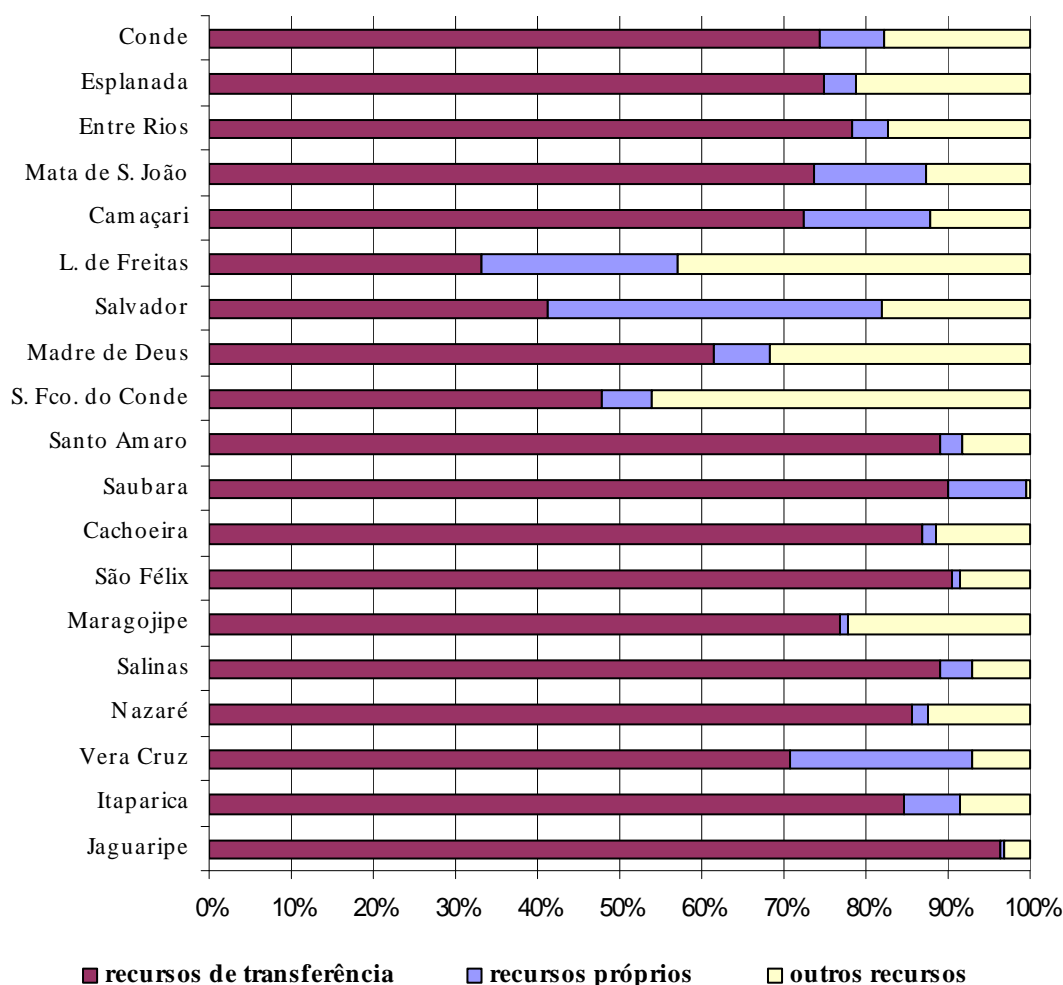
O Gráfico 3.6.2 apresenta o quanto da despesa de cada município é destinado a despesas com pessoal, trata-se de um indicador semelhante ao anteriormente apresentado, que compara a despesa de pessoal com a receita total. Nota-se que os municípios de Santo Amaro e Jandaíra não tinham dados disponíveis para o ano de 1999.

Pela participação da despesa de pessoal na despesa total, nenhum dos municípios ultrapassa o patamar de 40% e a sua média de gastos com pessoal dos municípios foi de 31,2%, indicando que não se constata o problema de excesso de gastos com o funcionalismo público.

Por outro lado, verificando-se o mesmo indicador sobre a receita, São Francisco do Conde apresenta um percentual de 65%, indicando uma situação problemática neste aspecto e Conde, com 55%, também tem um gasto elevado de pessoal vis a vis sua capacidade de obtenção de recursos orçamentários.

Essa diferença entre os dois indicadores de pessoal ocorreu em 1999 devido ao fato que esses municípios incorreram em déficit orçamentário neste ano, ou seja, a sua receita foi inferior à sua despesa.

Gráfico 3.6.3 – Participação das Fontes de Receita na Receita Total (%) nos Municípios do Pólo Salvador e Entorno



Fonte: TCM BA 1999

A avaliação da **composição das receitas** aponta nitidamente para uma situação de forte dependência de recursos advindos de transferências por parte de vários municípios. Outra maneira de evidenciar o mesmo fenômeno é constatar a baixa participação das receitas próprias na formação da receita orçamentária total do município.

Constatou-se que as receitas provindas de transferências correntes do Governo Estadual (basicamente a quota parte municipal do ICMS) e da União (basicamente o Fundo de Participação dos municípios – FPM) representaram, em média, mais de 75-80% das receitas totais dos municípios em 1999. Há, no entanto, um quadro bem heterogêneo neste campo.

Iniciando-se com aqueles que estão nas piores condições de arrecadar localmente, ou têm grande dependência das transferências, em ordem decrescente tem-se: Jaguaripe (0,49%), São Félix (0,91%), municípios que praticamente não tem capacidade de arrecadar localmente.

Na seqüência, tem-se ainda em péssima ou má condição: Maragojipe (1,14%), Cachoeira (1,76%), Nazaré (1,89%), Santo Amaro (2,78%), Salinas (3,98%), Esplanada (4,02%) e Entre Rios (4,20%).

No outro extremo, em primeiro lugar, está Salvador, dada sua grande base econômica local. A seguir, tem-se os municípios de Lauro de Freitas e Vera Cruz com participações das receitas próprias no total acima de 20%.

Portanto, apesar da administração dos recursos de modo geral ter melhorado no que se refere aos crescimentos das receitas e das despesas, visto anteriormente, o Pólo Salvador e Entorno contém municípios que ainda necessitam de grande aperfeiçoamento em sua capacidade arrecadatória local.

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 também tem grande importância a sua capacidade de cobrança, o que se associa ao seu desenvolvimento institucional e administrativo.

Neste sentido, conforme analisado na parte econômica, o Pólo Salvador e Entorno contém alguns municípios com uma forte base econômica, o caso de Camaçari – com seu pólo petroquímico e a recente implantação da Ford; Salvador – a capital baiana, com elevada concentração do PIB do Estado; Madre de Deus e São Francisco do Conde – com receita relacionada à presença da Petrobrás; e Lauro de Freitas com forte setor de serviços.

Corroborando as conclusões durante as visitas de campo, o problema da alta participação das transferências correntes na composição da receita de vários municípios provém da sua pequena base econômica local associada a uma incapacidade de arrecadar localmente.

O exemplo de Jaguaripe é marcante. Segundo o observado em campo, sua economia se encontra estagnada, entre outros fatores devido à ausência de opções econômicas e sua prefeitura, em termos organizacionais e administrativos, também é pouco estruturada.

Após a formulação e execução dos projetos de modernização administrativa e fiscal dos municípios, é esperado que o nível de arrecadação própria municipal aumente. Apresenta-se a seguir quais são as magnitudes e os tempos esperados:

- 10% da receita total para os municípios criados a partir de 1998 com até 50.000 habitantes, 12 meses após o início do projeto (Madre de Deus e Saubara);
- 15% para os demais municípios com até 50.000 habitantes, 12 meses após início do projeto (Jaguaripe, Itaparica, Vera Cruz, Nazaré, Salinas da Margarida, Maragojipe, São Félix, Cachoeira, Santo Amaro, São Francisco do Conde, Mata de São João, Entre Rios, Esplanada, Conde e Jandaíra);

- 20% para os municípios de mais de 50.000 e menos de 200.000 habitantes, 24 meses após o início do projeto (Lauro de Freitas e Camaçari);
- 35% para os municípios com mais de 200.000 habitantes, 36 meses após o início do projeto (Salvador).

Capacidade de Gestão das Atividades Turísticas

Aqui foram analisadas as estruturas administrativas diretamente relacionadas ao Turismo e ao Meio Ambiente, 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.

Num segundo momento, é estudada 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 são listados, avaliando qual é a intenção da atual administração para com o turismo.

As fontes são os Diagnósticos Institucionais (DI's) dos municípios, preenchidos pelas próprias prefeituras e o contato direto com representantes municipais. As informações sobre quatro municípios (Esplanada, Entre Rios, Nazaré e Salvador) não puderam ser analisadas, pois não houve qualquer retorno por parte dos órgãos municipais. Apesar de contar com quatro municípios a menos, a amostra continua a ser válida e importante para a análise.

Estruturas Administrativas Específicas do Setor Turístico

Em relação às estruturas administrativas específicas do setor turístico, nota-se uma forte presença de Secretaria tanto de Turismo (75% dos municípios analisados), como de Meio Ambiente (68% dos municípios analisados), nos municípios do Pólo Salvador e Entorno, prevalecendo a condição de Secretaria agregada na maioria deles.

Tabela 3.6.10 – Estruturas Administrativas Específicas do Setor Turístico nos Municípios do Pólo Salvador e Entorno

	Secretaria de Meio					Plano de Ação Setorial*
	Secretaria de Turismo		Ambiente		Administração de Fundos Específicos*	
	Autônoma	Agregada	Autônoma	Agregada		
Baía de Todos os Santos						
Jaguaripe	N/D		N/D			
Itaparica	X			X		
Vera Cruz		X		X		X
Salinas da Margarida	X			X	X	X
Maragogijipe		X		X		X
São Félix		X				
Cachoeira				X	X	X
Saubara		X				
Santo Amaro	X					
São Francisco do Conde	X		X			
Madre de Deus	X		X			
Costa dos Coqueiros						
Lauro de Freitas		X		X	X	X
Camaçari				X		X
Mata de São João		X				
Conde	X			X		X
Jandaíra		X	X			

(*) Para o setor de turismo

Fonte: Diagnósticos Institucionais, 2001

A incidência de Planos de Ação Setoriais (43,7% dos municípios analisados) para o Turismo é muito baixa. Somando esta informação à grande ausência de Planos Diretores (Tabela 3.6.1 – Instrumentos de Gestão Implementados nos Municípios do Pólo Salvador e Entorno), percebe-se que poucas prefeituras utilizam instrumentos de planejamento para empreender suas ações.

Logo, decisões são tomadas de maneira pouco planejada, sem levar em conta muitos fatores que estariam claros nesses instrumentos de planejamento. Exemplos destes fatores são a capacidade ambiental de carga, impactos sócio-ambientais de construções e empreendimentos etc.

De forma geral, as secretarias possuem um reduzido número de funcionários e poucos equipamentos para suas atividades. Em Cachoeira, por exemplo, a Secretaria de Educação, Cultura, Turismo e Desporto conta com cinco funcionários, nenhum com nível de formação superior. Essa equipe não possui computador e conta com apenas um telefone e um veículo para conduzir seus projetos. Em Conde, a Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte possui nove funcionários, mas apenas um computador e um telefone. No quadro geral do Pólo Salvador e Entorno, entretanto, possui uma estrutura satisfatória. As maiores necessidades das secretarias são, portanto, equipamentos (especialmente microcomputadores e veículos) e ações de capacitação de seus funcionários.

Participação da Comunidade no Processo Decisório

Tabela 3.6.11 – Participação da Comunidade nos Municípios do Pólo Salvador e Entorno

		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					
Baía de Todos os Santos	Jaguaripe	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Itaparica	-	-	-	-	-	X	-	-	X
	Vera Cruz	-	-	-	-	X	-	-	X	-
	Salinas da Margarida	-	-	X	1996	X	X	X	X	-
	Maragogipe	-	-	-	-	X	N/D	X	-	-
	São Félix	-	-	-	-	X	X	-	-	-
	Cachoeira	-	-	-	-	X	X	X	-	-
	Saubara	-	-	-	-	X	X	-	X	X
	Santo Amaro	-	-	-	-	X	X	-	X	X
	São Francisco do Conde	-	-	-	-	-	-	N/D	X	-
Costa dos Coqueiros	Madre de Deus	-	-	-	-	X	X	-	X	-
	Lauro de Freitas	X	1999	X	1998	X	X	X	X	X
	Camaçari	-	-	X	1997	X	X	X	X	X
	Mata de São João	X	3/11/1997	-	-	-	-	-	-	-
	Conde	-	-	X	2001	X	X	X	X	X
Jandaira	-	-	-	-	X	X	-	X	X	

Fonte: Diagnósticos Institucionais, 2001

Apesar da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, que tem como uma de suas exigências a transparência na gestão pública, apenas dois municípios contam com legislação que obriga um processo participativo para a tomada de decisões, o que pode ser indício de uma pequena participação da comunidade no processo de definição do orçamento municipal. No entanto, 62,5% dos municípios alegam ter suas comunidades envolvidas nas decisões setoriais de turismo e 43,7% nas decisões de meio ambiente.

Merecem destaque os itens sobre a divulgação à comunidade dos investimentos e resultados alcançados. Estes itens obtiveram resultados positivos em 75% (no caso da divulgação sobre as prioridades de investimento) e 68,7% (sobre a divulgação dos resultados alcançados) dos municípios. Alguns dos meios de divulgação citados pelos municípios foram: Audiência Pública; Imprensa Oficial; Internet; Rádio; Jornais; Carro de Som; Discursos em palanque e Fixação de cartazes no mural do Paço e Câmara Municipal.

Em relação aos processos participativos, quatro municípios dos dezesseis de que se teve informação já têm algum tipo de processo formatado e implementado para o planejamento participativo.

As metodologias aplicadas para a participação popular, segundo o especificado no Diagnósticos Institucionais, são: incentivo à criação e manutenção de associações comunitárias; criação e atividade nos diversos Conselhos Municipais; pesquisas feitas por empresas idôneas para levantamento dos principais problemas e demandas das comunidades; e reuniões juntando a comunidade e secretariado municipal para definição de prioridades e ações.

Nota-se que as metodologias geralmente aplicadas pelos municípios para inserção da comunidade no processo decisório não são as mais eficientes. Há indicações de que o processo considerado como participação popular nas decisões de fato não o é. Para

efetivamente envolver a comunidade no processo decisório são necessárias ações que vão desde a sensibilização e conscientização da comunidade até a própria legislação, que legitime as deliberações populares.

Fiscalização

Tabela 3.6.12 – Estrutura de Fiscalização nos Municípios do Pólo Salvador e Entorno

	Programas de fiscalização	Critérios e procedimentos padronizados para fiscalização	Acompanhamento sistemático das ações de fiscalização	Fiscalização específica para os setores de Meio Ambiente
Baía de Todos os Santos	Jaguaripe			
	Itaparica			X
	Vera Cruz	X	X	X
	Salinas da Margarida	X	X	X
	Maragojipe			X
	São Félix	X	X	X
	Cachoeira	X	X	X
	Saubara			
	Santo Amaro	X	X	X
	São Francisco do Conde			
Costa dos Coqueiros	Madre de Deus	X	X	X
	Lauro de Freitas	X	X	X
	Camaçari	X	X	X
	Mata de São João	X	X	X
	Conde	X	X	X
	Jandaíra			X

(*) Em elaboração

Fonte: Diagnósticos Institucionais, 2001

Dos municípios analisados, seis afirmam não ter processos instaurados de fiscalização ambiental. Todos os outros informaram ter fiscalização com processos de acompanhamentos e critérios padronizados. Tal informação não foi confirmada com a visita de campo. Por exemplo, segundo a gerente da APA Litoral Norte, o CRA não conta com estrutura suficiente para as demandas de fiscalização. Tal função deveria ser realizada em acordo com as prefeituras, que deveriam disponibilizar, entre outros quesitos, fiscais para o trabalho conjunto. O acordo, no entanto, não funciona, já que são raras as prefeituras que cedem funcionários para a função de fiscalização.

Portanto, muitos dos municípios, apesar de estarem muito bem estruturados legalmente para a defesa sócio-ambiental, não contam com fiscalização alguma. O resultado é, entre outros, um ambiente constantemente degradado por construções e atividades ilegais.

Programas e Projetos para o Desenvolvimento do Turismo

Tabela 3.6.13 – Programas e Projetos para o Desenvolvimento do Turismo nos Municípios do Pólo Salvador e Entorno

	Programa de educação para atendimento ao turista	Programa de orientação de preservação ambiental ao turista	Programa de Educação Ambiental	Posto de Informações Turísticas
Baía de Todos os Santos	Jaguaripe			
	Itaparica	X	X	X
	Vera Cruz	**	*	**
	Salinas da Margarida	X	X	X
	Maragogipe			
	São Félix			
	Cachoeira			X
	Saubara	X	X	N/D
	Santo Amaro			X
	São Francisco do Conde			
Costa dos Coqueiros	Madre de Deus	X		X
	Lauro de Freitas		X	X
	Camaçari	X		X
	Mata de São João	X		X
	Conde		X	
Jandaíra				

(*) Em fase de elaboração

(**) A ser implantado

Fonte: Diagnósticos Institucionais, 2001

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, esse 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.

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

As estruturas locais de gestão se encontram enfraquecidas na maioria dos municípios do Pólo Salvador e Entorno.

Em primeiro lugar, deve-se ressaltar a ausência de instrumentos de gestão e planejamento nos municípios. Instrumentos como o Plano Diretor, Plano Setorial de Turismo e Meio Ambiente e Conselhos Municipais são essenciais para uma gestão eficiente do município.

Na primeira parte do capítulo (Capacidade de Planejamento e Implementação de Políticas), detectou-se com destaque a falta de Plano Diretor e de Conselhos Municipais de Turismo e Meio Ambiente.

De acordo com o exposto, percebe-se que a capacidade de planejamento e implementação de políticas dos municípios do Pólo Salvador e Entorno está comprometida. Constatou-se que: (a) nenhum município conta com todos os instrumentos diretamente relacionados ao turismo; (b) a maioria dos municípios conta com menos da metade dos instrumentos analisados; e (c) os instrumentos mais ausentes são o Plano Diretor e os Conselhos Municipais, comprometendo a sustentabilidade no desenvolvimento turístico e a participação da comunidade.

É interessante notar que o núcleo deste problema – os instrumentos de gestão ausentes – é conflitante com os objetivos do PRODETUR NE II, a saber: a sustentabilidade (afetada pela falta de Planos Diretores) e o maior envolvimento da comunidade no processo decisório (afetada pela ausência de Conselhos Municipais em muitos municípios).

Isto significa que, para os parâmetros que se pretende instaurar com o PRODETUR NE II, os municípios se encontram em situação pouco vantajosa.

Também merece destaque a carência de programas de treinamento do pessoal empregado na prefeitura. Com efeito, essa carência perpetua a situação atual de pouco preparo e pouca capacitação para o pessoal envolvido no processo decisório local.

A gestão financeira dos municípios mostra que, do ponto de vista institucional, os recursos estão sendo mais bem administrados – com redução de gastos e aumento de receitas, apesar de se constatar uma grande dependência dos municípios em relação às transferências constitucionais.

Em relação à administração da atividade turística, ficou claro que faltam instrumentos que garantam a sustentabilidade da atividade, principalmente no que diz respeito às condições sócio-ambientais dos municípios.

É importante ressaltar que a administração da atividade turística não necessariamente se confunde com a administração do município e, freqüentemente, podem surgir conflitos de interesse entre uma e outra.

Para os municípios nos quais a atividade turística tenha relevância econômica é altamente aconselhável a criação do Conselho Municipal do Turismo (COMTUR), que é um dos sete instrumentos de gestão apresentados na Tabela 3.6.1 – Instrumentos de Gestão Implementados nos Municípios do Pólo Salvador e Entorno. Seria extremamente conveniente que esse COMTUR pudesse estar assessorado por uma instituição independente, que acompanhasse sistematicamente a evolução do turismo local, e que

pudesse proporcionar ao Conselho todos os subsídios técnicos de que ele necessita para bem conduzir o desenvolvimento do turismo.

Seria mesmo conveniente que essa própria instituição pudesse estar assessorando outros municípios do mesmo Pólo, para assim manter a consistência da gestão regional do turismo.

Portanto, conclui-se que as administrações municipais no Pólo Salvador e Entorno apresentam hoje muitas deficiências. O fortalecimento institucional das prefeituras poderia ser direcionado à adoção de novos processos decisórios. Tais processos exigiriam uma maior capacitação do pessoal empregado e uma modernização nos parâmetros geralmente utilizados. A participação popular seria um resultado desta modernização, garantindo assim uma gestão eficiente.

Além disso, é importante a reformulação dos processos de fiscalização, para que se possa garantir a aplicação correta e eficiente das leis. A fiscalização poderia ser feita em conjunto com a própria comunidade que, estando conscientizada sobre o valor do seu espaço (do local onde vivem) para o turismo, não permitiria que houvesse construções ou empreendimentos que pudessem degradar esse espaço.