

3.6 Capacidade institucional municipal

A ausência de instrumentos eficazes de planejamento da atividade turística tem-se mostrado como uma das principais causas de sérios problemas de degradação ambiental e cultural, com impactos negativos sobre as populações locais receptoras do turismo.

Neste capítulo são apresentadas análises das capacidades de planejamento, administração e gestão municipal, e de gestão e exploração da atividade turística dos municípios de Cajueiro da Praia, Ilha Grande, Luís Correia, Parnaíba e Teresina, constituintes do Pólo Costa do Delta.

Assim, apresenta-se uma avaliação que servirá de base para a montagem de critérios/indicadores de aferição da capacitação institucional desses municípios, além de diagnóstico dos mecanismos existentes para a participação da sociedade no planejamento e na implementação das ações do PRODETUR/PI.

No que se refere aos critérios/indicadores da capacitação institucional dos municípios, a análise foi feita tomando-se como base a existência ou não de instrumentos básicos de gestão municipal (Planos Diretores Municipais, Conselhos de Turismo e de Meio Ambiente Operantes, Planta Venial de Valores Imobiliários atualizada, Fiscalização e Informatização mínimas, existência de Secretarias Municipais de Turismo, entre outros).

A capacitação de administração/gestão dos municípios foi baseada em demonstrativos da situação financeira, município a município, com descrição minuciosa das receitas e despesas desde 1997 até 2001, intervalo que engloba o período de execução das ações do PRODETUR/PI, iniciadas em 1999. Complementarmente, foram feitas visitas a todos os municípios e entrevista com os representantes da administração municipal de cada um deles.

3.6.1 Capacidade de planejamento e implementação de políticas dos municípios

Com exceção de Teresina, de certa forma impactada pela melhoria de sua ligação rodoviária com municípios turísticos do Estado e pelos cursos ofertados, os demais municípios aqui analisados foram objeto de maior intervenção institucional do PRODETUR/PI I.

As ações de desenvolvimento institucional executadas pelo Estado do Piauí, mínimas, porém com alcance nos municípios, foram:

- a) Plano Diretor para o Litoral Piauiense: definição de conjunto de diretrizes de desenvolvimento econômico e físico-territorial da região do Delta do Parnaíba (Cajueiro da Praia, Ilha Grande, Luís Correia e Parnaíba) com base cartográfica, e amparadas, quando aplicáveis, por instrumentos legais a serem aprovados pelas Câmaras Municipais.
- b) Capacitação de servidores municipais e funcionários de empresas turísticas: oferta de cursos de 20 a 40 horas/aula para funcionários municipais e da iniciativa privada local ligados à atividade turística, por meio da Empresa de Turismo do Estado do Piauí (PIEMTUR) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em Teresina e em Parnaíba (para os municípios do litoral).

A Tabela DCI 01 apresenta um sumário da situação por município quanto aos aspectos a seguir detalhados de base legal (leis de uso do solo e de meio ambiente), de sistemas de planejamento, da planta venial de valores imobiliários, e dos instrumentos de gestão, de controle e de fiscalização.

De forma geral, os municípios de Cajueiro da Praia e Ilha Grande, emancipados respectivamente de Luís Correia e de Parnaíba, e cujas primeiras administrações tomaram posse em 1997, ainda não possuem um conjunto completo de instrumentos administrativos como os demais municípios selecionados para a segunda etapa do PRODETUR/PI.

3.6.1.1 Base Legal

As bases legais para planejamento e implementação das políticas municipais, aqui enfatizadas como sendo as leis de uso do solo e as leis de conservação ambiental, são fortalecidas quando da aprovação, pelas Câmaras Municipais, dos instrumentos legais do Plano Diretor e do Código Tributário municipal. As ações de conservação ambiental merecedoras de destaque incluem a delimitação de Áreas de Proteção Ambiental (APA's) e de faixas de preservação permanente de rios e lagoas com base na Lei Federal nº 4771/1965 – Código Florestal e na Resolução Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) nº 004/1985.

Os municípios não possuem Planos Diretores em uso, com exceção de Teresina. Já os seus códigos tributários são relativamente recentes, exceto em Cajueiro da Praia, que não possui qualquer base legal para cobrança de tributos municipais. Não houve, no PRODETUR/PI I, qualquer ação específica, em âmbito municipal, para reforço da legislação ambiental.

Por determinação da Constituição Federal, todos os municípios elaboram a Lei Orçamentária e a Lei de Diretrizes Orçamentárias anualmente, e a Lei do Plano Plurianual, a cada quatro anos. Amparam-se também na própria Lei Orgânica do Município.

3.6.1.2 Sistemas de Planejamento

Como já mencionado, nenhum dos municípios em questão, exceto Teresina, possui Plano Diretor. O Plano Diretor para o Litoral Piauiense (PDL), instrumento de abrangência regional que a princípio pode suprir temporariamente a carência dos Municípios onde o Plano Diretor ainda não foi elaborado, possui dois componentes básicos: um plano estratégico de desenvolvimento econômico, social e ambiental para os municípios do litoral, e um plano de estruturação regional, que organiza fisicamente o território para suportar o desenvolvimento objetivado. Essa organização territorial foi amparada por um conjunto de leis específicas: Lei de Criação do Aglomerado Urbano, Lei do Plano Diretor e Código de Urbanismo, Código de Obras e Edificações, e Código de Posturas Econômico-Ambientais.

Esse Plano Diretor foi elaborado com a participação dos vários segmentos da sociedade local e submetido a rigorosos critérios de análise pelos próprios cidadãos dos municípios e por técnicos dos órgãos financiadores, e pode ser considerado valioso instrumento de planejamento. Entretanto, o conjunto de leis ainda não foi aprovado nas Câmaras Municipais e deve ser objeto de discussão intermunicipal, visto que os atuais representantes dos executivos municipais apontam que a escala de planejamento territorial utilizada não é satisfatória para o planejamento municipal e, portanto, necessariamente há que serem feitos Planos Diretores complementares, individuais por município. Além disso, por ser um instrumento de gestão regional do Estado, com impacto direto nos municípios em questão, a forma de implementação do Plano Diretor do Litoral Piauiense ainda carece de amadurecimento¹. Vale ressaltar que a inexistência de um instrumento eficaz de ordenamento territorial já é visível na ocupação desordenada da faixa litorânea das sedes municipais, principalmente de Luís Correia.

O município de Parnaíba possui um plano diretor elaborado na década de 1970, que se encontra sem utilização e deverá ser substituído por outro mais moderno entre 2002 e

¹ Entende-se que as diretrizes contidas no Plano Diretor do Litoral devem servir de base para a elaboração dos PDDU's de cada Município. Podem ser aproveitadas na confecção dos PDDU's, na íntegra ou com pequenas adaptações, as Leis do Código de Obras e Edificações, e do Código de Posturas Econômico-Ambientais. Já as leis do Plano Diretor e do Código de Urbanismo podem sofrer maiores ajustes, mantendo a filosofia de integração regional. Para a elaboração e implementação dos PDDU's será necessário trabalhar com uma escala de planejamento mais detalhada (1:10.000) do que a utilizada no Plano Diretor do Litoral (1:50.000). Já a Lei de Criação do Aglomerado Urbano pode ser aprovada quando os PDDU's municipais estiverem prontos, colocando em discussão questões como a integração de municípios com áreas urbanas distantes (ex. Cajueiro da Praia), tratamento dos municípios com grande população rural, etc. Assim, no final, ter-se-á quatro PDDU's novos e um PDL, que embora não operacional em suas Leis, serviu de base para a elaboração desses PDDU's e para integração regional, por permitir o compartilhamento de diretrizes, o aproveitamento de alguns projetos de caráter regional para execução e a aglomeração dos municípios do litoral.

2003. Teresina, pelo seu porte, era um dos poucos municípios que já possuía o hábito de utilizar planos diretores como ferramenta de planejamento urbano. O seu plano diretor atualmente em vigor foi elaborado por iniciativa própria em 1988 e já passou por modificações pontuais em um período de elevado crescimento da cidade, de maneira que está em tempo de sofrer uma revisão geral. Possui caráter primordialmente espacial, sem maiores inferências de planejamento econômico.

Para suprir essa lacuna, a Prefeitura de Teresina bancou, em 2001, com recursos próprios e com suporte da superintendência da Caixa Econômica Federal no Piauí na realização dos eventos, a elaboração de um plano de desenvolvimento estratégico para a capital, denominado Plano Estratégico de Teresina – Teresina Agenda 2015. Com elevado engajamento da sociedade civil organizada e dos órgãos municipais, esse plano deve estar concluído em agosto de 2002 e estará compatível com os princípios da Agenda 21, documento da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano de 1992. A partir daí, deverá ser dado início à atualização da legislação de estruturação urbana que compõe o plano diretor existente.

Outro indicador de maturidade de planejamento é a forma de elaboração do orçamento municipal. Com exceção de Teresina e Parnaíba, todos os demais municípios costumam contratar firmas de contabilidade sediadas em municípios maiores para preparar seus orçamentos e planos plurianuais, com baixo envolvimento e conhecimento da população local, em alguns casos, até mesmo dos secretários municipais. Esses planos costumam ser aprovados com pouco questionamento nas Câmaras Municipais, que normalmente não dispõem de tempo hábil nem conhecimento técnico suficientes para questionar as alocações orçamentárias. Merece destaque o município de Teresina com sua iniciativa de orçamento participativo a partir de 1997, denominada Orçamento Popular, em que discute a alocação de 1/3 dos recursos totais investidos.

3.6.1.3 Planta Venial de Valores Imobiliários

O cadastro de imóveis (planta e proprietário) vem sendo atualizado por conta dos próprios municípios, mas limitado principalmente por falta de recursos humanos especializados. Esse problema é agravado por questões fundiárias nos municípios de Luís Correia, no qual existe disputa há mais de 50 anos entre o município e a União por fração significativa do território urbano, e em Cajueiro da Praia, onde o aglomerado urbano da sede cresceu por invasão de propriedade privada em disputa judicial ainda hoje sem conclusão, e a maioria dos imóveis não possui registro cartorial.

Parnaíba, Luís Correia e Ilha Grande dispõem de cadastro de imóveis em operação e procedimentos de atualização, enquanto Cajueiro da Praia não possui qualquer controle de imóveis. Seguindo o exemplo de Teresina, que concluiu projeto de atualização do seu cadastro imobiliário, com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por meio de seu Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT), os municípios do litoral, exceto Ilha Grande, estão pleiteando no BNDES recursos para esse mesmo fim.

3.6.1.4 Instrumentos de Gestão, Controle e Fiscalização

A base de qualquer ação de gestão, controle e fiscalização está nas pessoas. O baixo envolvimento da maioria dos prefeitos municipais na seleção e na administração dos indicadores de desempenho municipais, aliada a alta rotatividade no quadro de pessoal, principalmente daqueles de maior conhecimento técnico e normalmente não concursados, fazem qualquer acompanhamento de médio e longo prazo bastante difícil. Só a categoria do magistério possui Plano de Cargos e Carreiras (PCC) em todos os municípios, enquanto a carreira dos demais funcionários não está estruturada em Ilha Grande nem tampouco em Teresina e Parnaíba.

Todos os municípios possuem uma miríade de conselhos setoriais, notadamente nas áreas de educação, saúde e assistência social que, a princípio, poderiam acompanhar a implementação das diversas ações municipais. Porém, a sua composição – em geral

partidária da administração corrente desde o início - e o nível de conhecimento limitado dos participantes tornam esses conselhos pouco confiáveis. Na realidade, estes conselhos, na sua maioria, só estão formados devido à vinculação da liberação de recursos estaduais e federais à sua existência e mesmo à sua aprovação prévia dos projetos correspondentes aos pleitos municipais.

Os sistemas de contabilidade são automatizados e permitem uma fiscalização mais rigorosa das ações municipais, porém *pos facto*, pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE), órgão estadual sediado em Teresina.

Tabela DCI 01. Sumário da capacidade de planejamento e implementação de política dos municípios

Município	Base Legal	Sistemas de Planejamento	Planta Venial	Instrumentos de Gestão
Cajueiro da Praia	APA do Delta do Parnaíba	Plano Diretor para o Litoral Piauiense – não aprovado	Não há	Conselhos sociais
Ilha Grande	APA do Delta do Parnaíba	Plano Diretor para o Litoral Piauiense – não aprovado	Atualização própria em 2001	Conselhos sociais
Luís Correia	APA do Delta do Parnaíba	Plano Diretor para o Litoral Piauiense – não aprovado	Atualização própria em 1999	Conselhos sociais
Parnaíba	Leis do Plano Diretor, APA do Delta do Parnaíba	Plano Diretor aprovado na década de 1970 (fora de uso), Plano Diretor para o Litoral Piauiense – não aprovado	Atualização própria em 1998	Conselhos sociais
Teresina	Leis do Plano Diretor, Leis de Criação de 21 Parques Ambientais Municipais	Plano Diretor aprovado em 1988	Atualização própria em 2002	19 conselhos, incluindo os sociais, e orçamento participativo

(Fonte: Entrevistas com representantes municipais, SEPLAN)

3.6.1.5 Capacidade de administração/gestão dos municípios

Todos os municípios em questão atualizaram por conta própria seus códigos tributários a partir de 1997, com exceção de Cajueiro da Praia que ainda não tem sequer código próprio.

Foram avaliados os comportamentos das receitas e das despesas para cada município entre 1997 e 2001, com todos os valores em moeda constante, base 2001, corrigidos anualmente pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que apresentaram a seguinte evolução: 1998 – 1,7%; 1999 - 20,0%; 2000 – 9,8%; 2001 – 10,4%.

A partir de 1997, observou-se que, em geral, todos os municípios apresentaram crescimento real significativo das receitas próprias, provocado pelo aumento das transferências constitucionais, em parte, devido à descentralização de ações de educação das esferas federal e estadual para a esfera municipal, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) a partir de 1997/98. Também houve influência do aumento da carga tributária em âmbitos estadual e federal, com reflexo nas transferências de impostos compartilhados como ICMS, IPVA e IR entre outros, porém não se pode identificar qualquer efeito de ações do PRODETUR/PI em âmbito municipal.

As despesas de pessoal também cresceram significativamente à medida que os municípios absorveram as ações de educação com o FUNDEF e passaram a remunerar

melhor os professores, que costumam representar mais de 50% do quadro de pessoal dos municípios.

Em relação ao total das despesas, as despesas com pessoal oscilaram no período analisado em quase todos os municípios, mas tiveram que se adequar à Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, que estipulou limite máximo das despesas de pessoal em relação à receita dos municípios. Posteriormente, essa lei foi incorporada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu regras para disciplinar o equilíbrio fiscal da União, Estados e Municípios. Os efeitos desta última ainda não podem ser visualizados na série histórica de receitas e despesas municipais aqui analisada. Além disso, cada município apresenta situações particulares de evolução de receita e despesa que merecem destaque (Tabela DCI 02).

Tabela DCI 02. Sumário da análise dos balanços municipais 1997 – 2001

Município	Comentários
Cajueiro da Praia	Inexistência de receitas tributárias próprias devido à total ausência de instrumento legal de cobrança e ausência de transferência de recursos federais do FUNDEF
Ilha Grande	Contínua geração de superávits fiscais
Luís Correia	Queda da receita tributária própria entre 1997 e 2001 devido ao aumento da inadimplência e à ausência de sistema eficaz de cobrança
Parnaíba	Aumento contínuo da participação das despesas com pessoal nas despesas totais
Teresina	Receitas próprias em relação às receitas totais praticamente sem alteração

(Fonte: Balanços municipais, entrevistas com representantes municipais)

Seguindo o padrão contábil público nacional, as receitas são divididas em correntes e de capital. As receitas correntes podem ser próprias dos municípios, incluindo tributária e outras (patrimonial, serviços, contribuição, industrial e outras), ou transferências, incluindo as quotas constitucionais da União Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e outras como FUNDEF e Imposto sobre valor do Petróleo Bruto da Produção Nacional (IPBPN) - e os convênios com a União, além das quotas constitucionais do Estado Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), e outras como FUNDEF e os convênios com o Estado. As receitas de capital, por sua vez, são classificadas em próprias, em transferências, e em operações de crédito.

Segundo esse mesmo padrão contábil, as despesas são divididas em correntes e de capital. As despesas correntes podem ser de custeio, incluindo pessoal entre outras, ou transferências correntes. As despesas de capital são classificadas em investimentos, em inversões financeiras, e em transferências de capital.

Os detalhes dos itens de receita e despesa de cada município podem ser visualizados a seguir (Figuras DCI 01 a DCI 10). Vale mencionar que Teresina, município de grande porte, gera regularmente quase 15% de sua receita total, enquanto Parnaíba, como município médio da região do Delta, consegue gerar em torno de 7% de sua receita total, e Cajueiro da Praia, Ilha Grande e Luís Correia, de pequeno porte, respondem por algo em torno de 3% de sua receita própria.

Ano	Correntes												Capital			Rec. Própria/ Rec. Total	
	Próprias		Transferências										Próprias	Transferências	Operações de Crédito		Total
	Tributária	Outras	União						Estado								
			FPM	ITR	IR	IPI	Outros*	Convênios	ICMS	IPVA	Outros	Convênios					
1997	5.135	20.835	660.477	-	-	-	691	41.913	23.986	-	-	-	-	349.237	59.175	1.161.450	2%
1998	21.797	34.750	643.842	2.622	23.933	-	1.570	604.583	37.743	-	385.966	-	-	56.378	-	1.813.183	3%
1999	16.611	13.159	751.828	4.255	32.291	-	4.753	163.248	49.324	-	384.495	-	-	405.943	-	1.825.908	2%
2000	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
2001	60.631	6.978	1.087.592	1.417	50.278	-	3.314	348.387	82.303	335	142.552	52.642	-	518.959	-	2.355.388	3%

Figura DCI 01. Quadro do histórico detalhado das receitas do município de Cajueiro da Praia 1997/2001 (R\$) (Fonte: Balanços Municipais, atualizados para R\$ base 2001 pelo IGP-DI)

* Transferência do FUNDEF está contabilizado como convênios
 ND – Não Disponível

Ano	Correntes				Capital			Total	Pessoal/Total
	Custeio			Transferências Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Transferências de Capital		
	Pessoal	Outras	Total						
1997	424.259	289.746	714.005	11.101	470.367	-	-	1.195.473	35%
1998	491.451	581.546	1.072.997	-	606.786	-	-	1.679.783	29%
1999	457.315	562.321	1.019.636	-	525.350	-	-	1.544.986	30%
2000	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
2001	565.444	1.216.979	1.782.424	-	361.380	-	-	2.143.803	26%

Figura DCI 02. Quadro do histórico detalhado das despesas do município de Cajueiro da Praia 1997/2001 (R\$) (Fonte: Balanços Municipais, atualizados para R\$ base 2001 pelo IGP-DI)

ND – Não Disponível

Ano	Correntes												Capital			Total	Rec. Própria/ Rec. Total
	Próprias		Transferências										Próprias	Transferências	Operações de Crédito		
	Tributária	Outras	União						Estado								
			FPM	ITR	IR	IPI	Outros	Convênios	ICMS	IPVA	Outros	Convênios					
1997	2.499	13.492	637.389	-	599	-	75.770	-	21.024	-	85.505	-	-	374.340	-	1.210.618	1%
1998	5.381	13.955	600.884	1.049	982	-	254.810	216.105	33.799	-	-	12.719	-	430.989	-	1.570.671	1%
1999	9.911	22.172	570.867	1.012	10.972	-	503.327	188.981	49.250	-	-	-	-	738.149	-	2.094.641	2%
2000	7.464	22.011	648.397	105	15.170	279	108.879	312.240	71.518	278	242.101	24.288	-	506.374	-	1.959.103	2%
2001	10.060	12.710	759.224	294	23.876	686	217.214	655.847	104.161	1.038	169.461	-	-	506.149	-	2.460.720	1%

Figura DCI 03. Quadro do histórico detalhado das receitas do município de Ilha Grande 1997/2001 (R\$) (Fonte: Balanços Municipais, atualizados para R\$ base 2001 pelo IGP-DI)

Ano	Correntes				Capital			Total	Pessoal/Total
	Custeio			Transferências Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Transferências de Capital		
	Pessoal	Outras	Total						
1997	530.694	491.100	940.934	91.582	189.152	-	-	1.221.668	43%
1998	586.607	552.365	1.153.193	107	371.002	-	-	1.524.302	38%
1999	732.770	635.022	1.367.792	212.795	485.821	-	-	2.066.407	35%
2000	886.469	761.280	1.647.749	19.589	201.234	-	-	1.868.572	47%
2001	926.367	907.685	1.834.052	19.982	513.574	-	-	2.367.608	39%

Figura DCI 04. Quadro do histórico detalhado das despesas do município de Ilha Grande 1997/2001 (R\$) (Fonte: Balanços Municipais, atualizados para R\$ base 2001 pelo IGP-DI)

Ano	Correntes												Capital			Total	Rec. Própria/ Rec. Total
	Próprias		Transferências										Próprias	Transferências	Operações de Crédito		
	Tributária	Outras	União						Estado								
			FPM	ITR	IR	IPI	Outros	Convênios	ICMS	IPVA	Outros	Convênios					
1997	231.500	114.469	2.125.916	11.469	23.536	-	3.414	907.051	357.024	597	218.338	-	-	973.800	-	4.967.114	7%
1998	258.116	60.421	2.478.875	16.510	45.079	-	1.718.841	1.244.154	312.792	3.560	103.047	-	4.102	1.971.949	-	8.217.446	4%
1999	189.206	40.036	2.310.552	16.812	58.287	-	2.662.720	303.189	307.701	1.478	-	-	-	1.401.944	-	7.291.925	3%
2000	126.063	77.483	2.311.334	14.635	53.407	-	2.798.207	262.139	371.082	7.756	-	-	21.751	1.257.998	-	7.301.855	3%
2001	180.667	77.956	2.446.771	17.121	80.198	-	3.080.049	280.929	413.959	5.381	15.000	-	8.000	1.318.219	-	7.924.252	3%

Figura DCI 05. Quadro do histórico detalhado das receitas do município de Luís Correia 1997/2001 (R\$) (Fonte: Balanços Municipais, atualizados para R\$ base 2001 pelo IGP-DI)

Ano	Correntes				Transferências Correntes	Capital			Total	Pessoal/Total
	Custeio			Investimentos		Inversões Financeiras	Transferências de Capital			
	Pessoal	Outras	Total							
1997	2.236.377	2.673.120	4.909.497	-	540.885	-	115.023	5.565.405	40%	
1998	2.763.820	3.311.441	6.075.261	-	1.655.628	-	173.328	7.904.217	35%	
1999	2.608.443	3.627.980	6.236.423	-	1.246.173	-	119.385	7.601.982	34%	
2000	2.831.012	3.199.171	6.030.183	-	579.442	-	180.719	6.790.345	42%	
2001	2.673.739	3.683.095	6.356.834	-	725.617	-	216.628	7.299.079	37%	

Figura DCI 06. Quadro do histórico detalhado das despesas do município de Luís Correia 1997/2001 (R\$) (Fonte: Balanços Municipais, atualizados para R\$ base 2001 pelo IGP-DI)

Ano	Correntes												Capital			Total	Rec. Própria/ Rec. Total
	Próprias		Transferências										Próprias	Transferências	Operações de Crédito		
	Tributária	Outras	União						Estado								
			FPM	ITR	IR	IPI	Outros	Convênios	ICMS	IPVA	Outros	Convênios					
1997	1.260.262	691.787	4.528.234	2.671	270.010	-	60.948	3.510.404	5.457.413	536.294	-	941.080	328.374	1.545.811	-	19.133.289	12%
1998	1.439.995	490.338	7.082.500	11.651	518.724	12.167	6.828.394	4.631.493	4.241.810	594.842	393.855	210.904	43.970	959.976	-	27.460.619	7%
1999	1.283.825	514.494	5.622.343	15.855	267.174	11.003	1.903.030	5.300.658	3.690.162	496.444	4.433.007	12.122	-	-	-	23.550.115	8%
2000	1.234.677	600.993	6.156.160	4.074	268.768	8.095	2.001.079	5.542.007	4.795.662	572.907	4.316.827	119.954	-	397.364	-	26.018.569	7%
2001	1.381.327	527.427	7.592.236	3.646	559.188	7.721	4.183.776	469.268	6.347.416	540.048	3.440.167	5.713.004	-	-	-	30.765.224	6%

Figura DCI 07. Quadro do histórico detalhado das receitas do município de Parnaíba 1997/2001 (R\$) (Fonte: Balanços Municipais, atualizados para R\$ base 2001 pelo IGP-DI)

Ano	Correntes				Transferências Correntes*	Capital			Total	Pessoal/Total
	Custeio			Investimentos		Inversões Financeiras	Transferências de Capital			
	Pessoal	Outras	Total							
1997	9.188.766	8.438.272	19.486.988	-	2.218.679	146.555	86.040	21.938.261	42%	
1998	14.062.471	9.387.279	25.326.266	-	4.842.910	26.182	182.249	30.377.607	46%	
1999	11.731.832	9.499.553	21.231.385	-	2.366.128	437.735	400.688	24.435.936	48%	
2000	13.271.414	8.911.235	22.182.649	-	2.295.568	10.502	505.758	24.994.477	53%	
2001	18.891.099	12.431.797	31.322.895	-	2.399.677	260.988	223.627	34.207.188	55%	

Figura DCI 08. Quadro do histórico detalhado das despesas do município de Parnaíba 1997/2001 (R\$) (Fonte: Balanços Municipais, atualizados para R\$ base 2001 pelo IGP-DI)* Para efeito de comparação, transferências correntes de 1997 e 1998 foram consideradas como outras despesas de custeio correntes

Ano	Correntes												Capital			Total	Rec. Própria/ Rec. Total
	Próprias		Transferências										Próprias	Transferências	Operações de Crédito		
	Tributária	Outras	União						Estado								
			FPM	ITR	IR	IPi	Outros	Convênios	ICMS	IPVA	Outros	Convênios					
1997	36.261.900	9.926.781	45.057.954	84.848	2.302.766	-	733.458	116.435.740	73.997.386	6.280.451	26.190	378.733	-	20.413.458	45.546	311.945.213	15%
1998	41.880.050	5.671.916	74.459.874	56.547	3.939.233	41.470	6.890.997	116.963.390	65.284.339	7.211.429	4.124.654	31.272	50.856	5.578.785	8.429.195	340.614.006	14%
1999	35.855.582	5.680.152	69.207.251	39.541	3.069.290	18.370	5.310.515	108.121.869	61.002.955	5.916.951	113.849	-	118.621	5.365.174	6.560.313	306.380.434	14%
2000	38.594.082	6.373.887	66.910.150	30.511	3.502.447	21.497	3.703.215	108.890.700	68.333.458	7.080.018	25.392	22.996	51.289	4.428.516	17.018.642	324.986.800	14%
2001	33.288.567	8.307.951	70.959.740	27.885	4.951.185	-	2.429.404	110.423.787	64.091.602	7.416.426	-	28.496	189.547	8.745.698	4.088.613	314.948.901	13%

Figura DCI 09. Quadro do histórico detalhado das receitas do município de Teresina 1997/2001 (R\$) (Fonte: Balanços Municipais, atualizados para R\$ base 2001 pelo IGP-DI)

Ano	Correntes				Transferências Correntes	Capital			Total	Pessoal/Total
	Custeio			Investimentos		Inversões Financeiras	Transferências de Capital			
	Pessoal	Outras	Total							
1997	127.016.788	159.943.400	286.960.188	-	23.357.108	3.015.751	2.118.951	315.451.998	40%	
1998	142.541.182	169.468.023	312.009.204	-	29.306.380	1.210.311	2.362.015	344.887.909	41%	
1999	125.372.280	159.028.244	284.400.524	-	20.775.771	1.250.893	2.160.319	308.587.506	41%	
2000	125.576.143	164.228.032	289.804.175	-	23.578.744	1.275.161	3.163.023	317.821.104	40%	
2001	122.867.794	167.775.410	290.643.204	-	17.527.181	783.528	4.441.909	313.395.821	39%	

Figura DCI 10. Quadro do histórico detalhado das despesas do município de Teresina 1997/2001 (R\$) (Fonte: Balanços Municipais, atualizados para R\$ base 2001 pelo IGP-DI)

3.6.2 Capacidade de gestão da exploração do turismo

A Tabela DCI 03 apresenta um sumário da situação de cada município quanto aos aspectos a seguir detalhados de base legal para o turismo, dos instrumentos de gestão, controle, monitoramento e fiscalização da atividade turística, e de sistemas de informação e base de dados.

– Cajueiro da Praia

O setor de turismo é gerido por duas pessoas, com formação na área de meio ambiente. Como recursos físicos o departamento conta com uma mesa e funciona da sala do Posto de Informações ao Turista que foi inaugurado em abril de 2004, na localidade de Barra Grande. O conselho municipal de turismo existe através da lei nº 012 de 10 de julho de 2001, porém não foi instalado e não há, atualmente, um fundo municipal para o setor.

– Ilha Grande

O departamento de turismo está vinculado à Secretaria de Educação e tem uma diretora responsável pela área. Os recursos materiais são um computador e o departamento funciona em prédio separado da prefeitura. Não há fundo municipal de turismo e o conselho, apesar de existir por lei, não foi instalado.

– Luiz Correia

A Secretaria Municipal de Turismo de Luiz Correia funciona em prédio próprio e conta com três coordenadorias: desenvolvimento do turismo, realização de eventos e coordenadoria de esportes. Conta com um quadro de nove funcionários, sendo seis efetivos e dois com nível superior. Não existe fundo municipal de turismo e o conselho específico de turismo não existe. Porém, existe um Conselho Municipal de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos, criado através da Lei 572/03 que atua no sentido de minimizar os impactos ambientais.

– Parnaíba

O município possui Secretaria de turismo vinculada à Secretaria de gestão econômica e ambiental. A mesma funciona na sede da Prefeitura Municipal, com computador e internet e o quadro de funcionários é composto por um diretor, quatro funcionários nos postos de informações turísticas (rodoviária e Praça da Graça) distribuídos em dois em cada posto. Possui seis funcionários efetivos na Central de Artesanato, além de um gerente contratado no local. Possui fundo municipal de turismo (FUMTUR) criado em 2003 e administrado por um conselho deliberativo composto por cinco membros: presidência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo, três membros do Conselho Municipal de Turismo e pelo Secretário Municipal de Finanças. Os recursos financeiros são compostos de: taxa de expedição e renovação de alvarás de hotéis, bares, restaurantes, agências de viagens e similares; transferências, auxílios e subvenções de entidades, empresas ou órgãos internacionais, federais, estaduais e municipais, específicos ou oriundos de convênios ou ajustes financeiros firmados pelo município, cuja aplicação seja destinada especificamente às ações de implantação de projeto turísticos e ecológicos do município; recursos transferidos pelo município ou entidades privadas, orçamentários ou decorrentes de crédito especial e suplementar, que venham a ser, por Lei ou decreto, atribuídos ao fundo; rendimentos e juros provenientes de aplicações financeiras dos recursos do fundo; doações feitas diretamente ao fundo e outras rendas eventuais; outras taxas do setor turístico ou incentivos fiscais, que por ventura vierem a ser criados; alvarás das empresas de transporte coletivos; serviços de guias de turismo; recursos de convênios com entidades e ou associações. Devido à recente criação, o fundo não conta ainda com captação destes recursos.

– Teresina

Teresina conta com um Departamento de Turismo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico. Possui um corpo técnico de 11 pessoas não concursadas. Há uma funcionária com estabilidade, oito comissionadas e duas estagiárias. Todas possuem graduação superior, nas áreas de direito, turismo, pedagógica, letras, assistência social e comunicação social. O departamento possui sede própria e dispõe de um computador. O Município possui Conselho de Turismo, porém, não há informações sobre a existência de fundo específico.

Os investimentos realizados entre 1999 e 2001 pelo Departamento de turismo, que até 2002 pertencia à Secretaria Municipal de Esporte e Lazer – SEMEL, são indicados a seguir:

- 1999

- Participação no projeto Ecotur-Pedagógico e no Fórum permanente de Turismo (ABAV)
- Apoio a manifestações culturais e religiosas em diversos bairros da capital;
- Seminários Dia Mundial do Turismo e avaliação e planejamento do turismo;
- Revitalização do carnaval de rua de Teresina

- 2000

- Implantação do Posto de Informações Turísticas no Aeroporto Petrônio Portela, em parceria com a PIEMTUR e o SINGTUR;
- Lançamento de guias, mapas, folders e cartazes com informações turísticas da cidade de Teresina;
- Consolidação do Carnaval de Rua de Teresina;

- 2001

- Composição do grupo de parceiros do turismo para atuação integrada formado por: SEMDEC, PIEMTUR, BN, PRODETUR, SEPLAN, SEST/SENAT, UESPI, SINGTUR/PI, PNMT, SEBRAE, SINDETUR/PI, SENAC, ABAV, IBAMA e Convention Bureau de Teresina;
- Realização, com grupo de parceiros, o I Seminário de Turismo de Negócio se Eventos, inclusive como palestrante;
- Participação no IV Seminário Nacional de artesanato promovido pelo SEBRAE Teresina;
- Participação no Seminário de Ecoturismo do Pólo Costa do Delta, em Parnaíba;
- Articulação com os parceiros empresários do trade turístico, para a criação do Convention Bureau de Teresina (que se concretizou em 2002);
- Participação no Seminário Pólo das Origens, em São Raimundo Nonato;
- Participação de reunião do Conselho Pólo Costa do Delta, como membro em Parnaíba;
- Participação no VII Encontro Nacional do PNMT, em Brasília;
- Criação e manutenção do site www.teresina.org.br;
- Elaboração e lançamento do calendário de eventos de Teresina;
- Divulgação da III Teresina Moda na Feira Internacional da Indústria Têxtil, FENIT, em São Paulo;

- Participação na Feira do VI Mercovale, com um stand de 54 m², no pavilhão de feiras e eventos, onde foram expostos produtos da indústria de confecção, pólo da saúde, CTT, artesanato e turismo.
- Realização da palestra sobre feiras de negócios, com a presença da Diretoria da FENIT;
- Divulgação da III Teresina Moda no FMF – Festival de Moda de Fortaleza;
- Realização da III Teresina Moda;
- Inclusão de Teresina Moda no Calendário Nacional de Feiras e Exposições da ABRAVEST – Associação Brasileira da Indústria de Vestuário.
- Participação no XXX Encontro Nacional da ABAV em Brasília;
- Participação como expositor na XIV FENEME (stand dos parceiros do turismo);
- Parceria com SINDHOSP e BN para a realização do Seminário sobre Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

- Investimentos em 2002

- Elaboração dos projetos Mara Turístico de Teresina e Taxista Amigo dos Turistas;
- Divulgação da IV Teresina Moda na FENATEC – Feira Internacional da Indústria da Tecelagem Primavera/Verão (São Paulo);
- Divulgação da IV Teresina Moda na São Paulo Fashion Week e na Francal – Feira do Setor Calçadista (São Paulo);
- Realização do Seminário Feiras Nacionais e Internacionais, em parceria com a ABIT;
- Realização do Seminário Criação e Planejamento de Coleções, em parceria com a ABIT;
- Realização da IV Teresina Moda;
- Elaboração do Mapa Ecoturístico de Teresina, em parceria com o CREA;
- Participação em reunião do PNMT em Parnaíba;
- Participação no I Workshop de Integração dos Parceiros do Turismo, em Parnaíba;
- Realização com o grupo de parceiros, do II Seminário de Negócios e Eventos;
- Participação com stand de turismo em parceria com o SEBRAE na Feira do Empreendedor;
- Recepção aos turistas que desembarcaram no aeroporto por ocasião da Micarina, com distribuição de kits alusivos aos 150 anos de Teresina, em parceria com a Infraero;
- Realização do Seminário Incubadora: uma realidade sobre a incubadora de artesanato, em parceria com o SEBRAE e SENAI;
- Incubadora do artesanato artístico de Teresina;
- Shopping do artesão.

3.6.2.1 Gestão municipal da APA Delta do Parnaíba

A Área de Proteção Ambiental Delta do Parnaíba foi criada pelo decreto federal de 28 de agosto de 1996 e está localizada nos Municípios de Luís Corrêa, Morro da Mariana e Parnaíba, no Piauí; Araioses e Tutóia, no Maranhão; Chaval e Barroquinha, no Ceará e nas águas jurisdicionais. A gestão da APA esta a cargo do IBAMA, conforme art. 6º do decreto:

“Art. 6º A APA Delta do Parnaíba será implantada, administrada e fiscalizada pelo IBAMA, em articulação com os demais órgãos federais, estaduais e municipais, e organizações não governamentais.

Parágrafo único. O IBAMA, nos termos do § 1º do art. 9º da Lei 6.902/81, poderá firmar convênios e acordos com órgãos e entidades públicas ou privadas, sem prejuízo de sua competência.”

Embora a competência da gestão da APA esteja sob a responsabilidade federal, os municípios inseridos na área, podem participar da gestão através da articulação e do firmamento de convênios com o IBAMA. Assim como a elaboração de um plano diretor próprio proporcionará aos municípios da região do Delta um importante instrumento legal de ordenação da ocupação do solo. Todavia, como mencionado anteriormente, o Plano Diretor para o Litoral Piauiense (PDL) pode suprir temporariamente a carência dos Municípios onde o Plano Diretor ainda não foi elaborado.

Outro importante instrumento é a participação das prefeituras na elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico do Baixo Parnaíba. O ZEE apresenta subsídios técnicos para regulamentar e promover os usos mais adequados dos recursos naturais, com vistas a superar os desequilíbrios econômicos e sociais através da proposição de políticas territoriais, legislação específica e instrumentos de caráter jurídico-administrativo. Além disto, o ZEE não se vincula apenas ao disciplinamento do uso, mas considera a dinâmica social e econômica que move o processo de ocupação e de desenvolvimento.

O relatório do diagnóstico preliminar da primeira fase do Projeto-Piloto Zoneamento Ecológico-Econômico do Baixo Rio Parnaíba aponta:

“Em qualquer das apostas que se possa fazer do futuro da região do Baixo Rio Parnaíba parece, contudo, muito clara a crescente complexidade que irá marcar a gestão desse território no futuro próximo, com a consolidação da Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba pautando, definitivamente, a agenda política regional e local e exigindo soluções inovadoras, tanto em nível de articulação entre as diferentes esferas governamentais, quanto em direção ao aprofundamento da participação popular no destino daquela área e de sua sociedade. O poder aglutinador da cidade de Parnaíba nesse debate e no encaminhamento das demandas regionais irá constituir, a seu turno, uma das vertentes mais contemporâneas de afirmação de sua influência sobre o destino que será dado ao território e à sociedade na região do Baixo Rio Parnaíba.”

3.6.2.2 Base Legal

No arcabouço jurídico para gestão dos municípios, mais especificamente nos Planos Diretores e nos Códigos Tributários, são analisadas as determinações que impactam o setor de turismo.

Apenas em Teresina é possível visualizar o efeito de um plano diretor para as suas áreas urbanas, com zoneamento e posturas para diversas atividades, inclusive turísticas. Nos municípios litorâneos, percebe-se uma ausência de ordenamento territorial, mesmo nas zonas urbanas com maior potencial turístico, é nestas cidades que o Plano Diretor para o Litoral Piauiense pode amenizar a ocupação desordenada.

Além disso, os municípios, por meio de seus Códigos Tributários, de leis específicas de incentivo fiscal, e de protocolos de investimento com reduções e isenções tributárias, podem dar apoio particular às atividades turísticas. Em todos eles, a alíquota do ISS para hotéis é de 5%. Excetuando-se Teresina, que concede isenções de até 100% de IPTU, ITBI e ISS para novos empreendimentos, inclusive turísticos, os demais municípios não utilizam mecanismos fiscais para atrair investimentos.

3.6.2.3 Instrumentos de Gestão, Controle, Monitoramento e Fiscalização do Turismo

Nenhum dos municípios analisados possui unidade administrativa de destaque no executivo municipal responsável pelo turismo, apenas departamentos de secretarias. Em Luís Correia e Ilha Grande, o departamento de turismo está vinculado a secretarias de educação e cultura, denotando ainda a percepção incipiente do turismo como atividade econômica.

Apesar de aprovada a lei criando os cargos na área de turismo, os municípios menores não os preencheram devidamente. Assim, é comum que exista apenas o próprio gerente de departamento, às vezes em tempo parcial e com pouca especialização setorial, e mais uma assistente de grau médio incompleto, ambos não concursados e sem qualquer instrumento informatizado, para tratar das questões relacionadas à atividade turística no município.

Na tentativa de preencher a lacuna da capacitação dos recursos humanos do setor público municipal e da iniciativa privada ligados ao turismo, foram oferecidos pela PIEMTUR e pelo SEBRAE alguns cursos nos municípios. O impacto dessa ação no setor público deve ser pequeno, pois os cursos foram poucos, e a grande maioria dos treinandos não pertencia aos quadros permanentes dos municípios.

A gestão da coleta e do destino final dos resíduos sólidos nos municípios do PRODETUR I não foi abordada e continua a ser problemática. É comum a terceirização total ou parcial dos serviços de coleta, com resultados satisfatórios, mas passíveis de melhoria, principalmente em Luís Correia, que mais sofre com a grande quantidade de segundas residências de ocupação sazonal. Além disso, a inexistência de locais apropriados para disposição contribui para a degradação ambiental. Outro entrave, geral e não resolvido, continua a ser a educação ambiental da população para colaborar com a limpeza do município.

Os municípios de Teresina, Parnaíba e Luís Correia são considerados municípios turísticos e Ilha Grande município com potencial turístico pelo Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR), de tal maneira que se implementou o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, com exceção de Teresina, em tais localidades. Em Parnaíba, o conselho encontra-se instaurado e operando, além de ter concluído a 1ª, 2ª e 3ª fase das oficinas. Em Luís Correia, o conselho encontra-se instaurado e operando e concluiu a 1ª e 2ª fase juntamente com Parnaíba. Ilha Grande e Cajueiro da Praia não possuem conselho e, assim como Luís Correia, concluíram as duas primeiras fases de oficinas juntamente com Parnaíba. No entanto, destaca-se que nenhum município possui Plano de Ação Turística (PAT) que aponta projetos locais para o desenvolvimento da atividade turística.

Quanto ao controle e fiscalização, os conselhos municipais de turismo existem formalmente constituídos apenas nos municípios de Teresina, Parnaíba e Luís Correia, e nem mesmo a exigência da EMBRATUR de torná-los operacionais a partir de 2000, para a liberação de recursos aos municípios, estimulou o seu funcionamento, e continuaram a padecer dos mesmos males dos conselhos sociais, anteriormente mencionados. Somente em Teresina existe conselho de meio ambiente.

3.6.2.4 Sistema de Informação e Base de Dados

A PIEMTUR possui um inventário da oferta turística dos municípios do Estado, e mantém uma base de dados limitada e desatualizada que pode ser acessada por site na internet (www.piemtur.pi.gov.br). Apenas Teresina possui site institucional na internet com

divulgação de atrações e facilidades turísticas, mas não possui sistema informatizado de acompanhamento.

Nos municípios de Luís Correia, Ilha Grande e Cajueiro da Praia nem mesmo computador há no departamento de turismo, e as informações que existem são coletadas por terceiros, como o SEBRAE, de forma não periódica.

Tabela DCI 03. Sumário da capacidade de gestão do turismo dos municípios

Município	Base Legal	Instrumento de Gestão Turística	Sistema de Informação/Base de Dados
Cajueiro da Praia	Não há	Departamento de Turismo da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo, Meio Ambiente e Obras 2001	Não há
Ilha Grande	Código Tributário 1997	Departamento de Turismo da Secretaria de Educação, Cultura, Turismo e Meio Ambiente 2001, Conselho de Turismo (em formação)	Inventário da Oferta Turística do SEBRAE não informatizado
Luís Correia	Código Tributário 1997	Departamento de Turismo da Secretaria de Turismo, Esporte e Cultura 2001, Conselho de Turismo 1998	Inventário da Oferta Turística (em elaboração) não informatizado
Parnaíba	Código Tributário 2001 e Leis do Plano Diretor dos 1970's	Departamento de Turismo da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio Turismo e Meio Ambiente 2001, Conselho de Turismo 2001	Inventário da Oferta Turística informatizado
Teresina	Código Tributário 2001, Leis do Plano Diretor 1988, e Lei 2.358/97 de incentivo fiscal	Departamento de Turismo da Secretaria de Desenvolvimento Econômico 2001, Conselho de Turismo 1998, Conselho de Meio Ambiente 1993	Site da Prefeitura na Internet: www.teresina.org.br , Inventário da Oferta Turística informatizado

(Fonte: Entrevistas com representantes municipais, SEPLAN)

3.6.2.5 Participação da sociedade nos processos de decisão.

O Conselho de Turismo do Pólo Costa do Delta, foi instituído pelo PRODETUR em outubro de 2003 e possui os seguintes membros:

Poder público federal

Banco do Nordeste do Brasil S/A

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA
Gerência Regional do Patrimônio da União

Poder público estadual

Secretaria de Planejamento – SEPLAN/UEE

Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMAR

Secretaria de Infra-estrutura – SEINFRA

Empresa de Turismo no Piauí – PIEMTUR

Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo – SICT

Ministério Público Estadual/Curadoria do Meio Ambiente

Fundação Cultural do Piauí – FUNDAC

Poder público municipal

Prefeitura Municipal de Teresina PI

Prefeitura Municipal de Parnaíba PI

Prefeitura Municipal de Cajueiro da Praia PI

Prefeitura Municipal de Ilha Grande PI

Prefeitura Municipal de Luis Correia PI

Iniciativa Privada

Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL Parnaíba

Sindicato dos guias de turismo do Piauí – SINGTUR Teresina

Federação das Indústrias do Estado do Piauí – FIEPI

Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC

Associação Brasileira de Agências de Viagens do Piauí – ABAV PI

Sindicato de Hotéis, Bares e Similares do Piauí – SINHORES Parnaíba

Serviço de apoio às micro e pequenas empresas no Piauí – SEBRAE

Associação Comercial de Parnaíba – ACP

Terceiro Setor

Faculdade Piauiense

Instituto Ilha do Caju

Fundação Parnaíba Viva

Amadelta

Movimento SOS Natureza de Luís Correia

Fundação 14 de agosto

Universidade estadual do Piauí – UESPI Parnaíba

As reuniões ocorrem quando a Coordenação (Secretaria do Planejamento- SEPLAN) convoca e, geralmente procura-se atender ao calendário proposto no Regimento Interno contido no Regulamento Operacional do PRODETUR. As ações executadas até o momento são administrativas, em sua maior parte relativas as regras do Programa como por exemplo: aprovação/ validação do PDITS, aprovação do Regulamento e Regimento Interno do Conselho, entre outros. Segundo informações da SEPLAN, após esta fase de estruturação administrativa, o Conselho começará a trabalhar com os grupos focais e acredita-se que ele possa atingir o estado de maturação necessário para executar ações independentes daquelas relativas ao PRODETUR/ NE II.

Durante a primeira etapa do PRODETUR, a participação popular foi incipiente, uma vez que, conforme a opinião do próprio Estado, os conselhos municipais existentes são pouco efetivos em virtude de sua composição e, devido ao fato de serem relativamente novos. Os comentários acerca dos conselhos podem ser observados a seguir:

“Todos os municípios possuem uma miríade de conselhos setoriais, notadamente nas áreas de educação, saúde e assistência social que, a princípio, poderiam acompanhar a implementação das diversas ações municipais. Porém, a sua composição – em geral partidária da administração corrente desde o início – e o nível de conhecimento limitado dos participantes, torna esses conselhos pouco confiáveis. Na realidade, estes conselhos, na sua maioria, só estão formados devido à vinculação da liberação de recursos estaduais e federais à sua existência e mesmo à aprovação prévia dos projetos correspondentes aos pleitos municipais”.

Os conselhos municipais de turismo existente formalmente apenas em Teresina, Parnaíba e Luiz Correia. A exigência da EMBRATUR de torná-los operacionais a partir de 2000, para a liberação de recursos aos municípios, estimulou o seu funcionamento e continuaram a padecer dos mesmos males dos conselhos sociais. Outro indicativo da baixa participação popular pôde ser observada na análise da forma de elaboração dos orçamentos anuais:

“Outro indicativo de maturidade de planejamento é a forma de elaboração do orçamento municipal. Com exceção de resina e Parnaíba, os demais municípios costumam contratar firmas de contabilidade sediadas em municípios maiores para preparar seus orçamentos e planos plurianuais, com baixo envolvimento e conhecimento da população local, em alguns casos, até mesmo dos secretários municipais”.

Os planos desenvolvidos em âmbito público costumam ser aprovados com pouco questionamento nas Câmaras Municipais, que normalmente não dispõe de tempo hábil nem conhecimento técnico suficientes para questionar as alocações orçamentárias. Merece destaque o município de Teresina com sua iniciativa de orçamento participativo a partir de 1997, denominado Orçamento Popular, que discute a alocação de 1/3 de recursos totais investidos. Ainda, espera-se que o Conselho do Pólo venha a incorporar tal idéia.

Na segunda etapa do Programa, a validação popular ocorreu através de reuniões realizadas em novembro de 2002 em cada um dos municípios componentes do Pólo e teve como objetivo a análise do diagnóstico, sua discussão e a proposição de ações mitigadoras para maximizar os pontos fortes e minimizar os pontos fracos. As fotografias e as listas de presença podem ser observadas no Anexo A do Volume III, relativo às proposições.

3.6.3 Conclusão e tratamento dos problemas identificados

Entende-se que os municípios do Pólo, via de regra, não possuem instrumentos de planejamento e gestão municipal geral, e em particular da atividade turística, modernos e adequados às suas necessidades, com exceção parcial de Teresina. Essas deficiências não foram abordadas no PRODETUR/PI I e deverão merecer atenção nesta etapa do programa.

Dentre as principais ações de desenvolvimento institucional que deverão ser executadas nos municípios, sugerem-se:

- - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) - Definição de conjunto de diretrizes de desenvolvimento econômico e físico-territorial de cada Município, amparadas, quando aplicáveis, por instrumentos legais aprovados pela Câmara Municipal;
- - Código Tributário: Revisão e atualização dos códigos tributários vigentes nos Municípios de menor porte, com aprovação pelas Câmaras Municipais;

- - Cadastro Técnico: Elaboração e/ou atualização da base cartográfica e dos cadastros de imóveis urbanos, e implantação de sistema de informação automatizado para arrecadação de impostos;
- - Reestruturação Administrativa: Adequação da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal às atuais necessidades do Município e implantação de procedimentos de trabalho correspondentes, incluindo aqueles relacionados à atividade turística;
- - Capacitação de Servidores Municipais: Oferta de cursos de 20 a 40 horas/aula para funcionários municipais efetivos e da iniciativa privada local ligados à atividade turística, em cada município;
- - Inventário da Oferta Turística: Levantamento e registro informatizado de pontos turísticos e estabelecimentos relacionados à atividade turística de cada município, com os devidos equipamentos de informática para seu uso.

Além disso, para que esses instrumentos possam ser aproveitados em sua plenitude, contornando possíveis falta de interesse e de conhecimento dos prefeitos e auxiliares do primeiro escalão, deve ser instituída a obrigatoriedade da participação do Prefeito, principalmente, e de seus secretários em cursos de desenvolvimento institucional como condição para liberação de verbas financiadas pelo PRODETUR/PI II para os municípios. Além disso, a equipe municipal deve ser responsável pela prestação de contas, em apresentação formal periódica, anual ou semestral, dos projetos em andamento e dos resultados alcançados no município, em eventos públicos com a presença da SEPLAN ou da PIEMTUR.

Outro obstáculo para o aproveitamento dos instrumentos de gestão municipal é o corpo de funcionários técnicos, que faz funcionar a máquina administrativa no cotidiano, mas não pertence ao quadro de pessoal permanente da prefeitura, e costuma sofrer grande rotatividade, não só pelas mudanças de prefeitos, mas também pelas mudanças de secretários e mesmo pelo surgimento de oportunidades de trabalho mais estáveis. Deve ser exigido de qualquer município participante do PRODETUR/PI II a existência de pessoal qualificado no quadro permanente de pessoal, com plano de cargos e carreiras. Para isso, os municípios que ainda não fizeram concurso público, que o façam para preenchimento de vagas com técnicos de nível superior que formarão, com o tempo, a memória da instituição, atualmente apagada a cada novo mandato político.

A participação da sociedade na elaboração dos projetos é mais efetiva, por uso de metodologia de consultores externos normalmente envolvidos nessa etapa, do que na implementação e no acompanhamento desses mesmos projetos. A SEPLAN pode atuar decisivamente para estimular a implementação e a fiscalização dos mesmos, através do incentivo à prática do orçamento participativo, da implantação de sistemas de informações turísticas regionais e em rede com a SEPLAN/PIEMTUR, e da participação ativa nos conselhos municipais para acompanhamento formal dos seus principais projetos, conhecidos como estruturantes.

Por fim, é consenso que qualquer processo de mudança organizacional requer pelo menos dois elementos básicos: comprometimento e apoio da alta gestão, e pessoal qualificado e comprometido responsável pela implementação. As recomendações acima devem minimizar os problemas identificados e tornar o uso dos instrumentos de planejamento e gestão e, por conseguinte, a implementação dos projetos de desenvolvimento municipal mais eficientes.