

### 3.6. ASPECTOS INSTITUCIONAIS

#### 3.6.1. Capacidade de Gestão dos Municípios

A avaliação realizada pelo BID<sup>1</sup> apontou aspectos restritivos na implementação das ações relacionadas ao Desenvolvimento Institucional, durante a vigência do PRODETUR I. Os projetos previstos para apoiar diretamente as administrações dos municípios de Porto Seguro, Santa Cruz Cabrália e Belmonte, nos aspectos relativos ao cadastro técnico, assistência financeira e legislação urbanística não foram implantados. Os projetos de Desenvolvimento Institucional começaram com um atraso significativo em relação às obras de infra-estrutura. Segundo avaliações das equipes envolvidas no trabalho, este atraso foi decorrente da falta de definição quanto a importância deste componente para o Programa. As ações de Desenvolvimento Institucional eram consideradas como pré-requisito ao início das obras e deveriam ter sido financiadas com recursos exclusivos da contrapartida, isto, provavelmente, obstaculizou a execução.

Ainda no documento do BID estão contidas propostas de diversas ações no âmbito do Desenvolvimento Institucional, para resolver estas dificuldades, dentre as quais se destaca: compromisso da Administração ou Empresa Públicas de destinar recursos humanos, técnicos e financeiros com a finalidade de otimizar a influência da ação e prolongá-la no tempo; desenvolver cursos de capacitação para empreendedores da atividade turística, que são de importância vital para melhorar a distribuição de renda às comunidades locais; desenvolver um conjunto de indicadores de desenvolvimento turístico sustentável, com os quais se possa realizar o acompanhamento da evolução da atividade turismo na Costa do Descobrimento; implementar a Agenda 21 Local na Costa do Descobrimento como elemento de planejamento do desenvolvimento sustentável, com a participação das administrações locais e das entidades de classe.

Outro ponto fundamental, também proposto pelo mesmo documento, relativo à importância para a consecução de bons resultados, é a coordenação das atuações dos diferentes administradores da Costa do Descobrimento, com a finalidade de otimizar o planejamento e a gestão do território. Um elemento que pode ser um facilitador da colaboração, entre os administradores, é o Sistema de Informação Geográfica (GIS), em que se armazena toda a informação da base de dados ambientais, urbanísticos, cadastrais, sociais, entre outros, que pode ser utilizada pelos administradores

Para o PRODETUR II, propõem-se diversos níveis de ações e atividades com o objetivo de melhorar a capacidade de gestão dos Municípios. Partindo-se dos três componentes estruturantes do Programa - Fortalecimento Institucional da Gestão Municipal; *Fornecimento de infra-estrutura e capacitação aos grupos de municipalidades organizadas em pólos turísticos*; *Estímulo a Investimentos Privados* - busca-se o fortalecimento da capacidade municipal para gerenciar e se beneficiar do turismo.

Para tanto, foram propostas ações para implementar um efetivo planejamento do uso do solo e o conseqüente código de construções, além do gerenciamento de resíduos sólidos, o que se constitui em um sério problema na região. Planos de gerenciamento para proteção dos recursos naturais e culturais foram também propostos. Todas estas ações vinculam-se à linha Fortalecimento Institucional da Gestão Municipal.

---

<sup>1</sup> BID Evaluation del Desarrollo Turístico de la Costa del Descubrimiento, Bahia: agosto, 2001.

Na linha de Fornecimento de Infra-estrutura e Capacitação aos Grupos de Avaliação da Atividade Turística de Municipalidades Organizadas em Pólos Turísticos indica-se a necessidade de ações voltadas para a melhoria e a expansão de estradas e do sistema de água e saneamento, para a realização de campanhas de conscientização, para a capacitação profissional da população permanente e para a implantação de um sistema de informação estadual para planejamento, monitoramento e avaliação da atividade turística.

A terceira linha destina-se ao estímulo a investimentos privados nesses pólos e abrange basicamente ações voltadas à realização de estudos de demanda, programas de capacitação, implementação de estratégias mercadológicas para a definição do produto e para atrair investimentos privados e turistas.

Realizam-se ainda recomendações técnicas, com a finalidade de: dotar a estrutura gerencial dos municípios da Costa do Descobrimento de métodos e instrumentos de planejamento e gestão estratégica; fomentar a participação da sociedade civil organizada e criar canais permanentes de comunicação com a comunidade; estimular o compromisso e a responsabilidade com a mudança cultural, exigida pelos processos de modernização; definir um modelo de estrutura organizacional integrado e compatível com o modelo de gestão com vistas a um novo ordenamento institucional; ampliar e diversificar a receita tributária própria possibilitando o autofinanciamento do gasto municipal; racionalizar o gasto e promover a transparência da despesa pública, através de um controle a ser exercido pela sociedade civil organizada; normatizar e automatizar os sistemas administrativos; focar o controle na informação, adotar arquiteturas abertas, tecnologias e *softwares* que disponham de cobertura de capacitação e de suporte.

Com base nas experiências do PRODETUR I, e com a implementação das ações propostas, acredita-se que se poderá atingir um nível ótimo de Desenvolvimento Institucional, tornando os municípios da Costa do Descobrimento capazes para gerenciar e se beneficiar do turismo, minimizando os efeitos negativos que esta atividade possa eventualmente causar, através da implantação de mecanismos de acompanhamento e controle.

### **3.6.2. Planos de Referência Urbanístico-Ambiental - PRUAs<sup>1</sup>**

Os Planos de Referência Urbanístico-Ambiental da Costa do Descobrimento foram elaborados no âmbito da Superintendência de Desenvolvimento do Turismo do Estado da Bahia – SUDETUR, em 1999, com o objetivo de preencher a lacuna até a implantação dos Planos Diretores Municipais, visando compensar a falta de parâmetros que evitassem aberrações na expansão física e funcional do núcleo urbano e direcionassem o desenvolvimento dos núcleos urbanos e turísticos da região. Assim, tiveram, como finalidade principal, a de preservar a atratividade, a sanidade e a funcionalidade, tanto dos núcleos individuais quanto do conjunto do Pólo como destino turístico.

O PRUA, como diretriz de desenvolvimento, foi uma tentativa de subsidiar os organismos atuantes na área, na sua função de agentes de desenvolvimento sustentável, propondo os parâmetros de controle das atividades, do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, para que sejam discutidos pela comunidade local, institucionalizados através dos organismos legislativos e normativos e implementados através dos organismos municipais, e uma gestão colegiada entre todos os interessados.

---

<sup>1</sup> Baseado no documento “Planos de Referência Urbanístico-Ambiental da Zona Turística de Porto Seguro”.Urplan, 1999.

Está dividido por nove núcleos populacionais da região, quais sejam: cidade de Porto Seguro, Arraial D'Ajuda, Trancoso, Caraíva / Caraíva Nova, Santa Cruz Cabrália, Santo André, Santo Antônio, Guaiú e Mogiquiçaba.

### **Cidade de Porto Seguro**

O perímetro urbano de 5.877 ha de Porto Seguro foi conceitualmente delimitado em função de acidentes geográficos e limites políticos. Ao Sul, a cidade se limita naturalmente com o leito do Rio Buranhém e, a leste, com o Oceano Atlântico. Ao norte foi estabelecido o limite do Rio dos Mangues, até encontrar a coordenada UTM 494.500m (pouco a Oeste do Loteamento Porto Seguro Village) que segue em direção ao Norte, até encontrar o Rio Jardim, que é o limite municipal com o Município de Santa Cruz Cabrália, qual segue até a Ponta de Mutá, próxima a Coroa Vermelha.

Desta forma, foram incluídas todas as áreas de interesse para uma expansão urbana, nos próximos 30 anos. Na pior das hipóteses de crescimento urbano, esses limites neste espaço de tempo, não precisam ser extrapolados com qualquer ocupação urbana. Não se englobou áreas além do Rio dos Mangues, tendo em vista a importância de sua bacia e a do Rio Jardim para o abastecimento de água de Porto Seguro. O lado Sul da bacia do Rio dos Mangues já está em fase de ocupação, especialmente a partir das novas ocupações em volta do Bairro Frei Calixto, e não terá jeito de como ser excluído da expansão urbana, no horizonte previsto.

### **Arraial D'Ajuda - Porto Seguro**

A delimitação do perímetro urbano de Arraial D'Ajuda parte da premissa de que o núcleo urbano só poderá ser preservado a médio/longo prazo, quando se evitar expansões urbanas desproporcionais, como as de Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália, no passado. A oferta de lotes urbanos para residências de veraneio (2ª residência) é grande, como também o potencial de glebas maiores para meios de hospedagem na beira de praia (entre a Ponta de Apaga Fogo e o Mucuri). As capacidades de carga das praias de Arraial são limitadas, caso se queira preservar um padrão mínimo de 9-10 m<sup>2</sup> por banhista, tendo em vista o grande volume de visitantes sem pernoite, vindo do binário Porto Seguro/Cabrália. Desta forma, o plano tem que evitar abrir novas fronteiras de ocupações urbanas nos tabuleiros sul da vila (direção ao Rio Pitinga) e se limitar a disponibilizar áreas para o uso residencial-turístico de baixa densidade somente entre a estrada e o vale do Rio Buranhém, além das já parceladas.

Para a população fixa (1ª residência) foram disponibilizadas as áreas ao sul da vila existente, mas nunca extrapolando o braço sul do Rio Mucugê. A área necessária para a população fixa é dimensionada em função do fluxo turístico máximo suportável (relativo à capacidade de carga) e os empregos correspondentes gerados.

### **Trancoso - Porto Seguro**

A delimitação do perímetro urbano de Trancoso parte da premissa de que o núcleo urbano na sua escala, sua característica de vila alternativa, só poderá ser preservado a médio/longo prazo, quando se evitam expansões urbanas desproporcionais, como as de Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália, no passado. A oferta de lotes urbanos para residências de veraneio (2ª residência) deve ser limitada e liberada, conforme a ocupação dos lotes vagos, para não gerar um elevado número de lotes vazios, com infra-estrutura degradada.

As capacidades de carga das praias de Trancoso são limitadas, caso se queira preservar um padrão mínimo de 14 m<sup>2</sup> por banhista e considerando o volume de visitantes sem pernoite, vindo das demais áreas. As praias ao norte do Rio Trancoso foram excluídas do perímetro urbano porque serão regidas pelas normas de ampliação da APA Caraíva Trancoso até o Rio Buranhém.

### **Caraíva / Caraíva Nova - Porto Seguro**

O perímetro urbano da Vila de Caraíva é forçadamente delimitado em função dos acidentes geográficos naturais Oceano Atlântico e Rio Caraíva e pelo limite institucional da Área Indígena da Barra Velha.

O perímetro urbano de Caraíva Nova se limita também pelo Oceano Atlântico e o Rio Caraíva, na sua parte inicial, depois subindo o leito do seu primeiro braço ao norte, até sua nascente, na Estrada de Itabela; dali segue o acesso da Fazenda Coko da Bahia em direção à praia e encontra o mar, 1,2 km ao norte do foz do Rio Caraíva.

Desta forma, este perímetro urbano de Caraíva Nova engloba as áreas atualmente parceladas e em fase de ocupação, nos tabuleiros da Estrada de Itabela, os tabuleiros das falésias costeiras e a planície costeira da foz do Rio Caraíva, que apresenta condições naturais para formação de um pequeno porto de lazer e de pesca.

A delimitação do perímetro urbano de Caraíva Nova parte da premissa de que o núcleo urbano deve ter sua escala, sua característica urbana, compatível com as demais vilas, mas não simplesmente imitando-as. A oferta de lotes urbanos para residências de veraneio (2ª residência) deve ser limitada e liberada, conforme a ocupação dos lotes vagos, para não gerar um elevado número de lotes vazios, com infra-estrutura degradada. As capacidades de carga das praias de Caraívas são limitadas, caso se queira preservar um padrão mínimo de 25-35 m<sup>2</sup> por banhista.

### **Cidade de Santa Cruz Cabrália**

O perímetro urbano de Santa Cruz Cabrália foi conceitualmente delimitado em função de acidentes geográficos e limites políticos. Desta forma, foram incluídas todas as áreas de interesse para uma expansão urbana nos próximos 20 anos, ou mais; até na pior das hipóteses de crescimento urbano, esses limites, neste espaço de tempo, não precisam ser extrapolados com qualquer ocupação urbana. Não se englobaram áreas a oeste dos loteamentos existentes nos tabuleiros costeiros tendo em vista a importância da bacia do Rio Jardim para o abastecimento de água da região. As áreas de maior importância para a expansão urbana de Cabrália e sua população fixa são os tabuleiros entre o Rio Yaya, Córrego Braço Frio e o Rio Camurugi. A cidade de Cabrália não tem alternativas de expansão de área urbana, consolidada em função da ocorrência de áreas úmidas ao longo da orla marítima.

Essas áreas úmidas, a Oeste da Praia de Lençóis, dividem as urbanizações próximas a Coroa Vermelha, da cidade, e configuram, desta forma, unidades independentes. Tendo em vista a demanda de mão-de-obra, na área da Coroa Vermelha, o plano considerou de grande importância o assentamento de residências fixas em um novo bairro, nos tabuleiros das falésias da Coroa Vermelha. Especificamente, deve ser aproveitado o Loteamento Paraíso do Descobrimento para este fim e seu eixo viário principal como espinha dorsal deste desenvolvimento, que, junto com a estrada que segue até a Estação Ecológica de Veracruz e BR-367, criará um novo acesso viário a Coroa Vermelha e Cabrália.

### **Santo André - Santa Cruz Cabrália**

O perímetro urbano de Santo André foi conceitualmente delimitado em função de acidentes geográficos e limites de ocupação. Não se englobaram áreas da planície costeira, ao norte da área urbana, parcelada para maximizar a área reservada para *resorts* de praia numa área já zoneada pela APA e usos tipicamente não urbanos. As áreas de maior importância, para a expansão urbana de médio prazo, de Santo André, são os tabuleiros costeiros, a oeste, e a área entre a balsa e a vila.

### **Santo Antônio - Santa Cruz Cabrália**

O perímetro urbano de Sto. Antônio foi conceitualmente delimitado em função de acidentes geográficos e limites conceituais. As áreas de maior importância para a expansão urbana, em médio prazo, de Santo Antônio, são as áreas costeiras a leste e nordeste da vila, para poder consolidar sua função para o turismo de lazer de praia, notando-se que, até o momento, a vila de Santo Antônio não conta com um acesso direto e facilitado à praia, em função dos vastos brejos em volta da área urbana. Sem o início do desenvolvimento das áreas praianas, o núcleo não se desenvolverá como destino turístico.

### **Guaiú - Santa Cruz Cabrália**

O perímetro urbano de Guaiú foi conceitualmente delimitado em função de acidentes geográficos, coordenadas e limites conceituais.

As áreas de maior importância para a expansão urbana, de médio prazo, de Guaiú são as áreas costeiras ao sul e sudeste da vila, para poder consolidar sua função para o turismo de lazer de praia porque, até o momento, a vila de Guaiú não tem acesso fácil à praia, em função dos brejos em volta da área urbana. Sem o início de desenvolvimento das áreas praianas, o núcleo não se desenvolverá como destino turístico. Assim, os tabuleiros costeiros, a oeste da área urbana, são a única possibilidade de expansão contígua da malha urbana de Guaiú.

### **Mogiquçaba - Belmonte**

As áreas de maior importância para a expansão urbana, de médio prazo, de Mogiquçaba, são as áreas costeiras ao sul e sudeste da vila, para poder consolidar sua função para o turismo de lazer de praia. As áreas ao norte e a leste da vila não estão disponíveis para expansão, em função da ocorrência de áreas úmidas, mangues e do próprio rio Mogiquçaba. Este fato gera uma dificuldade institucional-política, porque a área urbana extrapolará o limite municipal de Belmonte. Sugeriu-se, assim, uma retificação do limite municipal a favor do município de Belmonte ou uma administração conveniada, que delegasse a autonomia administrativa para um dos municípios.

### **Problemáticas**

A maior problemática enfrentada pelo PRUA, atualmente, é a total ignorância por parte das comunidades e dos poderes públicos municipais, de quais são seus princípios e de como utilizá-los na gestão municipal. Desta forma, nenhum dos municípios abrangidos

aprovou ou discutiu a viabilidade da implantação do PRUA, sendo, portanto, um instrumento sem uso.

### **3.6.3 Avaliação da Capacidade de Gestão do Município de Porto Seguro**

O fato do município, na Federação brasileira, ser o nível de governo que se encontra 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.

Além disso, com o processo de municipalização de serviços públicos em curso no Brasil, os municípios adquiriram um papel de maior relevância na área do desenvolvimento econômico local, o que vem ampliando as exigências quanto à sua capacidade de gestão. Assim, um programa da natureza do PRODETUR, multisetorial, voltado para a promoção do turismo, em pólos prioritários, 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, ecologicamente correta, culturalmente responsável e socialmente justa.

Desta forma, importa, na atualidade, analisar situações e promover ações que ampliem a capacidade dos governos municipais de governar, entendendo-se, como tal, a articulação dinâmica entre a existência de projetos de governo<sup>1</sup>, de determinado grau de governabilidade do sistema<sup>2</sup> e da capacidade de governo<sup>3</sup>, de forma a conduzi-lo aos objetivos contemplados nos projetos (Matus, 1993).

Por definição, projeto de governo, governabilidade do sistema e capacidade de governo são variáveis distintas que, no entanto, se condicionam mutuamente. Isto é, a existência de um bom projeto de governo é insuficiente se não estiverem presentes a capacidade de governo e a governabilidade do sistema. Da mesma forma, o sistema não avança na presença de uma alta capacidade de governo se não se faz presente uma direção propositiva e o controle de variáveis importantes ao projeto. Conseqüentemente a esta interdependência, ainda que o ator controle todas as variáveis relevantes em uma dada situação, a ausência de um projeto e/ou da capacidade de governo inviabilizam o êxito de seu governo sobre o sistema.

Na análise que se segue, o foco central é a avaliação da capacidade de governo atualmente concentrada pela Prefeitura de Porto Seguro, para participar do PRODETUR II, identificada a partir do referencial adotado como projeto de governo para a área de turismo. A centralidade do foco na capacidade de gestão de Porto Seguro se justifica, em parte, por ser este o município com maiores condições institucionais de prover as informações necessárias a este tipo de avaliação, dentre os que integram a Costa do Descobrimento. De outra parte, entende-se que, sendo o município de maior porte dentre os demais, é de se esperar que a capacidade de gestão de Porto Seguro seja uma referência do máximo que foi

---

<sup>1</sup> Conteúdo dos projetos de ação propostos de forma a levar o sistema ao alcance de seus objetivos.

<sup>2</sup> A governabilidade do sistema refere-se ao conjunto de variáveis que, sendo essenciais para a efetivação do projeto de governo, estão ou não sobre controle do ator responsável pela condução do projeto de governo.

<sup>3</sup> A capacidade de governo refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas, experiências, etc. do ator e equipe responsável pela condução do projeto de governo.

possível organizar e das lacunas que necessitam ser priorizadas em termos de capacidade de governo ao nível local, naquela região, para gerir os fluxos turísticos.

Esta capacidade de governo, identificada na continuidade como capacidade de gestão, se expressa na capacidade de direção, gerência, administração e controle do município (prefeitura e comunidade) em diferentes áreas de intervenção, aqui indicadas com base no previsto no Termo de Referência, para orientar os estados na preparação e/ou revisão dos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável dos Pólos (PDITS).

Assumiu-se neste diagnóstico que a capacidade de gestão acima referida pode ser avaliada a partir de determinados atributos, os quais funcionam como indicadores da condição do município de Porto Seguro participar do PRODETUR II, na consolidação da realização de seus objetivos. O quadro abaixo apresenta os atributos selecionados para a análise.

**Quadro 3.33. Atributos Selecionados para Avaliação da Capacidade de Gestão**

Atributo	Conteúdo
Base Normativa Legal	Existência de instrumentos normativos, sob a forma de lei ou outras formas de pactuação social, que regulem ou disciplinem a ação da Prefeitura e dos demais atores interessados e/ou envolvidos na implementação do PRODETUR II.
Base Técnica e Administrativa	Existência de estrutura administrativa, recursos humanos (quantidade e capacitação); sistema de informações para tomada de decisões e a avaliação dos resultados das ações executadas; disponibilidade de recursos orçamentários para ação <sup>1</sup> .
Base Política e Social	Existência de mecanismos e espaços de articulação e negociação entre governo e sociedade organizada para a tomada de decisão e condução dos processos de transformação social e política sustentável, necessários ao alcance dos objetivos do PRODETUR II.

Nesta perspectiva, este item do PDITS analisa os indicadores da capacidade de gestão do município de Porto Seguro-BA para o conjunto das áreas de intervenção selecionadas. Para tanto, foram utilizados documentos fornecidos pela Secretaria da Cultura e Turismo do Estado, entrevista com o ex-secretário de Meio Ambiente do município de Porto Seguro e responsável pelo PRODETUR I no município de Porto Seguro, impressos produzidos pela Secretaria do Meio Ambiente de Porto Seguro, Leis e Decretos municipais e outros documentos afins.<sup>2</sup>

Vale registrar que a avaliação da capacidade de gestão depende da qualidade e da quantidade de informações existentes, na medida em que a informação é o insumo básico do processo de tomada de decisões, função precípua da gerência. Nesse sentido, avaliar a capacidade do município gerenciar o fluxo turístico, significa também, em última instância, aferir o quanto de informações este município detém sobre ações e atividades que interferem neste fluxo e a forma sob a qual as informações essenciais estão organizadas para facilitar a tomada de decisão por parte dos gestores municipais.

Desta forma, a ênfase aqui colocada, quanto à presença, inexistência ou insuficiência dos dados que informam sobre a situação de determinadas áreas de governo que interferem na gestão do turismo no âmbito municipal é intencional, na medida em que este achado deve

<sup>1</sup> Nesta seção do documento aspectos sobre o orçamento do município serão apenas sinalizados. Maiores informações e uma análise da capacidade fiscal de Porto Seguro encontram-se sistematizadas na seção seguinte.

<sup>2</sup> Ver referências na Bibliografia.

ser compreendido como um indicador a mais das dificuldades e/ou facilidades que estão colocadas para a gestão pública municipal neste campo. Por outro lado, esta análise sinaliza para áreas que devem ser fortalecidas no processo de descentralização de políticas públicas, particularmente quando o que se objetiva é possibilitar ao município realizar plenamente um projeto com efeitos sociais e econômicos.

Esta perspectiva, a produção e a organização de informações, utilizando inclusive das tecnologias existentes, constitui-se em medida imprescindível para que os municípios possam ter ampliadas sua capacidade de gerenciar políticas públicas.

Estas considerações preliminares são necessárias, em função de algumas suposições importantes, muitas delas já comprovadas e de conhecimento público, tais como: a maioria dos municípios brasileiros não detém tecnologia de informação e não tem capacidade financeira e técnica para implantar e gerenciar sistemas de informação informatizados e complexos (várias fontes, dados diversos). Esta realidade implica em que a avaliação da capacidade de gestão da maioria dos municípios brasileiros e, certamente, em situações menos favoráveis, as dos municípios do Norte e Nordeste do Brasil, enfrenta um problema capital e primário: o da falta e/ou insuficiência de informações. Assim, este item do PDITS poderá adquirir, mais do que qualquer outro, um formato menos de um diagnóstico e/ou avaliação, e sim o de uma seleção de indicadores importantes, que poderão subsidiar a urgente e necessária capacitação dos municípios para implantação e gerenciamento das informações, com vista a uma administração pública transparente, eficiente, moderna e voltada para resultados.

### **Base Normativa e Legal**

A área de planejamento, administração e fiscalização do uso do solo, incluindo o seu zoneamento, a fiscalização das construções e todo o sistema de licenciamento das edificações contam, em Porto Seguro, com uma base normativa e legal, que se avalia como ainda insuficiente, para instrumentalizar a prefeitura, e também a sociedade, na ação de proteger o território do município de danos que possam ser causados por uma especulação imobiliária desordenada, em cenário de crescimento constante da ocupação.

Destaca-se, neste aspecto, que o município conta com um Plano Diretor Urbano, datado de 1974, bastante desatualizado frente às novas exigências econômicas, sociais e ambientais.

Registra-se para Porto Seguro, também, a inexistência de uma lei que ordene o uso e ocupação do solo. A lei de Obras e Edificações (Lei 017/89), de 1989, está vigente e vem gerando alguma proteção quanto ao padrão visual das obras realizadas; no entanto, o sistema de licenciamento de obras é considerado inadequado, deixando o município sem autonomia suficiente para analisar e emitir pareceres em todos os processos, bem como sem normas que orientem operações que viabilizem o exercício de uma fiscalização sistemática da ocupação e das edificações. Este dado, entre outros, pode ser uma explicação para a redução da receita municipal, via arrecadação do IPTU, observada entre os anos de 1998 e 1999, conforme assinalado na seção seguinte, sobre capacidade fiscal do município.

Do ponto de vista das ações relacionadas à proteção e monitoramento das condições ambientais (florestas, mananciais, praias, manguezais, etc.) observou-se que, como resultado da primeira etapa do PRODETUR, de uma política deliberada do governo estadual de potencializar a área de turismo como atividade econômica sustentável, e da conjuntura nacional e internacional, que colocou a temática ambiental na agenda política, esforços têm

sido feitos no município para corrigir a ausência de uma base normativa e legal para uma ação de proteção sistemática às suas riquezas naturais.

Corroborando o afirmado acima, a existência, no município, de um Plano de Manejo para a Área de Proteção Ambiental Caraíva – Trancoso (APA), orientado pelo CRA, e encontram-se, em fase de elaboração e/ou apreciação, para aprovação na Câmara Municipal, um Código Municipal de Meio Ambiente (que inclui o zoneamento ambiental detalhado), o Plano de Referência Urbanística e Ambiental - PRUA e este Plano Integrado de Desenvolvimento Sustentável.

Vale registrar que os municípios brasileiros são orientados também por leis federais e estaduais, tais como, a Constituição Federal de 88 e o Código Federal e Estadual de Meio Ambiente. Estes instrumentos legais vêm sendo observados no processo de zoneamento, fiscalização do uso do solo e no monitoramento da proteção ambiental.

Em relação às ações de manutenção das ruas municipais, drenagem e calçadas, segundo informações do ex-secretário municipal do meio ambiente, a municipalidade de Porto Seguro possui um Plano Diretor Urbano para a área de infra-estrutura datado de 17 anos atrás. É importante ressaltar, contudo, a existência da Lei N<sup>o</sup> 016/89, que altera o Código de Postura do Município. Nas disposições gerais desta Lei, estão previstas ações de fiscalização sanitária, pela Prefeitura, das vias públicas, habitações particulares, pousadas, hotéis, estabelecimentos comerciais e indústrias, de um modo geral, embora não estejam contempladas recomendações específicas neste instrumento legal sobre obras e manutenção de drenagem urbana, atividade sob a responsabilidade municipal. Na lei 016/89 estão apenas contempladas multas para quem varrer lixo ou detritos sólidos para os logradouros públicos em quantidade suficiente para formar monturos, infestações de insetos, ou sujar vias e logradouros públicos na condução de materiais e produtos, entre outros.

Segundo ainda o entrevistado, para a realização deste levantamento, a Prefeitura tem convênios com empresas públicas e privadas estaduais para prestação de serviços à coletividade local, embora estes instrumentos não tenham sido disponibilizados para análise sobre seu objeto, metas e recursos alocados.

No que diz respeito à iluminação pública, não há instrumentos legais da municipalidade para tratar desta atividade, mesmo porque sua responsabilidade é estadual, cabendo aos municípios a manutenção desta iluminação através de suprimento de lâmpadas e outras ações afins.

Em relação ao gerenciamento da coleta de resíduos sólidos e disposição apropriada, verificou-se que as normas técnicas para orientar a ação de coleta de resíduos sólidos e descarte encontram-se disponíveis no Plano Diretor de Limpeza Urbana, elaborado com a participação da Secretaria Estadual de Planejamento Ciência e Tecnologia - SEPLANTEC e CONDER - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. Segundo o entrevistado, este Plano ainda não foi totalmente implantado pelo município. Desta forma, permanecem problemas para o gerenciamento dos resíduos sólidos, particularmente em Arraial d'Ajuda e Trancoso. Contudo, é possível identificar na Lei 016/89 algumas orientações legais para regulamentar a limpeza urbana de uma maneira geral, incluindo-se aí a co-responsabilidade dos municípios neste processo.

Quanto à segurança pública, ainda que esta seja uma ação importante para a manutenção de um fluxo turístico, não existem, por parte da municipalidade, instrumentos legais que a regulem, na medida em que a segurança pública nos municípios é da responsabilidade do Estado ou do governo federal, em casos extremos, segundo prevê a Constituição da Federação Brasileira. Assim, em relação à Política de Segurança Pública, orientada para a realidade local, o município de Porto Seguro, a exemplo dos outros

municípios brasileiros, não detém uma base normativa legal para o exercício desta atividade, no bojo dos programas de governo e no desenvolvimento da gestão municipal. Esta situação histórica agrava o despreparo, não só técnico como político, dos municípios, para a gestão da segurança pública no âmbito dos seus territórios.

O município também não conta com uma base normativa, a exemplo de planos e programas institucionais específicos, orientadores das atividades de capacitação permanente da população para sua inserção no desenvolvimento do turismo sustentável. Atividades desta natureza são realizadas de forma assistemática, conforme pode ser observado no próximo item deste PDITS, que apresenta e analisa a base técnica e administrativa disponível no município para a gerência do fluxo turístico.

### **Base Técnica e Administrativa**

A Secretaria Municipal de Planejamento, Gestão e Finanças concentra em Porto Seguro as competências relativas à intervenção no planejamento, administração e fiscalização do uso do solo, dentre um conjunto de outras atribuições de igual relevância e complexidade para o bom êxito do governo local.

No total, esta Secretaria conta com 44 funcionários, em sua maioria de nível médio (63%). Ainda que não tenha sido possível acessar informações sobre o perfil completo dos recursos humanos envolvidos nas ações desta área de intervenção, pode-se supor, pela falta de especificidade da Secretaria, obstáculos para formar e manter um quadro especialmente treinado para planejar e executar ações no âmbito do gerenciamento e fiscalização da ocupação e uso do solo.

O licenciamento de obras no município é da responsabilidade do Departamento de Obras, da Secretaria de Infra-estrutura, e o município conta com um Cadastro Técnico e Imobiliário - Tributário, informatizado, instrumento essencial para o gerenciamento do uso do solo e que está sob a responsabilidade da Secretaria de Finanças do Município. No entanto, a ausência de instrumentos normativos para a ação, como assinalado anteriormente; a deficiência de recursos humanos em número e com formação para agir a partir desse conjunto de informações; a falta de equipamentos para realizar uma fiscalização sistemática (a Prefeitura conta apenas com um veículo para a fiscalização e três veículos para atividades de manutenção), a falta de recursos orçamentários alocados para a intervenção e, principalmente, a própria ausência do tema fiscalização, na agenda da organização, comprometem a ação municipal neste domínio. Testemunhos desses problemas são encontrados em diversas avaliações consultadas, as quais revelam experimentar o município um alto número de edificações ilegais e ocupações irregulares do território.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente encontra-se instalada e funcionando em dois departamentos, um voltado para o meio ambiente, e outro para a pesca. O número de funcionários, assim como a qualificação do quadro para a ação permanecem, no entanto, deficitários. Conta-se com 2 (dois) funcionários no Departamento de Meio Ambiente e 1 (um) funcionário no Departamento de Pesca, todos de nível médio. A infra-estrutura, para a realização do trabalho, é mínima e reconhecidamente insuficiente, contemplando um único automóvel e uma lancha.

É sabido que a ação de proteção e monitoramento ambiental exige, além de uma base normativa e legal para a intervenção, um sistema atualizado e confiável de informações sobre os problemas e riscos ambientais e esta parece ser a preocupação prioritária do momento do município de Porto Seguro, observada através das propostas de elaboração dos Planos e Leis, em andamento, já referidos no item anterior Base Normativa e Legal.

Presume-se, portanto, que um conjunto de informações relevantes deve estar subsidiando a formulação e apreciação dos instrumentos normativos referidos .

Os documentos consultados acusam a realização do zoneamento da Lagoa do Rio da Barra, com o objetivo de ordenar o uso e ocupação do solo de uma área ambiental sensível, que integra o entorno da APA Caraíva - Trancoso, transformando-a num corredor ecológico.

É importante registrar o desenvolvimento de alguns projetos importantes na área de proteção e educação ambiental, realizadas pela Secretaria do Meio Ambiente do município de Porto Seguro, tais como: os do Parque Marinho do Recife de Fora, o da Recuperação Ambiental do Manguezal da Margem Esquerda do Rio Buranhém, da Reserva da Jaqueira (comunidade indígena), o das trilhas guiadas, etc. Ressalta-se também a implantação do 1º Centro de Informações Ambientais da Costa do Descobrimento, dotado de TV, Vídeo, Internet e Biblioteca Ambiental, que serve como apoio às escolas, estudantes, ambientalistas, pesquisadores e à comunidade em geral. Nos documentos consultados identificou-se também a existência de um Projeto educativo, com o objetivo de preservar as tartarugas marinhas, através da educação ambiental e do monitoramento das áreas de desova.

Em relação à limpeza urbana, dados extraídos do Plano Diretor de Limpeza Urbana revelam que este sistema, organizado pela prefeitura, vem atendendo precariamente à população e aos estabelecimentos. <sup>1</sup> O Sistema de Coleta é diário no centro da cidade e a frequência é irregular nas demais áreas da cidade (dias alternados ou uma a duas vezes por semana). Não há um roteiro padronizado e regular de coleta.

O Plano Diretor de Limpeza Urbana ainda propõe e considera viável a implantação, no município de Porto Seguro, de um sistema de limpeza urbana que contemple a compostagem e reciclagem de plásticos, latas de alumínio, papel e papelão, bem como a colaboração dos domicílios na triagem e disposição adequada do lixo, diminuindo, assim, custos operacionais do sistema. Segundo informações do representante da Prefeitura do Município de Porto Seguro, essas medidas foram implantadas parcialmente até o momento, mesmo porque não foram implementadas atividades voltadas para a conscientização da comunidade sobre o ganho social e ambiental que produz uma coleta de lixo adequada e racional. Outras fontes de informação sobre o município se referem à falta de pessoal e de treinamento para os funcionários envolvidos com o planejamento e execução da coleta de resíduos sólidos.

Vale registrar a existência de uma cartilha sobre lixo, elaborada pela Secretaria de Meio Ambiente, e patrocinada pela Petrobrás, como parte do Projeto Educação Ambiental para os próximos 500 anos. Este material foi distribuído nas escolas da rede pública de ensino, durante um determinado período de tempo.

Este projeto de educação ambiental contemplou ainda outras cinco cartilhas, versando sobre temas como a diversidade biológica e os problemas ambientais da Costa do Descobrimento. Assim, além do lixo, as cartilhas informam sobre o manguezal e suas características; sobre a água, mostrando a quantidade de água disponível no planeta e a necessidade de uso múltiplo da água e dos rios existentes; sobre a Mata Atlântica, preservada no município, e sua biodiversidade; sobre os corais que possui a Costa; e, por fim, uma cartilha sobre a Agenda 21, informando sobre a importância deste instrumento para

---

<sup>1</sup> Segundo dados do Plano Diretor de Limpeza Urbana (CONDER E SEPLANTEC) a produção do lixo em Porto Seguro-BA é de aproximadamente 25 mil toneladas/ano, sendo que os estabelecimentos hoteleiros, bares e restaurantes são os responsáveis pela maior produção de lixo ( 5m<sup>3</sup> por dia/ estabelecimento).

a prática de ações sustentáveis no município, atendendo ao documento de recomendações da ECO 92, assinado por 170 países, incluindo o Brasil.

Desta forma, pode-se reconhecer que o município vem trabalhando para disseminar informações ambientais relevantes para sua população fixa e flutuante, o que se constitui em importante base técnica para a conformação de uma consciência ambiental protetora, capaz de auxiliar a implementação de medidas que podem, em curto prazo, enfrentar interesses econômicos, mas que a médio e longo prazos somam para a viabilidade do turismo como alternativa sustentável.

Sobre a manutenção geral da cidade, e considerando o problema dos resíduos sólidos, o município não dispõe de equipamentos adequados para a realização da coleta, que é realizada prioritariamente através de caçambas, embora não haja informação sobre quantitativo deste equipamento. As fontes consultadas referem que o município aluga caminhões compactadores para realização de coleta mecanizada.

O aterro sanitário do município está localizado a 17 Km do centro da cidade, encontrando-se em condições bastante satisfatórias e adequadas, em relação às normas de segurança ambiental. Há lagoa de decantação apropriada, e o tratamento final está dentro das normas estabelecidas.

Quanto aos recursos orçamentários e financeiros disponíveis, para apoiar a manutenção da limpeza urbana, documentos acusam a falta de recursos orçamentários e financeiros para esta atividade. No ano de 1996, esta área gastou R\$ 55.400,00/ mês, o que representou 5,7 % da receita mensal do município.

No que diz respeito à situação do abastecimento de água e do saneamento básico, deve ser registrado que estes são serviços prestados pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A – EMBASA. Desta forma, não há órgão municipal e/ou setor específico com responsabilidades neste domínio. Há, neste caso, uma baixa autonomia municipal no desenvolvimento dessas atividades, na medida em que na divisão de responsabilidades entre Estado e município, o primeiro ainda detém a titularidade destes serviços. Acresce a esta situação, o fato de a empresa estadual não informar ao município sobre o monitoramento destes serviços, gerando uma ausência ainda maior do município nesta área, conforme relato do entrevistado. Ainda assim, conforme pode ser observado na seção seguinte sobre capacidade fiscal, o município tem aumentado os investimentos neste território, de tal forma que a área de saúde/saneamento representou 18,3% das despesas orçamentárias em 1998 e 22,4%, em 1999.

No que diz respeito à operação e manutenção de obras de drenagem, embora se constitua numa área de ação de responsabilidade municipal, os documentos consultados apontam para a ausência de instrumentos e de preocupações da municipalidade para com essas atividades específicas.

Da mesma forma, não foram identificados projetos municipais orientados por um conceito de saneamento ambiental integrado, de forma a contemplar objetivos dirigidos à melhoria das condições de drenagem do município, à valorização dos bairros, ao incremento da oferta de serviços locais, à diminuição da erosão acelerada e do assoreamento de canais com pavimentação, à arborização e drenagem de ruas.

Embora as atividades de pavimentação das ruas e drenagem tenham sido contempladas pelo PRODETUR I, segundo o secretário municipal entrevistado, a falta de fiscalização e de manutenção geral do município de Porto Seguro, por parte da Prefeitura, deve-se, principalmente, à falta de recursos financeiros disponíveis no município para serem alocados nessa área.

Documentos consultados apontam, no entanto, para a existência de um projeto da Secretaria de Meio Ambiente, em conjunto com a Caixa Econômica Federal, realizado durante o verão, no período de 1997-2000, denominado Projeto Praia Limpa, contemplando mutirões de limpeza das praias, distribuição de material e palestras de conscientização à população. Esta atividade, entretanto, não vem tendo continuidade.

Em relação a Segurança Pública, mesmo sendo sabidamente uma atividade de responsabilidade, principalmente estadual, deve-se registrar a ausência de guardas municipais e de outras alternativas locais para o reforço da segurança dos cidadãos. Pelo fato do policiamento local encontrar-se sob responsabilidade da polícia estadual, o município não dispõe de informações sobre o contingente policial que cobre o seu território, sobre o grau médio de instrução dos policiais, bem como sobre a programação e/ou realização de cursos oferecidos a esses policiais, orientados, por exemplo, para a história local, etc.

Na etapa de levantamento de dados, registrou-se a existência de uma Delegacia Especial do Turismo e do Programa de Polícia Comunitária, no município, mas não foi possível obter informações sobre a disponibilidade e condições dos suportes técnicos (postos policiais equipados, transporte, base de informações, etc.) e sobre espaços adequados ao atendimento comunitário.

Segundo o representante do município, existe uma proposta de gestão da Cidade Histórica, que inclui gestão ambiental e segurança pública. Não há registros, até o momento, no entanto, de outro tipo de programa de segurança especial do patrimônio e do cidadão nos pontos turísticos e marcos históricos, situados no município de Porto Seguro-BA. Também se encontram ausentes, na área, serviços de atendimento 24 horas, de cunho informativo ao turista, ou para apoio em situações de emergência (tipo disque denúncia).

Quanto às atividades voltadas para a capacitação da população, para atuar no desenvolvimento do turismo, elas estão disseminadas em vários departamentos das secretarias municipais. Contudo, não há ainda uma instituição encarregada da educação profissional, o que dificulta saber o número real de pessoas do município com capacitação em áreas como hotelaria, agenciamento de viagens, guias turísticos, etc., nem tampouco sobre o perfil temático e periodicidade de cursos ofertados à população (tipo de conteúdos temáticos, formato dos cursos, tipo de público-alvo, responsabilidade institucional, perfil dos professores, etc.). O projeto Escola Brasil Profissional, financiado pelo BID e submetido a uma proposta de gestão compartilhada, está em andamento, mas ainda não totalmente implantado. Quando totalmente instalada, a Escola Brasil Profissional deverá oferecer cursos de curta duração, nas seguintes áreas: turismo, hotelaria, lazer, alimentação, bebidas, informação turística e idiomas.

Segundo o representante do município, existem ações esporádicas na área de educação, contemplando campanhas públicas sobre o significado histórico do município e as vantagens da indústria turística, bem como sobre o grau de adequação dos currículos escolares à história do lugar ou sobre a existência de uma política municipal de capacitação da mão-de-obra local. Não há, entretanto, um calendário permanente para realização destas atividades, e não existem também informações sobre o número de lideranças capacitadas como multiplicadores, e sobre a promoção de atividades técnicas e culturais de conscientização sobre a importância do turismo no desenvolvimento local.

Documentos consultados identificam o desenvolvimento de convênios com órgãos de turismo, indústria e comércio, tais como o SEBRAE e o SENAC; organizações não governamentais, etc., para realização de cursos de curta duração. Com o SEBRAE foram realizados convênios para a realização de 60 % dos cursos já oferecidos no município, e com o SENAC, os convênios realizados foram responsáveis por 40% dos cursos oferecidos.

A informação sobre recursos orçamentários é uma das mais importantes para aferição da capacidade gerencial de qualquer gestor. Contudo, no âmbito da gestão pública, seja ela federal, estadual ou municipal, e mais ainda desta última, em função das dificuldades técnicas presentes e considerando a forma como são elaborados os orçamentos públicos, possivelmente o gestor municipal, bem como a população, têm poucas chances de saber o quanto de recursos tem sido orçado e efetivamente aplicado nas atividades.

Assim, por exemplo, não foi possível identificar dados sobre os recursos orçamentários destinados às atividades de capacitação da população para trabalhar com o turismo, para a proteção e monitoramento das condições ambientais, ou para manutenção da cidade, só para citar aquelas diretamente relacionadas com a competência da municipalidade.

### **Base Política e Social**

No que diz respeito à base política e social, concretizada através de ações conjuntas com outros setores da sociedade civil, observou-se, a partir das várias fontes consultadas, que este processo encontra-se ainda em construção. Isto, porque, não foi possível identificar, por exemplo, a existência de algum mecanismo formal ou informal de negociação entre o governo e a sociedade organizada quanto à formulação e implementação de ações no domínio do uso e ocupação do solo. Registra-se, ainda, um número expressivo de organizações civis e de ONG's, no município; mas suas participações são avaliadas pelos gestores como esporádicas e de natureza eminentemente denunciatórias, com poucas e questionáveis contribuições técnicas. Um diagnóstico neste campo deve contemplar uma pesquisa mais ampla para captar a variedade de pontos de vista que o tema requer.

Em relação, por exemplo, às atividades de zoneamento do uso do solo trata-se, reconhecidamente, de uma área de intervenção que envolve muitos interesses contrários a uma ordenação racional e bastante sensível ao poder econômico. Em alguns dos documentos consultados registra-se que, durante anos, o objetivo do desenvolvimento econômico do município, a partir de sua vocação natural para o turismo, pelas belezas múltiplas que ostenta, fez-se em detrimento de um plano para um futuro sustentável da atividade que envolvesse uma discussão mais ampla. Isto é, praias, manguezais, coqueirais e outros elementos que fazem a beleza do lugar foram sistematicamente comprometidos pela urgência em instalar unidades hoteleiras bem localizadas e oferecer serviços aos turistas.

O observado acima, por um lado, coloca a gestão participativa como um imperativo para o alcance do objetivo de construir coletivamente um espaço urbano viável; por outro, transforma-a em um objetivo a ser também valorizado e conquistado por atores sociais e econômicos, que concentram graus diferentes de poder de pressão. Isto é, faz-se necessário criar um ambiente em que a participação em algum espaço criado, para pensar o uso e ocupação do município, se configure como uma oportunidade para todos os interessados.

A área ambiental, nos últimos anos, vem sendo uma das canalizadoras de demandas da sociedade organizada, na direção de uma melhor qualidade de vida para o presente e para as gerações futuras. Por outro lado, o empenho em fazer da vocação turística do país uma vantagem competitiva real tem mobilizado os agentes econômicos da área para a organização e representação de seus interesses. Assim, conta-se em Porto Seguro com 10 (dez) entidades organizadas pelos interesses do *trade* turístico e com 12 (doze) organizações não-governamentais, vocacionadas para defesa e proteção do meio-ambiente.

Na área ambiental, a existência de canais de participação já é uma realidade em Porto Seguro. O Conselho Municipal de Meio Ambiente, o Conselho Regional de Turismo (voltado para a Costa do Descobrimento) e o Conselho Municipal de Turismo estão criados e,

segundo informações dos documentos consultados, em funcionamento, atuando particularmente na análise dos instrumentos normativos e legais, que estão sendo viabilizados para a gestão ambiental.

Não foi possível, nem integra os objetivos desta análise, aprofundar avaliações sobre a adequação da composição e do funcionamento dessas instâncias participativas atualmente existentes, mas estudos anteriores revelam na experiência da construção da gestão participativa em Porto Seguro, na área ambiental, problemas equivalentes aos encontrados em outras áreas, referidos a: (i) baixo nível de informação da população sobre os propósitos da ação governamental na área, prejudicando o interesse pela participação; (ii) falta de repasse sistemático de informações dos representantes aos representados, contribuindo para o desconhecimento da realidade; (iii) jogo permanente de pressões e concessões que geraram tensões entre governos e lideranças ambientalistas; (iv) desconfiança por parte de setores da sociedade organizada, sobre os reais interesses do governo, a partir da participação; e (v) gestão participativa, vista por prefeitos como ameaça a seus governos.

Em relação a outras questões, como a da violência, as fontes consultadas não acusam, por exemplo, se a presença deste tema faz parte da agenda dos conselhos e foros comunitários, existentes no município, para uma aferição sobre a dimensão que a questão da violência vem adquirindo para a comunidade.

Do mesmo modo, segundo as fontes consultadas, o sistema de Limpeza Urbana, implantado até o momento, no município de Porto Seguro, não tem envolvido, de forma satisfatória, prefeitura e comunidade, no sentido de ampliar esses serviços. Observou-se, também, ser desejável instituir mecanismos de consulta, participação e fiscalização da comunidade na gestão dos serviços de coleta. Nesta perspectiva, a realização de campanhas informativas, de visitas domiciliares e treinamento de lideranças, são atividades que assumem importância capital no desenvolvimento sustentável dos municípios, e que ainda não vêm acontecendo de forma sistemática no município em foco.

Quanto à possibilidade de uma base política e social para sustentar a gestão de ações voltadas para a manutenção geral do município, as fontes consultadas referem à falta de envolvimento efetivo dos grupos sociais no processo de elaboração dos projetos e de execução de obras desta natureza. A baixa adesão da população, por exemplo, ao programa de ligações intradomiciliares de esgoto, embora possa ter como causa outras variáveis, vem sendo lembrada como um projeto que requer um maior envolvimento da população. Além disso, outras avaliações referem-se à marcante presença de hábitos culturais que comprometem a melhoria do meio ambiente, aliados à ausência de responsabilidade dos governos locais com obras de drenagem, gerando procedimentos inadequados, a exemplo de ligações diretas de esgoto no sistema de drenagem. Ações integradas dos setores social e de infra-estrutura são importantes para a melhoria do meio ambiente, para adequação da urbanização do município e para o resgate da cidadania.

### **Considerações Finais sobre a Capacidade de Gestão Pública**

Os governos locais, no Brasil, durante longas décadas, foram prisioneiros de um federalismo extremamente centralizador, que limitou o aperfeiçoamento do aparelho de planejamento local. Assim, o recente processo de descentralização deparou-se com administrações municipais arcaicas, improdutivas, ainda que por vezes inchadas em número de funcionários, e contaminadas pela inércia e por práticas políticas não democráticas. Tudo isso se dá em um cenário também de pobreza material, da maioria dos municípios, o que reduz drasticamente a capacidade de investimento a partir de recursos locais. Por outro lado, é raro que os investimentos obtidos, por vezes dependentes de projetos, cuja elaboração

exige uma capacidade gerencial não existente no local, canalizem recursos para o aperfeiçoamento da máquina pública.

Isto posto, observa-se que os investimentos até então realizados, para fazer de Porto Seguro um destino interessante, seguro e viável para o turista nacional e internacional, já mostram seus resultados em várias áreas. Ao considerar-se, no entanto, a capacidade de gestão do governo local para conduzir o processo, observa-se que investimentos de diferentes naturezas necessitam ser urgentemente efetivados, sob pena de não ser possível ao governo e sociedade local, de um lado, valorizar e preservar o patrimônio natural e histórico-cultural, que é sua vantagem competitiva, e, por outro lado, integrar a maioria na partilha dos resultados deste processo, o que é seu compromisso social.

A avaliação acima se torna ainda mais relevante quando se tem em conta as projeções sobre o crescimento demográfico a ser experimentado pelo município, o qual, pelas estimativas oficiais, poderá somar mais de 140.000 habitantes na área urbana em um período de 15 anos.

Por outro lado, embora a capacidade do governo municipal esteja condicionada a um conjunto de ações que se integram e se articulam para imprimir eficácia aos investimentos realizados, inclusive os de infra-estrutura, a expectativa maior se localiza na possibilidade do cidadão, através das suas entidades associativas, vir a compartilhar das decisões sobre o desenvolvimento sustentável do seu município.

Assim, a gestão do processo de capacitação da população, voltado para o desenvolvimento do turismo, mais do que qualquer uma das áreas analisadas neste item, requer mobilização dos cidadãos e mudança nos seus comportamentos, no sentido de reforçar o perfil associativo e comunitário do município. Assim, para a elevação da capacidade do gestor municipal e para uma gestão eficiente são necessárias informações, através de pesquisas de opinião, sobre o grau de informação da população e de lideranças acerca do turismo na sua cidade, sobre as condições ambientais locais e sobre o impacto do turismo sob essas condições. Essas informações devem estar contempladas nas formulações de projetos de capacitação da população para atuar no desenvolvimento de um turismo sustentável, no município de Porto Seguro.

Nesta perspectiva, e considerando o referencial analítico adotado, pode-se afirmar que o PRODETUR, em sua primeira etapa, colaborou para que o município de Porto Seguro construisse seu projeto de turismo, enquanto um projeto de governo municipal, fortemente ancorado em um projeto estadual de governo. No entanto, a capacidade de gestão deste projeto, no local, encontra-se ainda fragilizada, demandando ações e recursos em múltiplas áreas, principalmente para a implantação de um sistema de informações que possibilite a construção de indicadores de acompanhamento e avaliação dos resultados da gestão pública municipal. Se esta fragilidade não se constitui em novidade, superá-la configura um efetivo desafio que interessa às forças políticas e sociais locais, regionais e nacionais, assim como aos que vêm investindo no turismo como oportunidade econômica de grande impacto social.

Assim, os argumentos supracitados embasam a importância de fortalecimento institucional do município e a capacitação – mobilização da comunidade.

#### **3.6.4. Avaliação da Capacidade Fiscal de Porto Seguro**

Considerou-se, para fins desta análise, tão-somente os dados referentes ao balanço orçamentário de Porto Seguro, posto que a elevada participação relativa deste município nas

contas públicas contabilizadas na Costa do Descobrimento torna-o representativo do conjunto regional.

### Fontes de Receitas

As principais fontes de Receitas Orçamentárias do município têm sido as Transferências Correntes e as Receitas Tributárias, conforme se pode observar no quadro 3.36.

As Receitas Correntes de Transferências são as fontes mais importantes de recursos adquiridos pela Prefeitura de Porto Seguro, como ocorre na maioria dos municípios brasileiros. Entre 1998/99 observou-se o incremento de 61,3% nesta fonte de Receitas.

**Quadro 3.34. Evolução das Receitas Tributárias, em Valores Constantes, do Município de Porto Seguro – 1998/99 (R\$ 1.000,00)**

Receitas	1998	%	1999	%	99/98 (%)
Orçamentária	19.070	100	24.982	100	31,0
Receitas Correntes	18.770	98,4	24.835	99,4	32,3
Tributárias	4.131	23,9	4.980	20,1	20,6
Patrimoniais	150	0,8	189	0,7	26,0
Serviços	42	0,2	2	-	(-95,2)
Transferências	11.528	61,4	18.595	74,9	61,3
Outras	2.919	15,5	1.069	4,3	(-63,4)
Receitas de Capital	300	1,6	147	0,6	(-51,0)

(Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Seguro, 2001).

Os recursos destinados ao município, pelo Fundo de Participação dos Municípios - FPM, pelo ICMS e pelo FUNDEF, que somados representaram 76,2% do total transferido em 1999, têm sido de fundamental importância para a administração municipal. Os dados referentes ao aumento do número de escolas e de professores, no ensino fundamental, em 1999, atestam o resultado positivo da atuação dos gestores públicos na distribuição dos recursos do FUNDEF. O quadro 3.37, a seguir, discrimina os recursos destinados a Porto Seguro pelas Principais Transferências.

**Quadro 3.35. Principais Transferências Contabilizadas, em Valores Constantes, do Município de Porto Seguro – 1998/99 (Em R\$ 1000,00)**

Recursos	1998	1999	99/98 (%)
FPM	4.286	4.952	15,5
ICMS	2.233	3.114	39,5
ICMS – Exp.	183	156	-17,3
IPI	60	75	29,0
IPVA	262	277	5,7
ITR	53	30	-43,4
FUNDEF	3.869	6.108	58,0
Outros	582	3.883	567,2
<b>Total</b>	<b>11.528</b>	<b>18.595</b>	<b>61,3</b>

(Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Seguro, 2001).

No que tange às Receitas Tributárias Municipais, portanto, às receitas próprias de Porto Seguro, merecem destaque as arrecadações referentes ao ISS e ao IPTU, que, juntos,

representaram, em 1998 e 1999, respectivamente, 78,6% e 67,2% do total recebido. A importância do setor de serviços relacionada à atividade turística e à expansão de empreendimentos privados, de elevado padrão de construção - equipamentos de lazer e casas residenciais - que estão sendo praticados em Porto Seguro, indicam a existência de um potencial de arrecadação que está sendo subestimado. Os dados referentes ao aumento do consumo de energia elétrica, residencial e comercial, nos últimos anos, decorrente dos investimentos realizados pelo PRODETUR I, comprovam tal hipótese. As metas administrativas propostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em curto prazo, certamente, irão contribuir para incentivar o planejamento adequado das contas municipais.

**Quadro 3.36. Receitas Tributárias Municipais, em Valores Constantes, do Município de Porto Seguro – 1998/99 (Em R\$ 1000,00)**

<b>Impostos</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
IPTU	1.392	971
ISS	1.855	2.377
<b>Total</b>	<b>3.247</b>	<b>3.348</b>

(Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Seguro, 2001).

### **Despesas**

O período de 1998/99 registrou um acréscimo de 25,5% nas Despesas Orçamentárias do município de Porto Seguro, situação que foi favorecida pelo crescimento de 31% nas Receitas Orçamentárias. O aumento significativo de recursos alocados em Educação/Cultura e Saúde/Saneamento indica que tais setores foram prioritariamente beneficiados na distribuição dos recursos públicos. Em 1999, por exemplo, quando foi registrado um crescimento de 58%, em relação ao ano anterior, nas Transferências provenientes do FUNDEF, constatamos que os recursos destinados à Educação/Cultura representaram, aproximadamente, 33% das despesas totais. Também merecem destaque os incrementos referidos à transferência de ICMS (39,5%) e do FPM (15,5%), recursos que foram aplicados em Saúde/Saneamento (22,5%), assim como, em Habitação/Urbanismo (16,6%). Os resultados efetivos decorrentes de tais aplicações poderão ser mensurados ao longo deste relatório.

**Quadro 3.37. Evolução das Despesas Orçamentárias, em Valores Constantes, do Município de Porto Seguro – 1998/99 (Em R\$ 1000,00)**

<b>Despesas Orçamentárias</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Educação/Cultura	6.459	8.970
Saúde/Saneamento	3.978	6.139
Admin./Planejamento	4.664	5.104
Habitação/Urbanismo	3.373	4.536
Legislativo	1.193	1.344
Ind./Com./Serviços	371	768
Outras*	2.117	541
<b>Total</b>	<b>21.778</b>	<b>27.337</b>

(Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Seguro, 2001).

\*Tais despesas correspondem aos gastos com Judiciário, Agricultura, Defesa e Segurança Pública, Assistência e Previdência e Transportes.

As informações disponibilizadas no quadro anterior indicam, também, a necessidade de correções visando otimizar a aplicação dos recursos disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Porto Seguro, principalmente no sentido de melhorar os Indicadores Sociais. É grande a desproporção dos recursos destinados às despesas efetuadas com Administração/Planejamento (18,7% em 1999) e a outras atividades, tais como, Ind./Com./Serviços (tão-somente 2,8% dos recursos). A mudança de opções na gestão das despesas poderá favorecer o aumento de postos de trabalho e a melhoria na distribuição da renda regional.

### Porcentagem das Despesas com Pessoal

Conforme registrado no relatório da Prefeitura Municipal de Porto Seguro, os gastos com pessoal, em 1998/99, foram, respectivamente, 45,6% e 43,9% em relação às Receitas Correntes. Estando assim a mesma enquadrada no limite das despesas, prescrito pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

### Balanco Orçamentário de Porto Seguro

A despeito do resultado negativo, registrado no Balanço Orçamentário de Porto Seguro, nos dois anos em análise, pode-se identificar fatores positivos no exercício de 1999, a exemplo do aumento nas Receitas Orçamentárias, da redução no Déficit Total e do aumento significativo no Saldo Financeiro para o Exercício Anterior. Entretanto, cabe indicar, neste Plano, ações que poderão promover melhorias no resultado do balanço municipal, a exemplo da organização de um planejamento estratégico orçamentário, visando equilibrar as contas públicas, assim como, do implemento de programas de incentivo e de controle da arrecadação tributária municipal. A Lei de Responsabilidade Fiscal, certamente, será um importante fator de pressão e aceleração deste processo, que é inevitável.

#### Quadro 3.38. Balanço Orçamentário, em Valores Constantes, do Município de Porto Seguro – 1998/99 (Em R\$ 1000,00)

Receitas/Despesas	1998	1999
Receitas Orçamentárias	19.091	24.982
Despesas Orçamentárias	21.778	27.337
Saldo Financeiro para o Exercício Anterior	710	2.104
<b>Saldo Orçamentário</b>	<b>(-2.688)</b>	<b>(-2.359)</b>

(Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Seguro, 2001).

### Potencial de Contribuição do Turismo para a Geração de Renda Fiscal no Município de Porto Seguro

O cálculo da renda gerada por turismo é efetuado a partir da receita turística, considerando-se a ação do efeito multiplicador, que é iniciada com a introdução no circuito econômico dos gastos primários realizados pelos turistas e materializada por um encadeamento de transações e consumos sucessivos, originando-se daí, uma adição líquida à procura local.

Dado que o turista é um consumidor adicional à demanda da economia receptora, a cadeia de consumos sucessivos por ele ativada irá contribuir para o aumento do nível de

arrecadação tributária dessa economia, segundo a seguinte lógica: realização de gastos (adicionais) na aquisição de bens e serviços (pelos turistas) => aumento no volume de bens e serviços consumidos => elevação da receita bruta dos fornecedores diretos desses bens e serviços (e dos fornecedores das respectivas cadeias produtivas) => incremento da renda fiscal dos governos municipal e estadual pela maior arrecadação de impostos sobre serviços e mercadorias.

De acordo com estudo da EMBRATUR, decorrente de consultoria da OMT contratada para dimensionar a importância do turismo para a economia brasileira, em 1988, o total da renda turística do Brasil distribuiu-se em 36,1% para salários, 57,3% para os lucros em geral e 6,6% para impostos e subsídios.

À falta de indicadores mais atualizados e de estudos específicos para a Bahia, nesta direção, pode-se, a grosso modo, aplicar-se o percentual de 6,6% à renda gerada por turismo, em Porto Seguro, para se ter uma aproximação quantitativa da contribuição da atividade turística para a economia de Porto Seguro e, particularmente, para a sua arrecadação fiscal.

Ressalta-se que o conceito receita turística corresponde ao total dos gastos realizados pelos turistas na localidade receptora, que é calculado através da multiplicação do fluxo global de turistas pela permanência média e pelo gasto médio diário verificados nessa localidade. Com a circulação do montante dessa receita na economia local e a ação do efeito multiplicador, chega-se ao conceito renda.

O Quadro 3.39 apresenta uma comparação, para o período 1997/2000, da estimativa da renda gerada por turismo e da renda fiscal dela derivada, de Porto Seguro, com a renda gerada por turismo e o PIB da Bahia, buscando verificar qual a participação aproximada da atividade turística na economia local e estadual, e, em especial, a contribuição potencial do turismo na geração de renda fiscal em Porto Seguro, ressalvadas as limitações da metodologia adotada. Pelos dados indicados, a arrecadação tributária potencial decorrente do consumo "turístico" em Porto Seguro, situou-se, em média, no período 1997/2000, na casa dos US\$ 30 milhões.

**Quadro 3.39. Renda Turística e Renda Fiscal Derivada do Turismo, do Município de Porto Seguro - Participação no PIB da Bahia – 1997/2000. (Em US\$ milhões)**

ANO	1997	1998	1999	2000 *
<b>PIB BAHIA (a)</b>	34.190	33.930	24.490	26.700
<b>RENDA POR TURISMO DA BAHIA (b)</b>	2.000	1.830	1.660	1.660
<b>RENDA POR TURISMO DE PORTO SEGURO (c)</b>	460	480	420	460
<b>RENDA FISCAL DERIVADA DO TURISMO DE PORTO SEGURO</b>	30	32	28	30
<b>PARTICIPAÇÃO % (b/a)</b>	5,85	5,39	6,78	6,22
<b>PARTICIPAÇÃO % (c/a)</b>	1,34	1,41	1,71	1,72
<b>PARTICIPAÇÃO % (c/b)</b>	23,00	26,22	25,30	27,71

Fonte: Bacen/IBGE/SEI/Centro de Informações GZMBahia (PIB Bahia); BAHIAATURSA/GECON (Renda por Turismo.)

\*Dados estimados.

### 3.6.5. Análise dos investimentos realizados no PRODETUR I para capacitação dos órgãos estaduais e situação atual.

O Desenvolvimento Institucional – DI do PRODETUR I, no período de 1996 a 2001, incorporou ações de planejamento local e de capacitação, como parte da estratégia proposta pelo Estado da Bahia, para reforçar a capacidade dos governos, municipal e estadual, bem como das comunidades, para conduzir eficazmente o processo de desenvolvimento de um turismo sustentável na região, que atenda, inclusive, às necessidades de geração de trabalho e renda.

Com este propósito, a UEE/BA, direcionou as ações dos sub componentes de capacitação e de planejamento através das seguintes vertentes:

- qualificação da equipe técnica da UEE, BAHIATURSA e dos órgãos executores
- sensibilização e mobilização do grupo acima referido para uma atitude pro-ativa e de ações articuladas;
- mobilização dos parceiros envolvidos localmente (Prefeituras, empresários, ONGS e sociedade civil) para a construção de um modelo de gestão participativa;
- fomento e articulação de ações das entidades de educação para o turismo, através do Fórum de Estudos Avançados para o Turismo – FEAT

Com relação à qualificação da equipe da UEE, SCT e da BAHIATURSA, optou-se pela ênfase a participação dos técnicos NU nos cursos de pós-graduação e mestrado, tendo como resultado monografias e dissertações, focadas na atividade turística, tais como: *Gestão Participativa em Turismo Sustentável: o Caso da Costa do Descobrimento*, *Turismo e Desenvolvimento Sócio Econômico: O caso da Costa do Descobrimento*, *Formación de Recursos Humanos en Turismo: Capacitación de mano de obra local como elemento de diferenciación de um producto turístico – Porto Seguro/Bahia*, *Modelos Multiorganizacionais no Turismo: Cadeias, Clusters e Redes*, e *Ecoturismo, Sustentabilidade e Comunicação: O Jornal da APA e a Educação Ambiental na região de Itacaré – Serra Grande/Bahia*.

Estes trabalhos têm contribuído para a sistematização das informações e para uma visão crítica da equipe sobre assuntos relevantes da atividade turística.

No que se refere a sensibilização e mobilização do quadro técnico estadual para uma atitude pro-ativa, foram realizados os cursos de *Administração Articulada nas Organizações e Treinamento em Gestão Empresarial e Comportamento Humano*, dos quais também participaram técnicos dos órgãos executores envolvidos no programa, buscando desenvolver habilidades específicas, que contribuam para uma visão sistêmica dos diversos trabalhos desenvolvidos.

Outra vertente relevante foi a mobilização junto a comunidade local da Costa do Descobrimento, objetivando implantar um modelo de gestão participativa naquela área turística que estava sendo alvo de maciços investimentos direcionados para obras múltiplas por parte do PRODETUR I. Durante este trabalho a SUDETUR estimulou o surgimento de um Núcleo de Gestão Participativa, envolvendo Porto Seguro, Belmonte e Santa Cruz Cabralia, cuja função principal foi fomentar o aparecimento das condições sócio-político-institucionais, que permitissem a instalação de um Órgão mais definitivo de representação colegiada.

Depois de quase um ano e meio de trabalho deste Núcleo, conseguiu-se criar institucionalmente o Conselho Regional de Turismo da Costa do Descobrimento (CRT-CD), que teve como resultados iniciais a elaboração compartilhada do Plano Estratégico de Turismo para a região da Costa do Descobrimento e o Calendário Oficial de Eventos da Costa do Descobrimento para 1998, que mereceu da BAHIATURSA um lançamento oficial em São Paulo.

Esta experiência foi alvo do estudo de caso *Gestão Participativa em Turismo Sustentável: O Caso da Costa do Descobrimento*, já citado anteriormente, que focaliza o modelo experimental de gestão participativa, com o propósito de criar uma base de reflexão para uma ação mais abrangente do PRODETUR nas áreas turísticas do Estado.

Vale salientar ainda que o Conselho Regional de Turismo da Costa do Descobrimento – CRT-CD, participa como membro atuante do Conselho do Pólo de Turismo da CD, presidido pelo Banco do Nordeste.

Com o objetivo de facilitar o planejamento e a definição de metas mais articuladas entre a oferta e a demanda por educação para o turismo na Bahia, foi criado um Fórum de Estudos Avançados para o Turismo – FEAT, sob a presidência do Secretário de Cultura e Turismo do Estado, que congrega as instituições educacionais, trade turístico, entidades governamentais e ONGS,

Este Fórum vem buscando desenvolver ações coordenadas que contribuam para o incremento continuado da qualidade dos serviços turísticos do Estado, considerando as perspectivas atuais e as estratégias de desenvolvimento do turismo.

Quanto às ações relativas ao DI dos órgãos executores do PRODETUR I - CRA e EMBASA, foram voltadas para a aquisição de equipamentos de modernização e organização, tendo em vista que a capacitação da equipe alocada no Programa está sendo realizada com recursos provenientes de outras fontes.

#### Conclusões:

A adoção de uma visão sistêmica e de ações compartilhadas para obter os resultados desejáveis em um Programa de Desenvolvimento Sustentável é um ideal que ainda está em processo de construção por parte da nossa sociedade, seja no setor público, no privado ou na comunidade organizada.

No caso específico do PRODETUR- BA, foram implementados as ações iniciais. Entretanto, é importante salientar alguns pontos da situação atual dos sub-componentes de planejamento e capacitação interna (UEE), que merecem uma reflexão, visando a sua adequação à estratégia de execução do PRODETUR II:

- As mudanças na gestão pública, preconizadas para a implementação de projetos de desenvolvimento sustentável requerem um contínuo aprimoramento do quadro técnico envolvido na sua execução. Portanto é necessário dar continuidade ao projeto de fortalecimento institucional, através dos programas de capacitação técnico e gerencial dos agentes envolvidos.
- É importante, portanto, fortalecer os mecanismos de participação social e de comunicação, no nível local/regional, tendo em vista que as ações desenvolvidas no PRODETUR I voltadas para a mobilização comunitária, não foram suficientes, para atingir um patamar desejável nesse tipo de projeto.