

## 3.6 Capacidade Institucional dos Municípios

### Introdução

O fato do município, na Federação Brasileira, 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 ao desenvolvimento sustentável do turismo, tem revelado a importância da integração de ações no âmbito do governo Federal, Estadual e Municipal. Tem ainda, 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 sejam maximizados e os impactos sociais e culturais sejam monitorados de modo a garantir a sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

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

Ainda nesta etapa foram analisadas, por meio 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 nos municípios.

A seguir são apresentadas as avaliações das condições dos municípios no que tange aos instrumentos de gestão e participação nos programas federais de modernização administrativa.

Em um segundo momento, foram descritas e analisadas as receitas e despesas municipais, com o objetivo de analisar a eficiência da gestão dos recursos públicos, bem como a disponibilidade de recursos para a implementação de ações não financiáveis no âmbito do Programa.

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

A seguir são apresentadas as avaliações das condições dos municípios no que tange aos instrumentos de gestão e participação nos programas federais de modernização administrativa.

### 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 da Costa das Baleias

Costa das Baleias	Base Normativa Legal		Sistema de Planejamento	Sistema Tributável		Instrumentos de gestão, controle e fiscalização			
	Lei Orgânica	Lei de Uso do Solo e Meio Ambiente		Plano Diretor Municipal	Planta de Valores Imobiliários e Ano		Conselhos Municipais		Código de Obras
			Turismo				Meio Ambiente		
Prado	X			X	1994	X	X	X	X
Alcobaça	X			X	1997	X	X	X	X
Caravelas	X	X		X	1998	X	X	X	X
Nova Viçosa	X	*		X	1997			X	X
Mucuri	X	X	X**	X	1998		X	X	X

\* Processo em andamento

\*\* Em licitação

Fonte: IBGE 1999 – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

### Base Normativa 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 a Lei Orgânica e com as leis de uso do solo, incluindo o seu zoneamento, a fiscalização das construções e todo o sistema de licenciamento das edificações.

A Lei Orgânica Municipal (conjunto de leis básicas de cada município) é instrumento legal presente em todos os municípios da zona turística da Costa das Baleias.

Conforme a tabela acima apresentada, apenas os municípios de Caravelas e Mucuri elaboraram leis de uso do solo e meio ambiente. Encontra-se em fase de elaboração esses instrumentos para o município de Nova Viçosa. Os municípios de Alcobaça e Prado ainda não iniciaram o processo de elaboração da lei de ordenamento do uso do solo.

É válido observar que o município de Caravelas apresenta legislação específica para áreas de interesse social em sua lei de zoneamento, e uma área de 2.000 hectares considerada de Utilidade Pública. A aprovação dessa Área de Utilidade Pública, data de 15 de abril de 1989,

Lei N.º 8, sua área é controlada pelo Distrito da Barra de Caravelas, e objetiva controlar a expansão urbana e as atividades turísticas.

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 e ocupações imobiliárias desordenadas, apresentando assim melhores condições de receberem empreendimentos turísticos.

### Sistema de Planejamento

A Tabela 3.6.2 mostra em detalhe a situação dos municípios em relação ao Plano Diretor Municipal.

Tabela 3.6.2 - Situação dos Municípios da Costa das Baleias em relação ao Plano Diretor Municipal

Município	Situação	Recursos Previstos	
		CAR	PRODETUR II
Prado	Sem PDM		X
Alcobaça	PDM em licitação	X	
Caravelas	Sem PDM		X
Nova Viçosa	PDU em execução - Precisa complementação para PDM		X
Mucuri	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

Na análise de sistemas de planejamento, o instrumento eleito foi o Plano Diretor Municipal presente na Constituição, artigos 182 e 183, que tratam da política de desenvolvimento urbano. Estabelece-se a obrigatoriedade de elaboração e adoção do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

A existência de Plano Diretor é 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 à 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 conservação dos recursos naturais e da proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagístico.

Considerando a importância da existência de Planos Diretores Municipais - PDM nos municípios como instrumento estratégico para o seu desenvolvimento ordenado, a Costa

das Baleias apresenta grande vulnerabilidade, pois apenas o município de Alcobaça conta com esse importante instrumento de planejamento. Os municípios de Nova Viçosa e Mucuri possuem somente o Plano Diretor Urbano, que determina apenas sobre o território urbano da cidade, devendo, portanto providenciar a elaboração do PDM.

A falta de Plano Diretor constitui um problema grave, já que ele é um dos principais instrumentos de planejamento que, junto a outros instrumentos de gestão, ajuda a garantir a sustentabilidade de uma localidade, desde que corretamente implementado e fiscalizado. Sem o Plano Diretor, o possível aumento do fluxo turístico não poderá ser fiscalizado e controlado eficientemente de modo a garantir a manutenção das características e recursos do local.

É importante ressaltar que a existência do Plano Diretor Municipal, aquele que alcança toda a extensão do território municipal como prevê o estatuto das cidades é um condicionante prévio para a participação dos municípios no PRODETUR NE II, no que se refere a projetos e obras de infra-estrutura. Sendo assim, o PDM de cada município da Costa das Baleias deverá ser providenciado para ter acesso ao PRODETUR NE II.

### **Sistema Tributável**

Todos os municípios da Costa das Baleias 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.

### **Sistema de gestão, 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 zona turística da Costa das Baleias conta com esse instrumento em três municípios: Prado, Alcobaça e Caravelas.

Já os Conselhos Municipais de Meio Ambiente têm 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.

Nesse quesito, a Costa das Baleias está mais aparelhada. Somente o município de Nova Viçosa não apresenta esse instrumento. Dessa forma, a Costa das Baleias pode ficar mais fortalecida nas questões de planejamento, controle e conservação de seus atrativos naturais.

Os ditames de normas, controle e fiscalização que são pré-estabelecidos nos códigos de obra e de posturas estão presentes na totalidade dos municípios da Costa das Baleias. É importante ressaltar que a existência de código de obras é condicionante para a participação do município no PRODETUR NE II.

A próxima tabela lista os municípios conforme o número de instrumentos de gestão implementados.

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

Municípios	Número de Incidências			
	4	5	6	7
	Nova Viçosa		Prado Alcobaça	Caravelas Mucuri

Fonte: IBGE 1999 e Diagnósticos Institucionais 2001

A maioria dos municípios da Costa das Baleias conta com seis ou sete instrumentos implementados do total de oito instrumentos eleitos para essa análise. Nova Viçosa conta com apenas quatro instrumentos, o que, em comparação com alguns outros municípios também inseridos em pólos de turismo do Estado da Bahia, ainda é um número razoável.

## Programas Federais de Modernização da Administração Municipal

Os municípios da zona turística da Costa das Baleias já apresentam instrumentos que sinalizam um certo grau de capacidade de planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento, porém existem outras questões que devem ser consideradas. Dentre elas, as que visam à modernização da administração tributária, como o Programa de Modernização da Administração Tributária – PMAT, e o programa 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 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 à criança e jovens, saúde, educação e de geração de oportunidades de trabalho e renda. O programa é financiado pelo BNDES.

Itens financiáveis pelo programa:

- 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.<sup>1</sup>

### 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 serão destinados, basicamente, a aplicações nas seguintes categorias 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;

---

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

- Infra-estrutura – construção, reforma e adequação de ambientes físicos; e ajuste do quadro – implantação de Programas de Ajuste do Quadro (PAQ).<sup>2</sup>

Tabela 3.6.4 - Municípios da Costa das Baleias cadastrados no PNAF-M

<b>Município</b>	<b>População (IBGE 1999)</b>	<b>Tipo de Projeto</b>
Prado	25.069	Simplificado
Alcobaça	16.587	Simplificado
Caravelas	16.534	Simplificado
Nova Viçosa	28.398	Simplificado
Mucuri	26.177	Simplificado

Fonte: Ministério da Fazenda 2002

A participação dos municípios da Costa das Baleias nos programas federais é condicionante para a participação no PRODETUR NE II. Da mesma maneira, é necessária a implementação dos seguintes instrumentos de gestão:

- *Plano Diretor Municipal* – Conforme visto acima, o Plano Diretor Municipal é a ferramenta de menor incidência nos municípios, apenas um afirmou possuir um Plano Diretor Municipal<sup>3</sup>.
- *Código de Obras* – Já o Código de Obras aparece com mais frequência entre os municípios da amostra, todos os cinco contam com esta ferramenta de gestão.

### Treinamento de Servidores e Gestores Públicos

No âmbito de treinamento dos servidores e gestores públicos, existem ações em desenvolvimento que caracterizam a preocupação do poder municipal em legislar, regulamentar e planejar os Recursos Humanos de sua gestão. Importantes conquistas já foram efetivadas nos municípios da Costa das Baleias, como pode-se observar na tabela abaixo.

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

<sup>3</sup> O Plano Diretor Municipal de Alcobaça se encontra em processo de licitação.

Tabela 3.6.5 - Treinamento dos Servidores e Gestores Municipais nos Municípios da Costa das Baleias

Costa das Baleias	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
	Prado	X	X	X			
Alcobaça	X	X	X	X			X
Caravelas	X	X	X	N/D	N/D	N/D	X
Nova Viçosa	X	X	X	X			X
Mucuri	X	X	X	X	X		X

Fonte: Diagnósticos Municipais 2001

Dentre as principais conquistas por parte dos servidores destaca-se a existência de Plano de Cargos e Salários e o Estatuto do Servidor, presente em todos municípios da Costa das Baleias. 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 da Costa das Baleias contam com uma importante ferramenta: o cadastro único de funcionários, que permite uma rápida e eficiente maneira de consultar e diagnosticar a atual situação de seus funcionários para diversos fins.

O município de Caravelas não informou sobre esse quesito, o que prejudica a análise global, embora ele apresente suas principais legislações, equiparando-se assim ao município de Prado.

Vale destacar que 4 dos 5 municípios da Costa das Baleias não apresentaram Gestão de Fundo Previdenciário Municipal (Caravelas não declarou a informação). Esse mecanismo quando elaborado com a participação direta dos servidores, assegura o necessário zelo e transparência no trato dos recursos do servidor.

Tabela 3.6.6 - Treinamento dos Servidores e Gestores Municipais nos Municípios da Costa das Baleias

Costa das Baleias	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
	Prado					
Alcobaça	X	X	X	X	X	X
Caravelas						
Nova Viçosa				X	X	
Mucuri	X					

Fonte: Diagnósticos Institucionais 2001

Dentre os seis instrumentos de capacitação pesquisados, apenas três (política de RH, treinamento para servidores e gestores em 2000) aparecem com maior frequência.

A política de RH está presente em dois municípios: Alcobaça e Mucuri. Nesse contexto, os outros três municípios deixam de contar com um importante instrumento e suas premissas básicas: valorização, incentivo e qualificação dos recursos humanos.

Treinamento para servidores e gestores em 2000, presente nos municípios de Alcobaça e Nova Viçosa é instrumento básico e importante para desenvolver e qualificar a mão de obra. Sua ausência nos municípios de Prado, Caravelas e Mucuri pode ser sinal de um poder público pouco estruturado e sem perspectivas de desenvolvimento e atualização de capacitação profissional.

Com o objetivo de capacitar seus funcionários para a atividade turística, o município de Nova Viçosa participou, com um funcionário da Secretaria de Meio Ambiente, em 2001, do curso oficina de Capacitação Programa de Municipalização Nacional do Turismo - PNMT da Bahiatursa e Embratur.

O município de Alcobaça se destaca por apresentar todos os instrumentos eleitos para essa análise. Nesse quesito o município de Mucuri foi o que apresentou o menor número de instrumentos implementados.

## **Capacidade de Administração / Gestão dos Municípios**

Nesta etapa, alguns aspectos econômico-financeiros das prefeituras dos municípios são analisados, tendo em conta que ter as finanças públicas equilibradas, como também 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, são apresentadas as tabelas de receitas municipais, com suas fontes, valores e percentuais de participação da receita própria e da receita de transferências na receita total.

E, na seqüência, 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 representatividade desta em relação à Receita Corrente Total, conforme a metodologia exigida na Lei Complementar nº 82/95.

O gráfico seguinte, da **evolução histórica das receitas e despesas** mostra como está o desenvolvimento econômico recente do município (1996-1999).

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<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Para maiores informações sobre aspectos metodológicos das finanças municipais, vide site do TCM BA ([www.tcm.ba.gov.br](http://www.tcm.ba.gov.br)).

Tabela 3.6.7 - Receitas Municipais – Municípios da Costa das Baleias

		COSTA DAS BALEIAS				
		Prado	Algoaça	Caravelas	Nova Viçosa	Mucuri
<b>Receitas Correntes</b>						
<b>Próprias</b>						
	Tributária	483.228,59	374.198,00	752.983,45	1.159.849,68	1.602.114,67
	Contribuições	0	0	0	0	0
	Patrimonial	954,4	320,35	243,26	14.188,99	0
	Industrial	0	0	0	0	0
	Serviços	0	0	0	0	0
	Agropecuária	0	0	0	0	0
	<b>% Total</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>	<b>0,11</b>	<b>0,12</b>	<b>0,09</b>
<b>Receitas de Transferência</b>						
	<b>% Total</b>	<b>7.353.421,22</b>	<b>6.505.584,35</b>	<b>6.031.852,16</b>	<b>7.950.076,09</b>	<b>14.855.154,35</b>
	<b>% Total</b>	<b>0,78</b>	<b>0,85</b>	<b>0,84</b>	<b>0,84</b>	<b>0,87</b>
<b>União</b>						
	FFM	3.183.050,92	2.387.288,16	2.785.169,56	2.888.692,17	2.911.573,47
	ITR	31.204,73	29.837,82	47.077,37	60.959,68	34.235,41
	IRRF	0	0	0	0	0
	Fund. Especial	12.720,18	9.540,12	11.130,16	11.130,16	156.496,39
	Royalties	0	0	136.644,40	0	0
	ICMS-L	0	49.400,73	0	0	514.389,79
	ICF-Curo	0	0	0	0	0
	DNPM	0	0	0	0	0
	DNAEE	0	0	0	0	0
	Convênios	0	199.305,84	157.012,00	474.531,07	0
	Outras	983.205,31	1.765.740,35	1.076.651,02	1.514.510,97	1.592.541,74
	<b>Total União</b>	<b>4.210.181,14</b>	<b>4.441.113,02</b>	<b>4.213.684,51</b>	<b>4.949.824,05</b>	<b>5.209.236,80</b>
<b>Estado</b>						
	ICMS	1.432.089,86	1.012.411,23	1.214.332,82	1.851.616,91	8.521.002,00
	IPVA	25.945,62	18.239,87	16.713,74	31.312,23	54.302,60
	IPI	33.990,91	24.392,61	28.916,15	44.866,49	213.194,20
	Convênios	468.776,64	0	0	0	0
	Outras	1.182.437,05	1.009.427,62	558.204,94	1.072.456,41	857.418,75
	<b>Total Estado</b>	<b>3.143.240,08</b>	<b>2.064.471,33</b>	<b>1.818.167,65</b>	<b>3.000.252,04</b>	<b>9.645.917,55</b>
<b>Outras Receitas</b>						
		40.634,89	103.850,32	125.690,64	14.558,30	148.851,44
<b>TOTAL RECEITAS CORRENTES</b>		<b>7.878.239,10</b>	<b>6.983.953,02</b>	<b>6.910.769,51</b>	<b>9.138.673,06</b>	<b>16.606.120,46</b>
<b>Receitas de Capital</b>						
Operações de Crédito		0	0	0	0	0
Alienações		0	6.800,00	0	10.800,00	0
Amortização e Empréstimo		0	0	0	0	0
Transferência de Capital		0	0	0	0	0
Outras Receitas de Capital		63.800,00	393.115,62	0	0	0
<b>TOTAL RECEITAS DE CAPITAL</b>		<b>63.800,00</b>	<b>399.915,62</b>	<b>0,00</b>	<b>10.800,00</b>	<b>0,00</b>
<b>TOTAL REC. ORÇAMENTÁRIAS</b>		<b>7.942.039,10</b>	<b>7.383.868,64</b>	<b>6.910.769,51</b>	<b>9.149.473,06</b>	<b>16.606.120,46</b>
<b>REC. EXTRA ORÇAMENTÁRIAS</b>		<b>1.426.725,67</b>	<b>278.355,31</b>	<b>232.153,02</b>	<b>275.870,81</b>	<b>535.130,55</b>
<b>TOTAL GERAL DAS RECEITAS</b>		<b>9.368.764,77</b>	<b>7.662.223,95</b>	<b>7.142.922,53</b>	<b>9.425.343,87</b>	<b>17.141.251,01</b>

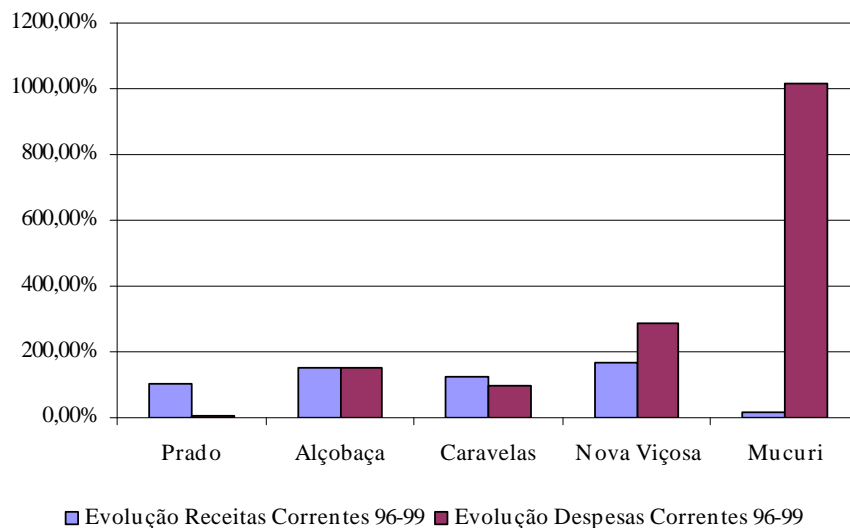
Fonte: TCM BA 1999

Tabela 3.6.8 - Despesas Municipais – Municípios da Costa das Baleias

	COSTA DAS BALEIAS				
	Prado	Alçobaça	Caravelas	Nova Viçosa	Mucuri
<b>Despesas Orçamentárias (Despesas por Função)</b>					
Legislativa	426.009,81	260.825,68	353.367,86	466.048,65	1.113.706,03
Judiciária	0	0	0	0	83.636,34
Administração e Planejamento	1.291.980,65	791.239,65	1.554.601,45	1.267.860,56	3.580.426,55
Educação e Cultura	3.759.354,17	3.698.389,02	3.023.330,82	4.166.929,09	7.206.249,81
Habituação e Urbanismo	295.819,97	852.690,82	563.819,19	648.558,17	1.683.852,06
Indústria e Comércio	330.847,22	63.602,37	44.048,59	304.048,11	156.272,58
Saúde e Saneamento	835.333,14	822.617,15	628.530,27	1.126.129,66	2.417.762,36
Assistência e Previdência	587.284,62	421.874,32	461.040,67	268.322,01	605.979,46
Agricultura	100.495,33	106.952,28	4.750,00	18.613,85	74.816,12
Transporte	1.042.961,85	244.349,26	316.473,02	821.360,98	723.401,89
Comunicação	0	37.115,39	0	0	221.596,48
Defesa Nacional e Segurança Pública	0	66.346,83	0	0	0
Desenvolvimento Regional	0	0	0	0	0
Energia e Recursos Minerais	0	0	0	0	0
Relações Exteriores	0	0	0	0	0
Trabalho	0	0	0	0	0
<b>Reserva de Contingência</b>	0	0	0	0	0
<b>Total de Despesas Orçamentárias</b>	<b>8.670.086,76</b>	<b>7.366.002,77</b>	<b>6.949.961,87</b>	<b>9.087.871,08</b>	<b>17.867.699,68</b>
<b>Despesas Extraorçamentárias</b>	<b>1.270.873,05</b>	<b>839.402,80</b>	<b>956.361,98</b>	<b>1.008.525,85</b>	<b>1.844.203,22</b>
<b>TOTAL DE DESPESAS</b>	<b>9.940.959,81</b>	<b>8.205.405,57</b>	<b>7.906.323,85</b>	<b>10.096.396,93</b>	<b>19.711.902,90</b>
Despesas com Pessoal					
Despesas com Pessoal	3.844.834,31	3.030.109,77	2.490.277,21	3.400.122,98	6.191.962,46
<b>% sobre Receitas Correntes</b>	<b>48,80%</b>	<b>43,39%</b>	<b>36,03%</b>	<b>37,21%</b>	<b>37,29%</b>

Fonte: TCM BA 1999

Gráfico 3.6.1 – Evolução das Receitas e Despesas Correntes nos Municípios da Costa das Baleias 96-99



Fonte: TCM BA 1999

De um modo geral, os municípios da Costa das Baleias vêm experimentando grandes aumentos de receita nos últimos anos. Com exceção do município de Mucuri (dependente,

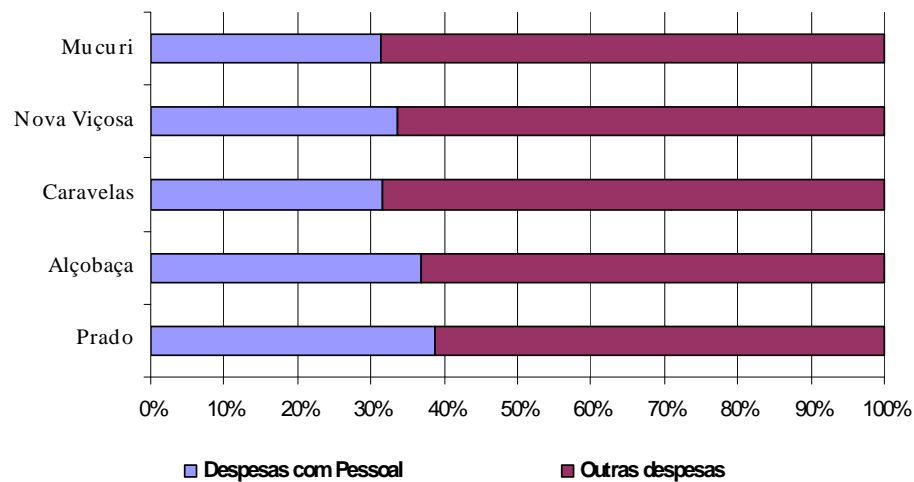
em grande parte, das receitas de repasse de ICMS da Bahia Sul Celulose), que obteve uma taxa baixa de evolução das receitas, todos os outros tiveram evoluções positivas nesse período.

Da mesma maneira, pode-se concluir que, à exceção de Nova Viçosa e Mucuri, os municípios apresentaram crescimento de receita condizente com o crescimento nas despesas, mostrando uma melhoria na qualidade da administração dos recursos por parte das prefeituras.

Em relação a esse aspecto relativo ao equilíbrio entre receitas e despesas, a presença de déficits de pequena monta no fechamento do balanço anual pode ser considerado 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 poderá retornar.

Em relação aos municípios da Costa das Baleias, verifica-se que os dois municípios maiores da zona turística, Mucuri e Nova Viçosa, como observado na Tabela 3.6.7 e pela Tabela 3.6.8, possuem déficits de maiores magnitudes absoluta e relativa, o que pode indicar certas dificuldades.

Gráfico 3.6.2 – Participação das Despesas com Pessoal nas Despesa Total (%) nos Municípios da Costa das Baleias



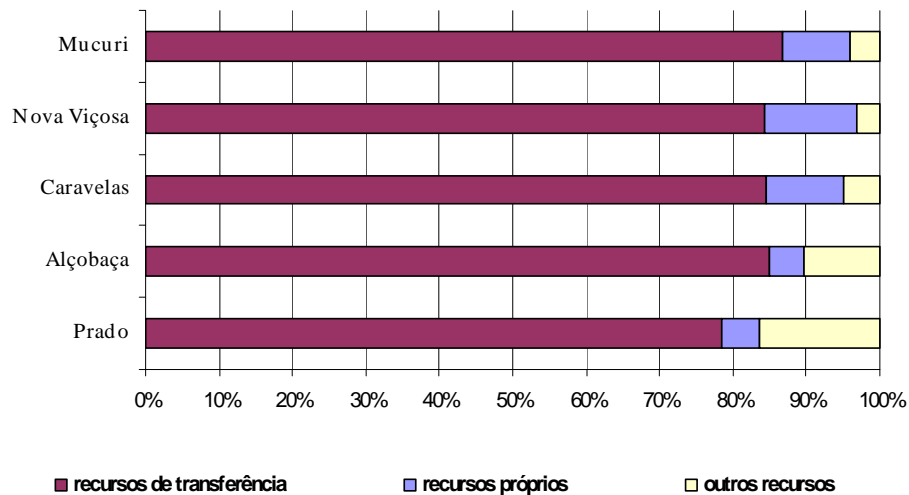
Fonte: TCM BA 1999

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.

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, conforme observado na Tabela 3.6.8, comparando-se as despesas de pessoal (gasto corrente e inadiável), com as receitas correntes, apenas o município de Prado teve um percentual próximo aos 50%, os demais se encontram em situação confortável.

Gráfico 3.6.3 – Participação das Fontes de Receita na Receita Total (%) nos Municípios do Costa das Baleias



Fonte: TCM BA 1999

A avaliação da **composição das receitas** dos municípios da Costa das Baleias aponta nitidamente para uma situação de forte dependência de recursos advindos de transferências constitucionais (FPM e ICMS - cota parte municipal).

Assim, as receitas provindas de transferências correntes do Governo Estadual e da União representaram mais de 80% das receitas totais dos municípios, com exceção de Prado, que contou, no entanto, com uma forte entrada de receitas extra-orçamentárias em 1999.

Outra maneira de evidenciar o mesmo fenômeno é por meio da constatação de que a participação das receitas próprias na formação da receita orçamentária total do município é muito baixa. Isso ocorre nos casos dos municípios de Prado e de Alçobaça. Para os três outros, verifica-se que a participação já se situa em patamares mais significativos.

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.

É interessante notar que 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.
- 15% para os demais municípios com até 50.000 habitantes, 12 meses após início do projeto (Todos os municípios da Costa das Baleias se enquadram nesta categoria de municípios).
- 20% para os municípios de mais de 50.000 e menos de 200.000 habitantes, 24 meses após o início do projeto.
- 35% para os municípios com mais de 200.000 habitantes, 36 meses após o início do projeto.

## Capacidade de Gestão da Atividade Turística

Aqui são analisadas as estruturas administrativas diretamente relacionadas ao Turismo e ao Meio Ambiente. Nesse sentido, foram consideradas a existência das Secretarias Municipais, Plano de Ação Setorial, e administração de fundos específicos. Em seguida, é avaliado 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, mostrando a intenção das atuais administrações municipais para com o turismo.

As fontes foram os Diagnósticos Institucionais (DI's) dos municípios, preenchidos pelas próprias prefeituras e contatos diretos com representantes municipais.

### Estruturas Administrativas Específicas do Setor Turístico

Todos os municípios possuem Secretaria de Turismo e/ou de Meio Ambiente. Metade dessas secretarias funciona de forma autônoma, demonstrando a reconhecida importância da atividade turística na Costa das Baleias.

Tabela 3.6.9 - Estruturas Administrativas Específicas do Setor Turístico nos Municípios da Costa das Baleias

	Secretaria de Turismo		Secretaria de Meio Ambiente		Administração de Fundos Específicos (*)	Plano de Ação Setorial(*)
	Autônoma	Agregada	Autônoma	Agregada		
	Costa das Baleias					
Prado		X	X			
Alcobaça	X		X		X	
Caravelas		X		X	X	
Nova Viçosa	X					
Mucuri				X		

(\*) Para o setor de turismo

Embora a incidência de Planos de Ação Setoriais para o Turismo seja ínfima, presente apenas no município de Alcobaça, é importante ressaltar que a necessidade desses planos vem sendo amadurecida nos municípios, e que já contam com a participação de representantes das comunidades em reuniões com foco no turismo.

Os municípios de Prado e Nova Viçosa embora ainda não contem com esse instrumento formalizado, já iniciaram o processo da participação popular para definir ações setoriais para desenvolvimento da atividade.

### Participação da Comunidade no Processo Decisório

Tabela 3.6.10 - Participação da Comunidade nos Municípios da Costa das Baleias

	Legislação que obriga a participação da comunidade na definição dos investimentos		Processos de Planejamento Participativo		Divulgação de Resultados e Prioridades 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				
Prado	Não	-	Não	-			X	X
Alcobaça	Sim	N/D	Não	-	X		X	X
Caravelas	Não	-	Não	-	X		X	X
Nova Viçosa	Não	-	Não	-	X	X	X	X
Mucuri	Sim	2001	Não	-	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 nos municípios de Alcobaça, Caravelas e Mucuri. Apesar disso, nenhum dos municípios da Costa das Baleias contam hoje com esses processos participativos instalados.

Dentre os dois municípios (Nova Viçosa e Mucuri) que declararam haver participação direta da comunidade na gestão municipal, não foi observada metodologia, nem calendário para esse procedimento. O município de Mucuri declarou que a comunidade participa, contribuindo no Plano Plurianual e no Orçamento Participativo.

A divulgação das prioridades de investimento e dos resultados alcançados é procedimento também muito utilizado pelas Prefeituras da Costa das Baleias. Alguns dos meios de divulgação citados 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.

Nesses quesitos o município de Prado foi o que apresentou maior deficiência, por não ter apresentado para seu processo de planejamento e gestão legislação que regulamenta a participação da comunidade, divulgação de resultados e prioridades.

Entretanto, a maioria das Prefeituras oferece à comunidade oportunidades para a participação no planejamento específico dos setores de turismo e meio ambiente.

## Fiscalização

Tabela 3.6.11 - Estrutura de Fiscalização nos Municípios da Costa das Baleias

		Programas de fiscalização	Critérios e procedimentos padronizados para fiscalização	Acompanhamento sistemático das ações de fiscalização	Fiscalização específica para o setor de Meio Ambiente
Costa das Baleias	Prado	X	X	X	
	Alcobaça	X		X	X
	Caravelas	X	X		X
	Nova Viçosa	X	X	X	X
	Mucuri				X

Fonte: Diagnósticos Institucionais 2001

À exceção de Mucuri, todos os municípios informaram existência de fiscalização em geral, a partir de processos de acompanhamentos e critérios padronizados, porém esses critérios podem ser considerados incipientes. A padronização adotada pelos municípios recai, quase sempre, sobre infrações tributárias das empresas que prestam serviços e autuações em decorrência da falta de pagamento de IPTU. Os municípios de Alcobaça e Nova Viçosa não citaram nenhum procedimento aplicável, neste sentido.

A fiscalização ambiental nos municípios conta com parcerias (ONG's), a exemplo de Caravelas e Prado, além do IBAMA que monitora unidades de conservação na região.

Embora, muitos dos municípios terem legislações para a defesa sócio-ambiental, não contam com fiscalização suficiente. O fato é mais evidente em Mucuri, na região da Costa Dourada, dada a dificuldade de acesso. O resultado é, entre outros, um ambiente constantemente degradado por construções, queimadas e desmatamentos.

Um instrumento de grande auxílio para controle de áreas naturais é levantamento aerofotogramétrico e/ou geoprocessamento, pois este permite atualizar e monitorar o território. Nesse quesito, apenas o município de Mucuri conta com esse instrumento, embora essas informações não estejam integradas como base para todos os órgãos municipais.

## Programas e Projetos para o Desenvolvimento do Turismo

Tabela 3.6.12 - Programas e Projetos para o Desenvolvimento do Turismo nos Municípios da Costa das Baleias

		Programa de Educação para atendimento ao turista	Programa de orientação de preservação ambiental ao turista	Programa de Educação Ambiental	Posto de Informações Turísticas
Costa das Baleias	Prado				
	Alcobaça	X	X	X	X
	Caravelas	X	X		
	Nova Viçosa	X	X	X	X
	Mucuri	X	X	X	X

Fonte: Diagnósticos Institucionais 2001

De forma geral a implementação de uma política de Educação Ambiental visa alcançar os seguintes resultados: (i) promoção e disseminação de informações relativas ao meio ambiente, (ii) disseminação do papel da educação ambiental para o processo de consolidação do gerenciamento e gestão ambiental, (iii) mobilização de diferentes setores sociais para a participação responsável na melhoria das condições sócio-ambientais; (iv) Difusão junto aos diferentes atores sociais das diferentes regiões geográficas os princípios e práticas da Educação Ambiental, facilitando a formação de valores voltados ao fortalecimento da cidadania e prevenção de riscos ambientais; (v) Formação de agentes multiplicadores e desenvolvimento de projetos e planos de ação voltados para a gestão ambiental.

Essa política de Educação Ambiental já foi implementada nos municípios de Alcobaça, Caravelas, Nova Viçosa e Mucuri. Exemplo de ação já em andamento é encontrada no município de Mucuri. Neste município o Núcleo de Educação Ambiental vem realizando oficinas com o objetivo de conscientizar professores e alunos sobre a questão do meio ambiente e práticas de sustentabilidade.

Os municípios de Caravelas, Nova Viçosa e Prado não citaram nenhum programa ambiental realizado.

A Prefeitura de Alcobaça instalou em seu território uma usina de reciclagem de lixo, com recursos federais.

Outra forma de fortalecer a política de educação ambiental adotado pelos municípios foi a criação de programas específicos de orientação de preservação ambiental para os turistas, presente em quatro municípios, exceto Prado.

Programas em prol da educação ambiental e do atendimento ao turista são amplamente disseminados na Costa das Baleias. 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 e de atendimento aos turistas. 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 da Costa das Baleias, como também na maioria dos municípios inseridos em pólos de turismo no Estado da Bahia. 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**

Na primeira parte do capítulo (Capacidade de Planejamento e Implementação de Políticas), dentre os instrumentos analisados, foi diagnosticado que a Costa das Baleias não atende integralmente as condicionantes (lei de uso do solo, plano diretor municipal, código de obras e participação em programas federais) para a participação dos seus municípios no PRODETUR NE II.

Dentre essas condicionantes a lei de uso do solo e o Plano Diretor Municipal, não foram integralmente atendidas. Para atender esses quesitos é necessário concluir e/ou elaborar Legislação de Uso do Solo e Planos Diretores Municipais para os municípios de Nova Viçosa, Alcobaça, Prado, Caravelas e Mucuri.

É importante destacar que municípios que já contam com esses instrumentos estão mais preparados para proteger seus territórios de especulações e ocupações imobiliárias desordenadas, apresentando assim melhores condições de receberem empreendimentos turísticos. Embora todos municípios contem com Código de Obras, esse não supre o ordenamento e controle territorial. Associado a essas ações deve-se promover a intensificação da educação básica ambiental, das ações de fiscalizações, fortalecimento das Áreas Protegidas já criadas, bem como a criação de novas Unidades de Conservação.

O fato de todos municípios da Costa das Baleias estarem cadastrados no Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAF-M – aponta que estão em busca de soluções e apoio técnico para uma melhor capacitação e gestão municipal.

Os Conselhos Municipais de Turismo devem estar presentes no processo de planejamento, na deliberação e viabilização de ações que concorrem para o desenvolvimento do turismo local. Nesse quesito a Costa das Baleias conta com esse instrumento em três municípios: Prado, Alcobaça e Caravelas.

Quanto aos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, a Costa das Baleias está mais aparelhada, somente o município de Nova Viçosa não apresenta esse instrumento.

Dentre os seis instrumentos de capacitação pesquisados, apenas três (política de RH, treinamento para servidores e gestores em 2000) aparecem com maior frequência. O município de Alcobaça se destaca por apresentar todos os instrumentos eleitos para essa análise, já o município de Mucuri foi o que apresentou o menor número de instrumentos implementados.

A carência de programas de treinamento do pessoal empregado na prefeitura reflete na situação atual de pouco preparo e capacitação para o pessoal envolvido no processo de desenvolvimento da atividade turística.

As ações sugeridas fortalecerão a gestão municipal no desenvolvimento da atividade turística nos municípios, e essas devem vir acompanhadas com a adoção de novos processos decisórios. Exigindo assim uma maior capacitação do pessoal empregado e uma modernização dos meios até então utilizados.

O núcleo deste problema – os instrumentos de gestão que faltam – é exatamente o que conflita com os objetivos do PRODETUR NE II, a saber: a sustentabilidade (afetada pela falta de Planos Diretores Municipais) e o maior envolvimento da comunidade no processo decisório (afetada pela ausência de conselhos Municipais em muitos municípios). Isso 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, esta 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 correta adequação entre gastos e receitas.

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.

É aconselhável a criação do Conselho Municipal do Turismo (COMTUR), para os municípios nos quais a atividade turística tenha relevância econômica. Seria extremamente conveniente que esse COMTUR fosse 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. A fim de manter uma consistência da gestão regional do turismo seria aconselhável que esta instituição assessorasse outros municípios do Pólo, onde o turismo represente uma atividade de relevância econômica.

Nota-se que assim como ocorre nos outros pólos da Bahia, as administrações municipais na Costa das Baleias 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 aonde vivem) para o turismo, não permitiria que houvesse construções ou empreendimentos que pudessem degradar este espaço.