

**PRODETUR NACIONAL PE
COMPONENTE III: FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL**

**ANEXO 2C
FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS E
MUNICIPAIS GESTORES DO TURISMO E MEIO AMBIENTE**

NOVEMBRO 2015

ELABORADO POR: UCP/PRODETUR	DATA: 02/12/2010	CÓDIGO DO DOCUMENTO: A2CMOP
REVISADO POR: LA/CPE + PF/UCP	DATA: 18/11/2015	REVISÃO Nº: 02.2015

1. INTRODUÇÃO

Este Anexo tem por finalidade orientar as Unidade de Coordenação do Programa – UCP, A SETUREL e os Municípios beneficiários do PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO, quanto ao desenvolvimento de ações de Fortalecimento Institucional para gerenciar e se beneficiar do turismo. As atividades decorrentes dessas ações buscam oferecer aos governos estaduais e locais, setor privado e suas populações os instrumentos e a capacitação necessária para manter e aperfeiçoar os atrativos turísticos e os serviços regionais e locais, de modo a garantir o desenvolvimento sustentável do turismo a médio e longo prazo.

Essas ações devem buscar a ampliação da eficiência, da eficácia e da sustentabilidade das intervenções voltadas à promoção das atividades turísticas e sua integração regional e local, pela melhoria da qualidade dos produtos e serviços turísticos.

O presente anexo oferece, inicialmente, informações sobre a estruturação do processo de fortalecimento institucional das referidas entidades e as medidas requeridas para a efetivação das ações de fortalecimento. Em seguida são indicados os objetivos, as áreas de atuação elegíveis, as categorias de investimento e as recomendações técnicas a serem aplicadas no referido processo.

2. ESTRUTURAÇÃO DO PROCESSO DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

O Fortalecimento Institucional no nível estadual ou municipal requer uma atuação em duas fases:

- Elaboração de Proposta de Fortalecimento Institucional, consubstanciada num **Plano de Ação**, que pode incluir quaisquer das áreas descritas no item 5 deste Anexo, a qual deverá ser realizada considerando termos de referência especificamente preparados. Para tanto, o Estado/Município deverá identificar e justificar, a partir de um diagnóstico preliminar da sua situação, quais as áreas de atuação (dentre as referidas no item 5 deste Anexo) que pretende fortalecer (levando em consideração as análises diagnósticas e as estratégias já registradas no correspondente PDITS) e especificar as ações e instrumentos concretos para alcançar este fortalecimento a ser concretizado no Plano de Ação;
- Implementação da Proposta de Fortalecimento Institucional elaborada, mediante a concretização das ações, integrantes do Plano de Ação elaborado na fase anterior, e aprovado pelo Programa.

Na elaboração da proposta de Fortalecimento dever-se-á considerar, no mínimo:

- contexto e diagnóstico da situação existente (identificação e caracterização dos problemas a resolver);
- estratégia geral de ação do estado-município e objetivos e metas em cada área de atuação a ser atendida.

- plano de ação indicando: o conjunto de ações a serem implementadas em cada área de atuação; objetivo, caracterização, meta(s) e justificativa de cada ação proposta, com indicação dos respectivos resultados esperados e correspondentes indicadores de monitoramento e de avaliação; cronograma de implementação das ações propostas;
- orçamento de cada uma dessas ações; e quadro de usos e fontes para o financiamento de cada ação proposta.

3. MEDIDAS REQUERIDAS PARA A EFETIVAÇÃO DA AÇÃO DE FORTALECIMENTO

Caberá ao Órgão Estadual/Municipal manter entendimentos com a UCP para obter as informações requeridas para a tramitação do processo de fortalecimento, o qual deverá considerar o universo de entidades envolvidas na gestão estadual-municipal do turismo e do meio ambiente.

Para a realização da mencionada primeira fase, a UCP, em conjunto com o correspondente Órgão Estadual/Municipal, deverá preparar a documentação requerida para tais circunstâncias (os termos de referência para a elaboração do plano de ação baseados num diagnóstico da situação atual e perspectivas futuras, um diagnóstico quantitativo preliminar da situação que se quer melhorar, uma indicação da estratégia requerida para a condução dos trabalhos de elaboração da proposta e o orçamento previsto para tais trabalhos - inclusive a correspondente memória de cálculo).

Na preparação desta documentação a UCP deverá apoiar o Órgão Estadual/Municipal, provendo a orientação necessária ao bom cumprimento das tarefas de sua responsabilidade. A UCP deverá efetuar a análise final para verificar a conformidade da mencionada documentação, de acordo com o disposto no Manual de Operações do Programa (MOP). Tal documentação, uma vez revisada pela UCP, deverá ser encaminhada ao BID, a quem caberá manifestar sua não objeção. A decisão do BID será informada à UCP, a quem caberá a comunicação ao Órgão Estadual/Municipal. Para a realização dos serviços então especificados no correspondente termo de referência serão adotados os trâmites específicos em função da fonte financiadora desses trabalhos (o que está indicado no MOP).

Para a efetivação da segunda fase do processo caberá à UCP submeter o Plano de Ação, elaborado na fase anterior, ao BID, para decisão final sobre as ações passíveis de financiamento no âmbito do Programa e a aceitação dos custos orçados. Uma vez estabelecidas tais ações, caberá ao Órgão Estadual/Municipal, com o apoio e a orientação da UCP, tomar as providências para a implementação das ações eleitas para financiamento pelo Programa, o que requererá a observância das regras e procedimentos estabelecidos no MOP.

4. OBJETIVOS DO FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

O Fortalecimento Institucional deve ter por objetivo preparar os órgãos e entidades estaduais/municipais diretamente responsáveis pela gestão do turismo e do meio ambiente, de forma a garantir:

- a expansão equilibrada da demanda e da oferta por produtos e serviços turísticos de qualidade sem riscos para o patrimônio natural e cultural do Estado;
- a integração e coordenação entre as várias partes da indústria turística; entre os setores que oferecem infraestrutura (saneamento, transporte, segurança, meio ambiente etc.) e entre as instituições públicas das diferentes esferas administrativas;
- uma gestão da sustentabilidade ambiental, social e econômica das atividades turísticas;
- o retorno e apropriação dos benefícios gerados pelo turismo para as populações locais e seu acesso equitativo aos produtos turísticos.

5. ÁREAS DE ATUAÇÃO ELEGÍVEIS

São elegíveis ações de fortalecimento nas seguintes áreas de atuação:

- Gestão do Turismo: planejamento e gestão estratégica do turismo, qualificação da oferta turística, gestão do uso turístico dos recursos naturais, culturais e do patrimônio histórico e melhoria da estrutura, organização, normativa e operação da gestão turística
- Gestão do Meio Ambiente: gestão ambiental da atividade turística

Descreve-se a seguir, para cada uma das áreas de atuação antes indicadas, quais as ações típicas nelas elegíveis. Deve-se considerar, sempre, que as indicações pressupõem a necessidade de que haja, previamente à implementação de ações integrantes do Plano de Ação obtido na primeira fase, a aprovação, pela UCP e BID das ações a serem efetivamente implementadas, cuja especificação deverá observar os requerimentos do MOP.

5.1. Gestão do Turismo

5.1.1. Planejamento e Gestão Estratégica do Turismo

São consideradas como ações de fortalecimento:

- identificação e quantificação da importância do setor turismo na economia nos planos de desenvolvimento;
- estabelecimento de paradigma institucional da gestão do turismo, focalizando os papéis desejáveis dos nela envolvidos, bem como suas relações e articulações com o setor público federal, estadual e municipal, organizações não governamentais, setor privado e organizações da sociedade civil;
- revisão da missão, objetivos, produtos e competências desses órgãos, buscando priorizar sua atuação no aumento do fluxo turístico e melhoria da qualidade dos produtos e serviços turísticos, com foco no atendimento dos objetivos e interesses de sua clientela;
- desenvolvimento de modelo de gestão do turismo ajustado aos objetivos, produtos e competências definidas;

- revisão/desenvolvimento de sistema de planejamento do desenvolvimento turístico sustentável, compreendendo a definição de políticas públicas para o setor e a elaboração de planos, programas e projetos estratégicos;
- revisão/desenvolvimento de métodos e instrumentos para a implementação das políticas, planos, programas e projetos e de indução de investimentos públicos e privados no setor;
- definição de métodos, indicadores e instrumentos para a monitoria e a avaliação sistemática do desenvolvimento do setor turismo no estado;
- desenvolvimento da gestão de sistema de informações estatísticas e documentais do turismo que alimente os processos de planejamento, monitoria e avaliação, tomada de decisões e o controle estatístico das atividades turísticas;
- desenvolvimento de instrumentos para a coordenação e integração de ações setoriais (transporte, saneamento etc.) e interinstitucionais visando à valorização de zonas turísticas prioritárias;
- fortalecimento da gestão do uso e da ocupação do solo:
 - ❖ implementação do plano diretor municipal e da legislação urbanística e municipal correspondentes;
 - ❖ aperfeiçoamento dos procedimentos de aprovação de parcelamento do solo urbano;
 - ❖ aperfeiçoamento dos procedimentos de aprovação de projetos construtivos e de concessão de alvarás de construção;
 - ❖ aperfeiçoamento dos procedimentos de concessão de ‘habite-se’ para as edificações ou do ‘alvará de funcionamento’ para os estabelecimentos destinados às atividades turísticas;
 - ❖ melhoria da capacidade da fiscalização relacionada com os aspectos urbanísticos e edifícios.

5.1.2. Qualificação da Oferta Turística

São consideradas como ações de fortalecimento:

- aperfeiçoamento da metodologia utilizada para elaboração de estudos e pesquisas da atividade turística e definição de normas, padrões e indicadores para o controle e regulação da qualidade dos produtos e serviços turísticos;
- promoção de melhoria dos serviços turísticos oferecidos em áreas públicas sob a gestão estadual/municipal;
- desenho de sistemas de terceirização de serviços turísticos em espaços públicos, tais como: em praias (locação de cadeiras de praia/guarda-sol, equipamentos para esportes náuticos), serviços de alimentação e bebida, utilização de calçadas e vias públicas para extensões de bares e restaurantes, transporte turístico (passeios em barco, trens turísticos etc.), controle e organização da venda ambulante (mercados/camelódromos etc.);
- estabelecimento e fortalecimento de parcerias com o setor privado visando à melhoria da competitividade, à promoção do turismo e à capacitação para o atendimento ao turista;

- revisão e melhoria dos sistemas de informação ao turista;
- desenvolvimento de produtos turísticos a nível estadual/municipal (p.ex. planejamento de eventos, estudos de viabilidade de atrativos turísticos, assistência na estruturação de produtos turísticos segmentados etc.);
- gestão da limpeza dos espaços públicos:
 - ❖ melhoria dos sistemas de limpeza das zonas turísticas (espaços urbanos, praias, áreas de banho, atrativos turísticos) e gestão do tratamento do lixo;
 - ❖ formatação da terceirização dos serviços de limpeza urbana;
- estudos para a criação ou melhoria do sistema de transporte público em zonas turísticas que assegure a comunicação entre os alojamentos e os principais atrativos e zonas comerciais, incluindo o apoio na licitação de serviços;
- ordenamento do serviço de táxis;
- ordenamento do tráfego e estacionamento para facilitar o acesso as zonas turísticas e melhorar a qualidade dos espaços turísticos.

5.1.3. Gestão do Uso Turístico dos Recursos Naturais, Culturais e do Patrimônio Histórico

São consideradas como ações de fortalecimento:

- definição e divulgação de diretrizes para a elaboração e implementação de programas e projetos de desenvolvimento do turismo que garantam a proteção e valorização dos recursos naturais e do patrimônio histórico e cultural do Estado e minimizem os impactos socioambientais negativos da atividade turística;
- divulgação e apoio a implantação de orientações, normas, padrões e procedimentos para a autorização, supervisão e fiscalização da prestação de serviços turísticos, de forma a evitar que ofereçam riscos para o patrimônio natural, cultural e histórico;
- coordenação e apoio aos órgãos gestores de recursos naturais e de patrimônio histórico-cultural para o desenvolvimento e a promoção desses ativos como atrativos turísticos;
- divulgação e apoio a implantação de modelos de gestão de visitantes para atrativos turísticos de titularidade pública.

5.1.4. Melhoria de Estrutura, Organização, Normativa e Operação da Gestão Turística

São aqui consideradas as ações voltadas para melhorar o desempenho dos órgãos gestores do turismo no cumprimento de suas atribuições relacionadas à formulação da política de turismo, à promoção e divulgação das potencialidades turísticas, ao estímulo às atividades turísticas e ao intercâmbio com entidades ligadas ao turismo, à produção de informações de interesse para o trade e ao cumprimento das funções delegadas de cadastramento, controle de qualidade e fiscalização dos empreendimentos turísticos do Estado, em uma perspectiva de desenvolvimento sustentável e de melhoria da qualidade de vida da população, para o que são consideradas as seguintes ações:

- análise da influência dos fatores externos e as forças e fragilidades dos órgãos gestores do turismo que afetam seu desempenho;

- aperfeiçoamento de mecanismos de participação da sociedade civil no desenvolvimento de atividades turísticas, de forma a estimular o controle social sobre as políticas públicas de turismo e sua implementação;
- estabelecimento de processos de articulação, integração e participação das diferentes entidades componentes do trade turístico na gestão do turismo, eliminando a ocorrência de superposições de atividades e o aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação utilizados;
- estabelecimento de competências essenciais da administração estadual/municipal do turismo. desenvolvimento do modelo de estrutura organizacional;
- promoção da adequação do marco legal e institucional e no modelo de gestão utilizado, visando superar os estrangulamentos impostos à gestão do turismo, tendo por referência as competências essenciais do estado/municípios na gestão do setor;
- promoção e reestruturação administrativa desses órgãos visando a adequá-la ao cumprimento de seus objetivos, missão e competências;
- implantação de modelo de gestão por resultados;
- revisão de instrumentos legais e institucionais necessários à implantação das mudanças propostas na estrutura organizacional desses órgãos (regimentos, normas internas etc.);
- adequação de procedimentos, instrumentos, fluxos e registro de informações relacionadas às atividades de cadastro, avaliação e fiscalização de empreendimentos turísticos no estado-município;
- administração geral:
 - ❖ Definição de normas operacionais de aquisição, utilização e controle de materiais;
 - ❖ Definição de normas operacionais de controle e desfazimento de bens móveis e imóveis;
 - ❖ Definição de procedimentos operacionais de tramitação processual e de documentação;
 - ❖ Definição de modelos padronizados de contratos e respectivos indicadores de desempenho;
- necessidades de infraestrutura tecnológica e de equipamentos de informática em rede e softwares básicos e de acesso à Internet e aquisição de sistemas de apoio aos processos gerenciais;
- administração de recursos humanos:
 - ❖ revisão das políticas de recursos humanos;
 - ❖ dimensionamento e alocação da força de trabalho;
 - ❖ sistematização do levantamento de necessidades de treinamento;
 - ❖ definição de normas operacionais para distribuição, alocação, cessão e requisição de pessoal;
 - ❖ capacitação básica, técnica e gerencial de profissionais;
- necessidades de melhoria das condições físicas do ambiente de trabalho, inclusive aquisição de bens móveis e outros materiais de apoio e comunicação;

- melhoria da gestão e desempenho fiscal da atividade turística:
 - ❖ efetividade do exercício do poder tributário, identificando os pontos críticos nessa área, e especificação das medidas requeridas para superá-los;
 - ❖ automatização dos processos de lançamento, arrecadação e cobrança dos créditos tributários;
 - ❖ sistematização do processo de controle do crédito tributário e institucionalização do planejamento da ação fiscal; montagem, depuração, ampliação e/ou integração das bases cadastrais para fins fiscais e para controle de inadimplentes;
- administração financeira:
 - ❖ racionalização dos gastos e da transparência nos atos relacionados à despesa pública e sua transparência e controle pela sociedade civil organizada, identificando pontos críticos na área;
 - ❖ racionalização e controle dos procedimentos relacionados aos gastos públicos e introdução da responsabilidade compartilhada entre os integrantes da administração estadual/municipal; integração da gestão e dos procedimentos nas áreas de orçamento, execução financeira, pagamento e dívida pública;
- melhora da legislação e normativa turística e atividades vinculadas que permita o correto ordenamento, gestão, controle e monitoramento da atividade turística dos destinos por parte da autoridade pública responsável;
- melhoria ou desenvolvimento e implantação de normas, padrões e procedimentos de licenciamento, fiscalização e monitoria de serviços turísticos.

5.2. Gestão Ambiental da Atividade Turística

Compreende as seguintes ações:

- diagnóstico da situação atual da gestão ambiental ao nível estadual-municipal e o respectivo plano de fortalecimento dos órgãos responsáveis pela gestão ambiental;
- melhoria do marco legal visando a aperfeiçoar os instrumentos de controle e gestão ambiental das atividades relacionadas ao turismo;
- melhoria ou desenvolvimento e implantação de normas, padrões e procedimentos de licenciamento, fiscalização e monitoria de serviços turísticos;
- aquisição de sistemas de apoio tecnológico aos processos de gestão ambiental do turismo;
- apoio ao processo de implementação do uso público das unidades estaduais/municipais de conservação da natureza;
- desenvolvimento da agenda 21 de turismo no âmbito municipal.
- programas de educação ambiental para a população e os turistas.

6. CATEGORIAS DE INVESTIMENTO

Para o desenvolvimento das ações antes descritas poderão ser utilizadas as categorias de investimento a seguir indicadas:

- Consultoria: contratação de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, para apoiar na especificação ou na implementação das atividades planejadas, inclusive sistemas informatizados;
- Capacitação: contratação de cursos, seminários ou outras formas de desenvolvimento de pessoal e realização de visitas técnicas para acompanhamento e avaliação de experiências exitosas;
- Sistemas e Equipamentos de Informática e de Comunicação: aquisição e instalação de hardware, software básico e sistemas aplicativos e redes de computação e de equipamentos de comunicação;
- Material de Apoio e de Divulgação: contratação de serviços para elaboração de cartilhas, manuais e outros recursos instrucionais e de divulgação;
- Instalações Físicas: contratação de serviços de reforma e/ou adequação de ambientes físicos para melhoria das condições de trabalho (a aquisição de bens móveis diversos não será elegível para financiamento com recursos do empréstimo, porém os gastos com este item poderão ser reconhecidos como contrapartida).

7. RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS

Na operacionalização do Fortalecimento Institucional dos Órgãos Estaduais/Municipais envolvidos com a gestão do turismo e a gestão ambiental da atividade turística deverão ser observadas as recomendações técnicas gerais e específicas a seguir relacionadas.

GERAIS

- transparência na divulgação de informações sobre a gestão das referidas áreas, em linguagem acessível, a outras instituições, aos servidores, à comunidade e ao público em geral;
- prioridade na simplificação e integração dos procedimentos de atendimento e na orientação contínua ao cidadão e ao turista;
- valorização de pessoal com implantação de programas intensivos de capacitação e de mecanismos de administração e desenvolvimento de pessoal e gestão previdenciária;
- disponibilização da base legal, interna e externamente, com aperfeiçoamento, consolidação e atualização permanente.

ESPECÍFICAS

- Planejamento e Gestão Estratégica – dotar a gestão estadual/municipal das referidas áreas de métodos e instrumentos de gestão:
 - ❖ estruturar sistemática de planejamento estratégico e implantar modelo de gestão voltado para resultados;
 - ❖ definir claramente os objetivos e metas estratégicos referenciados por indicadores de resultados, com divulgação aos servidores e à comunidade;
 - ❖ promover o desenvolvimento institucional, econômico, social e urbano planejado, com transparência nas ações da gestão do turismo, permitindo ampla participação e controle do servidor e da comunidade;
 - ❖ definir e priorizar investimentos focalizando a prestação de serviços essenciais, com ampla participação da comunidade;
 - ❖ implantar sistema de informações gerenciais para apoiar o processo decisório, a avaliação institucional e a auditoria interna;
 - ❖ desenvolver programas e ações em conjunto com outros governos municipais, estaduais ou federal;
 - ❖ firmar parcerias com instituições públicas e privadas para melhoria dos serviços públicos e integração e acesso a bases de dados externas;
- Participação da Sociedade Civil – fomentar a participação da sociedade civil organizada e criar canais permanentes de comunicação com a comunidade:
 - ❖ implantar mecanismos de participação e controle social e desenvolver pesquisas de opinião com a população;
 - ❖ desenvolver programas de conscientização da população e promover a educação fiscal nas escolas públicas;
 - ❖ racionalizar e sistematizar os procedimentos administrativos, focalizando a atenção ao cidadão;
 - ❖ implantar canais permanentes de comunicação com o público interno e externo;
- Recursos Humanos – estimular o compromisso e a responsabilidade com a mudança cultural exigida em processos de modernização:
 - ❖ adotar política de recursos humanos voltada para a participação, o compartilhamento de responsabilidades, a valorização do desenvolvimento e do mérito, a igualdade nas oportunidades de ingresso, a justiça nos critérios de remuneração, a qualidade das relações e das condições de trabalho e a consistência no dimensionamento dos quadros de pessoal;
 - ❖ implantar programas contínuos de treinamento que focalizem a melhoria da capacidade de liderança dos gestores e conselheiros e a da capacidade técnica e administrativa dos servidores;
 - ❖ definir sistema integrado de gestão de recursos humanos, com mecanismos de avaliação de desempenho e de acompanhamento do desenvolvimento de pessoal;
- Ordenamento Institucional – organização da gestão estadual do turismo e da gestão ambiental da atividade turística:

-
- ❖ definir modelo de estrutura organizacional integrada e voltada para o alcance da eficácia e da eficiência gerenciais, eliminando as superposições de competências;
 - ❖ uniformizar e criar manuais com os procedimentos operacionais permitindo as tramitações rápidas de documentos e solicitações, internas e externas;
 - ❖ melhorar as condições de segurança, espaço e manutenção dos ambientes de trabalho, ampliando a adoção de novas tecnologias;
 - Administração Geral – normatizar e automatizar os sistemas administrativos:
 - ❖ aperfeiçoar os procedimentos licitatórios, com suporte de sistema informatizado de compras e contratações;
 - ❖ implantar normas e sistemas de controle de materiais, de bens de capital e patrimônio e de documentos e arquivos;
 - ❖ melhorar a qualidade das aquisições e contratações, a preços menores;
 - Informação e Tecnologia – focar no controle na informação e adotar arquiteturas abertas e tecnologias e softwares que, comprovadamente, disponham de cobertura de capacitação e suporte:
 - ❖ definir sistemas de controle dinâmicos e informatizados;
 - ❖ implantar cruzamentos de dados internos e externos;
 - ❖ definir mecanismos de análise permanente das informações;
 - ❖ desenvolver sistemas em bases integradas;
 - ❖ integrar os sistemas das áreas administrativa e fiscal;
 - ❖ implantar entrada de dados diretamente em meio magnético ou transmissão eletrônica.