

CAROLINE VALENÇA BORDINI

**O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA DO
TURISMO NO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Tese de Doutorado

Universidade de São Paulo – USP
Escola de Comunicação e Artes – ECA

São Paulo

2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

CAROLINE VALENÇA BORDINI

**O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA DO
TURISMO NO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, na Área de Concentração de Relações Públicas, Propaganda e Turismo, da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do Título de Doutor, sob a orientação do Prof Dr. Wilson Abrahão Rabahy.

São Paulo

2007

BANCA EXAMINADORA:

AGRADECIMENTOS

“Diante da vastidão do tempo e da imensidão do universo, é um imenso prazer para mim, dividir um planeta e uma época com você” (Carl Sagan)

Para a realização deste trabalho, contei com o apoio de pessoas estimadas a quem quero agradecer publicamente:

*Meu pai, **Ademar**, dentre tantas outras coisas boas, pelo maravilhoso exemplo de superação! Minha mãe **Elza**, pelo carinho reconfortante; minhas irmãs **Cristine e Ângela**, pelos momentos de apoio e alegria; e meu sobrinho **Franco**, pela criança amorosa que é;*

***André**, pelo companheirismo, amor e felicidade;*

*Meu orientador, Prof **Rahay**, pelas valorosas recomendações;*

*Prof^a **Doris** e **Jens**, pelas oportunidades e desafios compartilhados;*

*Meus amigos sinceros, **Abigail, Adriana, Annelise, Camila, Coelho, Di, Mandy, Marina** e ao casal, **Dani e Douglas**, por estarem ao meu lado em todos os momentos.*

*Secretário de Estado **Gilmar Knaesel** e Diretores **Flávio Agustini, Reginete Panceri, Elisa de Liz, Gerson Hülbert e Tânia Costa** pelas informações repassadas.*

Muito obrigada!

RESUMO

Tese de doutorado com o objetivo de verificar o processo de descentralização da gestão pública do turismo no Estado de Santa Catarina, de 2003 a 2007, suas principais dificuldades e pontos fortes, além da continuidade das ações durante o período eleitoral.

O processo de realização de coleta de dados deste estudo ocorreu em três fases distintas, observação do processo de descentralização por meio da participação na elaboração do planejamento do turismo no Estado. Aplicação dos instrumentos de coleta de dados: pesquisa semi-estruturada e o questionário. Por fim pesquisa bibliográfica e documental.

Conclui-se que o processo de descentralização é benéfico à gestão do turismo, todavia demanda adequações e tempo para sua total implementação.

Palavras-chave: gestão pública, descentralização, políticas públicas; turismo; planejamento.

ABSTRACT

Doctorate Thesis with the objective to verify the process of decentralization of the public administration of the tourism in the State of Santa Catarina, 2003 - 2007, its main difficulties and strong points, beyond the continuity of the actions during the electoral period.

The process of data collection for this study occurred in three distinct phases: (1) observation of the decentralization process by means of participation in the tourism planning elaboration in the State, (2) application of data collection instruments (half-structuralized research and questionnaire), (3) documentary and bibliographical research.

Bottom line is that the decentralization process is beneficial to the management of the tourism, however it demands adequacies and time for its total implementation.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela ECO 01. Debate sobre a intervenção do Estado na economia | 47 |
| Tabela GES 01. Setores da sociedade | 50 |
| Tabela EST 01. Aeroportos do Estado de Santa Catarina | 78 |
| Tabela EST 02. Distribuição da população por faixa etária | 80 |
| Tabela EST 03. Naturalidade da população em relação ao município de residência e ao Estado de Santa Catarina | 80 |
| Tabela EST 04. Taxa de escolarização | 81 |
| Tabela EST 05. Composição do PIB do Estado de Santa Catarina | 82 |
| Tabela TUR 01. Oficinas de Gestão do Turismo Regional | 92 |
| Tabela TUR 02. Região Grande Oeste Catarinense | 93 |
| Tabela TUR 03. Região Vale do Contestado | 95 |
| Tabela TUR 04. Região Serra Catarinense | 96 |
| Tabela TUR 05. Região Caminho dos Príncipes | 97 |
| Tabela TUR 06. Região Vale Europeu | 99 |
| Tabela TUR 07. Região Rota do Sol | 100 |
| Tabela TUR 08. Região Grande Florianópolis | 101 |
| Tabela TUR 09. Região Encantos do Sul | 102 |
| Tabela TUR 10. Região Caminhos dos Canyons | 103 |
| Tabela TUR 11. Movimento Estimado de Turistas | 104 |
| Tabela TUR 12. Receita Estimada em Dólar | 104 |
| Tabela TUR 13. Gasto Médio diário Estimado por Turista em Dólar | 104 |
| Tabela TUR 14. Principais Mercados Emissores Nacionais | 105 |
| Tabela TUR 15. Principais Mercados Emissores Estrangeiros | 105 |
| Tabela TUR 16. Motivo da Viagem | 106 |
| Tabela ORG 01. Criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional | 124 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura MET 01. Procedimentos metodológicos..... | 10 |
| Figura EST 01. Relações sociedade e Estado..... | 21 |
| Figura EST 02. Dispersão do poder..... | 22 |
| Figura ECO 01. Categorias centrais e temas de alta relevância na economia | 39 |
| Figura EST 01. Mapa de localização do Estado de Santa Catarina | 76 |
| Figura EST 02. Principais rodovias do Estado de Santa Catarina | 77 |
| Figura EST 03. Aeroportos e aeródromos do Estado de Santa Catarina..... | 78 |
| Figura EST 04. Portos do Estado de Santa Catarina. | 79 |
| Figura TUR 01. Mapa das regiões turísticas do Estado de Santa..... | 92 |
| Figura ORG 01. Estrutura organizacional descentralizada do Estado de Santa Catarina – 2003 | 109 |
| Figura ORG 02. Unidades Territoriais das Secretarias de Desenvolvimento Regional | 113 |
| Figura ORG 03. Estrutura organizacional descentralizada do Estado de Santa Catarina – 2005 | 115 |
| Figura ORG 04. Estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura | 119 |
| Figura ORG 05. Estrutura organizacional da Santur S.A. | 121 |
| Figura ORG 06. Estrutura organizacional das mesorregiões | 125 |
| Figura ORG 07. Estrutura organizacional das microrregiões | 126 |
| Figura ORG 08. Fluxo de aprovação de projetos pelo Seitec | 132 |
| Figura PLA 01. Critérios de Priorização e Hierarquização | 142 |
| Figura PLA 02. Análise SWOT | 144 |
| Figura PLA 03. Critérios de Priorização e Hierarquização | 144 |
| Figura PLA 04. Componentes do Projeto Meu Lugar | 158 |

1

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

| | |
|--------------------------------------|---|
| INTRODUÇÃO` | 1 |
| 1.1 Metodologia | 7 |
| 1.2 Procedimentos metodológicos..... | 8 |

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

| | |
|---|----|
| 1. O ESTADO | 13 |
| 1.1 Histórico e definições | 13 |
| 1.2 Elementos do Estado | 16 |
| 1.3 Relação Estado e sociedade..... | 19 |
| 2. POLÍTICA | 23 |
| 2.1 Histórico e definições..... | 23 |
| 2.2 Elementos da política | 27 |
| 2.3 Relação política e sociedade | 29 |
| 3. ECONOMIA | 33 |
| 3.1 Histórico e definições..... | 33 |
| 3.2 Elementos e funções da Economia..... | 39 |
| 3.3 Relação Economia e Sociedade, Governo e Estado..... | 42 |
| 3.4 Relação Economia e Globalização | 44 |
| 4. GESTÃO PÚBLICA..... | 47 |
| 4.1 Definições..... | 47 |
| 4.2 Elementos da Gestão Pública | 50 |
| 4.3 Relação entre Gestão Pública e Sociedade | 51 |
| 5. DESCENTRALIZAÇÃO | 55 |
| 5.1 Histórico e definições | 55 |
| 5.2 Elementos da Descentralização | 59 |

| | |
|---|-----------|
| 5.3 Relação Descentralização e Sociedade | 61 |
| 6. TURISMO | 65 |
| 6.1 Relação Estado e Turismo | 65 |
| 6.2 Relação Política e Turismo | 66 |
| 6.3 Relação Gestão Pública e Turismo | 68 |
| 6.4 Relação Economia e Turismo | 70 |

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

| | |
|---|------------|
| 1. O ESTADO DE SANTA CATARINA | 73 |
| 1.1 História | 73 |
| 1.2 Localização e limites | 76 |
| 1.3 Aspectos socioeconômicos | 79 |
| 1.4 Condições naturais | 83 |
| 1.5 A Descentralização no Estado de Santa Catarina | 84 |
| 2. O TURISMO NO ESTADO DE SANTA CATARINA | 89 |
| 2.1 Retrospectiva Histórico do Turismo no Estado | 89 |
| 2.2 Regiões turísticas | 91 |
| 2.2.1 Grande Oeste Catarinense | 93 |
| 2.2.2 Vale do Contestado | 95 |
| 2.2.3 Serra Catarinense | 96 |
| 2.2.4 Caminho dos Príncipes | 97 |
| 2.2.5 Vale Europeu | 99 |
| 2.2.6 Rota do Sol | 100 |
| 2.2.7 Grande Florianópolis | 101 |
| 2.2.8 Encantos do Sul | 102 |
| 2.2.9 Caminho dos Canyons | 103 |
| 2.4 Demanda turística | 103 |

| | |
|--|------------|
| 3. A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DESCENTRALIZADA NO ESTADO DE SANTA CATARINA | 107 |
| 3.1 Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura – SOL | 116 |
| 3.2 SANTUR | 120 |
| 3.3 Secretaria de Desenvolvimento Regional | 121 |
| 3.4 Conselho de Desenvolvimento Regional | 126 |
| 3.5 Conselho Estadual de Turismo | 128 |
| 3.6 FUNTURISMO | 131 |
| 4. PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS | 136 |
| 4.1 Programa de Regionalização do Turismo | 136 |
| 4.2 Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer – PDIL | 140 |
| 4.3 CÍCERUS | 149 |
| 4.4 Projeto Meu Lugar | 156 |
| 5. AÇÕES DESENVOLVIDAS | 161 |
| 6. MARCO LEGAL | 164 |
| 6.1 Reforma Administrativa – Criação da descentralização | 164 |
| 6.2 Reforma administrativa – 2005 | 165 |
| 6.3 Reforma Administrativa – 2007 | 167 |
| 6.4 Criação do Conselho Estadual de Turismo | 168 |
| 6.5 Criação PDIL | 169 |
| 6.6 Criação do Funturismo | 169 |
| 6.7 Gratificação de Atividades de Gestão do Turismo | 169 |
| 6.8 Unidade Estadual do PRODETUR | 170 |

PARTE III – RESULTADOS

| | |
|---|------------|
| 1. AVALIAÇÃO DOS ASPECTOS EMPÍRICOS | 173 |
| 1.1 Tendências e próximos passos da descentralização | 173 |
| 1.2 Pontos fortes e acertos da descentralização | 180 |
| 1.3 Pontos fracos e dificuldades da descentralização | 184 |
| 1.4 Estrutura organizacional e gestão | 192 |
| 1.5 Recursos humanos | 204 |
| 1.6 Recursos financeiros | 209 |
| 1.7 Histórico da descentralização | 213 |

CONCLUSÃO

| | |
|-----------------------|------------|
| CONCLUSÃO..... | 215 |
|-----------------------|------------|

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

| | |
|---|------------|
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 219 |
|---|------------|

ANEXOS

| | |
|---|------------|
| ANEXO A – Roteiro de entrevista semi-estururada..... | 231 |
| ANEXO B – Modelo de questionário | 233 |
| ANEXO C – Programas e Projetos do PDIL..... | 237 |

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A gestão pública do turismo se dá de distintas maneiras, desde modelos institucionalmente frágeis, vinculando o turismo a outros setores sociais ou econômicos, até mesmo modelos complexos, com inúmeras instituições e relacionamentos diversos.

As funções do setor público na atividade turística podem ser compreendidas da seguinte maneira, conforme Ignarra:

- a) planejamento e fomento da atividade;
- b) controle de qualidade do produto;
- c) promoção institucional da destinação;
- d) financiamento dos investimentos da iniciativa privada;
- e) capacitação dos recursos humanos;
- f) controle do uso e da conservação do patrimônio turístico;
- g) captação, tratamento e distribuição da informação turística;
- h) implantação e manutenção da infra-estrutura urbana básica;
- i) prestação de serviços de segurança pública;
- j) captação de investidores privados para o setor;
- l) desenvolvimento de campanhas de conscientização turística;
- m) apoio ao desenvolvimento de atividades culturais locais;
- n) implantação e manutenção de infra-estrutura turística voltada para a população de baixa renda; e
- o) implantação e operação de sistemas estatísticos de acompanhamento mercadológico". (Ignarra, 1999, p. 125)

Tais funções carecem de estruturas e recursos humanos específicos para que sejam realizadas com eficácia e efetividade. Não existe um modelo padrão estabelecido, podendo ser observadas distintas estruturas.

A característica de multiplicidade de setores e atividades para a realização do turismo permite que o ambiente organizacional também seja múltiplo, apresentando o enfoque público, o da iniciativa privada e o da sociedade em geral, em entidades variadas como secretarias, empresas de

capital misto, institutos, conselhos, comissões de turismo, institutos de turismo, empresa de turismo, corporação turística, entre outros.

A participação ativa de todos esses agentes é fundamental e recomendada, todavia de difícil efetividade. Modelos centralizados de organização do turismo podem ser considerados mais ágeis para o planejamento e a implementação de ações, porém apresentam-se obsoletos face à realidade de que o “princípio da participação considera o processo de envolvimento mais importante que o próprio plano de ações”. (Ackoff *apud* Oliveira, 1999, p. 36)

Desse modo, entende-se que a descentralização pode consistir em estratégia de construção conjunta do crescimento econômico em geral e, especificamente, da atividade turística, além da expansão da cidadania.

Para tanto, toma-se o processo ocorrido no Estado de Santa Catarina, desde o ano de 2003, em que a estrutura pública de gestão, não só do turismo, mas de toda a administração estadual, foi remodelada, dando margem à inserção dos conceitos da descentralização, à municipalização, à prioridade social e à modernização tecnológica.

Conforme o Plano 15 (2003, p. 01), Plano de Governo apresentado em 2003, pelo então candidato Luís Henrique da Silveira, a descentralização deveria consistir em uma reengenharia da estrutura governamental, com a redistribuição de funções centralizadas por regionalizadas. Para tanto, seriam criadas as Secretarias de Desenvolvimento Regional, que atuariam como agências do desenvolvimento, bem como Conselhos de Desenvolvimento Regional propiciando ambientes permanentes de debates sobre a aplicação do orçamento regionalizado, a priorização de ações e a participação social no planejamento e execução das metas.

INTRODUÇÃO

Já a municipalização, seria um novo sistema no relacionamento entre o Estado e os municípios manifestado pelo apoio estadual aos municípios, por meio de ações que viabilizem a execução de obras locais.

Quanto à prioridade social, estavam previstas parcerias buscando-se a disseminação de obras urgentes em áreas prioritárias, como: habitação, saneamento, meio ambiente, saúde preventiva, entre outras. E finalmente em relação à modernização tecnológica estava prevista a inserção dos recursos modernos da Tecnologia da Informação da administração pública, propiciando maior eficiência, transparência e participação da sociedade.

No caso do turismo, outra corrente de reformas estava prevista, com referência à estrutura organizacional do Estado para a coordenação da área. Antes de 2003, as ações estaduais do turismo estavam a cargo da Santur S.A., uma empresa pública de economia mista, criada em 1975. A proposta de governo consistia na introdução da temática do lazer integrado, por meio da criação da Secretaria de Estado da Organização do Lazer (SOL), reunindo sob a mesma instância o turismo, o esporte e a cultura. As instituições anteriormente responsáveis pelas três áreas: Santur S.A, no caso do turismo; FCC – Fundação Catarinense de Cultura, para a cultura; e FESPORTE – Fundação Catarinense de Desporto, dos esportes, continuariam com uma relação de vinculação à Secretaria de Estado.

Pode-se, ainda, acrescentar a essa estrutura as ações do Programa Nacional de Regionalização do Turismo, do Ministério do Turismo (MTur) e o Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, ao Esporte e à Cultura (Seitec) de Santa Catarina, por meio do Conselho Estadual de Turismo e do Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo (Funturismo)

Nesse contexto, bastante atípico no cenário brasileiro de gestão do turismo, busca-se verificar o processo de descentralização das ações públicas do turismo no Estado de Santa Catarina, de 2003 a 2007. De forma específica, objetiva-se, ainda, identificar as principais dificuldades, bem como pontos

positivos, do processo de descentralização da gestão pública do turismo. O objeto de estudo, propicia a observação da relação entre o fator político *versus* critérios técnicos no processo de descentralização e, por fim busca-se identificar toda a estrutura organizacional e o modelo de gestão adotados pelo Estado.

De forma complementar, o período previsto para a coleta de dados mostrou-se propício para a verificação da continuidade das ações do processo de descentralização durante o período de eleições e posse do novo Governo estadual.

Como tese do curso de doutorado em Ciências da Comunicação da Universidade de São Paulo – USP; o trabalho concentra-se na área de Relações Públicas, Propaganda e Turismo.

A estrutura apresentada neste relatório compreende três partes. Primeiramente apresentam-se os aspectos teóricos relativos ao Estado, à política, à economia, à gestão pública, ao turismo e, especialmente à descentralização. Na seqüência, descreve-se, de maneira sucinta, a área de enfoque do estudo, ou seja, o Estado de Santa Catarina, o turismo em Santa Catarina, a estrutura organizacional observada, o marco legal da gestão pública descentralizada para o turismo e os principais planos, programas e projetos desenvolvidos na área. Na terceira parte, encontra-se a análise dos dados coletados e avaliação do processo de descentralização. Por último, tem-se a conclusão e, a partir da idéia de que a pesquisa científica deve ser um processo contínuo, sugerem-se tópicos para o prosseguimento desde estudo que buscou elucidar o processo de descentralização ocorrido na gestão pública do turismo, no Estado de Santa Catarina, mas de forma alguma, esgota a temática proposta.

1.3 Metodologia

Entende-se por método científico, a definição de Oracy Nogueira (*apud* Dencker, 1998, p. 19), ou seja, “o conjunto de métodos empíricos experimentais, seus procedimentos, técnicas e táticas para ter um conhecimento científico, teórico ou prático dos fatores turísticos”. Dessa forma, é utilizado o método indutivo, que parte da “observação do fenômeno até chegar a princípios gerais para depois testá-los”. (Dencker, 1998, p.25)

Busca-se a aplicação do método indutivo para responder à situação problema detectada, ou seja: A gestão pública do turismo é descentralizada, no Estado de Santa Catarina?

Dentre as três abordagens metodológicas do estudo em turismo propostas por Kunhe (*apud* Rejowski, 1996, p. 45) tem-se a visão reducionista, quando o foco de estudo é sobre os elementos e não sobre as inter-relações; a visão holística, que considera todas as partes inseparáveis e inter-relacionadas e a visão sistêmica, permitindo a observação de peculiaridades do todo e, ao mesmo tempo, propriedades específicas das partes que compõem esse todo.

A teoria geral do sistema admite a existência de “variáveis mutuamente dependentes”. (Bertalanffy, 1973, p. 25) Considera-se que para o objeto, gestão pública do turismo, com especificidade no processo de descentralização, a abordagem sistêmica se apresenta como a mais eficaz, oferecendo recursos e subsídios para a análise proposta.

Ao avaliar o processo ocorrido no Estado de Santa Catarina, o problema apresenta natureza prática que é “formulado para a obtenção de respostas que orientem uma intervenção visando à modificação da situação existente”. (Dencker, 1998, p. 64)

A partir disso, propõe-se a existência de três afirmações hipotéticas.

- A gestão pública do turismo, no Estado de Santa Catarina, está em processo de descentralização, não sendo, ainda, efetivamente descentralizada;

- O fator político prejudica a gestão pública do turismo, bem como a eficiência da gestão descentralizada;
- A gestão pública do turismo, no Estado de Santa Catarina é considerada centralizada.

1.4 Procedimentos metodológicos

O processo de realização de coleta de dados deste estudo ocorreu em três fases distintas. Na primeira fase, houve a observação empírica da realização do Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer – PDIL, com reuniões em cada uma das, na época, 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional. Além disso, realizou-se ampla pesquisa documental, com publicações de diversas instituições do Estado, bem como nacionais e internacionais. A pesquisa bibliográfica foi iniciada nessa fase, com aprofundamento em políticas públicas e descentralização, após a realização da qualificação da pesquisa.

Com a seleção dos meios de coleta de dados, elaborou-se o roteiro da pesquisa semi-estruturada (Anexo A) e o modelo do questionário (Anexo B). A segunda fase caracterizou-se pela saída a campo para a realização das entrevistas com o Sr. Gilmar Knaesel, Secretário de Estado de Turismo, Cultura e Esporte; Sra. Reginete Panceri, Diretora de Planejamento da Secretaria de Estado do Planejamento; Srta. Elisa Sant’Ana de Liz, Diretora de Turismo da Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura; Sra. Tânia Regina Santiago Costa, Assessora da Diretoria de Planejamento da Secretaria de Estado do Planejamento; Sr. Flávio Luiz Agustini, Diretor de Planejamento da Santur S.A.; e Sr. Gerson Hülbert, Diretor do Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, ao Esporte e à Cultura – Seitec.

Os questionários, a serem aplicados aos Gerentes de Programas e Ações, das 30 Secretarias de Desenvolvimento Regional, foram inviabilizados,

INTRODUÇÃO

uma vez que no período eleitoral do ano de 2006, muitos deles se licenciaram dos cargos e, em 2007, após a reeleição do Governador Luiz Henrique da Silveira, foi realizada a terceira reforma administrativa no Estado, aumentando para 36 o número de Secretarias de Desenvolvimento Regional. Até o mês de junho, a nomeação dos Gerentes de Programas e Ações ainda não havia sido concluída, inviabilizando as análises referentes a esse instrumento.

A terceira fase consistiu na pesquisa bibliográfica e documental acerca da descentralização e da gestão pública do turismo e análise dos dados coletados, por meio da validação de afirmações empíricas pré-estabelecidas.

Na conclusão do estudo, são estabelecidas as hipóteses que confirmam a questão problema e são apresentadas sugestões a fim de mudar a realidade observada.

Segue o esquema para visualização dos procedimentos metodológicos.

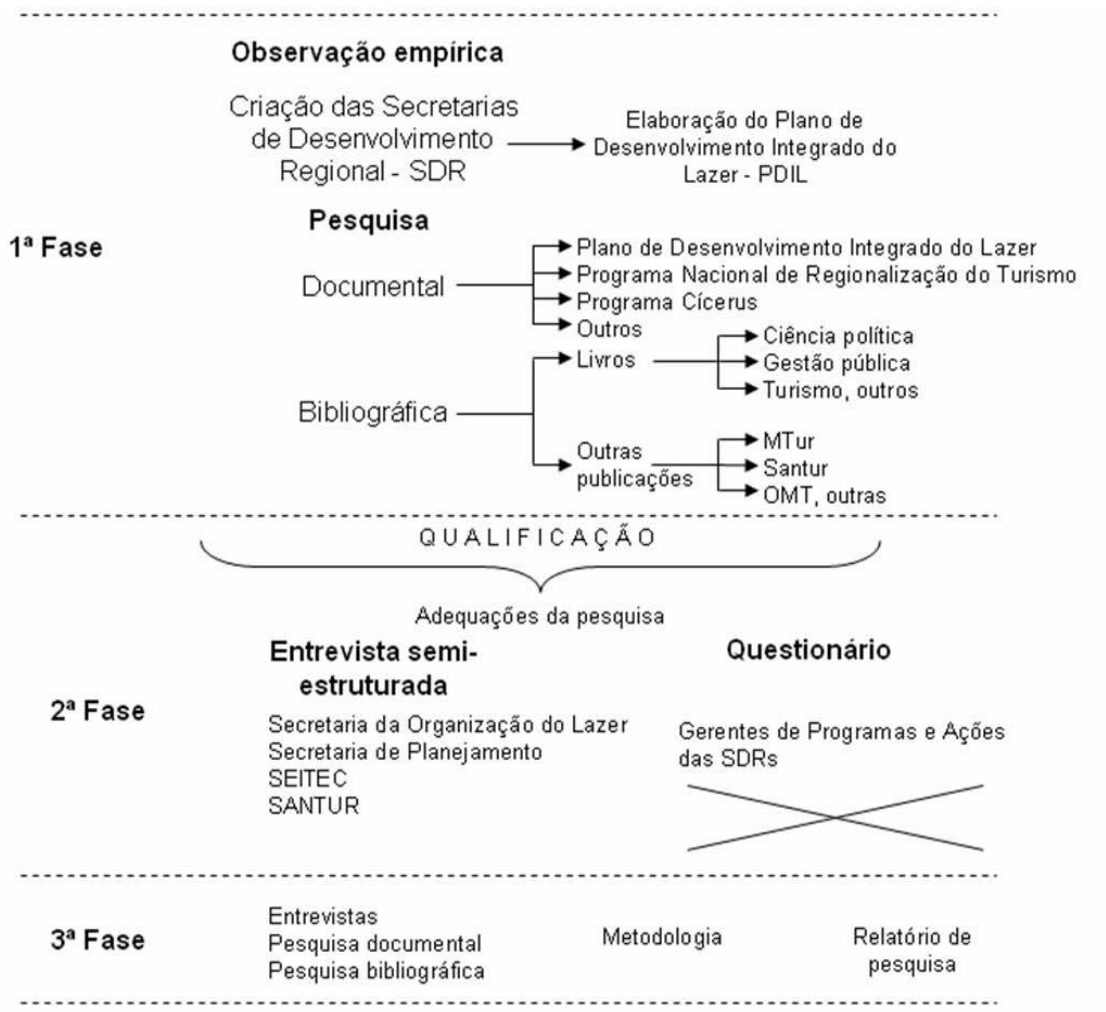


Figura MET 01. Procedimentos metodológicos *(adaptação da autora)*

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

1. O ESTADO

As considerações sobre do processo de descentralização ocorrido no Estado de Santa Catarina passam, necessariamente, pela compreensão da evolução do poder incumbido ao Estado, sua definição e formas de atuação.

1.1 Histórico e definições

Historicamente, o termo Estado passou a ser profundamente estudado a partir do lançamento póstumo, em 1532, da obra *Il Príncipe*, de Maquiavel (1469 – 1527), tornando-se clássica a frase: “Todos os Estados, todos os domínios que tiveram ou têm autoridade sobre os homens, foram e são ou republicanos ou principados” (Machiavelli, 2004, p. 03). O ponto principal da afirmação consiste na idéia da sociedade detentora do poder, independentemente de qualquer regime ou forma de governo.

Nesse sentido, o poder deve ser interpretado sob uma dimensão positiva, e não equiparado à repressão. Conforme ressalta Ramoneda (2000, p. 100): “O poder é constituído do social e criador da realidade, de utilidade e de saber”.

É fundamental admitir que o excesso de autoridade consiste em uma ameaça tão grande quanto a sua ausência. O ponto de tensão entre uma situação e outra, reside entre a moralidade cívica, que garante a soberania e a ordem social, e a moralidade pessoal, que expressa a liberdade do indivíduo e dá valor à sobrevivência. Fonseca (1993, p. 100) alerta que enquanto “o colapso da moralidade cívica leva à anarquia troglodita, o enfraquecimento da moralidade pessoal é o caminho para o niilismo do formigueiro humano – uma

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

ordem *prima facie*¹ estável, é verdade, porém rígida, mecânica e desprovida de valor”.

Para Reale (2000, p. 67) “a crise do Estado surge toda vez que há um desequilíbrio entre seus elementos componentes, ora prevalecendo o indivíduo todo-poderoso, em detrimento dos valores coletivos, ora predominando este, com espezinhamento dos indivíduos”.

No caso de Santa Catarina, não se chegou a uma crise propriamente dita do Estado, todavia, detectou-se a necessidade urgente de mudanças nesse equilíbrio, dando-se autonomia às regiões e incentivando a participação social

Em termos gerais, o Estado é definido como “a nação politicamente organizada” (Menezes, 1999, p. 46), todavia tal frase não atende ao objetivo de dar a exata noção do Estado. Dessa forma, toma-se a definição de Sousa (1998, p. 202) em que o Estado é “uma unidade política e jurídica estável, resultante da reunião de famílias e outros grupos, num mesmo território, aí constituindo uma sociedade independente, que, sob a direção de uma autoridade suprema, visa a realizar o bem comum”.

No que se refere à relação entre o Estado (Santa Catarina) e o Estado Federal (Brasil), entende-se que, ainda que o primeiro não tenha soberania, possui total autonomia para implementar as ações de descentralização da gestão pública do turismo. Conforme Darci Azambuja (*aput* Menezes, 1999, p. 192) “a Federação ou Estado Federal é um Estado formado pela união de vários Estados, que perdem a soberania em favor da União federal, a qual aparece assim no direito internacional como um Estado simples”, ou seja, “aquele em que o poder público tem uma única expressão, reveste um único aspecto: o governo nacional” (Menezes, 1999, p.185).

¹ A primeira vista

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Foi no reino da Sicília, em 1197, no governo de Frederico II da Suábia (que depois viria a ser também imperador alemão) que se conformou o Estado burocrático e centralizador, até então desconhecido.

No sentido atual, o Estado aproxima-se mais das antigas civilizações grega ou romana do que da sociedade medieval, em que os feudos caracterizavam um regime totalmente descentralizado, com grupos ou órgãos não estatais, moedas próprias e tropas distintas.

É interessante verificar diversos processos atuais de tentativa de inversão dessas características, buscando-se implantar a descentralização e delegar autonomia a grupos da sociedade, a exemplo do tema deste estudo. Ou seja, historicamente, tem-se uma sociedade centralizada (grega e romana) que passou a ter características descentralizadas (feudos medievais), voltando ao estado de centralização com o surgimento do Estado propriamente dito e, atualmente busca-se aumentar, cada vez mais, a participação da sociedade por meio da descentralização, conforme uma tendência mundial. Nas palavras de Luiz Henrique da Silveira, Governador do Estado de Santa Catarina, “a descentralização trata-se de uma estratégia mobilizadora que visa inserir o Estado na modernidade da administração pública, a exemplo do que já ocorre em países como Alemanha, França, Itália, Estados Unidos, entre outros” (2005, p. 05).

Para Dowbor (1999, p. 83) “o poder local, com seus instrumentos básicos, que são a participação comunitária e o planejamento descentralizado, constitui, nesse sentido, um mecanismo de ordenamento político e econômico que já deu provas de eficiência, em particular nos países desenvolvidos”. Segundo o autor, esse recurso ainda é subutilizado no Brasil.

De maneira geral, em todas as etapas descritas, o Estado deveria cumprir com sua finalidade primeira, ou seja, o bem comum. Rosenfield (2003, p. 30) refere-se ao Estado como “o conjunto de condições externas adequadas

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

a permitir o pleno desenvolvimento dos homens, das famílias e dos grupos integrantes da sociedade maior”.

1.2 Elementos do Estado

Observam-se, segundo Sousa (1998, p. 204), dois tipos de elementos constituintes do Estado: “pressupostos necessários e elementos essenciais”. Dentre os primeiros, tem-se o território, “indispensável à existência do Estado, por constituir o espaço dentro do qual se exerce a jurisdição estatal”; e o povo, que é a coletividade humana (nacionais e estrangeiros). É interessante distinguir que o Estado tem *imperium* sobre o território e não *dominium*, ou seja existe o poder de mando sobre as pessoas e as coisas existentes, mas não há a propriedade (posse) do território pelo Estado. Em relação à coletividade, o povo pode manifestar-se como membro-passivo – objeto da atividade política do Estado; ou membro-ativo, em que toma parte na atividade política.

É evidente constatar que para se alcançar o Estado descentralizado, os pressupostos são o território e povo com características de membros-ativos, recebendo autonomia para desenvolver atividades.

Menezes (1998, p. 47) cita também como elemento formador do Estado um governo próprio, “e não imposto, nem mesmo delegado”.

Como elemento essencial à existência do Estado ressalta-se o poder, que deve ser limitado e relativo, levando-se em conta o direito natural dos indivíduos, os poderes dos grupos sociais e “as normas que regem o inter-relacionamento dos Estados independentes, expressas em Cartas e Tratados, a vincular seus signatários” (Sousa, 1998, p. 205).

Sobre tal elemento, entende-se como Dowbor (1999, p. 17) que vincula a centralização do poder à concentração de renda. Segundo o autor “quando

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

as decisões são tomadas muito longe do cidadão, correspondem muito pouco às suas necessidades”.

Em referência às discussões acerca dos elementos essenciais do Estado, face ao nível atual de globalização, tem-se considerado a perda da soberania como uma característica existente no cenário de extrema dependência de fatores externos; o que suprimiria a capacidade de autodeterminação. Reale (2000, p. 57), todavia, ressalta: “São exageros como esse que fazem perder de vista os aspectos essenciais da problemática do poder, comprometendo de vez a ação política”.

Quanto à tipologia estabelecida, Bobbio (2000, p. 104) esclarece: “para as formas de governo, leva-se mais em conta a estrutura de poder e as relações entre os vários órgãos dos quais a constituição solicita o exercício do poder”; por outro lado, para a identificação dos tipos de Estado tomam-se mais “as relações de classe, a relação entre o sistema de poder e a sociedade subjacente, as ideologias e os fins, as características históricas e sociológicas”.

Em função da grande diversidade e mutação das formas de Estado, tomam-se dois critérios básicos para sua identificação: “o histórico e o relativo à maior ou menor expansão do Estado em detrimento da sociedade” (Bobbio, 2000, p. 113). Segundo o critério histórico, tem-se o Estado feudal, Estado estamental (“organização política na qual se foram (*sic*) formando órgãos colegiados, os *Stände* ou estados (Bobbio, 2000, p. 114)”, o Estado absoluto (concentração e centralização do poder), e o Estado representativo.

O grande benefício do estabelecimento do Estado representativo foi o reconhecimento dos direitos do homem e do cidadão, com a idéia de que o indivíduo vem antes do Estado.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Pelo segundo critério apresenta-se o Estado socialista, cuja definição da forma do Estado é extremamente complexa e não há consenso acerca de um conceito, todavia sua relevância é inegável.

Em relação às formas de governo observa-se uma série de classificações, desde a tipologia clássica (formas de governo de Aristóteles, de Maquiavel e de Montesquieu), até monarquia e república, entre outras. Optou-se por concentrar a verificação na democracia, uma vez que o governo descentralizado parte do pressuposto da participação do povo.

A democracia é tida como uma forma de governo na qual “o poder político é exercido pelo povo” (Bobbio, 2000, p. 135).

Quanto à superioridade da democracia com relação aos outros sistemas políticos apresenta-se a característica de que é o único a oferecer possibilidades de combater os preconceitos, inclusive os próprios preconceitos democráticos. Conforme Ramodenda (2000, p. 206), “é mais fácil governar o automatismo e a indiferença. Por isso, também na democracia, os que representam o princípio da descrença são estranhos”.

Historicamente, o principal argumento contra a democracia era sua viabilidade somente em pequenos Estados. Pensava-se que a verdadeira democracia jamais existiria.

Esse pensamento foi erradicado com a constatação de Madison (*apud* Bobbio, 2000, p. 150) “os dois grandes elementos de diferenciação entre uma democracia e uma república são os seguintes: em primeiro lugar, no caso desta última, há uma delegação da ação governativa a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos outros; em segundo lugar, ela pode ampliar a sua influência sobre um maior número de cidadãos e sobre uma extensão territorial”.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Com isso, se estabelece a relação entre o Estado representativo (ou república) e a dimensão do território, afirmando-se que a “única forma não autoritária de governo possível em um grande Estado é o governo por representação, que é uma forma de governo democrático corrigido” (Bobbio, 2000, p. 151).

Segundo Rosenfield (2003, p. 68) a “democracia direta está sempre ameaçada pelo sonho do absoluto, pelo sonho de uma sociedade transparente”. Nesse sentido, a democracia representativa consegue dar conta do poder político exercido pelo povo por meio de seus representantes eleitos.

O principal desafio, na atualidade, é a recuperação, por parte do cidadão, de formas de desenvolvimento, em sua comunidade, com a criação de dinâmica que determinam a qualidade de vida da sociedade. Conforme Dowbor (1999, p. 11) o “poder local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação”.

Nesse sentido, Reale (2000, p. 57) afirma: “O que ocorre atualmente, é que; ao invés de redução de poder, melhor será reconhecer a necessidade de uma mudança de enfoque, prevalecendo a idéia da função sobre a de mando”.

1.3 Relação Estado e sociedade

A evolução da postura dos cidadãos para além da democracia representativa consiste na consciência (movimento voluntário) da necessidade de organização e adaptação a novas situações. Tem-se o termo governança, ocupando grande espaço nos debates atuais, conceituado como “a capacidade das sociedades humanas para se dotarem de sistemas de representações, de instituições e processos, de corpos sociais, para elas mesmas gerirem, em um movimento voluntário” (Calame e Talmant, 2001, p. 21).

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

No escopo dessa questão tem-se, ainda, o grande desafio da governança de encontrar o justo equilíbrio entre a unidade e a diversidade e que, para Rosenfield (2003, p. 119), responda da melhor forma possível à dupla aspiração dos seres humanos, de um lado, a fazerem sociedade, a se unirem a outros, a inscreverem a sua própria e efêmera história em um sopro mais amplo e, de outro lado, a serem reconhecidos por si mesmos e respeitados na sua irredutível diferença.

A observação das relações entre Estado e sociedade se dá em três planos diferentes: “no funcional, ou da divisão social do trabalho; no plano material, ou da distribuição do excedente social; e no plano da dominação, ou da correlação de poder” (Oszlak, 1998, p. 58).

Nas relações funcionais, tanto o Estado como a sociedade têm suas responsabilidades exclusivas e também compartilham um âmbito comum de intervenção (como por exemplo, serviços de educação, de transporte, de pesquisa e desenvolvimento), quando o Estado é exigido a realizar não apenas os serviços que estão sob sua responsabilidade, mas também – conforme os casos – diversas formas de regulação e promoção da atividade privada.

No plano material, ou fiscal, cada esfera participa na distribuição do excedente social, mas a área de atuação comum expressa a massa de recursos que o Estado Nacional extrai da sociedade e devolve a mesma mediante gastos, transferências ou investimentos que favorecem determinados setores, cumprindo o papel de redistribuição.

Por último, nas relações de dominação também se “representam simbolicamente os recursos de poder que o Estado e a sociedade podem mobilizar, distinguindo-se uma zona comum que visa expressar o espaço de legitimação do poder pela sociedade e que, enquanto se mantém, pode ser considerado como recurso do poder do Estado”. (Oszlak, 1998, p. 59)

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Em relação à administração pública, Dowbor (1999, p. 07) esclarece que “a participação da comunidade implica uma transformação da cultura administrativa, um processo sistemático e trabalhoso”. O autor alerta ainda que a inutilidade dos planos complexos elaborados por empresas de consultoria, que as administrações utilizam para buscar recursos, mas não para ordenar suas atividades, e, nesse sentido, característica.

Um instrumento-chave da participação da sociedade é o planejamento descentralizado, ou seja, propostas ordenadas e submetidas à comunidade, o que possibilita aos indivíduos se pronunciarem antes de as decisões serem tomadas, em vez de se limitarem a protestar diante de fatos já consumados.

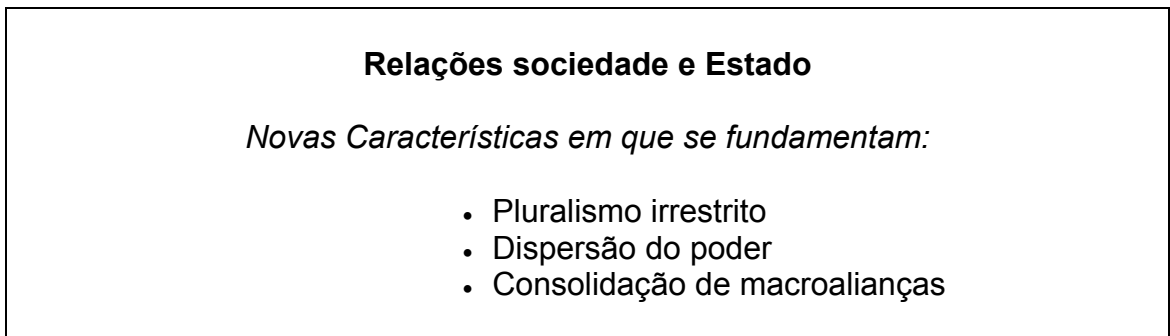


Figura EST 01. Relações sociedade e Estado (*Fonte: Furlan, 1998, p. 149*)

As diversas áreas de atuação da relação entre o Estado e a sociedade não se limitam à atuação de partidos políticos com leque ampliado de legitimação. Vai muito além e, para Furlan (1998, p. 153), não são apenas partidos políticos que adquirem legitimidade para atuar nas negociações políticas. O poder torna-se ainda mais disperso pela atuação de uma grande gama de organizações e grupos organizados, de alcance global, macrorregional ou interno”.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

| Dispersão do poder | |
|---|--|
| <p>Fundamentos da estrutura</p> <ul style="list-style-type: none"> → De alcance global → Macroalianças <p>Governo</p> <ul style="list-style-type: none"> → Governo central → Instâncias descentralizadas → Burocracia do Estado → Empresas estatais → Judiciário → Legislativo/Parlamentos <p>Partidos políticos</p> <ul style="list-style-type: none"> → Conservadores → Centro-direita → Centro → Reformista <p>Forças armadas</p> <p>Mídia de massa</p> | <p>Empresas Nacionais</p> <ul style="list-style-type: none"> → Agropecuária → Agroindústria → Indústria extrativa → Indústria de transformação → Serviços não-inanceiros → Intermediação financeira <p>Empresas globais</p> <ul style="list-style-type: none"> → Setor real → Setor financeiro <p>Trabalhadores</p> <ul style="list-style-type: none"> → Centrais sindicais → Movimentos de massa organizados <p>ONGs e Igrejas</p> <p>Grupos sociais organizados</p> |

Figura EST 02. Dispersão do poder (Fonte: Furlan, 1998, p. 153)

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

2. POLÍTICA

O estabelecimento das políticas públicas e as decisões políticas estão intimamente relacionados com o processo de descentralização, uma vez que a esfera de poder, além dos entes responsáveis por tais decisões, constituem um dos focos da verificação deste estudo.

2.1 Histórico e definições

No final da Idade Média, poucas pessoas da sociedade tomavam as decisões políticas. Dallari (1999, p. 27) cita entre outros: “os reis, os nobres, os bispos da Igreja Católica, e, em alguns lugares, os grandes proprietários, os banqueiros e os comerciantes mais ricos”.

Já no século XIX, por meio de muitas lutas, conseguiu-se ampliar consideravelmente o número de pessoas às quais se reconhecia o direito de participação política, em função do proletariado urbano formado como consequência da Revolução Industrial. “A partir do século dezenove as Constituições vêm garantindo a igualdade de direitos e consagrando o sistema chamado sufrágio universal, que significa que todos têm o direito de votar.” (Dallari, 1999, p. 27)

É preciso reconhecer que houve um considerável avanço, pois, atualmente, são muito raras as Constituições que não afirmam a igualdade de direitos. Isso demonstra que já não existem condições para sustentar que a desigualdade é justa e que só uma elite privilegiada é que deve ter direito de tomar as decisões de interesse da sociedade. Mas o cenário político ainda está muito longe a plena igualdade de participação.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Quanto a sua definição, “a política se refere à vida na *polis*” (Dallari, 1999, p. 07), ou seja, na cidade em grego, à vida em comum, às regras de organização dessa vida, aos objetivos da comunidade e às decisões sobre todos esses pontos. O autor refere-se também à política como “a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum”. (Dallari, 1999, p. 10)

Alguns autores definem ainda a política como a arte e a ciência do governo, tendo-se em vista que se trata dos problemas de interesse da coletividade. Logicamente, as decisões políticas afetam os grupos sociais e, para tanto, Dallari (1999, p. 20) alerta que “é errado tomar qualquer decisão sobre os problemas fundamentais de um indivíduo como se tal decisão não trouxesse conseqüências para toda a coletividade”.

Outros entendem que a tomada de decisões sobre assuntos de interesse comum é sempre um ato de poder e, a partir daí, preferiram definir política como o estudo do poder. “Outros ainda acharam que modernamente a capacidade de tomar essas decisões está nas mãos do Estado ou depende dele e por isso preferiram conceituar política como Ciência do Estado.” (Dallari, 1999, p. 09)

Quanto à vida em sociedade, Ramoneda afirma que as razões para o indivíduo obedecer (servidão voluntária) não mudaram em sua essência e continuam a ser configuradas pelo hábito, pela mistificação e pelo interesse. “A educação consolidou certos hábitos; a liberdade de expressão e os meios de comunicação modernos mudaram as regras da mistificação (o poder da cura a partir do púlpito era quase incontestável); o interesse é aceito como critério determinante do estar em sociedade”. (Ramoneda, 2000, p. 107)

Na obra clássica A Política, Aristóteles explica que somente o homem, entre todos os animais tem o dom da palavra e que, esta, tem por finalidade fazer compreender o que é útil ou prejudicial, conseqüentemente, o que é justo ou injusto. “O que distingue o homem de um modo específico é que ele sabe

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

discernir o bem do mal, o justo do injusto, e assim todos os sentimentos da mesma ordem cuja comunicação constitui precisamente a família do Estado”. (Aristóteles, 1995, p. 14)

Nogueira esclarece, ainda, que Aristóteles vinculou a política à virtude. “A condição do homem seria a de ser social: comunicar-se e conviver”. (Nogueira, 2001, p. 27)

Em uma profunda relação entre a política, o bem e a justiça, Aristóteles (1995, p. 108) apresenta o bem como alvo fundamental de todas as ciências e as artes; além de se referir à política como a mais elevada das ciências, uma vez que o bem (alvo) da política consiste na justiça, isto é, a utilidade geral.

Todavia, sabe-se que nem sempre a justiça foi o foco da política existente. A sociedade capitalista, especialmente na forma industrial, estruturou-se com base em modelos militares de organização. A esse respeito, Vesentini (2003, p. 54) apresenta o motivo pelo qual Marx denominou a classe dos desempregados de “exército de reserva industrial” e os trabalhadores de “exército de mão-de-obra na ativa”.

O próprio sistema de trabalho fabril – com sua rígida hierarquia e divisão do trabalho, as ordens de cima para baixo sem que o operário saiba (nem tenha o direito de perguntar) o porquê e o para quê delas, a uniformização de gestos e vestimentas, os horários prefixados e a disciplina exigida, etc. além de os operários servirem, tal como os soldados, de “bucha de canhão” ou instrumento barato para os desígnios da produção ou da guerra – foi claramente inspirado no exército. (Vesentini, 2003, p. 54)

Com o tempo, constatou-se que o conjunto de todos os trabalhadores, desde que organizados e capazes de agir coordenadamente, é uma entidade política.

Dessa forma, Dallari apresenta mais duas definições distintas para a política:

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

“1) a organização social que procura atender à necessidade natural de convivência dos seres humanos

2) toda ação humana que produza algum efeito sobre a organização, o funcionamento e os objetivos de uma sociedade”. (Dallari, 1999, p. 11)

É interessante observar as diferenças, apresentadas por Maar, para as palavras americanas *policy* e *politics*:

“Um partido à testa do governo executa uma *policy* nas relações com os outros países, ou no que diz respeito à saúde, aos transportes, à educação; a palavra tem mais a ver com a administração dos negócios públicos, com realização de interesses sociais. Enquanto participa do debate parlamentar, ou da disputa pelo governo institucional, um partido está no terreno da *politics*”. (Maar, 1994, p. 14)

Para Arendt (2003, p. 21) a política trata da convivência entre diferentes. Os homens se organizam politicamente para certas coisas em comum, essenciais num caos absoluto, ou a partir do caos absoluto das diferenças. Entretanto, sabe-se que nem todos os indivíduos participam ativamente dessa organização e, como consequência pela omissão, aqueles que por motivos secundários não querem participar das decisões de interesses coletivos, tem-se o favorecimento dos maus.

Mesmo assim, não se pode forçar a participação coletiva. Segundo Dallari (1999, p.24), “um sistema político só é democrático quando as decisões são tomadas com liberdade e se respeita a vontade da maioria”.

Isso significa ampliar radicalmente a idéia de governo, deixando-se para trás a noção de que os governantes e governados existem como dois mundos separados, um dos quais é o pólo ativo, que dirige, decide, impõe, comanda, e o outro que é o pólo passivo, que obedece, submete-se, aceita e, quando muito, referenda decisões.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Em toda organização, afirma Nogueira (2001, p.114) “não é apenas a alta cúpula, a alta direção, que governa, mas os diversos escalões, níveis, participantes, interesses e grupos que povoam e dinamizam a organização”.

Um dos desafios de um processo de descentralização é exatamente conseguir a participação ativa do maior número de indivíduos, todavia, há aqueles que não exercem seu direito e se limitam a cuidar de assuntos de interesse particular, alegando não gostarem ou não entenderem de política.

Outros se recusam a exercer o direito de participação, pois já gozam de situação econômica privilegiada e alguns não procuram participar porque se consideram impotentes para exercer alguma influência. “Por não terem poder econômico, político ou militar e não gozarem de prestígio social, essas pessoas não acreditam que possam fazer alguma coisa para melhorar as condições de convivência.” (Dallari, 1999, p. 34)

Essa atitude de fuga à responsabilidade é, quase sempre, ligada à falta de consciência quanto à necessidade da vida social e quanto ao significado da omissão no momento de decidir.

Já em relação à territorialidade, Calderón (2000, p. 120) avalia que “a política já não opera exclusivamente em escala nacional; cada dia ganham maior peso os problemas em escala global-regional e os problemas em escala local”.

2.2 Elementos da política

Para que a política seja levada a cabo, há necessidade de meios de execução apropriados. Nesse sentido, tem-se a governabilidade, como um

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

estado de equilíbrio dinâmico entre demandas sociais e capacidade de resposta governamental.

Especificamente, em relação à governabilidade democrática, Calderón e Lechner (1998, p. 112) afirmam ser sua responsabilidade a relação entre o sistema político e a cidadania no desenvolvimento social.

O termo toma importância para o processo de descentralização, uma vez que isso implica, por um lado, que o sistema político e os cidadãos são co-responsáveis pela governabilidade democrática; ainda que a iniciativa parta do sistema político, o êxito exige a cooperação dos cidadãos. Por outro lado, isto implica que mudanças estruturais no desenvolvimento da sociedade; modificando tanto o papel da política, como as expectativas dos cidadãos; ou seja, modificam as condições de governabilidade.

Alguns fenômenos são condições importantes da ação política, no contexto da governabilidade democrática, como a relação entre o público e o privado. Calderón e Lechner citam as peculiaridades do processo de privatização das atitudes e das condutas. As pessoas afastaram-se do espaço público e se voltaram para o espaço privado. “Com o auge da “cultura do eu”, acontece outro tipo de privatização: Não se privatizam só as escolas públicas e os hospitais públicos, o processo alcança até ruas privadas vigiadas por polícias privadas”. (Calderón e Lechner, 1998, p. 127)

Finalmente, para a “governabilidade democrática é necessária que haja aumento do potencial de atores sociais autônomos capazes de chegar a acordos institucionais adequados à velocidade das mudanças modernas”. (Calderón e Lechner, 1998, p. 143)

Isso ainda não consiste na realidade, mas não quer dizer que não se atinja tal cenário. Na constatação desse vazio está, precisamente, a demanda de uma renovação da política, tal como a ocorrida no Estado de Santa Catarina.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Para Almeida (1994, p.53), ao contrário do corporativismo estatal, os sistemas neocorporativistas não nasceram da imposição do Estado, mas de um processo político democrático onde era grande a influência da classe trabalhadora organizada e de partidos de cunho socialista.

Atualmente, o neocorporativismo na Europa passa por uma fase de crise e declínio da importância das estruturas centralizadas e das políticas concentradas em âmbito nacional. Conforme descreve Almeida, isso se dá em função de dois fatores, que enfraquecem o processo de neocorporativismo:

“O primeiro é estrutural e relacionado às transformações da economia mundial. (diminuir a capacidade de controle do governo sobre suas economias). O segundo fenômeno também se relaciona com mudanças econômicas, que operam, porém em outro nível. Refiro-me ao processo de reestruturação produtiva que tende a quebrar a relativa homogeneidade das formas de organização da produção”. Almeida (1994, p. 54)

2.3 Relação política e sociedade

“À política associa-se antes de tudo a dominação.” (Nogueira, 2001, p. 23) Quem governa não só administra pressões, como dizem alguns, mas também exerce pressão: coage, reprime, busca se impor e obter obediência.

Quanto mais a sociedade e o regime político são fechados, antidemocráticos, mais a política (o governo, o poder, a gestão) tende a se deixar conduzir pela lógica da simulação e da dissimulação. “Maquiavel dizia que o príncipe não precisava ter todas as qualidades imaginadas pelas pessoas, mas deveria se esforçar para parecer tê-las”. (Nogueira, 2001, p. 25)

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Conforme a classificação apresentada por Dallari (1999, pp. 43-80), a participação política pode ocorrer da seguinte forma:

- Participação individual ou coletiva;
- Participação eventual ou organizada;
- Conscientização e organização;
- Participação eleitoral: votar e ser votado, pertencer a partidos políticos;
- Exercício de uma função pública;
- Participação em reuniões movimentos e associações;
- Exercício da crítica.

Filosoficamente, Maar (1994, p. 18) confere ao distanciamento dos indivíduos à participação social, um caráter psicossocial. O autor cita Marx, com sua afirmação de que “o capitalismo distancia o homem, e alheia-o, em relação ao significado, ao valor que as coisas, os outros homens e ele próprio têm para submeter-se a mecanismo inexorável da reprodução capitalista”. (Maar, 1994, p, 18) Dessa maneira, o indivíduo torna-se inconsciente do fato de ser ele mesmo que produz as coisas e as relações entre os homens, que produz a si mesmo.

Por trás dos movimentos de participação e de inovação na gestão pública verifica-se, segundo Calderón, o descrédito em torno das instituições democráticas, como o Legislativo e o Executivo. “Descrédito este que sob nenhuma hipótese aponta para a destruição do sistema, ao contrário, está direcionado para a formulação de mecanismos concretos, inseridos na engenharia institucional, complementares ao princípio representativo.” (Calderón, 2000, p. 106), a exemplo da complexa estrutura descentralizada para a administração pública do turismo em Santa Catarina.

Em geral, os problemas de governabilidade democrática na América Latina resultam da falta de adequação da política e do Estado às mudanças estruturais de nossas sociedades. “Eles são, no fundo, a expressão de um atraso da política em relação às dinâmicas das transformações sociais.” (Calderón e Lechner, 1998, p. 113)

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Dessa forma, o distanciamento entre a política e o que os cidadãos esperam significa um desajuste nos padrões da governabilidade, que prevê a responsabilidade conjunta por parte do cidadão e do sistema político. Calderón (1998, p. 140) alerta para que a experiência ensina que “não bastam reformas lúcidas se não vierem acompanhadas da construção de espaços públicos de negociação e, portanto, de atores com capacidade autônoma para chegar a acordos institucionalizados”.

Na mesma medida em que tamanho e grandeza de um país desempenham um papel crítico na significação desse país no contexto mundial, as diferenças internas são essenciais ao equilíbrio e à própria viabilidade do país. Contudo, ressalta Olic (2004, p.101) “formas exageradas de concentração, tanto no que se refere à concentração de riquezas ao longo da hierarquia de pessoas, como nas unidades regionais do país, são foco de instabilidade sociais e, por via de consequência, de instabilidade política”.

Os brasileiros têm motivos para se orgulhar do esforço que empreendem para construir a democracia. Para Nogueira (2001, p. 119) “os brasileiros conseguiram completar com êxito importantes etapas da transição democrática – a reconstitucionalização, a eleição direta para presidente e a instauração de um regime de liberdades – que promoveu o desenvolvimento material do país, mas deformou gravemente sua estrutura social e o infantilizou politicamente”.

A perspectiva principal da democracia é que o poder pode ser controlado a partir dos indivíduos que o aceitam, ou seja, de baixo nas estruturas sociais. O voto é apenas uma parte do sistema que favorece e pressiona a participação buscando a “interferência coletiva na formação e implementação das decisões que governarão a sociedade”. (Nogueira, 2001, p. 125) Como elementos fundamentais para o êxito dessas liberdades e autonomias, tem-se: a) a existência de sujeitos esclarecidos; b) a existência de um rol de direitos políticos, individuais e sociais; c) direitos, esse, associados a um sistema de regras, normas e obrigações válidas para todos.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Nesse sentido, a criação de Conselhos surge com uma opção de efetivar a participação da sociedade na esfera política, especialmente para controlar as ações do Executivo. “Estes estão direcionados para a concretização de um trabalho conjunto entre a sociedade civil e o poder público, na gestão da coisa pública. As propostas de conselhos advindas da população implicam a participação das entidades da sociedade civil”. (Calderón, 2000, p. 107)

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

3. ECONOMIA

O desenvolvimento da atividade turística implica no surgimento de importantes impactos econômicos. Nesse sentido, cabe a observação teórica dos aspectos econômicos e a intervenção do Estado na economia ao se abordar o processo de descentralização do turismo no Estado de Santa Catarina.

3.1 Histórico e definições

O liberalismo econômico, surgido após a Revolução Industrial, apresentava em suas bases doutrinárias as seguintes afirmações:

- a) “o comércio não deve sofrer qualquer tipo de restrição (livre cambismo);
- b) o elemento motor do progresso é o lucro, ficando, portanto, as atividades de produção e comércio restritas às empresas privadas, devendo o Estado se abster de qualquer coação nesse campo (livre empresa e livre concorrência),
- c) o Estado é mau administrador, sendo improdutivo e suas atividades econômicas constituem um desperdício, e por isso sua ação deve ser limitada ao atendimento de serviços de justiça, manutenção da ordem social, defesa nacional e alguns serviços sociais”. (Cano, 1998, p. 114)

Economicamente, isso significava que o Estado deveria ter seu orçamento de receitas e gastos contido e equilibrado, não havendo déficit ou superávit.

Ao longo da história, verificam-se diversos níveis de intensidade da intervenção do Estado na economia, passado do liberalismo para outros níveis mais intervencionistas, até o final da década de 1920. Em relação à

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

descentralização, tanto um modelo quanto o outro, de maior ou menos intervenção, podem apresentar modelos administrativos descentralizados, todavia, esse fenômeno surgiu somente na década de 1980.

Segundo Troster e Mochón, no ano de 1929 teve início a Grande Depressão e, “na maioria dos países ocidentais, aconteceu uma enorme recessão, caracterizada por um grande aumento no desemprego e na quebra de muitas empresas”. (Troster e Mochón, 2002, p. 215) Em vários países, o medo de novas recessões levou ao aumento da intervenção do Estado na atividade econômica.

Para Germaud, Pinho e Vasconcellos (2003 p, 519), “o Estado acrescentou novas demandas econômicas às tradicionais funções de justiça e segurança e de ofertante de bens públicos eletricidade, saneamento, rodovias, ferrovias, portos, entre outros”.

As funções clássicas do Estado liberal foram, então, contestadas, por meio da ação direta do Estado na economia, com o objetivo de minimizar os efeitos depressivos da renda e do emprego gerados por essa crise.

Uma profunda revolução no pensamento econômico então se processou, com o surgimento da grande obra de Keynes, em 1936, que reformulando a noção de intervenção governamental, argumentou que:

- a) “o orçamento público poderá ser deficitário ou superavitário, em função do comportamento da atividade econômica;
- b) o Estado poderá intervir no sistema, para manter o pleno emprego e o nível de renda, especialmente por meio do investimento público;
- c) o pleno emprego e um fator acidental no capitalismo liberal, não sendo este capaz de mantê-lo pelo simples sistema de preços (pelo mercado);

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

d) mantendo-se o pleno emprego (e a massa salarial), manter-se-á a demanda efetiva do sistema”. (Cano, 1998, p. 116)

Com base na *Teoria geral do emprego, dos juros e do dinheiro*, de J.M. Keynes, propunha-se uma atitude ativa por parte dos governos diante das crises econômicas, com a defesa do aumento do gasto, e em particular do gasto público, como uma forma de se combater a depressão econômica.

Vale ressaltar que, conforme Troster e Mochón (2002, p. 216) “as idéias intervencionistas têm sido criticadas pelos monetaristas”.

Tabela ECO 01. Debate sobre a intervenção do Estado na economia

| SIM À INTERVENÇÃO | NÃO À INTERVENÇÃO |
|---|--|
| Os Keynesianos | Os monetaristas (seguidores das idéias dos economistas clássicos – Adam Smith/ W Stanley Jevons e Carl Menger |
| Os keynesianos são seguidores da teoria elaborada por J.M. Keynes (1833-1946) Não aceitam a tese de que a economia tende livremente ao pleno emprego dos recursos produtivos Recomendam a intervenção do Estado mediante as políticas monetárias e fiscal, especialmente esta última, com o objetivo de estabilizar a economia. | A corrente monetarista surgiu na Universidade de Chicago (EUA) e, em particular, com a obra de Friedman (1912) Confiam no livre jogo das forças do mercado como instrumento para situar a economia próxima ao pleno emprego. A intervenção do Estado deve se reduzir ao mínimo possível: na essência, controlar apenas o volume de dinheiro. |

Fonte: Troster e Mochón, 2002, p. 216

Ao longo do século XX, as funções públicas ampliaram-se e diversificaram-se em setores como saúde, educação, transportes, etc. “O Estado deixou de ser mero guardião do bom desenvolvimento da atividade econômica para se converter em um verdadeiro agente econômico” (Troster e Mochón, 2002, p. 26).

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Para Germaud, Pinho e Vasconcellos (2003, p. 519) as razões do crescimento da participação do Estado na economia, ao longo da história recente, são, entre outras, o desemprego, crescimento da renda *per capita*, mudanças tecnológicas, mudanças populacionais, efeitos da guerra, fatores políticos e sociais, mudanças na previdência social.

Já Castro e Lessa atribuem a expansão nas atividades públicas na economia, basicamente, em decorrência dos seguintes fatores:

- a) “as crises econômicas mundiais (que exigiram a extensão das atividades estatais em gastos sociais e despesas de amparo às atividades privadas);
- b) as guerras;
- c) o avanço da legislação social com desenvolvimento da instituição do seguro social;
- d) a modernização dos meios de transporte;
- e) os complexos problemas criados pelas cidades-cogumelos² da atualidade, exigindo a manutenção de dispendiosos serviços urbanos”. (Castro e Lessa, 1994, p. 82)

Na atualidade, a ação estatal se faz presente de forma marcante, mesmo nos países considerados líderes da chamada livre iniciativa e do neoliberalismo.

Com frequência, o setor público atua como empresário e oferece certos bens, os bens públicos, ou seja, bens proporcionados a todas as pessoas a um custo que não é maior que o necessário para fornecimento a uma só pessoa.

Levando-se em consideração que, ao menos em parte, tais reformas na intervenção do Estado foram motivadas por crises econômicas de dimensões significativas, cuja raiz pode estar no próprio Estado por meio de descontrole

² Termo da geografia usado para identificar cidades de crescimento extraordinariamente rápido, localizadas em posições geográficas estratégicas

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

fiscal e ineficiência, Germaud, Vasconcellos e Toneto, descrevem duas grandes linhas de ação em curso:

“a) tentativas de racionalização e controle financeiro e administrativo do setor público nacional;

b) redefinição do papel do Estado na economia e privatização de empresas públicas”. (Germaud, Vasconcellos e Toneto, 2002, p. 562)

No primeiro grupo, os autores destacam as medidas que buscam ampliar o controle do Governo sobre seus próprios gastos em nível de endividamento. “Desse ponto de vista, já em 1979 a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) é um marco importante, pois esta buscava sintetizar as despesas das estatais, padronizar a gestão de recursos humanos e controlar seu endividamento, o que na época era a chave para o controle do endividamento externo brasileiro”. (Germaud, Vasconcellos e Toneto, 2002, p. 563) Internamente, o Brasil unificou os orçamentos existentes, ocorrendo o desaparecimento do antigo orçamento monetário e a criação da necessidade de definição de uma Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Outro problema enfrentado pelo país em relação à intervenção do Estado na Economia diz respeito à definição dos papéis atribuídos às autoridades monetárias e fiscais. Alguns aspectos são citados para elucidar o motivo problema: “eliminação da conta movimento, o enxugamento do CMN (Conselho Monetário Nacional), a transferência da administração da dívida pública do Banco Central para o Tesouro, as alterações do Tesouro Nacional, como a criação da STN (Secretaria do Tesouro Nacional), a implantação do Caixa Único e do Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira)”. (Germaud, Vasconcellos e Toneto, 2002, p. 564)

Em relação às reformas constitucionais ocorridas no Brasil, foram impostos limites aos endividamentos de estados e municípios e o controle pelo

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Congresso Nacional desses endividamentos. Foi implementado o limite de despesas com pessoal, em todos os níveis do Governo. Os autores esclarecem que o conjunto de regras fiscais, bem como as mudanças no processo orçamentário, destinado às diferentes jurisdições administrativas, pode ser sintetizado, com todas as alterações sofridas, na chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. Outra reforma administrativa tratou da revisão das regras de estabilidade do servidor público.

Para o Governo do Estado de Santa Catarina (s.d., p.89), “a modernização da gestão pública tem assumido relevância em função das novas demandas sociais por participação nas decisões e das exigências quanto à eficiência e responsabilização pelo gasto público”. No Brasil, novos parâmetros têm sido estabelecidos, seja no contexto nacional, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101/00), seja no âmbito estadual, com as Leis Complementares n° 243/03 (regionalização da estrutura administrativa) e n° 284/05 (novo modelo de gestão pública pelo Governo do Estado de Santa Catarina).

“Dentro do segundo grupo de mudanças, além da privatização, especialmente com o Programa Nacional de Desestatização, pode-se também lembrar a regulamentação da concessão de serviços públicos para a iniciativa privada e a quebra do monopólio estatal em certas atividades”. (Germaud, Vasconcellos e Toneto, 2002, p. 564)

Conceitualmente, tem-se a economia como a “ciência que estuda formas de comportamento humano resultantes da relação existente entre as ilimitadas necessidades a satisfazer e os recursos que, embora escassos, se prestam a usos alternativos”. (Rossetti, 2002, p. 52) Para o mesmo autor, a economia é o estudo das “condições materiais da vida em sociedade e dos motivos que levam os homens a ações que têm conseqüências econômicas”. (Rossetti, 2002, p. 45)

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO



Figura ECO 01. Categorias centrais e temas de alta relevância na economia

Fonte: Rossetti, 2002, p. 44

3.2 Elementos e funções da Economia

Todas as atividades desenvolvidas dentro de um sistema econômico podem ser repartidas entre públicas e privadas. Castro (1994, p. 81) esclarece: “dado que em qualquer sociedade moderna, independente de sua configuração política, preenche o setor público funções econômicas de fundamental importância, justifica-se apreciá-lo de *per si*, bem como examinar suas relações com o resto do sistema”.

Somente o setor público apresenta os gastos e as receitas abertos a um controle deliberado. Por meio de ações públicas, como impostos, gastos e regulamentação, o governo influencia o comportamento de famílias e empresas. Heilbroner e Trurow (2001, p. 127) ressaltam que não se pode

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

alterar diretamente a atividade econômica das famílias e das empresas da mesma forma que se pode fazê-lo com o setor público.

Nesse sentido, a classificação das entidades do setor público é:

a) “órgãos de administração, que produzem os serviços de justiça, manutenção, da ordem social, defesa social e nacional, planejamento, legislação, administração pública, etc. , ou seja, os serviços governamentais propriamente ditos;

b) unidades produtoras de bens e serviços, não se levando em consideração sua forma jurídica (sociedade anônima, secretaria, autarquia, departamento, etc), mas agrupando-as segundo os setores produtivos a que pertençam:

i. primário, compreendendo fazendas experimentais, ou produtoras, atividades extrativas, etc.

ii. industrial, abarcando toda e qualquer atividade produtora de bens (finais ou intermediários) industriais: energia elétrica, construções, aço, petróleo, química, etc.

iii. Serviços, como os de educação, saúde, saneamento, transportes, seguros, financeiros, etc.”
(Cano, 1998, p. 118)

Na classificação de Troster e Mochón são apresentados três níveis de governos para os órgãos e administrações públicas que compõem o setor público:

a) “as administrações locais: as prefeituras;

b) as administrações estaduais;

c) a administração central, isto é, Governo da União, ministérios e demais organismos de caráter nacional”.
(Troster e Mochón, 2002, p. 24)

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Há a necessidade de uma aproximação entre os governos e as empresas, com um trabalho conjunto, em todos os níveis – internacional, nacional – para o desenvolvimento de regras que devem assegurar o funcionamento perfeito e o bom gerenciamento do mercado global que, segundo Cattani, (1998, p. 176) “é hoje um fato da vida empresarial”.

Além das funções no mercado global, Lerda ressalta que o Estado intervém na econômica com quatro propósitos gerais:

- a) “alocar recursos à provisão de bens públicos;
- b) estabilizar a trajetória intertemporal das variáveis macro (nível de produção, emprego, preços, moeda, dívida pública, etc.);
- c) corrigir a distribuição da renda (pessoal, funcional, regional, etc.);
- d) assegurar um ritmo de crescimento econômico adequado e sustentável”. (Lerda, 1996, p. 248)

Para isso, o Estado faz uso de três canais: regulação (fixação de preços e tarifas públicas, determinação de condições para a entrada / saída do mercado, localização de atividade, cumprimento de normas de qualidade na produção e comercialização, etc.); política econômica (tributária, tarifária, de gasto público, monetária, creditícia, financeira, cambial, comercial, industrial, etc.) participação direta como agente produtor/distribuidor (empresas de utilidade pública) e/ou financiador (bancos de desenvolvimento).

Na mesma direção, Troster aponta as principais funções do setor público na economia:

- a) “fiscalizadora: estabelecer e cobrar impostos
- b) reguladora: regular a atividade econômica mediante leis e disposições administrativas. Assim, é freqüente estabelecer controle de preços a algumas indústrias, regular os monopólios e proteger os consumidores em relação à publicidade, saúde, contaminação, etc.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

c) provedora de bens e serviços: mediante as empresas públicas, isto é, as empresas de propriedade do Estado, facilitar o acesso a bens e serviços públicos (defesa, transporte, educação), produzir bens de consumo ou produção (automóveis, água, energia). Assim, o Estado pode pagar pensões e seguros sociais e promover o investimento em setores atrasados.

d) redistributiva: modificar a distribuição de renda ou da riqueza entre as pessoas, regiões ou grupos, procurando torná-la mais igualitária. Para isso, utiliza normas (por exemplo, leis de salário mínimo) e também receitas e gastos públicos.

e) estabilizadora: controlar os grandes agregados econômicos, evitando excessivas flutuações e procurando diminuir os efeitos das quedas da atividade produtiva”. (Troster e Mochón, 2002, p. 26)

3.3 Relação Economia e Sociedade, Governo e Estado

No século XVIII, o pensamento liberal, interferindo nas relações da sociedade, do Governo e do Estado com a economia, propôs o fim de práticas de intervenção antes praticadas.

Os pressupostos desse novo modelo, conforme Rossetti, (2002, p. 313) eram o governo mínimo, com pequena interferência nos mecanismos do livre comércio; a propriedade privada dos meios de produção; a livre iniciativa empresarial; e o mercado como centro de coordenação da economia.

Para o modelo liberal ao Governo caberia cumprir o dever de proteger a sociedade da agressão e da invasão por parte de outras sociedades independentes; proteger cada membro da sociedade da injustiça e da opressão (praticando adequada administração da justiça); e edificar a manter certas obras públicas (cuja exploração não fosse do interesse de outros agentes econômicos).

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Com esses pressupostos e deveres compreende-se que a ordem natural e o *laissez-fair*³ não bastariam por si próprios. “Sistemas que se fundamentam na liberdade de iniciativa das forças de mercado exigiriam um conjunto de instituições complementares e de apoio, sem as quais suas próprias bases não se sustentariam”. (Rossetti, 2002, p. 314)

Atualmente, ainda que com a existência de tais instituições, podem ser identificadas lacunas na relação entre o Governo, o Estado e a sociedade e a economia, como, por exemplo, “a inexistência de adequada infra-estrutura socioeconômica, a escassez de empresários dinâmicos e, enfim, toda uma mentalidade arraigada ao passado” (Cano, 1998, p. 145).

Nessa situação o setor público é pressionado a preencher tais lacunas, por meio de ações classificadas em quatro tipos:

a) “ação planejadora: diagnosticando a realidade socioeconômica do país, ele toma consciência das necessidades fundamentais da economia: tentando orientar o setor privado utilizando-se dos mecanismos indutores ou coatores da política econômica; reservando para si certas ações ou empreendimentos, programando-os por meio do planejamento governamental (basicamente, obras públicas e implantação de unidades produtoras estratégicas ao sistema);

b) Ação promotora: conjunto de atos executados para promover o desenvolvimento e sensibilizar o empresário privado. Para isso, elabora análises de setores produtivos e projetos de investimento; cria zonas ou distritos especiais para a localização de certas atividades produtivas; anuncia a concessão de vantagens fiscais, creditícias, cambiais, etc. para incentivar o desenvolvimento de determinadas regiões ou setores de produção;

³ *Laissez-faire* é a contração da expressão em língua francesa, *laissez faire, laissez aller, laissez passer*, que significa literalmente "deixai fazer, deixai ir, deixai passar". A expressão refere-se a uma ideologia econômica que surgiu no século XVIII, no período do Iluminismo, através de Montesquieu, que defendia a existência de mercado livre nas trocas comerciais internacionais, ao contrário do forte protecionismo baseado em elevadas tarifas alfandegárias, típicas do período do mercantilismo.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

c) Ação executora: realizando metas e objetivos de seu plano de governo, por meio dos investimentos públicos de infra-estrutura socioeconômica e para instalação de empresas de sua propriedade, a fim de superar pontos de estrangulamento do sistema, ou expandir a oferta interna de insumos ou bens de capital estratégicos, criando assim as pré-condições para que os empresários privados efetuem investimentos complementares a essas áreas “pioneiras”. Até que a industrialização avance consideravelmente (o que ocorreria no Brasil, no final da década de 1970), o setor privado é incapaz de arcar com os problemas de rentabilidade e de financiamento que os setores “pesados” requerem;

d) Ação financiadora: por meio da criação ou expansão de seus agentes financeiros aptos a prover o sistema com financiamentos de longo prazo (Bancos de Desenvolvimento), imprescindíveis a qualquer processo de desenvolvimento. Como se sabe, no modelo primário-exportador, a rede bancária privada (de certa forma também pública) estava mais voltada a fornecer o crédito comercial e de curto prazo. Com a industrialização, e com os pressões crescentes do crédito mais infra-estrutura, aumentam as necessidades do crédito de longa duração.”(Cano,1998, p. 145)

3.4 Relação Economia e Globalização

Segundo Baumann (1996, p. 49) o dado novo que a globalização traz é “a ênfase no fato de que toda a orientação da ação do Estado e dos demais agentes deve estar orientada para tornar possível a manutenção de níveis internacionais de competitividade em termos sistêmicos”, isto é, por parte dos diversos setores da economia. A globalização pressiona os governos para liberalizem suas políticas relativas às transações internacionais e, alinharem suas políticas em cada vez mais áreas, mesmo aquelas não diretamente vinculadas ao setor externo.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Para que a economia de um país acompanhe o ritmo da globalização, não basta mais que ela meramente faça com que suas empresas invistam no exterior. “A liberalização, a desregulamentação e a modernização das instituições e procedimentos que são relevantes para os negócios serão todos necessários para que as economias nacionais sejam compatíveis com a economia global”. (Cattani, 1998, p. 175)

“O sucesso do modelo empresarial norte-americano fez o presidente Clinton gabar-se de seus feitos no encontro do Grupo dos Oito em Denver, em junho de 1997, para a irritação de alguns de seus convidados europeus, cujos países estão sofrendo com altas taxas de desemprego e problemas econômicos”. (Cattani, 1998, p. 171) A mensagem do presidente foi de que mercados flexíveis de mão-de-obra, o envolvimento reduzido do Estado na economia e uma cultura baseada na responsabilidade individual produziram suas próprias recompensas em termos de baixo desemprego e crescimento sem inflação.

De fato, entende-se que, embora o Estado deva continuar a fornecer a rede de segurança social para os genuinamente necessitados, mas não mais será um meio de vida.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

4. GESTÃO PÚBLICA

A modernização da gestão pública foi uma das metas do Governo de Santa Catarina no ano de 2003, ou seja, “implantar um modelo gerencial sincronizado com as modernas técnicas de planejamento público”. Dessa forma, observam-se os aspectos conceituais da gestão pública na descentralização do turismo em Santa Catarina.

4.1 Definições

No que se à gestão pública é necessário avançar na direção de novos modos de pensar os problemas do desenvolvimento para poder alcançar, definitivamente, para o conjunto da população, patamares mínimos de bem-estar.

“Entre os temas-chaves se encontram: a articulação integral das políticas econômicas e sociais; uma distribuição razoável de renda, que favoreça a difusão do progresso econômico; a necessidade de altos investimentos nos recursos humanos, em campos essenciais, como a educação e a saúde; e a importância de uma eficiente gerência social”. (Kliksberg, 1998, p. 238)

O autor apresenta alguns dos eixos da ação realizada pelos países considerados bem-sucedidos no desenvolvimento humano – dentre outros, os países escandinavos, o Canadá e a Holanda, ressaltando-se o último item, que se refere à gestão pública, ou seja, gerência social eficiente.

Conforme o raciocínio de Nóbrega (2004, p. 171) a gestão pública difere da política na medida em que a primeira refere-se a fazer escolhas, enquanto a

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

política tende a querer ser tudo para todos. Sendo assim, observa-se a peculiaridade de que no setor público os resultados das ações, muitas vezes, só aparecem depois de muito tempo (algumas vezes até mesmo após as eleições), havendo o controle do *input*, mas raramente do *output*.

Nesse sentido, o autor analisa que os gestores preferem medir o que é colocado no sistema (*inputs*) de maneira geral, por exemplo, o número de postos de informações construídos. Medir isso é muito mais fácil do que medir o que realmente qualificaria o setor de informações turísticas. Nóbrega alerta: “Usar as métricas certas é fundamental. Quando não se faz isso, faz-se demagogia”. (Nóbrega, 2004, p. 171)

A gestão, assim como qualquer outra disciplina, refere-se a causas e efeitos e deve, portanto, possuir a capacidade preditiva, ou seja, deve poder habilitar o indivíduo a prever, com base em uma lógica clara, os efeitos que as ações vão provocar no mundo real.

O grande foco, e a necessidade de estudo, da gestão é a “capacidade de inferir uma linha de ação que leve ao sucesso com maior probabilidade”. (Nóbrega, 2004, p. 172) Vale acrescentar que nada é válido em todas as circunstâncias. Em gestão é errado dizer, por exemplo, que descentralizar é melhor do que centralizar, ou que ficar no que se conhece é melhor do que diversificar, ou que terceirizar é melhor do que fazer internamente. Tudo depende das circunstâncias.

Sendo assim, cita-se o *accountability*, sem tradução adequada em português, que indica o traço, desejável na administração pública, pelo qual os detentores de cargos públicos devem ser obrigados a prestar contas aos usuários dos serviços. Porém, Cooper (1998, p. 183) ressalta: “dos debates sobre *accountability*, no ambiente contemporâneo da administração, tem resultado uma tendência a encorajar o jogo de culpas, um processo de ‘apontar-com-o-dedo’, justamente quando são tão necessárias a maior cooperação e a maior coordenação”.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Conceitualmente, a gestão relaciona-se à governança, que engloba, segundo Calame e Talmant, (2001, p. 21) “o conjunto dos poderes legislativo, executivo e judiciário, a administração, o governo, o parlamento, os tribunais, as coletividades locais, a administração do Estado, etc”. A governança é a capacidade das sociedades humanas para se dotarem de sistemas de representação, de instituições e processos, de corpos sociais, para elas mesmas se gerirem, em um movimento voluntário. Tal capacidade de consciência (o movimento voluntário), de organização (as instituições, os corpos sociais), de conceituação (os sistemas de representação), de adaptação a novas situações é uma característica das sociedades humanas.

Um novo modelo vem sendo construído por meio de parcerias entre o setor estatal, as organizações não-governamentais e as empresas privadas. O termo ‘responsabilidade social’ vem sendo amplamente usado pelo setor privado e o terceiro setor, como explicado na Tabela GES 01, surge como alternativa para organizações assegurarem sua participação social. “As empresas privadas ultrapassam a visão do assistencialismo, para assumir a responsabilidade que lhe confere o poder político efetivo que têm”. (Dowbor, 2001, p. 35)

Onde esse modelo funciona, como, no Canadá ou nos países escandinavos, a área social é gerida como bem público, de forma descentralizada e participativa. “A razão é simples: o cidadão associado à gestão da saúde do seu bairro está interessado em não ficar doente, e está consciente de que se trata da sua vida. Um pai, associado à gestão da escola do bairro, não vai brincar com o futuro dos seus filhos”. (Dowbor, 2001, p. 35) A participação direta do cidadão pode ser analisada e gerar uma forma desburocratizada e flexível de gestão pública.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Tabela GES 01. Setores da sociedade

| | Ambiente | Agente | Meta | Iniciativa | Fim |
|----------|-------------------------|--|----------------------|---------------------|------------|
| 1º setor | Estado | Governo | Controle | Social / Pública | Público |
| 2º setor | Mercado | Empresa | Lucro | Privada | Privado |
| 3º setor | Sociedade organizada | Organizações sem fins lucrativos | Qualidade de vida | Privada | Público |

Fonte: Nascimento in Turismo e Cultura, 2001, p. 134

4.2 Elementos da Gestão Pública

O grande desafio da gestão pública, segundo o Governo Federal do Brasil (2003, p. 127), consiste em desmontar a prática da ação setorializada, que desconsidera a grande complexidade da estrutura necessária para realizar a elaboração e a implementação das políticas públicas.

Além disso, Cooper (1998, p. 181) acrescenta o desafio das relações intergovernamentais cada vez mais complexas e, muitas vezes, cenários de descentralização, de regionalização e de globalização simultâneas. Se a estrutura não estiver clara, resultam prejuízos e desperdícios na gestão pública, pois, sabe-se que quanto mais fragmentada estiver a autoridade envolvida nos processos de tomada de decisões, mais esforços são necessários para harmonizar a ação política dentro do governo.

“Isto, por sua vez, exige atenção redobrada aos ajustes interorganizacionais para lidar com as necessidades simultâneas de apoio mútuo e para evitar a competição destrutiva. A isto se poderia chamar de transformação na governança *‘por memorando de mútuo entendimento’* (MOU, *Memorandum of Understanding*), situação na qual ministério e departamentos deixam de operar segundo as linhas formais de autoridade, e passam a beneficiar-se com a maior quantidade possível de acordos, aumentam o nível de competição por orçamentos, pelo controle da

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

jurisdição de uma clientela potencialmente geradora de renda e pelo controle de programas de serviços diretos que são reconhecidos e valorizados pelos eleitores (em comparação com programas relacionados à infraestrutura, menos visíveis, mas criticamente necessários).” (Cooper, 1998, p. 181)

É certo que esta administração ‘por acordos firmados’ agrava a crise de coordenação, porque a estrutura administrativa negociada tem de estar em harmonia com o que for definido e estabelecido por servidores eleitos, no vasto processo de formulação de políticas.

4.3 Relação entre Gestão Pública e Sociedade

Para Kliksberg (1998, p.240) “melhorar a gestão no campo social requer muito mais que a reestruturação dos organogramas ou a elaboração de detalhados manuais de normas”. O autor elenca alguns temas a serem desenvolvidos para se obter uma gestão social eficiente, apoiada na idéia de “especificidade da gerência social”:

a) para obter resultados no campo social, não se deve trabalhar isoladamente metas de educação, ou de saúde, ou de emprego. É preciso que haja um enfoque unificado, que o trabalho seja totalmente articulado e de caráter interinstitucional, para maximizar o impacto de todos os atores. É absolutamente necessário aprender a trabalhar “em rede”;

b) para construir essas redes é preciso que intervenham todos os atores-chaves: organismos públicos, organizações não-governamentais, empresa privada, sociedade, sindicatos, sociedade civil em geral, comunidades isoladas. É preciso que se desenhem redes que aproveitem ao máximo as possibilidades de casa um e minimizem seus traços negativos.

c) a gestão de políticas e programas sociais deve ser de tipo claramente adaptativo. As realidades a que este tipo de gestão atende mudam cotidianamente, e é preciso que o estilo gerencial tenha a máxima flexibilidade, para

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

reajustar os programas em andamento e os que emergem da realidade.

d) na gestão social, é crucial a participação dos assistidos, sem ela os programas deixam de ter auto-sustentação, uma de suas metas fundamentais. Deve-se gerenciar promovendo, facilitando e apoiando a participação. É uma tarefa complexa, porém essencial.

e) a descentralização pode aproximar os programas e as necessidades reais e favorecer a participação. Deve-se avançar consistentemente, mas sem deixar de considerar, ao mesmo tempo, os problemas que possam surgir, para fazer propostas adequadas que permitam superá-los. Dentre esses problemas, o conhecido risco de que os *lobbies* locais de poder tentem “encampar”, nos estados e municípios, os programas descentralizados.

f) deve-se incorporar vários aspectos da gestão avançada, dentre os quais: a profissionalização da gestão social, a capacitação especializada de recursos humanos nesta matéria, a instalação de sistemas de informações modernos, a avaliação dos programas sociais por metodologias não-tradicionais, que permitam acompanhar os resultados ainda durante a implementação, não exclusivamente *ex-post*, para permitir correções adequadas. (Kliksberg, 1998, p.240)

Conforme Süssmuth (1998, p. 43) a mais importante meta da gestão pública deve ser manter, ou restaurar, o equilíbrio entre a capacidade de fornecer serviços sociais e a capacidade econômica de financiá-los sob condições econômicas e demográficas mutáveis. Para o autor, remodelar o Estado significa: assumir mais responsabilidade onde isso for possível; distribuir fundos de forma que os serviços sejam direcionados àqueles que precisam com mais urgência; colocar um fim nas fraudes de benefícios; aumentar a qualidade dos serviços sociais por meio de uma reformulação; e opor-se às expectativas de muitos de que o Estado deve assumir a responsabilidade total por tudo.

É fundamental que as estratégias de crescimento social contenham políticas redistributivas que enfrentem a questão crônica da concentração de

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

renda e da pobreza. “Embora seja imperiosa a articulação com as comunidades – para envolvê-las cada vez mais no gerenciamento dessas políticas -, não há como fugir da responsabilidade pública de dispor de recursos orçamentários suficientes para apoiar essa massa populacional à margem dos mercados de enfrentar sérios problemas de legitimidade e de manutenção da ordem democrática”. (Dupas, 2001, p. 134)

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

5. DESCENTRALIZAÇÃO

5.1 Histórico e definições

Historicamente, o “início dos anos 80 é marcado pelas políticas liberalizantes, encampadas pelos governos conservadores nos Estados Unidos e na Inglaterra. Essas políticas previam a privatização das empresas estatais, o desmonte dos sistemas de proteção social e, por conseqüência, a redução do tamanho das funções do Estado” (FINATEC, 2004, p. 18). Propunha-se a organização dos setores em função de metas, a avaliação dos servidores pelos resultados, a destinação de recursos mais escassos às unidades de prestação de serviços diretos à população. A esse processo, oposto ao modelo burocrático, deu-se o nome de gerencialismo.

Na América Latina, a década de 1980 foi considerada a “década perdida” para a economia, todavia foi, também, “a década da explosão da sociedade civil em múltiplas formas de organização: movimentos sociais, organizações não-governamentais novos partidos políticos, novo sindicalismo, organizações eclesiais de base, etc.” (Fleury, 2006, p. 43)

Os processos descentralizados começados na década de 1980 foram impulsionados tanto por governos conservadores, como pelos social-democratas. Conforme Souza (2005, p. 48) a descentralização “teve maior repercussão nos países com governos autoritários (latino-americanos), nos períodos de democratização e transferências das decisões das esferas superiores dos governos, para as inferiores, ou seja, decisões de cima para baixo”.

Os primeiros movimentos de descentralização, correspondentes a uma forte aspiração a mais autonomia e mais diversidade, depararam-se com a defasagem entre a evolução da sociedade e a evolução da governança. Para Calame e Talmant (2001, p. 44) a descentralização privilegiou os escalões

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

tradicionais da democracia na França (a comuna⁴ e o departamento⁵). Em nome da clareza dos papéis, o legislador quis repartir precisamente as competências entre esses diversos escalões. Mas, na prática o essencial das solidariedades sociais e econômicas reais se organiza na escala de aglomerações regionais.

“Cada escalão de coletividade local que se encontra diante dos mesmos desafios sociais procura intervir sobre esses desafios. Resultado: não há poder político, solidariedade fiscal e capacidades estratégicas à escala das aglomerações; um esforço das feudalidades locais; uma preocupação de clarificação das responsabilidades que termina, enfim pela superposição das intervenções de uns e de outros sobre as mesmas questões”. Calame e Talmant (2001, p. 44)

Para Oslak (1998, p. 68) “os processos de descentralização foram polêmicos, e só em poucos países se consumaram plenamente, mesmo que os problemas que se pretendia resolver, com a transferência, tenham permanecido sem solução”. O principal motivo disso é que em pouquíssimos casos esses processos foram precedidos por sérios estudos econômicos ou por avaliações profundas sobre a capacidade de gestão disponível nas localidades, para enfrentar as novas responsabilidades. Embora os níveis subnacionais tenham, potencialmente, melhores possibilidades de gestão eficaz, na prática isso só se verificou em poucos casos.

Conforme Araújo (2006, p. 392), no Brasil, “no nível estadual, alguns governos começaram a implementar uma verdadeira revolução institucional, valorizando a dimensão regional na estruturação de suas ações”.

Sabe-se bem que tanto a teoria econômica como o *public management*⁶ são ferramentas de análise que permitem determinar quais são as condições sob as quais estes processos de transferência podem ser otimizados. “Na América Latina, a tendência à descentralização, acelerada pela dinâmica

⁴ Remete à menor subdivisão administrativa do território.

⁵ Principais divisões administrativas.

⁶ Gerenciamento público.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

política da democratização, tem contribuído para piorar a crise organizacional do setor público”. (Oslak, 1998, p. 68) A descentralização, criou a ilusão de que a burocracia estatal havia sido reduzida. Somados seus efeitos aos da privatização, da desregulação e da terceirização de serviços, é evidente que o tamanho adotado da dotação do Estado nacional foi reduzido.

Segundo Menezes, (1999, p. 200) o estudo da descentralização era, anteriormente, vinculado a uma ou outra forma de Estado, o que não procede atualmente, uma vez que se pode encontrar tanto um Estado simples (ou unitário) descentralizado, como o Estado federal (tipo estatal composto) tendendo ao processo centralizado, ainda que em atrito com o federalismo em sua mais pura essência nas doutrinas. De fato, no rigoroso sentido técnico-científico da administração pública, a descentralização está mais próxima do Estado simples, em função de uma situação pregressa de centralização e uma evolução cada vez mais acentuada para formas descentralizadas.

O autor ressalta, ainda, que, embora seja crescente a tendência para a descentralização, o “Estado pode continuar centralizado, ainda que dividido em partes ou circunscições com os nomes de municípios, províncias, departamentos, etc., bastando que o Governo Central assuma a responsabilidade de todos os serviços públicos” (Menezes, 1999, p. 202), por meio da respectiva execução, ou, até mesmo, planejando-os e fiscalizando-os em sua totalidade.

Todavia, Santos (2006, p. 53) avalia que “nas organizações públicas atuais, a idéia é descentralizar ao máximo as decisões, em decorrência da diminuição do tempo gasto nas operações e da busca por melhor relacionamento com o cidadão”. Mas alerta que decisões de ordem financeira e de patrimônio são centralizadas para evitar disfunções operacionais e prejuízos ao erário público.

Isso não é o que ocorre no Estado de Santa Catarina, onde a gestão financeira do turismo se dá por meio do Fundo Estadual do Turismo, cuja liberação de recursos depende do Conselho Estadual de Turismo.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Para se definir o processo, toma-se a elucidação do Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte – SEITEC, do Governo do Estado de Santa Catarina:

“A descentralização ocorre quando o Governo do Estado, por meio de seus órgãos ou entidades, viando à melhor gestão de seus programas de governo, transfere recursos alocados a programas de trabalho aprovados na Lei Orçamentária para entidades públicas ou privadas situadas proximamente às populações assistidas ou atendidas pelo programa, como, por exemplo, secretarias regionais, prefeituras, conselhos municipais, escolas, etc., com o propósito de realizar ações públicas de interesse comum.” (Governo do Estado de Santa Catarina, s.d., p. 04)

A propósito, José Pedro Galvão de Sousa (*apud* Menezes, 1999, p. 200) lembra que a palavra descentralizar traz logo a idéia de tirar do centro, definindo assim: “O Estado descentralizado é aquele em que todas as funções públicas relativas à elaboração do direito e à organização da sociedade pertencem ao poder central do próprio Estado. Descentraliza-se na medida em que tais funções são transferidas a outros organismos sociais, às autoridades sociais que coexistem com a autoridade política soberana”.

Deste ponto de vista, Menezes (1999, p. 200) afirma que um Estado centralizado é aquele em que “o governo nacional assume exclusivamente a direção de todos os serviços públicos” e um Estado descentralizado é aquele em que “o governo nacional, limitando-se a dirigir os serviços gerais, deixa a direção dos serviços locais, regionais ou especiais, a autoridades sobre as quais se reserva um poder de fiscalização”.

É o que deixa entender H Berthélemy (*apud* Menezes, 1999, p. 201) quando se referendo à questão da descentralização como um dos problemas mais difíceis da política e ensina: “um país centralizado é aquele em que toda regulamentação parte do centro; um país descentralizado, aquele em que apenas as ordens dadas pelo governo são as que não comportam aplicações diversas nas diferentes regiões”.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Também Louis Trobatas (*apud* Menezes, 1999, p. 201), considera que deve ser assegurado pela organização administrativa o equilíbrio entre a ação do poder central e a autonomia local, por meio de duas fórmulas: “a centralização, que confia a direção de todos os negócios administrativos ao poder central” e a “descentralização, que abandona a direção dos negócios administrativos a poderes locais ou a órgãos especializados, independentes do poder central”.

Para se considerar o critério político no processo de descentralização; extremamente importante no presente estudo – Santa Catarina; Maurice Hauriou (*apud* Menezes, 1999, p. 201) diz que a centralização é “a criação de um centro de coordenação e de unificação na administração do Estado, graças à existência de um pessoal devotado e hierarquizado”, enquanto a descentralização é a “criação de centros de administração pública autônoma em que a nomeação dos agentes provém do corpo eleitoral, da circunstância e em que estes agentes formam agências coletivas ou assembleias participantes do poder executivo”.

A própria complexidade administrativa acarreta a descentralização de serviços, impondo ao Estado a escolha de processos para a efetivação de suas finalidades. E há que levar em conta, sobretudo, as condições do meio e das atividades.

5.2 Elementos da Descentralização

Como se observou anteriormente, a descentralização no setor público tem como fundamento o poder de atribuir a outrem poderes de administração. Dessa forma, Santos (2006, p. 48) esclarece quanto à necessidade da “existência de uma pessoa, distinta ao Estado, a qual, investida dos necessários poderes de administração, exercita atividade pública ou de utilidade pública”.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

As formas de descentralização conhecidas são:

- Concessão
- Permissão
- Autorização

Quanto à classificação, Menezes (1999, p. 202) afirma que a descentralização pode ser de duas ordens: territorial (ou regional), ou geográfica (ou por serviços).

No primeiro caso, as divisões do Estado – conselhos, distritos – têm autonomia para eleger seus administradores e gerir as obras de seu interesse.

No segundo, a realização dos serviços públicos, naqueles locais, se faz por conta própria, apenas com projeto e inspeção do governo nacional. Dessa forma, a descentralização por serviços ainda pode se subdividir em funcional (se os serviços são efetuados por órgãos públicos) e por concessão (se os serviços são efetuados por empresas particulares, uma vez concedida a respectiva exploração, sob o controle do poder constituído).

As peculiaridades dos processos de descentralização ocorridos em nações desenvolvidas e subdesenvolvidas são descritas por Castro (1994, p. 85): “Entre as nações subdesenvolvidas, a ampliação das atividades econômicas públicas decorre do papel progressivamente atribuído ao Estado – à medida que desponta e se afirma o processo de industrialização – na montagem e manutenção de uma base operativa para o sistema, englobando: meios de transporte e comunicações, serviços de energia, águas e esgotos, etc”.

Em muitos casos, é ainda o Estado que executa os primeiros grandes empreendimentos no campo da indústria pesada (siderurgia, petróleo, etc), bem como se responsabiliza pela criação e operação de organizações financeiras de vulto (bancos de desenvolvimento, etc). Sendo assim, nas nações subdesenvolvidas, sobretudo nas que se encontram em fase de industrialização, o Estado tem assumido funções de remodelador de estruturas e de empresário em atividades básicas, simultaneamente.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Este último fenômeno, a implementação de unidades produtoras sob o comando estatal, tem exigido um alto grau de descentralização das funções públicas. As atividades mais distanciadas do núcleo constituído pelo governo mantêm vínculos políticos-administrativos (hierárquicos) e financeiros (procedência de recursos, por exemplo) com determinados órgãos centrais e isso as diferencia funcionalmente dos empreendimentos privados.

Sendo assim, o Estado dito “desenvolvimentista”, característico das nações semi-industrializadas, reúne um complexo de empreendimentos distribuídos em dois planos:

- “Um centro relativamente coeso, ao qual cabe não apenas o cumprimento das funções clássicas do Estado (segurança, justiça, etc) como o estabelecimento e controle de execução das normas e diretivas da política econômica; e
- agências descentralizadas, periferia dependente em grau variável dos centros de poder hierarquicamente superiores, às quais compete o desempenho das tarefas singulares, como construção de estradas, portos e demais obras de infra-estrutura, operação corrente de empresas industriais, provisão de recursos financeiros a empreendimentos considerados prioritários etc.” (Castro, 1994, p. 86)

5.3 Relação Descentralização e Sociedade

A grande maioria da população vive, atualmente em áreas urbanas, em vilas e cidades. Sobre esse aspecto Dowbor (2003, p. 22) diz que “80% ou 90% das necessidades da comunidade, como construção e gestão de escolas, organização das redes comerciais e financeiras, criação de infra-estrutura de saúde, preservação do meio ambiente, política cultural, entre outras, podem ser resolvidas localmente, e não necessitam da intervenção de instâncias centrais de governo, que tendem a burocratizar o processo”.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Sendo assim, muitas ações que são geridas com maior competência por uma articulação dos municípios organizados do que pela intervenção do Governo Central.

Segundo o mesmo autor, o Estado centralizado consiste em um fator de atraso, pois se pressupõe a inexistência de capacidade de ação organizada no nível local. Em contraponto a isso, tem-se que nos países desenvolvidos os municípios controlam cerca de metade dos recursos públicos, enquanto em países subdesenvolvidos esse montante não chega a 10% do total de investimentos. “Ao mesmo tempo em que nos países desenvolvidos cada vez mais o cidadão resolve os assuntos no próprio município, nos países pobres os responsáveis pelo município adotam o sistema de peregrinação, viajando até a capital para obter cada autorização de financiamento, com todas as deformações no uso dos recursos que isso acarreta.” (Dowbor, 2003, p. 33)

A participação das comunidades no processo da gestão pública implica uma transformação da cultura administrativa, um processo sistemático e trabalhoso. Ou seja, a capacidade de descentralização se desenvolve progressivamente, e as exigências devem corresponder à capacidade real de execução.

Paula esclarece que, no Brasil, para a implementação das atividades consideradas de caráter competitivo, ou seja, que podem ser prestadas pelo setor público ou privado, surgiu um novo formato institucional: as organizações sociais. “As organizações sociais são entidades públicas não-estatais destinadas a absorver atividades publicizáveis⁷. A partir da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, as associações civis sem fins lucrativos voltadas para os serviços sociais e científicos podem ser transformadas em organizações sociais.” Paula (2007, p. 128)

No processo de descentralização ocorrido na Espanha, ocorrido há 25 anos, as transferências de competências foram acompanhadas de importantes

⁷ As atividades publicizáveis são aquelas não exclusivas de Estado, que correspondem ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

dotações de pessoal que, “junto com as dinâmicas de contratação direta por parte das administrações autônomas⁸, levaram a um importante crescimento inicial do volume de funcionários públicos que elas deviam administrar” (Ramió e Salvador, 2006, p. 246). Esse cenário de pessoal obrigou as comunidades autônomas a criarem modelos de gestão alternativos.

Para Dowbor (2003, p. 72) “a inutilidade dos planos complexos elaborados por empresas de consultoria, que as administrações utilizam para buscar recursos, mas não para ordenar as suas atividades, é, nesse sentido, característica”.

Os elementos fundamentais para que seja atingido um sistema organizado de consensos da sociedade civil, efetivando, assim, o poder local, consiste no sistema de organização da informação, no reforço da capacidade administrativa e em um amplo trabalho de formação tanto da comunidade como na própria administração pública.

Ramió e Salvador (2006, p. 262) afirmam que, na Espanha, “o papel da rede de atores vinculados ao âmbito da gestão pública... facilitou o predomínio de dinâmicas com base no aproveitamento das instituições existentes, em detrimento de dinâmicas de aprendizagem fundamentadas na exploração de instituições alternativas para a gestão de estruturas e recursos humanos”.

A concretização de processos de descentralização, em especial na América Latina, depende, segundo Ramió e Salvador (2006, p. 261) “tanto de fatores externos, como o momento sóciopolítico em que ocorre ou o próprio alcance da descentralização, quanto de fatores internos vinculados à própria tradição administrativa, além da sistemática por meio da qual se concretiza a criação de novas administrações”.

Oslak (1998, p. 68) apresenta uma previsão positiva a respeito da descentralização, ao afirmar que “é provável que, em longo prazo, a descentralização política e administrativa venha a ser a única opção para

⁸ Unidades descentralizadas de administração pública.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

melhorar certos serviços públicos que deveriam ser mais bem administrados e controlados em nível local”.

Por outro lado, no curto prazo o processo de descentralização conduz, muitas vezes, a um pior desempenho do setor público. As decisões improvisadas de transferência de serviços e as pressões políticas sobrecarregam repentinamente os governos locais e estatais com tarefas para as quais não estavam capacitados ou não podiam assumir plenamente.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

6. TURISMO

As considerações acerca do turismo referem-se, de maneira sucinta, às relações deste com o Estado, com a economia, com a política ou com a gestão pública, buscando-se subsídios para as análises sobre a descentralização.

6.1 Relação Estado e Turismo

Segundo a OMT, (1998, pp. 20-27) as áreas de intervenção estatal no turismo são a elaboração de políticas e planejamento; desenvolvimento de serviços e facilidades turísticas, suporte financeiro e incentivos; educação e treinamento; além de promoção e marketing. Mais especificamente, Ruschmann (1997, p. 29) cita as funções do Estado estabelecidas pela OMT: “coordenação do conjunto multisetorial do turismo com a elaboração e aplicação de uma política de turismo, e legislação e regulamentação específica da atividade turística”.

Para Wahab, (1977, p. 172) o auxílio e apoio estatal pode ocorrer nos níveis financeiro, com subsídios, empréstimos em longo prazo com taxa de juro reduzida ou isenções de impostos; técnico, por assistência técnica a investidores com projetos turísticos e regulamentação favorável como flexibilidade nas exigências relativas à licenças; e administrativo com captação de investimentos estratégicos nos países desenvolvidos.

Em relação à responsabilidade organizacional do Turismo, a superestrutura é composta por distintos tipos de agrupamentos. Bullón (1997, p. 51) cita:

- a. Las dependencias de la administración pública;
- b. Las organizaciones privadas

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Conforme a importância que o turismo represente para um país, na América Latina, as organizações públicas responsáveis por sua administração diferem desde o mais alto nível, representado por um ministério ou uma secretaria, até os níveis de direção ou institutos ligados ao bem-estar social ou outros setores.

Em quase todos os casos, suas funções são: “a promoção turística no exterior, o controle de qualidade dos serviços, a fixação e controle de preços, o planejamento do desenvolvimento, a promoção de investimentos da iniciativa privada, a promoção do turismo interno, o desenvolvimento do turismo social e, às vezes, a construção de equipamentos e instalações turísticas” (Bullón, 1997, p, 51).

Para a OMT (2003, p. 192), dentre os papéis do setor público no turismo tem-se a definição de políticas, o planejamento, a promoção do desenvolvimento e a regulamentação do setor.

Segundo Brown (1998, p. 32), é inegável que a institucionalização do Turismo no nível internacional está muito aquém de outras atividades. Essa situação é extremamente oposta aos impactos econômicos do turismo, ou seja, “criação de empregos diversos, por meio do desenvolvimento de hotéis, restaurantes, comércio turístico, e outras facilidades e serviços criados para satisfazer as necessidades dos turistas” (Cook, Yale e Marqua, 2001, p. 288)

6.2 Relação Política e Turismo

Para Freidgen (1996, p. 307), a política significa as diretrizes para o futuro ou determinadas ações em busca de uma meta e objetivos. Beni (1998, p. 98) ressalta que a política de turismo deve “construir uma ponte entre a análise econômico-turística abstrata e a ação concreta”.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

Para o autor (1998, p. 99) a política consiste no “conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo do país; determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado; facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis de receber apoio estatal”.

A atividade turística necessita de um arranjo institucional, com todos os agentes contemplados, segundo seu poder de atuação. Algumas decisões que afetam a política da atividade turística, a natureza do envolvimento do governo no setor, a estrutura do departamento e participação da comunidade no planejamento e política da atividade, surgem do processo político.

“Na execução das ações e dos programas do Plano Nacional do Turismo, em 2004, o Governo primou pela forma participativa, ampliando a discussão em todas as regiões brasileiras e envolvendo todos os setores representativos do turismo, por meio das reuniões regulares do Fórum Nacional de Turismo e das suas oito Câmaras Temáticas, dos Fóruns Estaduais de Turismo e do Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, buscando constituir um processo dinâmico de construção permanente.” (Governo da República Federativa do Brasil, 2005, p. 49)

Entende-se que a participação da sociedade seja um aspecto fundamental na execução de planos, programas e ações, todavia essa não é a única questão a ser considerada para o desenvolvimento do planejamento. Citam-se os dados quantitativos de 1980, da Organização Mundial de Turismo, quando foram inventariados um mil e seiscentos planos turísticos na América Latina em diferentes níveis; supranacional, nacional, regional e local. O comentário sobre os dados de vinte e um anos atrás poderia servir perfeitamente para descrever a situação atual.

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

“A falta de financiamento, de pessoas formadas, de informação adequada, de legislação efetiva, etc. impediram a implementação e materialização de $\frac{1}{3}$ (um terço) desses planos. Apesar disso, o reconhecimento da importância de se planejar o desenvolvimento turístico estendeu-se consideravelmente durante as duas últimas décadas”. (OMT *apud* Ruschmann e Bordini, 2006, p. 321)

6.3 Relação Gestão Pública e Turismo

A grande maioria dos órgãos oficiais de turismo, segundo Molina (2001, p. 96) adota uma gestão que obedece a uma racionalidade, um conjunto de regras derivadas da tradição e do conhecimento.

Para Inskeep (1991, p. 63) as ideologias e influências políticas podem afetar muito o tipo e a extensão do desenvolvimento turístico e como é gerenciado, e esses fatores devem ser observados no planejamento da atividade.

“Os organismos de governo deverão abandonar a estrutura funcional que os caracteriza, seus funcionários deverão ter qualificação técnica e basicamente trabalhar por projetos – em conjunto com a comunidade e investidores privados – deixando de lado as tarefas de escritório. O quadro de funcionários deverá ser integrado, principalmente por profissionais altamente capacitados para se desenvolverem como consultores, como fomentadores do desenvolvimento e do crescimento.” (Molina, 2001, p. 97)

Segundo Montejano (2001, pp. 26-27) todos os países apresentam uma organização turística oficial que desempenha um papel na formação e na realização do programa turístico oficial. Porém, as funções dessa entidade

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

variam consideravelmente de acordo, em termos gerais, com o nível de incremento turístico no país em questão e com o grau de intervenção direta que o Governo exerce.

Conforme Isnkeep (1991, p. 171) uma decisão política básica que deve ser feita é se o governo assume uma atuação passiva, ativa ou mesmo intermediária, no desenvolvimento do turismo. O envolvimento passivo é quando o governo nem apóia, nem desencoraja a atividade, um envolvimento passivo ocorre quando o governo adota uma política pública para o desenvolvimento da atividade, com um plano turístico de objetivos claros, políticas específicas, um orçamento adequado para a promoção da atividade, capacitação e regulamentação.

Pode-se estabelecer vários tipos de estrutura:

“1. Em alguns países, dessa maneira, os organismos de turismo formam parte da máquina central do governo mediante a qual este último opera diretamente no setor turístico. Por exemplo: Espanha e Portugal.

2. em outros países, possuem um estado semi-autônomo e funciona não como um organismo governamental, mas sim como uma entidade profissional independente. Como regra geral, pode-se dizer que essa segunda fórmula do papel dos organismos oficiais de turismo é mais apropriada para países em que o turismo já está bastante avançado e o setor privado intervém de forma ativa. Por exemplo: EUA.

3. em países que mal começaram a incrementar seu potencial turístico ou onde se deseja dar um grande passo adiante. O Governo desempenha, no geral, um papel mais ativo na promoção do desenvolvimento do turismo e utilizará uma série de organismos administrativos para realizar este propósito. Por exemplo: Nepal, Índia, Tunísia, etc.” (Montejano, 2001, p. 27)

Para Goeldner, as organizações turísticas podem ser analisadas da seguinte forma:

PARTE I – ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E TURISMO

- “1) geograficamente, com as seguintes composições: internacionais, em regiões do mundo, nacionais, regionais dentro de países, estaduais ou locais;
- 2) em termos de propriedade, como governamentais, semigovernamentais ou privadas;
- 3) por função ou atividade, como regulamentadoras, prestadoras de serviços, comerciais, fomentadoras, consultoras, pesquisadoras, educadoras, editoriais, associações profissionais, organizações comerciais e de consumidores;
- 4) por segmentos, como transportes (avião, ônibus, carro e cruzeiros), agentes de viagens, operadoras turísticas, hospedagem, atrações e recreação; e,
- 5) por motivação ou sem fins lucrativos.” (Goeldner, 2002, p. 82)

6.4 Relação Economia e Turismo

O envolvimento do governo no turismo e na economia se dá “para promover o desenvolvimento econômico, ajudar e apoiar as indústrias, elevar as receitas, criar um ambiente estável para os negócios e buscar outras metas políticas”. (OMT, 2003, p. 190)

A geração de empregos é um dos principais resultados do desenvolvimento turístico. A esse respeito Lage e Milone, (*in* Turismo, teoria e prática, 2000, p. 119) apresentam a classificação segundo três espécies: geração de empregos diretamente relacionados como turismo, resultantes do desenvolvimento da atividade; como transportes e sistema bancário; e indiretamente criados pelo turismo “como os que derivam do montante de recursos obtidos pelas atividades produtivas dos residentes locais”.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

1. O ESTADO DE SANTA CATARINA

Buscando-se iniciar as considerações sobre o processo de descentralização da gestão pública do turismo ocorrido do Estado de Santa Catarina, de 2003 a 2007, apresentam-se dados gerais referentes ao Estado, como breve histórico, localização e limites, aspectos socioeconômicos, condições naturais, além da primeira abordagem sobre a descentralização no Estado.

1.1 História

Com base no relato histórico apresentado pelo Governo do Estado, [online] por volta de 1526, Sebastião Caboto, italiano a serviço da Espanha, denominou em seus mapas e Ilha de Santa Catarina como “porto dos Patos”, e, em 1529, o nome Santa Catarina aparece no mapa-múndi de Diego Ribeiro. Em 1541, aporta, ao continente fronteiro à ilha, a expedição de D. Alvar Nunes Cabeza de Vaca, comandante que intitula-se "Governador de Santa Catarina", dada a sua nomeação, pelo rei da Espanha, para tomar posse das terras da Coroa .

A localização do Estado foi estratégica para a navegação portuguesa e espanhola, e dessa forma, o povoamento de Santa Catarina ocorreu em função dessa atividade. Após a "União Ibérica", isto é, o fim dos laços que uniam Portugal e Espanha (1580-1640), os bandeirantes, alargaram as fronteiras das terras portuguesas, no Estado ressaltam-se as bandeiras vicentistas (provenientes da Capitania de São Vicente).

A Capital de Santa Catarina foi criada quando a Coroa Portuguesa através da Provisão Régia de 11 de agosto de 1738, desincorporou os territórios da Ilha de Santa Catarina e o continente do Rio Grande de São Pedro da jurisdição de São Paulo, passando-os para o Rio de Janeiro.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Quando as ilhas do Arquipélago dos Açores sofreram abalos sísmicos terrestres ou submarinos, a saída de parte da população para a Ilha de Santa Catarina foi estimulada e, no século XVII, ocorreu a conquista do sul pelos paulistas, pelo litoral.

Em fevereiro de 1777 a força naval espanhola chega à enseada de Canasvieiras e invade com sucesso a Ilha de Santa Catarina, provocando a retirada das autoridades e de parte das tropas para o lado do continente.

Pelas cláusulas do contrato, assinado ainda em 1777, Portugal recebeu de volta a Ilha de Santa Catarina e ficou com quase todo o atual Estado do Rio Grande do Sul. Com respeito à Ilha o Governo português se comprometia a não utilizá-la como base naval nem por embarcações de guerra ou de comércio estrangeiros.

A colonização européia foi iniciada em 1829, por iniciativa do Governo, na região de São Pedro de Alcântara (próximo a Florianópolis), com 523 colonos vindos de Bremem (Alemanha). Posteriormente, em 1836, iniciou-se a colonização italiana por habitantes da Ilha da Sardenha.

A partir de 1871, chegou a Brusque o primeiro grupo de poloneses, que mais tarde se transferiu ao Paraná. Em função do contrato com o governo imperial, já ocorria o ingresso de poloneses na então província de Santa Catarina, em 1882.

A partir de 1889, novas levas de imigrantes poloneses e russos chegavam ao Sul de Santa Catarina - nos vales dos rios Urussanga, Tubarão, Mãe Luzia e Araranguá - e outras levas se localizaram nos vales dos rios Itajaí e Itapocu e em São Bento do Sul e adjacências.

A partir de 1870, o império passou a enfrentar dificuldades crescentes, motivadas pelas mudanças de ordem econômica, tais como: a expansão cafeeira, a substituição da mão-de-obra escrava pela assalariada, a expansão

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

das atividades industriais, comerciais e dos transportes; alterações sociais como o crescimento da população urbana, aumento da classe média urbana, maior escolarização etc.

Os vários segmentos da sociedade - como os produtores de café, os militares, os funcionários públicos e os profissionais liberais - reagiram contra a monarquia, cujas críticas concentraram-se no Manifesto Republicano divulgado em 1870, um pouco antes da criação do partido republicano. Essas críticas referiam-se, dentre outros motivos: à estagnação da vida política causada pelos partidos existentes (liberal e conservador); à excessiva centralização política e administrativa, que impedia a autonomia das províncias; à manutenção do trabalho escravo.

Assim como o restante do país, Santa Catarina não participou do Manifesto de 1870 e da fundação do Partido Republicano, porém, não ficou à margem dos dois grandes temas da época, abolição da escravatura e idéias republicanas, manifestando-se em âmbito regional, com propagandas e movimentos sendo feitos através de clubes e jornais.

Logo após o recebimento da notícia da proclamação, os associados do Clube Republicano do Desterro e os oficiais da Guarnição Militar aclamam um triunvirato destinado a assumir o governo catarinense. Essa Junta Governativa foi composta por Raulino Horn, pelo Coronel João Batista do Rego Barros (comandante da guarnição militar) e pelo Dr. Alexandre Marcelino Bayma, médico da referida guarnição.

A substituição do Presidente da Província, Dr. Luís Alves Leite de Oliveira Bello, pelo novo governo, foi feita de forma pacífica.

A Constituinte de Santa Catarina foi instalada a 28 de abril de 1891 e, no mês seguinte, elegia para Governador o mesmo Lauro Müller e, para primeiro e segundo vices, Raulino Horn e Gustavo Richard, respectivamente. Em junho, os constituintes davam, ao Estado, a sua primeira Constituição.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

1.2 Localização e limites

O Estado de Santa Catarina é um dos menores do Brasil (20^o.), com 95.346 quilômetros quadrados (Km²) divididos em 293 municípios e 30, ou 36 a partir do ano de 2007, regiões administrativas.



Figura EST 01. Mapa de localização do Estado de Santa Catarina (Fonte: Governo do Estado de Santa Catarina – <http://www.sc.gov.br>)

Santa Catarina localiza-se no Sul do Brasil e faz fronteira com o Estado do Paraná ao Norte, com a Argentina na região Oeste e com o Estado do Rio Grande do Sul, ao Sul. A capital Florianópolis, distante 705 Km de São Paulo, 1.144 Km do Rio de Janeiro e 1.673 de Brasília, situa-se entre os paralelos 25°57'41" e 29°23'55" de latitude Sul e entre os meridianos 48°19'37" e 53°50'00" de longitude Oeste.

O acesso por meio terrestre se dá, principalmente, pela BR 101, que cruza o Estado de Norte a Sul, pelo litoral; ou pela BR 116, com o mesmo sentido (Norte-Sul) pelo interior do Estado. Também representam importantes rodovias e BR 282 que liga o litoral ao Oeste de Santa Catarina, e a BR 470, que liga a Serra ao Vale do Itajaí.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Vale ressaltar que, de acordo com pesquisas realizadas pelo Ministério dos Transportes (Governo do Estado de Santa Catarina, s.d., p. 19), o Estado apresenta o pior índice de rodovias federais dentre os estados da Região Sul do país. Conforme os indicadores do Anuário Exame 2006-2007 (2006, p. 217), a malha rodoviária de Santa Catarina totaliza 106.791 quilômetros, o que corresponde a sexta maior do Brasil, todavia classificada como deficiente por um índice de 42,9%; e ótimo/bom por 34,3%.



Figura EST 02. Principais rodovias do Estado de Santa Catarina (Fonte: Governo do Estado de Santa Catarina- <http://www.mapainterativo.ciasc.gov.br>)

Quanto aos aeroportos, segundo dados do Anuário Exame 2006-2007 (2006, p. 217), o Estado apresenta dois aeroportos internacionais, dois regionais e 22 aeródromos.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Os destinos com vôos regulares são:

Tabela EST 01. Aeroportos do Estado de Santa Catarina

| Cidade | Aeroporto | Empresas aéreas |
|------------------|--|------------------------|
| 1. Chapecó | Aeroporto Serafim Enos Bertaso | BRA, GOL |
| 2. Criciúma | Aeroporto Diomício Freitas (em Forquilha) | TAM |
| 3. Florianópolis | Aeroporto Internacional Hercílio Luz | BRA, GOL, TAM |
| 4. Joinville | Aeroporto de Joinville | TAM |
| 5. Navegantes | Aeroporto Internacional de Navegantes – Ministro Victor Konder | GOL, TAM |

Fonte: Anuário Exame 2006-2007, Santur S.A.e Infraero – adaptado pela autora.



Figura EST 03. Aeroportos e aeródromos do Estado de Santa Catarina. (Fonte: Santur S.A.- adaptado pela autora)

Os principais portos do Estado são: 1. São Francisco do Sul; 2. Itajaí; 3. Porto Belo; 4. Imbituba.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA



Figura EST 04. Portos do Estado de Santa Catarina. (Fonte: Santur S.A.- adaptado pela autora)

1.3 Aspectos socioeconômicos

A população do Estado, em 2005, foi a 11ª maior do Brasil, com 5.866.568 habitantes, sendo 81,6% concentrados na área urbana e 18,4% na área rural. Conforme o Plano Catarinense de Desenvolvimento (Governo do Estado de Santa Catarina, s.d., p. 19) a população do Estado, apesar de estar aumentando, apresenta um ritmo menor de crescimento, com previsão de atingir 1,07 no ano de 2015. Em 2005, o índice registrado foi de 1,3, segundo o Anuário Exame 2006-2007 (2006, p. 216).

Nota-se, na Tabela a seguir, a distribuição da população por faixa etária, na maioria, entre 25 e 59 anos.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Tabela EST 02. Distribuição da população por faixa etária

| Faixa etária | Percentual (%) |
|---------------------|-----------------------|
| 00 a 04 anos | 7,2 % |
| 05 a 09 anos | 8,1 % |
| 10 a 14 anos | 9,2 % |
| 15 a 19 anos | 9,4 % |
| 20 a 24 anos | 8,6 % |
| 25 a 39 anos | 24,2 % |
| 40 a 59 anos | 24,1 % |
| 60 anos ou mais | 9,2 % |

Fonte: IBGE – PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2005

Observa-se um fenômeno de migração interno no Estado relativamente alto, uma vez que 42,3% da população não é natural do Município de residência, mas 83,6% dos residentes são naturais do próprio Estado de Santa Catarina, conforme demonstrado na Tabela EST 03, a seguir.

Tabela EST 03. Naturalidade da população em relação ao município de residência e ao Estado de Santa Catarina

| Naturalidade | Percentual (%) |
|---|-----------------------|
| Naturalidade em relação ao Município | |
| Naturais | 57,7% |
| Não naturais | 42,3% |
| Naturalidade em relação ao Estado | |
| Naturais | 83,6% |
| Não naturais | 16,4% |

Fonte: IBGE – PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2005

Quanto à escolaridade, o Estado apresenta um bom sistema educacional, com 26,30% da população entre 18 e 22 anos freqüentando algum curso de nível superior, segundo o Plano Catarinense de Desenvolvimento (Governo do Estado de Santa Catarina, s.d., p. 19). No período 1991-2000, o número de estudantes nas instituições de ensino superior mais que dobrou. No ensino fundamental, a taxa de atendimento alcança 98,7% da população total de crianças com idade entre 7 e 14 anos. Seguem os dados:

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Tabela EST 04. Taxa de escolarização

| Taxa de escolarização por faixa etária | Percentual (%) |
|--|----------------|
| 05 a 06 anos | 85,8 % |
| 07 a 14 anos | 98,7 % |
| 15 a 17 anos | 83,9 % |
| 18 a 24 anos | 31,0 % |
| Acima de 25 anos | 5,8 % |

Fonte: IBGE – PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2005

Conforme o Plano Catarinense de Desenvolvimento (Governo do Estado de Santa Catarina, s.d., p. 19), em 1991, o IDH do Estado era de 0,748, passando para 0,822 em 2000. O IDH catarinense é o mais alto dos três estados da Região Sul e também está bem acima da média brasileira (0,766). Ressalta-se que a esperança de vida no Estado é a segunda maior do Brasil, ou seja, 74,5 anos e a taxa de analfabetismo, a segunda menor no país (4,4%).

O PIB *per capita* em Santa Catarina é de R\$ 10.949,00, ou seja, o quinto maior do país, segundo os dados do Anuário Exame 2006-2007 (2006, p. 216); sendo de U\$ 62.214 o PIB total do Estado (sétimo maior do Brasil), ou 3,9% de participação no PIB do país.

Com base no mesmo documento, apresenta-se a formação do PIB de Santa Catarina:

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Tabela EST 05. Composição do PIB do Estado de Santa Catarina

| Composição do PIB | |
|---|--------|
| Indústria de transformação | 37,6 % |
| Agropecuária | 14,3 % |
| Administração pública, defesa e seguridade social | 9,9 % |
| Atividades imobiliárias | 7,9 % |
| Construção | 6 % |
| Comércio e reparação | 5,2 % |
| Eletricidade, gás e água | 4,9 % |
| Intermediação financeira | 4,8 % |
| Saúde e educação mercantis | 2,2 % |
| Comunicações | 2,2 % |
| Alojamento e alimentação | 2,1 % |
| Transporte e armazenagem | 1,8 % |
| Outros serviços, coletivos, sociais e pessoais | 0,6 % |
| Serviços domésticos | 0,3 % |
| Indústria extrativa mineral | 0,0 % |

Fonte: Anuário Exame 2006-2007, 2006, p. 216

Ainda que com uma redução para 9,9% (era 11,5% em 1999), a administração pública continua o terceiro maior item na composição do PIB. A receita do Governo é a oitava do Brasil, com 8,9 bilhões de reais e 43,8% da arrecadação é comprometida com a folha.

A economia do Estado de Santa Catarina se baseia na indústria (principalmente agroindústria, têxtil, cerâmica e metal-mecânica), no extrativismo (minérios) e na pecuária. O Estado é o maior exportador de frango e de carne suína do Brasil. Entre as indústrias, sedia um dos maiores fabricantes de motores elétricos do mundo, um dos maiores fabricantes de compressores para refrigeradores, além da maior fundição da América Latina em produção.

Na agricultura, o Estado destaca-se na produção de milho, soja, fumo, mandioca, feijão, arroz, banana e batata-inglesa, além de alho, cebola, tomate, trigo, maçã, uva, aveia e cevada. A suinocultura, a criação de aves e a pesca são importantes atividades em Santa Catarina.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Em 2005, Santa Catarina contribuiu com 4,72% das exportações brasileiras e ocupou a oitava posição entre os estados que mais exportaram. O processo de atualização tecnológica de várias cadeias produtivas do Estado vem possibilitando maior inserção de produtos catarinenses no mercado internacional. As exportações alcançaram em 2005 o montante de US\$ 5,58 bilhões. Os produtos que mais contribuíram com as exportações catarinenses foram: carnes e miudezas de frango e suíno (26%), motocompressores, motores e outros produtos mecânicos (13%), móveis de madeira e obras de madeira (9,5%), produtos cerâmicos (3,8%), fumo (3,7%) e produtos têxteis sortidos (3%).

Segundo o Anuário Exame 2006-2007 (2006, p. 216), em relação à infraestrutura, os principais investimentos em andamento no Estado a construção do Porto de Navegantes, com o total de R\$ 423 milhões investidos, as obras do Porto de Itapoá, na divisa com o Estado do Paraná, perfazendo 100 milhões de dólares investidos e a ampliação do aeroporto de Florianópolis, cuja capacidade vai aumentar de 1,2 milhão para 2,7 milhões de passageiros por ano, com 300 milhões de reais investidos.

Um fator importante que pode comprometer o crescimento da economia catarinense é o estrangulamento da infra-estrutura de logística, principalmente os portos e as rodovias.

1.4 Condições naturais

O clima mesotérmico predominante em Santa Catarina proporciona temperaturas agradáveis, variando de 13 a 25° C, com chuvas distribuídas durante todo o ano.

Ao contrário da maior parte do território brasileiro, em Santa Catarina, as quatro estações são bem definidas. Todavia, existem diferenças significativas

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

entre as regiões. Nas zonas mais elevadas do planalto norte, o verão é fresco e o inverno frio. No litoral e no Oeste o verão é mais quente e prolongado. No planalto sul, o frio é mais forte e dura mais tempo, com freqüente ocorrência de geadas e neve.

O solo catarinense se presta às mais diversas culturas agrícolas e ainda tem muitas áreas a cultivar. Seu subsolo é um dos mais ricos do país. Santa Catarina possui a terceira maior reserva de argila cerâmica do Brasil, a segunda maior de fosfatados naturais e de quartzo e a primeira em carvão mineral para siderurgia, de fluorita e de sílex. Todas essas reservas são economicamente viáveis e estão em processo de produção.

1.5 A Descentralização no Estado de Santa Catarina

Observa-se a efetivação de mudanças na gestão pública do Estado, por meio da descentralização, cujo escopo está previsto na Lei Complementar 243 de 30 de janeiro de 2007, da estrutura de governo, com a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional. Além disso, começa-se a adotar a gestão por projetos, que aumenta a autonomia das regiões, passando a essas a responsabilidade pela definição e execução dos projetos e das ações mais adequados as suas necessidades, com a participação da população local nos Conselhos de Desenvolvimento Regional.

De acordo com o Plano Catarinense de Desenvolvimento, observa-se grande impacto na administração pública em função da implementação do novo modelo de gestão, colocando-a em consonância com as urgentes necessidades do desenvolvimento econômico e social do Estado. Três são os eixos de ação:

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

- a) “descentralização da administração pública e regionalização do desenvolvimento
- b) melhoria da eficiência, eficácia e efetividade e relevância dos serviços públicos prestados à população catarinense, e
- c) administração por projetos, com foco em resultados”. (Governo do Estado de Santa Catarina, s.d., p. 89)

O Governo do Estado assumiu seu papel de promotor e incentivador do desenvolvimento, mediante a atuação de 29, no ano de 2003, 30 em 2005 e, finalmente 36, no não de 2007; Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), cuja missão é atuar como promotoras do desenvolvimento em estreita colaboração com as instituições sociais e econômicas de cada região.

Buscando a melhoria da efetividade, a Lei Complementar no. 284/05 distinguiu funções de Estado e de Governo e aprovou modelos de gestão específicos para as quatro estruturas jurídicas em que se divide a administração pública:

- a) “administração pública direta, com responsabilização e mecanismos de avaliação de desempenho;
- b) administração pública indireta, autárquica e fundacional, que deve ter gestão próxima ao modelo empresarial;
- c) empresas públicas e sociedade de economia mista;
- d) institutos públicos, constituídos na forma “organização social”. (Lei Complementar 284/05)

A lei aprovou a gestão pública por projetos, buscando colocar em destaque a avaliação da administração pública pelos resultados alcançados. Para tanto, vêm sendo implementados projetos de modernização e profissionalização.

Para o Governo o sistema busca gerar condições para maior agilidade da administração pública. Para o público externo, o novo modelo busca

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

melhorar o atendimento às necessidades dos cidadãos, incorporando, por exemplo, o conceito de “governo eletrônico” — que “significa levar o governo à tela do computador de cada cidadão”. (Governo do Estado de Santa Catarina, s.d., p. 90)

A implementação do modelo de gestão pretende transformar a situação da administração pública descrita no “Diagnóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais” realizado em 2003 dentro do projeto PNAGE⁹. Esse diagnóstico identificou problemas estratégicos em quatro áreas da administração estadual:

- a) “problemas na área de recursos humanos, em termos de estruturação de carreiras, falta de qualificação específica para as funções desempenhadas e falta de estímulos à profissionalização;
- b) fragilidade dos sistemas de informação e comunicação;
- c) problemas de avaliação de desempenho;
- d) dificuldades de planejamento com ausência de indicadores que permitam um planejamento adequado”. (Governo do Estado de Santa Catarina, s.d., p. 90)

Desde 2003 vem sendo implementada a descentralização do processo de tomada de decisão e das ações de governo, cabendo destacar as seguintes ações já concretizadas:

- a) implantação das 30 Secretarias de Desenvolvimento Regional, já dotadas de estrutura, de pessoal e de instalações adequadas;
- b) elaboração de plano regional de desenvolvimento para cada uma das regiões, com a participação de representantes da comunidade local;

⁹ O PNAGE é o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o propósito de modernizar a gestão pública estadual a partir de uma visão transversal e integrada do ciclo de gestão pública: planejamento, orçamento, gestão e controle.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

c) estruturação de Conselhos de Desenvolvimento Regionais e de comitês técnicos de assessoramento em cada uma das regiões. (Governo do Estado de Santa Catarina, s.d., p. 90)

Outra questão consiste na modernização da gestão pública é a administração eficiente do orçamento público no aumento da arrecadação de tributos, de forma a permitir que um volume maior de recursos possa ser destinado aos investimentos.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

2. O TURISMO NO ESTADO DE SANTA CATARINA

O Estado de Santa Catarina consiste em um destino consolidado para o turismo nacional, bem como para os países do Mercosul. Nos anos de 1980 e 1990 a demanda era composta, em grande parte, por turistas Argentinos, que, com a crise econômica desse país, deixaram de viajar, afetando muito a atividade turística catarinense. Atualmente, a demanda é composta principalmente por turistas dos estados vizinhos e os números estão em evolução.

2.1 Retrospectiva Histórico do Turismo no Estado

Segundo Ouriques e Caon, (2005, p. 01) embora já constasse nos discursos e planos de governos anteriores aos anos 1980, a atividade turística somente torna-se um objeto importante de preocupações políticas a partir deste período, principalmente após as grandes enchentes ocorridas no Estado em 1983 quando, o turismo se sobressai como uma das alternativas econômicas para colaborar na reconstrução do Vale do Itajaí.

Sendo alçado à condição de alternativa prioritária para a reconstrução das regiões atingidas no Estado, o turismo passa a nortear as políticas de desenvolvimento dessas áreas. É nesse contexto que deve ser compreendida a utilização da cultura local pelo turismo, que implicou a tentativa de consolidação social da mesma.

É por isso que, a partir de meados de década de 1980, os documentos oficiais, propagandas turísticas e mesmo artigos científicos enfocam muito as diferenças regionais catarinenses, em função das distintas formas de colonização que são aproveitadas como ingredientes da visitação turística.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

O turismo do Estado evoluiu muito, sendo dotado de infra-estrutura e planejamento. Nesse aspecto, conforme relatório sobre a Regionalização do Turismo no Estado de Santa Catarina, da Santur, (s.d., p. 01) o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) foi lançado em 1995 para fomentar o desenvolvimento turístico dos municípios brasileiros. A municipalização caracterizava-se como um processo que visa ao desenvolvimento turístico por meio da conscientização da população beneficiária (local) das ações realizadas dentro do município.

Verificou-se um salto de desenvolvimento do turismo, uma vez que descentralizou a gestão, permitindo discussões com as comunidades locais das regiões turísticas.

Mas a falta de um bom plano de monitoria que permitisse o acompanhamento do Programa impossibilitou a continuidade das ações e o fortalecimento dos Conselhos Municipais.

Em 2003, com a posse do novo governo, o lançamento do Plano Nacional de Turismo e a preocupação do governo com o setor turístico foram consolidados por meio do Ministério do Turismo. A política de descentralização criada pelo governo baseou-se em: parceria e gestão descentralizada; desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística; diversificação dos mercados, produtos e destinos; inovação na forma e no conteúdo das relações e interações dos arranjos produtivos; adoção de pensamento estratégico, exigindo planejamento, análise, pesquisa e Informações consistentes; incremento do turismo interno; e, por fim, o turismo como fator de construção da cidadania e de integração social.

O Ministério do Turismo apresentou o Programa de Regionalização do Turismo — Roteiros do Brasil, pautado nas orientações contidas no Plano Nacional do Turismo e com a participação ativa e confiante dos parceiros.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Para se encaixar às políticas criadas pelo governo federal, o Estado de Santa Catarina reestruturou o Conselho Estadual de Turismo, adequando-o às orientações do Ministério, e criou a primeira comissão temática, base do desenvolvimento do turismo no Estado, a de regionalização do turismo.

As regiões turísticas foram definidas no Estado, e em cada região foram feitas oficinas para criação de Instâncias de Governança.

Após a definição, junto ao Ministério, da Metodologia de roteirização, foram criados roteiros turísticos competitivos.

2.2 Regiões turísticas

Para desenvolver as ações do Programa Nacional de Regionalização do Turismo; o Estado de Santa Catarina criou a Comissão Temática de Regionalização do Turismo, composta pelas seguintes instituições: Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura – SOL, Santur S.A., Serviços de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae/SC, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac, Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH, Serviço Social do Comércio – SESC/SC e Universidade do Vale do Itajaí – Univali.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

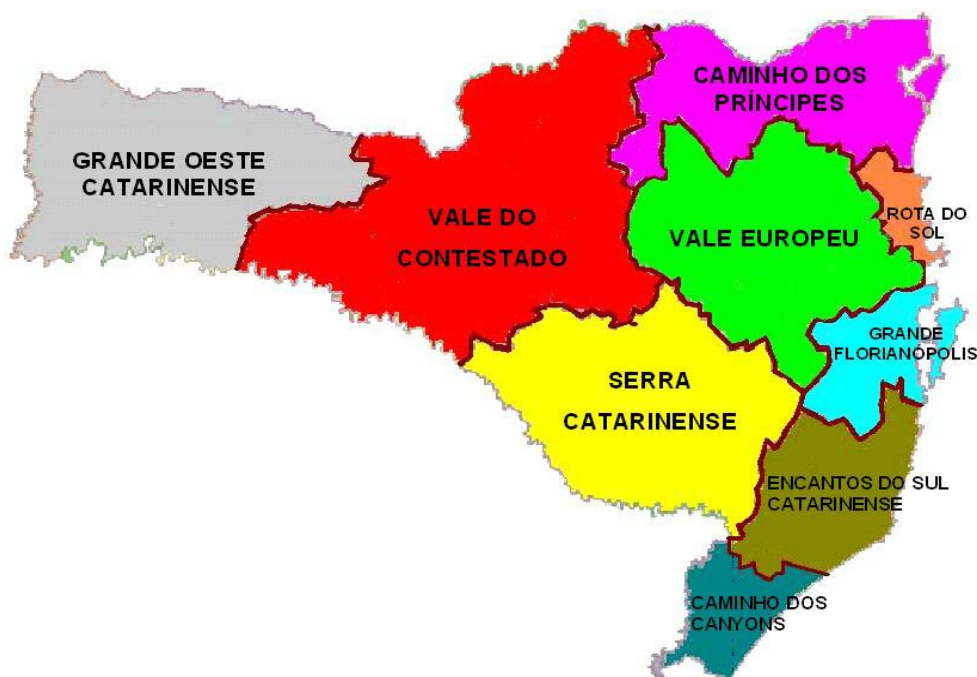


Figura TUR 01. Mapa das regiões turísticas do Estado de Santa Catarina

(Fonte: Santur S.A, 2007)

No Estado de Santa Catarina, as instâncias de governança do Programa realizaram oficinas de Gestão do Turismo Regional, conforme segue:

Tabela TUR 01. Oficinas de Gestão do Turismo Regional

| Região Turística | Data | Cidade | Moderadora |
|--------------------------|---------------|---------------------|-------------------|
| Caminho dos Príncipes | 09/12/04 | São Bento do Sul | Tatiana Espíndola |
| Grande Oeste Catarinense | 02 e 03/12/04 | São Miguel do Oeste | Tatiana Espíndola |
| Vale Europeu | 06 e 07/12/04 | Rio do Sul | Tatiana Espíndola |
| Serra Catarinense | 22 e 23/09/04 | Lages | Isabel de Castro |
| Encantos do Sul | 28 e 29/10/04 | Criciúma | Isabel de Castro |
| Vale do Contestado | 05 e 16/12/04 | Joaçaba | Isabel de Castro |
| Grande Florianópolis | 22 e 23/11/04 | Florianópolis | Isabel de Castro |
| Rota do Sol | 25 e 26/11/04 | Itajaí | Isabel de Castro |

Fonte: Santur S.A., s.d., p. 18.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

A seguir, são apresentadas regiões turísticas do Estado.

2.2.1 Grande Oeste Catarinense

Tabela TUR 02. Região Grande Oeste Catarinense

| Grande Oeste Catarinense | | |
|---------------------------------|-------------------------|----------------------|
| Abelardo Luz | Águas de Chapecó | Águas Frias |
| Anchieta | Bandeirante | Barra Bonita |
| Belmonte | Bom Jesus | Bom Jesus do Oeste |
| Caibi | Campo Erê | Caxambu do Sul |
| Chapecó | Cordilheira Alta | Coronel Freitas |
| Coronel Martins | Cunha Porá | Cunhataí |
| Descanso | Dionísio Cerqueira | Entre Rios |
| Faxinal do Guedes | Flor do Sertão | Formosa do Sul |
| Galvão | Guaraciaba | Guarujá do Sul |
| Guatambu | Iporã do Oeste | Ipuaçu |
| Iraceminha | Itapiranga | Jardinópolis |
| Jupia | Lajeado Grande | Irati |
| Maravilha | Marema | Modelo |
| Mondai | Nova Erechim | Nova Itaberaba |
| Novo Horizonte | Ouro Verde | Palma Sola |
| Palmitos | Paraíso | Passos Maia |
| Pinhalzinho | Planalto Alegre | Ponte Serrada |
| Princesa | Progresso | Quilombo |
| Riqueza | Romelândia | Saltinho |
| Santa Helena | Santa Terezinha do | Santiago do Sul |
| São Bernardino | São Carlos | São Domingos |
| São João do Oeste | São José do Cedro | São Lourenço D'Oeste |
| São Miguel D'Oeste | São Miguel da Boa Vista | Saudades |
| Serra Alta | Sul Brasil | Tigrinhos |
| Tunápolis | União do Oeste | Vargeão |
| Xanrerê | Xaxim | |

Fonte: Santur S.A., s.d., p. 03.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

“A região Grande Oeste possui belas paisagens naturais e é caracterizada pela diversidade étnica. Os principais atrativos estão ligados às culturas européias (italiana e alemã, principalmente). O Oeste também oferece atrativos ao ecoturismo, como cânions, quedas d’água e corredeiras.

Ao longo dos rios Uruguai e Chapecó, fontes de águas termominerais possibilitaram a diversos municípios o desenvolvimento de uma nova vocação econômica, voltada para o turismo.

Tanto na região de Chapecó e Xanxerê, quanto na de São Miguel do Oeste, mais próxima da fronteira da Argentina, existem parques ecológicos, grandes cânions e rios com corredeiras onde é possível realizar programas de ecoturismo e aventuras radicais em modalidades diversas como trekking, canyoning, rapel, cascading, mountain bike, vôo livre, rafting e canoagem.

As principais cidades turísticas são: Chapecó, São Miguel do Oeste, Xanxerê, Águas de Chapecó, Palmitos, São Carlos, Quilombo, Saudades, Itapiranga, Abelardo Luz, São Domingo, Dionísio Cerqueira, Anchieta, Paraíso e São José do Cedro”. (Santur S.A., s.d., p. 03)

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

2.2.2 Vale do Contestado

Tabela TUR 03. Região Vale do Contestado

| Vale do Contestado | | |
|---------------------------|----------------|----------------------|
| Abdon Batista | Lbiam | Pinheiro Preto |
| Água Doce | Ibicaré | Piratuba |
| Alto Bela Vista | Iomerê | Ponte Alta |
| Arabutã | Ipira | Ponte Alta do Norte |
| Arroio Trinta | Ipumirim | Porto União |
| Arvoredo | Irani | Presidente |
| Bela Vista do Toldo | Irineópolis | Rio das Antas |
| Brunópolis | Ita | Salto Veloso |
| Caçador | Jaborá | Santa Cecília |
| Calmon | Joaçaba | São Cristóvão do Sul |
| Campos Novos | Lacerdópolis | Seara |
| Canoinhas | Lebon Régis | Tangará |
| Capinzal | Lindóia do Sul | Curitibanos |
| Castelo Branco | Luzerna | Timbó Grande |
| Catanduvas | Macieira | Três Barras |
| Celso Ramos | Major Vieira | Treze Tílias |
| Concórdia | Matos Costa | Vargem |
| Erval Velho | Monte Cano | Vargem Bonita |
| Fraiburgo | Ouro | Videira |
| Frei Rogério | Paial | Xavantina |
| Herval d'Oeste | Peritiba | Zortéa |

Fonte: Santur S.A., s.d., p. 04.

“O principal atrativo da região é sua multiplicidade de paisagens, de gentes e culturas. A Rota da Amizade, formada por seis cidades Treze Tílias, Fraiburgo, Piratuba, Videira, Tangará e Pinheiro Preto — oferece a melhor infra-estrutura hoteleira e gastronômica. Mas as demais cidades têm encantos naturais, museus e boas opções de programas ao ar livre que justificam a visita. Esta região foi palco da Guerra do Contestado (1912-1916), uma das mais sangrentas revoltas populares registradas no Brasil. Cerca de 20 mil sertanejos lutaram contra forças policiais para evitar a desapropriação de suas terras. As marcas desta epopéia ainda se fazem

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

presentes nos municípios da região, especialmente em Caçador e Irani. Campos Novos e Curitibanos são as portas de entrada do Vale do Contestado, conservam muitas das características da Serra catarinense: planuras, pastoreio de gado, costumes campeiros, jeito gaudério de falar e vestir. Joaçaba e Concórdia são cidades progressistas e principais centros econômicos da região. Mas o principal atrativo do Meio-Oeste catarinense é sua multiplicidade de paisagens, de pessoas e de culturas. A cidade de Treze Tílias destaca-se pela colonização austríaca, com diversas festas e grupos folclóricos de canto e dança. Já em Videira, Tangará e Pinheiro Preto, fica evidente a herança italiana, também consagrada pela tradição do vinho. Outra região de marcante colonização fica nas cidades de Fraiburgo e Piratuba, de marcantes características alemãs.” (Santur S.A., s.d., p. 04)

2.2.3 Serra Catarinense

Tabela TUR 04. Região Serra Catarinense

| Serra Catarinense | | |
|--------------------------|-------------------|---------------------|
| Anita Garibaldi | Bocaina do Sul | Bom Jardim da Serra |
| Bom Retiro | Campo Belo do Sul | Capão Alto |
| Cerro Negro | Correia Pinto | Lages |
| Otacílio Costa | Painel | Palmeira |
| Rio Rufino | São Joaquim | São José do Cerrito |
| Urubici | Urupema | |

Fonte: Santur S.A., s.d., p. 05.

“As montanhas da Serra Catarinense, região com altitudes próximas aos 2.000 metros, registram as temperaturas mais baixas do Brasil. Foram os fazendeiros da região que criaram o turismo rural, adaptando suas fazendas centenárias para receber hóspedes. A região é conhecida como um dos únicos lugares do país onde neva. A paisagem de araucárias,

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

campos e taipas (muros de pedra basalto) cobre-se inteiramente de branco e até as águas das cachoeiras congelam. Fazendas centenárias, cultura gaúcha e culinária campeira, cavalgadas e visões bucólicas de povoados rurais complementam o belo espetáculo da natureza agreste da Serra catarinense.

Nessa região estão situados os pontos mais altos do Estado. Quase todos os municípios que formam esta região — entre eles São Joaquim, Urubici, Bom Jardim da Serra, Lages e Urupema — estão localizados a mais de 1.000 metros de altitude, a apenas duas horas de carro do litoral. No Parque Nacional de São Joaquim, em Urubici, fica o Morro da Boa Vista (1.827 m) e a famosa Pedra Furada, no topo de uma elevação próxima ao Morro da Igreja (1.822 m), onde ocorrem as mais baixas temperaturas de todo o Brasil.” (Santur S.A., s.d., p. 05)

2.2.4 Caminho dos Príncipes

Tabela TUR 05. Região Caminho dos Príncipes

| Caminho dos Príncipes | | |
|------------------------------|------------------------|----------------------|
| Araquari | Balneário Barra do Sul | Barra Velha |
| Campo Alegre | Corupá | Garuva |
| Guaramirim | Itaiópolis | Jaraguá do Sul |
| Joinville | Itapoá | Mafra |
| Massaranduba | Monte Castelo | Papanduva |
| Rio Negrinho | São Bento do Sul | São Francisco do Sul |
| São João do Itaperiú | Schroeder | |

Fonte: Santur S.A., s.d., p. 05.

“As tradições europeias herdadas dos colonizadores europeus estão entre as características marcantes do Caminho dos Príncipes. Apesar de concentrar o maior pólo industrial do Estado, conserva a beleza natural da Serra do Mar e do seu entorno — além da Mata Atlântica, com seus córregos e cachoeiras, e da Floresta de

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Araucárias nos planaltos da Serra Geral, há ainda encantadoras paisagens rurais. No litoral, a Baía da Babitonga e a cidade histórica de São Francisco do Sul completam o roteiro.

Nesta região — compreendendo o Nordeste, o planalto Norte e o litoral Norte — estão situadas a maior cidade catarinense, Joinville, e a mais antiga, São Francisco do Sul.

O Caminho dos Príncipes concentra, ainda, importantes centros econômicos do Estado, como Jaraguá do Sul e São Bento do Sul. São Francisco, além dos aspectos históricos, é movimentada cidade portuária.

Apesar do desenvolvimento econômico, o Caminho dos Príncipes é um Roteiro essencialmente turístico, com exuberantes paisagens naturais, bucólicos cenários rurais e a beleza da herança europeia. Com exceção de São Francisco do Sul, que é cidade histórica portuguesa — e dos outros balneários litorâneos —, os demais municípios do roteiro foram colonizados principalmente por alemães, mas também por suíços, húngaros, tchecos, ucranianos, noruegueses, poloneses e italianos. A região deixa evidente o legado cultural dos imigrantes pioneiros nas cidades ajardinadas, com ruas limpas e floridas e lambrequins emoldurando as varandas.” (Santur S.A., s.d., p. 05)

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

2.2.5 Vale Europeu

Tabela TUR 06. Região Vale Europeu

| Vale Europeu | | |
|---------------------|---------------------|--------------------|
| Agrolândia | Agronômica | Alfredo Wagner |
| Apiúna | Ascurra | Atalanta |
| Aurora | Benedito Novo | Blumenau |
| Botuverá | Braço do Trombudo | Brusque |
| Canelinha | Chapadão do Lageado | Dona Emma |
| Doutor Pedrinho | Gaspar | Guabiruba |
| Ibirama | Imbuia | Indaial |
| Ituporanga | José Boiteux | Laurentino |
| Leoberto Leal | Lontras | Major Gercino |
| Mirim Doce | Nova Trento | Petrolândia |
| Pomerode | Pouso Redondo | Presidente Getúlio |
| Presidente Nereu | Rio do Campo | Rio do Oeste |
| Rio do Sul | Rio dos Cedros | Rodeio |
| Salete | Santa Terezinha | São João Batista |
| Taió | Tijucas | Timbó |
| Trombudo Central | Vida! Ramos | Vitor Meireiles |
| Witmarsun | | |

Fonte: Santur S.A., s.d., p. 06.

“O Vale do Rio Itajaí foi colonizado por imigrantes europeus, principalmente os alemães, que fundaram Blumenau em 1850. No último quarto do século XIX, os italianos instalaram-se próximo às povoações germânicas já existentes. Os descendentes desses povos preservam os costumes dos antepassados na culinária, na arquitetura, no folclore, nas danças e nas festas. A natureza privilegiada da região propicia inúmeras opções de ecoturismo e turismo de aventura.

Blumenau — a maior cidade da região — e Pomerode — “a cidade mais alemã da Brasil” — são os melhores representantes da colonização germânica no Vale, preservando um pedaço da Alemanha encravado em Santa Catarina. Os italianos, responsáveis pela maior corrente de imigração para o Estado, também se fazem presente no Vale do Itajaí, onde fundaram seu primeiro

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

núcleo de colonização, em 1836, situado no atual município de São João Batista. Outras cidades típicas italianas são Rodeio e Nova Trento, onde fica o Santuário de Santa Paulina. O Vale também tem vocação para o ecoturismo, com destaque para a parte alta, onde fica um dos melhores locais para a prática de rafting no Brasil.” (Santur S.A., s.d., p. 06)

2.2.6 Rota do Sol

Tabela TUR 07. Região Rota do Sol

| Rota do Sol | | |
|--------------------|------------|----------|
| Balneário Camboriú | Bombinhas | Camboriú |
| Ilhota | Itajaí | Itaperna |
| Luiz Alves | Navegantes | Penha |
| Piçarras | Porto Belo | |

Fonte: Santur S.A., s.d., p. 07.

“A Rota do Sol é um mostruário completo das belezas mais expressivas do litoral catarinense: belas praias, com areais brancas e águas claras; morros cobertos pela mata atlântica; balneários movimentados e enseadas.

As belezas naturais, as muitas praias, as variadas opções de lazer e a boa infra-estrutura fazem do turismo a principal atividade econômica da Rota do Sol. Aqui ficam também Balneário Camboriú, cidade que recebe o maior fluxo turístico em Santa Catarina durante o verão, e os municípios que formam a Costa Esmeralda — Itapema, Porto Belo e Bombinhas.

A localização privilegiada é outro grande atrativo da Rota do Sol. Os municípios que pertencem ao roteiro estão muito próximos entre si, e perto de cidades que integram outros roteiros turísticos do Estado:

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Blumenau, Brusque e Nova Trento, cidades do Vale Europeu, ficam a meia hora de carro de Itajaí. A capital, Florianópolis, uma hora.” (Santur S.A., s.d., p. 07)

2.2.7 Grande Florianópolis

Tabela TUR 08. Região Grande Florianópolis

| Grande Florianópolis | | |
|-----------------------------|---------------|-----------------|
| Águas Mornas | Angelina | Anitápolis |
| Antônio Carlos | Biguaçu | Florianópolis |
| Governador Celso Ramos | Palhoça | Rancho Queimado |
| Santo Amaro da Imperatriz | São Bonifácio | São José |
| São Pedro de Alcântara | | |

Fonte: Santur S.A., s.d., p. 07.

“A região da capital de Santa Catarina reúne conforto e agitação de centro urbano desenvolvido, ao mesmo tempo em que oferece oportunidades de contato íntimo com a natureza. Mar, morros e bosques de Mata Atlântica compõem um cenário deslumbrante. A herança dos colonizadores açorianos acrescenta charme e história às belas paisagens, tornando a região um centro de turismo internacional.

A natureza é espetacular. Praias magníficas — são 100, de todos os tipos, desde mar grosso com grandes ondas até enseadas abrigadas, morros cobertos com vegetação de Mata Atlântica, ilhas, restingas, dunas, manguezais e lagoas. Cerca de 45% da ilha é área de preservação permanente. Na capital Florianópolis, a forte influência dos fundadores portugueses, e dos colonizadores açorianos, é percebida na arquitetura, na culinária e nas manifestações culturais e religiosas. Há bons hotéis, pousadas, restaurantes, shoppings, aeroporto internacional e vida noturna agitada. O turismo é a principal atividade econômica, mas Florianópolis tem outras vocações: é um dos mais importantes pólos de

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

tecnologia e informática do país e o maior produtor de ostras em cativeiro do Brasil.

Além da capital, outras oito cidades formam a região da Grande Florianópolis: Governador Celso Ramos, Palhoça, São José, Biguaçu, Santo Amaro da Imperatriz, Águas Mornas, São Pedro de Alcântara e Rancho Queimado.” (Santur S.A., s.d., p. 07)

2.2.8 Encantos do Sul

Tabela TUR 09. Região Encantos do Sul

| Encantos do Sul | | |
|------------------------|-------------------|--------------------|
| Armazém | Balneário Gaivota | Braço do Norte |
| Capivari de Baixo | Cocal do Sul | Criciúma |
| Forquilha | Garopaba | Grão Pará |
| Gravatal | Içara | Imaruí |
| Imbituba | Jaguaruna | Laguna |
| Lauro Muller | Morro da Fumaça | Nova Veneza |
| Orleans | Paulo Lopes | Pedras Grandes |
| Rio Fortuna | Sangão | Santa Rosa de Lima |
| São Ludgero | São Martinho | Siderópolis |
| Treviso | Treze de Maio | Tubarão |
| Urussanga | | |

Fonte: Santur S.A., s.d., p. 08.

“No litoral Sul, cidades históricas portuguesas exibem paisagens com natureza preservada — praias, lagoas, baías e enseadas protegidas nas quais as baleias Franca buscam refúgio para procriar e amamentar seus filhotes. Em direção ao interior há duas dezenas de cidades fundadas por imigrantes italianos, algumas pequenas localidades de origem alemã e um grande complexo termomineral.

Na região encontra-se a cidade de Laguna, histórica e com belas paisagens naturais. Antigos vilarejos açorianos descobriram sua vocação turística oferecendo

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

belas praias, como é o caso de Garopaba e Imbituba. O turismo da região ainda dispõe das águas termais em Gravatal e as tradições da colonização italiana e alemã no interior, como em Urussanga, Nova Veneza e Orleans.” (Santur S.A., s.d., p. 08)

2.2.9 Caminho dos Canyons

Tabela TUR 10. Região Caminhos dos Canyons

| Caminho dos Canyons | | |
|----------------------------|---------------------------|--------------|
| Aranranguá | Balneário Arroio do Silva | Ermo |
| Jacinto Machado | Maracajá | Meleiro |
| Morro Grande | Passo de Torres | Praia Grande |
| Santa Rosa do Sul | São João do Sul | Sombrio |
| Timbé do Sul | Turvo | |

Fonte: Santur S.A., s.d., p. 08.

Os cânions dos Aparados da Serra reservam belas paisagens consideradas monumentos naturais. Localizam-se em dois parques contíguos — Aparados da Serra e da Serra Geral — com acesso a partir do município de Praia Grande, na divisa com o Rio Grande do Sul. A região é lembrada como um dos ícones do ecoturismo brasileiro

2.4 Demanda turística

A Santur S.A. realiza pesquisas de demanda turística nos municípios de Balneário Camboriú, Balneário Piçarras, Blumenau, Bombinhas, Florianópolis, Garopaba, Itajaí, Itapema, Jaraguá do Sul, Laguna, Penha, Piratuba, Porto Belo e São Bento do Sul.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Conforme esses dados (Governo do Estado de Santa Catarina, 2007, p. 04), o movimento de passageiros cresceu 14% entre 2005 e 2007.

Tabela TUR 11. Movimento Estimado de Turistas

| Origem | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------|------------------|------------------|------------------|
| Nacionais | 2.570.651 | 2.937.561 | 2.945.023 |
| Estrangeiros | 202.211 | 211.782 | 221.005 |
| TOTAL | 2.772.862 | 3.149.342 | 3.166.028 |

Fonte: Santur S.A., [ONLINE].

Da mesma forma, a receita total apresenta um aumento de 53% de 2005 para 2007.

Tabela TUR 12. Receita Estimada em Dólar

| Receita | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Nacionais | 450.274.634,45 | 547.282.803,47 | 691.673.727,10 |
| Estrangeiros | 55.555.235,75 | 58.253.489,81 | 85.444.563,66 |
| TOTAL | 505.829.870,20 | 605.536.293,28 | 777.118.290,76 |

Fonte: Santur S.A., [ONLINE].

O gasto médio diário igualmente aumentou de 20 para 29 dólares no período entre 2005 e 2007.

Tabela TUR 13. Gasto Médio diário Estimado por Turista em Dólar

| Origem | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|
| Nacionais | 20,08 | 21,03 | 29,00 |
| Estrangeiros | 23,81 | 24,84 | 33,92 |

Fonte: Santur S.A., [ONLINE].

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Observa-se certa flutuação entre os principais núcleos emissores, se maneira que uma queda do público proveniente de São Paulo, no ano de 2006, foi recuperada já na temporada de verão de 2007. O Estado do Rio Grande do Sul lidera entre os emissores, com 27,64% do total.

Tabela TUR 14. Principais Mercados Emissores Nacionais

| Estado | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| Paraná | 27,38 % | 23,68 % | 27,30 % |
| Rio Grande do Sul | 24,28 % | 28,12 % | 27,64 % |
| Santa Catarina | 22,59 % | 29,16 % | 23,83 % |
| São Paulo | 14,46 % | 10,20 % | 13,12 % |
| Rio de Janeiro | 2,32 % | 2,20 % | 1,91 % |

Fonte: Santur S.A., [ONLINE].

No cenário internacional a Argentina continua sendo um forte Mercado para o turismo catarinense, com 87% dos turistas.

Tabela TUR 15. Principais Mercados Emissores Estrangeiros

| País | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argentina | 74,07 % | 76,89 % | 87,81 % |
| Paraguai | 12,37 % | 9,70 % | 5,25 % |
| Uruguai | 5,32 % | 3,59 % | 1,70 % |
| Chile | 1,73 % | 4,67 % | 2,93 % |
| Alemanha | 1,46 % | 0,24 % | 0,15 % |

Fonte: Santur S.A., [ONLINE].

Em relação ao motivo da viagem, observa-se um incremento considerável no perfil de turistas de negócios, todavia a grande maioria busca atividades de turismo de lazer.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Tabela TUR 16. Motivo da Viagem

| Motivo | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|
| Turismo | 92,48 % | 95,02% | 83,63 % |
| Negócios | 7,52 % | 4,98 % | 16,37 % |

Fonte: Santur S.A., [ONLINE].

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

3. A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DESCENTRALIZADA NO ESTADO DE SANTA CATARINA

A descentralização apresenta-se como a garantia do envolvimento almejado, conforme descrito no Programa Nacional de Regionalização do Turismo:

“... a descentralização é representada por ações de estímulo à ampliação das possibilidades de organização da sociedade; criação e fortalecimento de espaços de participação; desconcentração das responsabilidades na gestão do desenvolvimento do turismo; de conquista e exercício da autonomia, assim como do poder decisório entre as instâncias municipais, regionais, estaduais e federais.” (Governo do Brasil [online])

Para o Governo do Estado de Santa Catarina, a descentralização representa uma característica de gestão, por meio de Secretarias e Conselhos de Desenvolvimento Regional em 30 regiões (37 a partir do ano de 2007) que abrangem os 293 municípios. As Secretarias atuam como agências oficiais de desenvolvimento, já os Conselhos têm por finalidade “debates sobre a aplicação do orçamento regionalizado; a escala de prioridade das ações; a integração Estado / Município / Universidade / Comunidade, no planejamento e execução de metas”. (Governo do Estado de Santa Catarina [online])

Em cada Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) tem-se equipes responsáveis pelos diversos setores administrativos. As ações para o turismo competem aos Gerentes de Programas e Ações, que seguem a política de turismo estabelecida pela Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura (SOL), sediada na capital do Estado. Além dessas instituições, há uma empresa de capital misto, chamada Santa Catarina Turismo – Santur S.A., responsável pela promoção do turismo, o Conselho Estadual de Turismo, constituído pelo Poder Público, *trade* turístico e universidades, e ainda um

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo (FUNTURISMO). Conforme o Programa de Regionalização do Turismo, foram constituídas nove instâncias de governança, nas regiões turísticas do Estado, como descrito anteriormente.

A seguir, são apresentadas características de cada elemento dessa complexa estrutura organizacional descentralizada para o turismo, bem como a da gestão dos recursos financeiros públicos da atividade.

É relevante esclarecer que, em 2003, a estrutura (Figura ORG 01) observada apresentava 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR), que, posteriormente, passaram a ser em número de 30, e, em 2007, perfazem 36.

Também em relação ao nome da Secretaria Setorial, tem-se em 2003 a Secretaria de Estado da Organização do Lazer (SOL), que passou a se chamar Secretaria de Estado de Cultura, Esporte e Turismo e, em 2007, Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura, mantendo a sigla SOL. Esse fato deve-se a não aceitação por parte dos profissionais, especialmente da área da cultura, quanto à reunião das três áreas sob uma única designação. Da mesma forma, para a sociedade o nome Organização do Lazer não foi compreendido e aceito.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

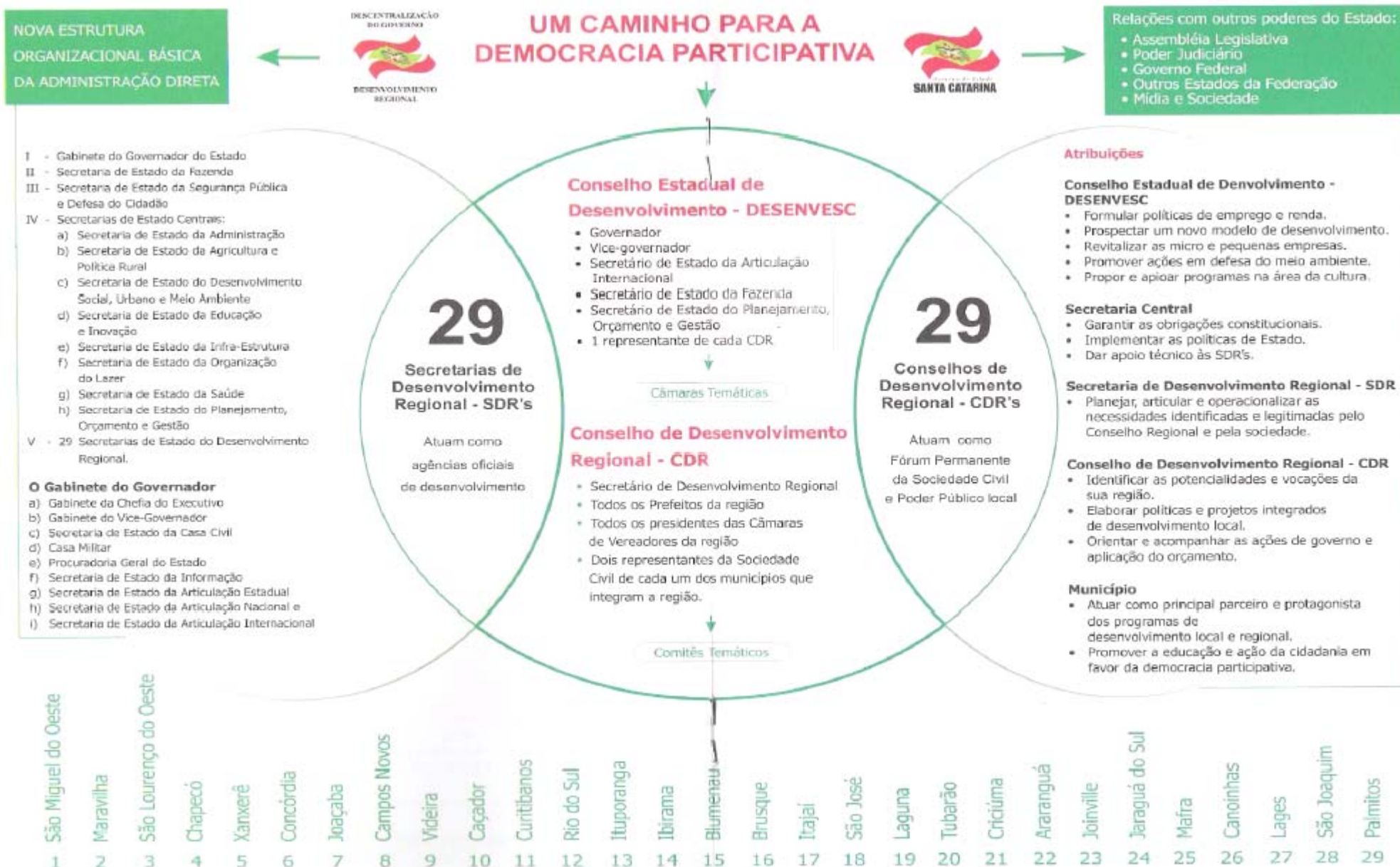


Figura ORG 01. Estrutura organizacional descentralizada do Estado de Santa Catarina - 2003

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Em 2003, por meio da Lei Complementar 243, de 30 de janeiro do mesmo ano, a estrutura de descentralização do Estado de Santa Catarina, apresentava, analisando-se a atividade turística, os seguintes elementos:

- Secretaria de Estado da Organização do Lazer (SOL):

Segundo o artigo 52, compete a SOL:

“I - desenvolver as atividades relacionadas com:

- a) turismo;
- b) cultura;
- c) desporto;
- d) lazer;

II - a elaboração da política do turismo, visando ao seu desenvolvimento;

III - a promoção e divulgação das potencialidades turísticas do Estado, em cooperação com os Municípios;

IV - o estímulo às atividades de cultura, desporto e turismo nos âmbitos municipais, regionais, estadual, nacional e internacional, especialmente com os países signatários do Tratado de Assunção (MERCOSUL);

V - o intercâmbio com entidades ligadas ao turismo, inclusive organismos internacionais;

VI - o desenvolvimento de política de integração do desporto através da criação de espaços esportivos comuns e arenas de multiuso, bem como ampliação dos existentes, em parceria com os municípios.

VII - a compatibilização das diretrizes estaduais com a política nacional de desenvolvimento do turismo;

VIII - a divulgação do potencial turístico de Santa Catarina;

IX - a implantação de ações, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento de atletas infanto-juvenis de alto rendimento; e

X - planejar estrategicamente, implantar, coordenar e avaliar a política estadual das atividades de lazer.”

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

- Santur S.A.

A Santur S.A. é uma empresa pública de economia mista, vinculada à SOL, que, conforme o artigo 88, tem por objetivo:

- “I - executar a política estadual de desenvolvimento do turismo;
- II - compatibilizar as diretrizes estaduais à política nacional de desenvolvimento do turismo;
- III - representar o Estado, através de convênios, acordos ou outros meios, com órgãos ou entidades públicas ou privadas, nacionais, regionais, estaduais, municipais e internacionais, com vistas a fomentar atividades turísticas ou afins;
- IV - estimular o aproveitamento das potencialidades turísticas do Estado;
- V - implantar e explorar empreendimentos de caráter turístico, especialmente em setores onde a iniciativa privada não compareça, ou deles participar acionariamente;
- VI - assistir tecnicamente às empresas do setor sugerindo a concessão de estímulos fiscais;
- VII - participar com prefeituras municipais e outras entidades públicas ou privadas da qualificação e especialização de recursos humanos para o setor; e
- VIII - divulgar e promover as atrações turísticas do Estado e dos Municípios, inclusive seus eventos, fomentando, paralelamente uma consciência coletiva do turismo como instrumento básico de desenvolvimento.”

- Secretarias de Desenvolvimento Regional

Em 2003, foram criadas 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional. O artigo 55 da Lei Complementar, descreve suas competências:

- “I - representar o Governo do Estado no âmbito da respectiva região, bem como articular as suas ações, promovendo a integração regional dos diversos setores da administração pública;
- II - promover a compatibilização do planejamento regional com as metas do Governo do Estado e com as necessidades da região;

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

III - implementar as prioridades da região, conforme definidas no Congresso Estadual de Planejamento Participativo e nas reuniões do Orçamento Regionalizado;

IV - realizar a execução das atribuições finalísticas das Secretarias de Estado Centrais, mediante a coordenação destas, nos termos de decreto do Chefe do Poder Executivo;

V - participar da elaboração de projetos e programas a cargo de órgãos estaduais e que se relacionem especificamente com o desenvolvimento da região;

VI - elaborar o respectivo regimento interno, resguardando as particularidades regionais e sazonais;

VII - participar da elaboração de projetos, programas e ações a cargo de órgãos estaduais que se relacionem especificamente com o desenvolvimento da região;

VIII - colaborar na sistematização das propostas formuladas no Congresso Estadual do Planejamento Participativo e nas audiências do Orçamento Regionalizado;

IX - coordenar a execução ou executar as obras e serviços no âmbito da respectiva região de abrangência;

X - coordenar as ações de desenvolvimento regional que lhe são afetas; e

XI - apoiar o desenvolvimento municipal”.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA



Figura ORG 02. Unidades Territoriais das Secretarias de Desenvolvimento Regional

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

A Lei Complementar 284, de fevereiro de 2005, estabelece o novo modelo de gestão para a administração pública do Estado, conforme exposto no artigo 3º:

“Art. 3º O modelo de gestão da Administração Pública Estadual está assentado na introdução de novas práticas gerenciais, elegendo a gestão por projetos, baseada em resultados como a grande matriz da mudança, associando sistematicamente os órgãos e entidades públicos a objetivos e resultados”.

Durante a reforma administrativa de 2005, as discussões sobre a Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura concentraram-se na possibilidade de extinção das entidades vinculadas (FCC, Fesporte e Santur), transferindo seus quadros funcionais para a Secretaria setorial. Vale observar na figura ORG 05, a seguir a característica “provisoriamente vinculadas”.

Com o passar do tempo, e a implementação de ações descentralizadas, entende-se que o modelo de gestão teria ganhado agilidade a partir dessa mudança. Na terceira reforma, em 2007, o tema não foi discutido.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

1

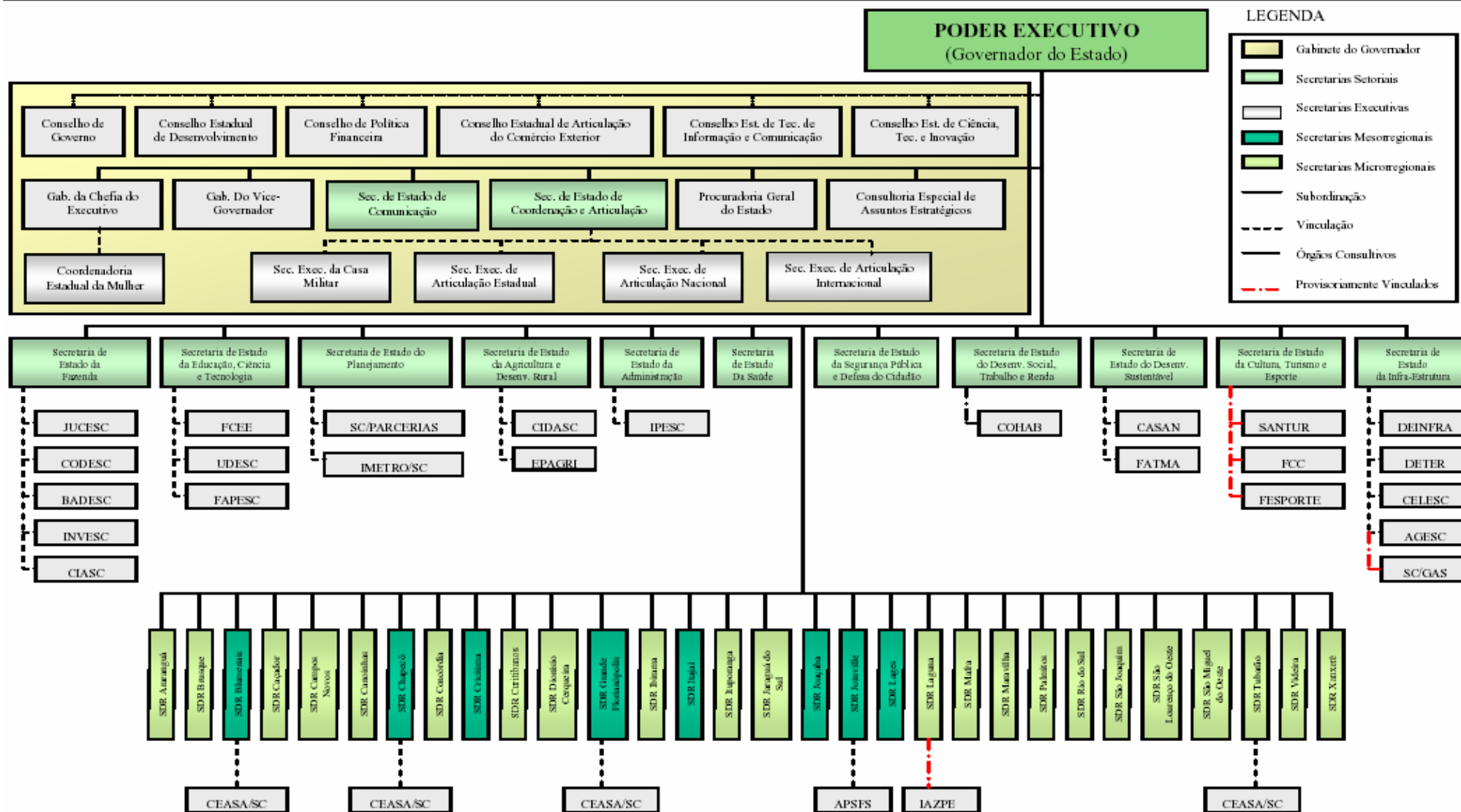


Figura ORG 03. Estrutura organizacional descentralizada do Estado de Santa Catarina – 2005

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

A partir de 2007, com a Lei Complementar 381 de maio de 2007, a estrutura descentralizada, especificamente para o Turismo, é a seguinte:

3.1 Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura – SOL

A Secretaria, cuja missão final consiste em promover a melhoria da qualidade de vida, por meio das atividades de lazer, tem como principal desafio, desde sua criação em 30 de janeiro de 2003, integrar as áreas de turismo, de esporte e de cultura no Estado de Santa Catarina.

Outro grande desafio enfrentado, segundo o relatório de Gestão da Política do Lazer do Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer – PDIL (2004, p. 02), é realizar a integração com as 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional, bem como com suas instituições vinculadas, Santur S.A., Fesporte e FCC – Fundação Catarinense de Cultura.

No início das atividades, a Secretaria enfrentou problemas para se estabelecer dentre os *trades* turístico, esportivo e cultural, uma vez que, estes, relacionavam-se com instituições fortes e específicas em cada área, ou seja, as vinculadas citadas anteriormente.

Esse fator foi considerado normal, uma vez que a Secretaria havia sido criada fundamentada em um novo modelo de gestão e conceito, o lazer integrado.

Segundo o Secretário de Estado de Turismo, Esporte e Cultura primeiramente se estabeleceu a divisão do Estado em regiões turísticas, levando-se em conta, também, a divisão das Secretarias de Desenvolvimento Regional, em seguida, trabalhou-se a união dessas regiões, que anteriormente, atuavam de maneira isolada, como terceiro passo, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer – PDIL; que deverá ser aprofundado conforme as necessidades de cada região. Finalmente, os recursos financeiros

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

para o desenvolvimento das ações foram garantidos por meio da criação do Fundo Estadual do Turismo – Funturismo.

As instituições vinculadas à SOL, são:

- “Fundação Catarinense de Cultura – FCC: A Fundação Catarinense de Cultura, entidade vinculada à Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura, atende às demandas do setor cultural e de artes do Estado, além de administrar instituições diretamente ligadas à sua área de atuação. Conforme diretrizes da Secretaria de Estado da Organização do Lazer, a Fundação Catarinense de Cultura executará ações voltadas ao desenvolvimento e trânsito do produto cultural catarinense interna e nacionalmente. Atendendo às exigências de uma administração sólida, transparente e racional, a FCC relega o papel de patrocinador de tais ações, priorizando a costura de projetos, unindo o investidor assim definido como o empresariado local e o produtor de arte e ações culturais, enquadrando sua atuação, organizando e orientando essas parcerias, esclarecendo os papéis e as vantagens dessas uniões de forças da sociedade catarinense. Em sua nova gestão, a FCC, pretende ainda implementar um modelo concreto de cultura para todo o Estado, fugindo dos métodos históricos de iniciativas estratificadas e pulverizadas de modo eventual, sem uma organização e planejamento de tais eventos. É ainda intenção da FCC, divulgar e expor a qualidade notória do produto cultural do Estado junto às outras Unidades da Federação, junto ao público e aos potenciais investidores, seja através das leis de incentivo à cultura, em nível municipal, estadual e mesmo federal, seja na reunião do empresariado com artistas e produtores culturais. A defesa do patrimônio cultural, da identidade e características de cada região de Santa Catarina, são uma das prioridades das ações da FCC, respeitando particularidades locais. A criação e investimento em um circuito interno de divulgação das iniciativas culturais de cada região por todo o Estado é um dos objetivos da FCC, além de zelar pelo patrimônio e estimular as iniciativas regionais. Com um forte viés estadual, o combate à concentração dessas ações nas regiões mais emblemáticas é uma das características dessa nova gestão, rumo à unificação das ações e iniciativas da Fundação Catarinense de Cultura. O papel da FCC será o de mediador, deflagrador e provocador dessas ações, apoiando iniciativas diversificadas e

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

lutando pela qualificação e pela excelência das artes, servindo de modelo para todo o país. (Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura, [online])

- Fundação Catarinense de Desporto – FESPORTE: A Fundação Catarinense de Desportos (FESPORTE) foi criada em 6 de julho de 1993, por meio da Lei 9131, para dar suporte ao desenvolvimento do desporto amador em Santa Catarina e executar a política para o esporte, determinada pela Secretaria de Estado da Organização do Lazer. A estrutura da FESPORTE, conta com uma área de 5.000 metros quadrados, localizada no bairro de Capoeiras, onde se situa a Casa do Desporto, complexo formado pela sede da Fundação e sede das Federações Desportivas. O calendário anual da FESPORTE é composto por 230 eventos, nacional e internacional, em parceria com as prefeituras municipais, federações esportivas e entidades de classe, envolvendo mais de 300 mil atletas, com idade a partir de 10 anos. Esse calendário também contempla o Projeto Moleque Bom de Bola - Campeonato Catarinense Escolar de Futebol. Entre os Projetos de cunho social estão o Pintando a Liberdade, desenvolvido na Penitenciária de Florianópolis, visando à recuperação dos detentos e o seu futuro reingresso na sociedade. O Projeto Navegar, implantado na Escola de Aprendizes Marinheiro, que atende a crianças de rede pública escolar, ensinando vela, canoagem e remo, é mais um dos cursos executados em parceria com o Ministério do Esporte. Para atender a toda a demanda esportiva catarinense, a FESPORTE conta, além de uma equipe administrativa, com uma equipe técnica ligada à Diretoria de Desporto, dividindo-se em três áreas gerenciais: Desporto de Rendimento, Desporto de Participação e Desporto Educacional. A FESPORTE é responsável, ainda, pela organização e acompanhamento de delegações catarinenses que participam todos os anos de competições nacionais fora do Estado, como a Olimpíada Colegial Brasileira, Jogos Abertos Brasileiros e Jogos da Juventude. (Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura, [online])

- Santur – Santa Catarina Turismo S.A., conforme exposto a seguir.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

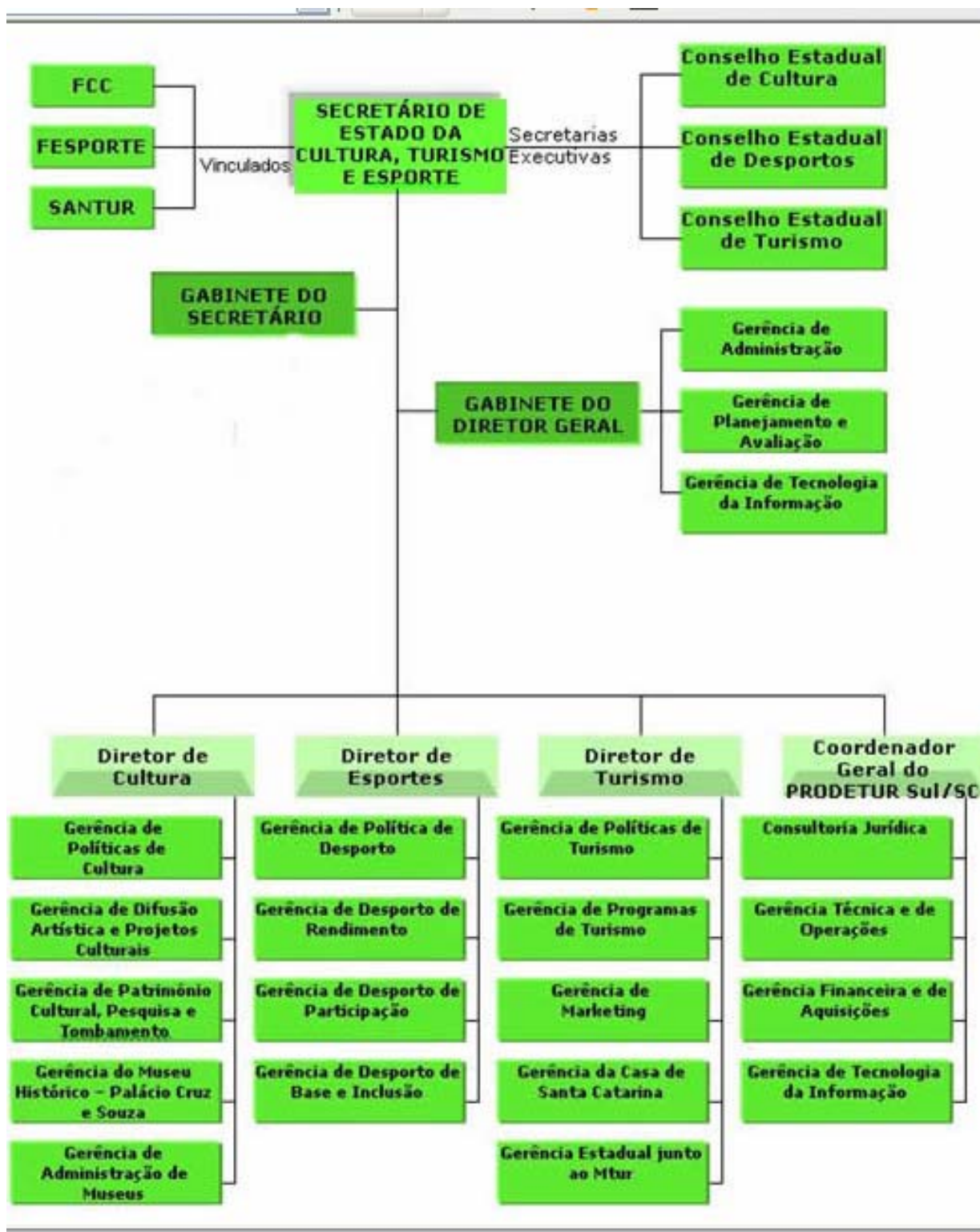


Figura ORG 04. Estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura

Fonte: Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura [online].

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

3.2 SANTUR

A Santur - Santa Catarina Turismo S.A. é responsável pela promoção, divulgação e comercialização dos produtos turísticos catarinenses, de acordo com a política estadual do lazer, definida pela Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura.

A partir de temas especializados, a Santur exerce a promoção e a divulgação, atuando também na elaboração de circuitos turísticos integrados, assim como em um contínuo trabalho junto aos principais mercados emissores do Brasil e do Cone Sul, através das seguintes estratégias:

- “ação com jornalistas especializados em turismo e economia;
- visitas aos agentes de viagens;
- participação nos principais eventos da atividade;
- distribuição de material promocional em shopping centers e aeroportos;
- encontros comerciais”. (Santur S.A. [online])

A Santur S.A. é uma empresa de economia mista, constituída pela fusão de órgãos estaduais de turismo em 1975, e a partir de 2003, saiu da alçada da extinta Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e passou a ser vinculada à Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura.

Conforme o relatório de Gestão da Política do Lazer do Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer – PDIL (2004, p. 09) a o “como a Santur S.A. presta um serviço ao Estado, de fomento e promoção turística, poderia cobrar por isso, mas a opção por transferências estaduais é para evitar tributação de alguns impostos sobre faturamento (ex. ISS, PIS, COFINS)”.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA



Figura ORG 05. Estrutura organizacional da Santur S.A.

Fonte: *Gestão da Política do Lazer do Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer – PDIL, 2004, p. 13*

3.3 Secretaria de Desenvolvimento Regional

As Secretarias de Desenvolvimento Regional foram criadas no ano de 2003, como forma de descentralizar as ações do Estado em 29 regiões administrativas.

Segundo o Guia dos Conselheiros, do Governo do Estado de Santa Catarina (s.d., p. 03) cabe às SDRs:

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

- “articular a transformação das regiões em territórios de desenvolvimento sustentável e de bem-estar social;
- motivar o desenvolvimento econômico e social, enfatizando o planejamento, o fomento e a geração de emprego e renda;
- induzir o engajamento, a integração e a participação da sociedade civil organizada;
- colaborar com a sistematização das propostas dos programas governamentais, dos planos e orçamentos estaduais;
- promover o planejamento para o desenvolvimento sustentável das áreas de seu espaço regional.
- representar o Governo do Estado;
- elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional com a ampla participação do Conselho de Desenvolvimento Regional e da sociedade civil;
- articular as suas ações com os diversos setores da Administração Pública Estadual;
- compatibilizar o planejamento e as necessidades regionais com as metas do Governo do Estado;
- executar os programas e ações governamentais descentralizadas das Secretarias de Estado Setoriais;
- executar obras e serviços públicos na região de abrangência, ou coordenar a sua execução;
- realizar reuniões periódicas com o Conselho de Desenvolvimento Regional;
- implementar as prioridades e as deliberações nos Conselhos de Desenvolvimento Regional, no “Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais” e nas audiências do Orçamento Regionalizado;
- apoiar os municípios na execução dos programas e ações visando ao desenvolvimento sustentável regional e municipal;
- apoiar a sociedade civil organizada;
- coordenar a elaboração e implementação do “Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional”, integrando esforços e recursos do Estado, dos municípios, da sociedade civil organizada e da iniciativa privada;
- realizar o planejamento e a execução orçamentária;
- promover estudos para instituição de consórcios, bem como de regras de funcionamento no âmbito metropolitano e regional”. (Governo do Estado de Santa Catarina, s.d., p. 03)

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Vale acrescentar que, segundo à premissa de modernização tecnológica do Estado o Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina – CIASC forneceu serviços e produtos de Tecnologia da Informação e Comunicação, objetivando a ampliação e capilaridade da rede do Governo.

Dessa foram, forneceu a infra-estrutura de Tecnologia da Informação (*link*, estações de trabalho, impressoras e sistemas) para que cada uma das 30 SDRs pudesse acessar os Sistemas Corporativos (de uso comum de todos os órgãos) do Governo.

“A política de descentralização implica também a democratização da informação. O CIASC desenvolveu nos primeiros dias do novo governo o Sistema de Colaboração PAE – Programa de Automação do Estado de Santa Catarina (meio de comunicação eletrônico que oferece ao usuário uma gama de serviços, entre os quais citamos e-mails e agenda)” (Governo do Estado de Santa Catarina, Relatório Administrativo, 2003, p. 02)

Em 2003, criaram-se 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional, que, em 2005 foram aumentadas para 30 e, com a reforma de 2007, totalizam 37, conforme descrito na Tabela que segue.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Tabela ORG 01. Criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional

| Número | Secretaria | 2003 | 2005 | 2007 |
|--------|-----------------------|------|------|------|
| 1 | São Miguel D'oeste | X | X | X |
| 2 | Maravilha | X | X | X |
| 3 | São Lourenço do Oeste | X | X | X |
| 4 | Chapecó | X | X | X |
| 5 | Xanxerê | X | X | X |
| 6 | Concórdia | X | X | X |
| 7 | Joaçaba | X | X | X |
| 8 | Campos Novos | X | X | X |
| 9 | Videira | X | X | X |
| 10 | Caçador | X | X | X |
| 11 | Curitibanos | X | X | X |
| 12 | Rio do Sul | X | X | X |
| 13 | Ituporanga | X | X | X |
| 14 | Ibirama | X | X | X |
| 15 | Blumenau | X | X | X |
| 16 | Brusque | X | X | X |
| 17 | Itajaí | X | X | X |
| 18 | Grande Florianópolis | X | X | X |
| 19 | Laguna | X | X | X |
| 20 | Tubarao | X | X | X |
| 21 | Criciúma | X | X | X |
| 22 | Araranguá | X | X | X |
| 23 | Joinville | X | X | X |
| 24 | Jaraguá do Sul | X | X | X |
| 25 | Mafra | X | X | X |
| 26 | Canoinhas | X | X | X |
| 27 | Lages | X | X | X |
| 28 | São Joaquim | X | X | X |
| 29 | Palmitos | X | X | X |
| 30 | Dionísio Cerqueira | | X | X |
| 31 | Itapiranga | | | X |
| 32 | Quilombo | | | X |
| 33 | Seara | | | X |
| 34 | Taió | | | X |
| 35 | Timbó | | | |
| 36 | Braço do Norte | | | X |

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Conforme a reforma administrativa ocorrida em 2005, as Secretarias de Desenvolvimento Regional ficaram classificadas em dois tipos, conforme o tamanho da região a qual pertenciam, bem como a uma estrutura organizacional classificada em meso ou microrregional; a saber:



Figura ORG 06. Estrutura organizacional das mesorregiões

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

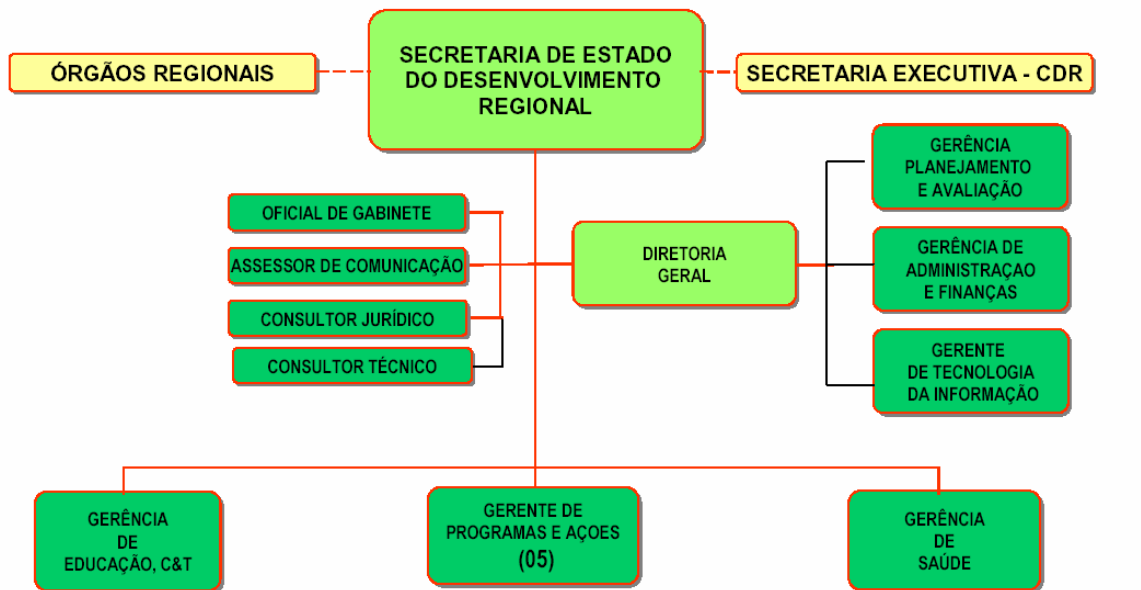


Figura ORG 07. Estrutura organizacional das microrregiões. (22)

A partir de 2007, tal classificação deixou de existir e as Secretarias de Desenvolvimento Regional apresentam diferentes estruturas, todavia sem uma classificação estipulada.

3.4 Conselho de Desenvolvimento Regional

“A descentralização da estrutura governamental não é suficiente para a promoção do desenvolvimento regional. É necessária uma estrutura representativa da sociedade, que seja a interface entre o Governo e a sociedade. Este é o principal papel dos Conselhos de Desenvolvimento Regional”. (Governo do Estado de Santa Catarina, s.d., p, 04)

A participação garante à comunidade a autonomia e a independência para definir e realizar o seu futuro.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

O Conselho de Desenvolvimento Regional é o mais importante instrumento de planejamento do desenvolvimento do território, por intermédio de seus conselheiros, conhece profundamente os problemas da sociedade, identifica competências complementares e orienta as ações do Governo Estadual, através da Secretaria de Desenvolvimento Regional.

Cada conselho é formado por quatro representantes de cada uma das cidades que integram a região administrativa, sendo dois mandatários (o Prefeito e o presidente da Câmara de Vereadores), e dois representantes da sociedade civil.

O Conselho de Desenvolvimento é presidido pelo Secretário Regional, responsável por garantir que a participação dos conselheiros e da sociedade seja efetiva e representativa.

A atuação do Conselho implica na valorização dos diversos atores sociais, mobilizados a participar das decisões estratégicas de desenvolvimento.

“É um grande desafio garantir o bom funcionamento dos Conselhos de Desenvolvimento. Para tanto é preciso prestar muito atenção em, pelo menos, três aspectos”:
(Governo do Estado de Santa Catarina, s.d., p, 04)

Além de seus próprios municípios, os conselheiros representam as forças vivas de toda a região e setores sociais, mesmo aquelas com posicionamentos políticos diferentes;

A criação de Comitês Temáticos é fundamental para preparar o processo de tomada de decisão. Ao receber demandas dos Conselhos de Desenvolvimento Regional e/ou das Secretarias de Desenvolvimento Regional para discutir, os Comitês, formados por vários integrantes da comunidade, serão responsáveis pela análise e identificação das diferentes formas de solucionar problemas e viabilizar projetos, consideradas suas implicações técnicas, financeiras e de responsabilização institucional.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Os Comitês Temáticos são, portanto, uma oportunidade de agregar fontes técnicas e outros representantes sociais igualmente fundamentais nos encaminhamentos das SDRs e dos CDRs.

3.5 Conselho Estadual de Turismo

O Conselho Estadual de Turismo é formado pelas seguintes entidades:

Entidades Governamentais:

- Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Esporte
- SANTUR – Santa Catarina Turismo S/A
- Secretaria de Estado da Educação e Inovação
- Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão
- Secretaria de Estado da Infra-Estrutura
- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente
- Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural
- Secretaria de Estado da Articulação Estadual
- Secretaria de Estado da Articulação Nacional
- Secretaria de Estado da Articulação Internacional
- Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão
- Secretaria de Estado da Casa Civil
- Secretaria de Estado da Informação
- FCC – Fundação Catarinense de Cultura
- FATMA – Fundação do Meio Ambiente
- FESPORTE

Secretarias de Desenvolvimento Regional

Gerências Regionais da Organização do Lazer

- Araranguá
- Blumenau
- Brusque
- Caçador
- Campos Novos
- Canoinhas
- Chapecó

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

- Concórdia
- Criciúma
- Curitibanos
- Ibirama
- Itajaí
- Ituporanga
- Joaçaba
- Jaraguá do Sul
- Joinville
- Lages
- Laguna
- Mafra
- Maravilha
- Palmitos
- Rio do Sul
- São Joaquim
- São José
- São Lourenço D'Oeste
- São Miguel do Oeste
- Tubarão
- Videira
- Xanxerê

Representante do Ministério do Turismo

Entidades financeiras

- BADESC – Agência Catarinense de Fomento S/A
- BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
- Banco do Brasil S/A
- BESC – Banco do Estado de Santa Catarina
- Caixa Econômica Federal

Entidades não-governamentais

- FIESC – Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
- ABAV/SC – Assoc. Bras. Agências de Viagens/SC
- ABEOC/SC – Assoc. Bras. Emp. De Eventos/SC
- ABIH/SC – Assoc. Bras. Da Ind. de Hotéis/SC
- ABRAJET/SC – Assoc. Bras. Jornal. E Escrit. Turismo/SC
- ABRASEL/SC – Assoc. Bras. B. Rest. e Empreendimentos/SC

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

- FHORESC – Federação Hotéis, R. B. E Similares de SC
- FAMPESC – Federação das Associações das Pequenas e Micro Empresas de Santa Catarina
- SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina
- SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
- ABBTUR/SC – Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo de Santa Catarina
- SINDETUR – Sindicato das Empresas de Turismo
- SINDEGTUR – Sindicato Estadual de Guias de Turismo
- ACAJ/SC – Associação Catarinense de Albergues da Juventude
- FECAM – Federação Catarinense de Municípios Catarinense de Municípios
- FECOMÉRCIO – Federação do Comércio do Estado de Santa Catarina
- FCDL/SC – Federação das Câmaras de Dirigentes Logistas de Santa Catarina
- CRASC – Conselho Regional de Administração

Entidades do Fórum Catarinense dos Conventions Bureau

Representantes designados pelo Governador

Representante da Assembléia Legislativa

Representantes de Faculdades de Turismo e/ou Hotelaria

O Conselho Estadual de Turismo apresenta as seguintes comissões:

Comissão de Legislação

Comissão de Regionalização

Comissão de Segmentação

Comissão de Qualificação da Superestrutura

Comissão de Qualificação Profissional

Comissão de Financiamento e Investimento

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Comissão de Infra-estrutura

Comissão de Promoção e comercialização

3.6 FUNTURISMO

A Lei Estadual No. 13.336 de 08 de março de 2005, instituiu o Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, ao Esporte e à Cultura – SEITEC, conforme a seguinte redação:

”Art. 2º O Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte - SEITEC, tem por objetivo prestar apoio financeiro e financiamento de projetos voltados à infra-estrutura necessária às práticas da Cultura, Turismo e Esporte, mediante a administração autônoma e gestão própria dos respectivos recursos, além de projetos específicos relativos a cada setor apresentados por agentes que se caracterizam como pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, órgãos públicos de turismo, esporte e cultura das administrações municipais e estadual.

Art. 3º Ficam instituídos, no âmbito do Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte - SEITEC os seguintes Fundos:

- I - Fundo Estadual de Incentivo à Cultura - FUNCULTURAL;
- II - Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo - FUNTURISMO; e
- III - Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte – FUNDESORTE.

Os recursos do Funturismo são constituídos da seguinte maneira:

“Art. 5º O Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo - FUNTURISMO, de natureza financeira, é constituído com recursos provenientes das seguintes fontes:

- I - recursos oriundos do FUNDOSOCIAL;
- II - receitas decorrentes da aplicação de seus recursos;

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

III - contribuições, doações, financiamentos e recursos oriundos de entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; e

IV - outros recursos que lhe venham a ser destinados.

Além destes recursos, a Lei 13.336/2005 prevê também :

Art. 8º Os contribuintes do ICMS que aplicarem recursos financeiros em projetos turísticos, esportivos e culturais previamente aprovados, será permitido, nas condições e na forma estabelecida em Decreto, lançar no Livro de Registro de Apuração do ICMS, a título de crédito presumido, o valor correspondente da aplicação.

§ 1º A aplicação em projetos culturais, turísticos e esportivos, será comprovada pela transferência de recursos financeiros por parte do contribuinte diretamente aos respectivos Fundos.

§ 2º O crédito presumido de que trata o *caput* deste artigo poderá corresponder a até 5% (cinco por cento) do valor do imposto incidente sobre as operações e prestações do contribuinte a cada mês”.

O FLUXO E AS FONTES

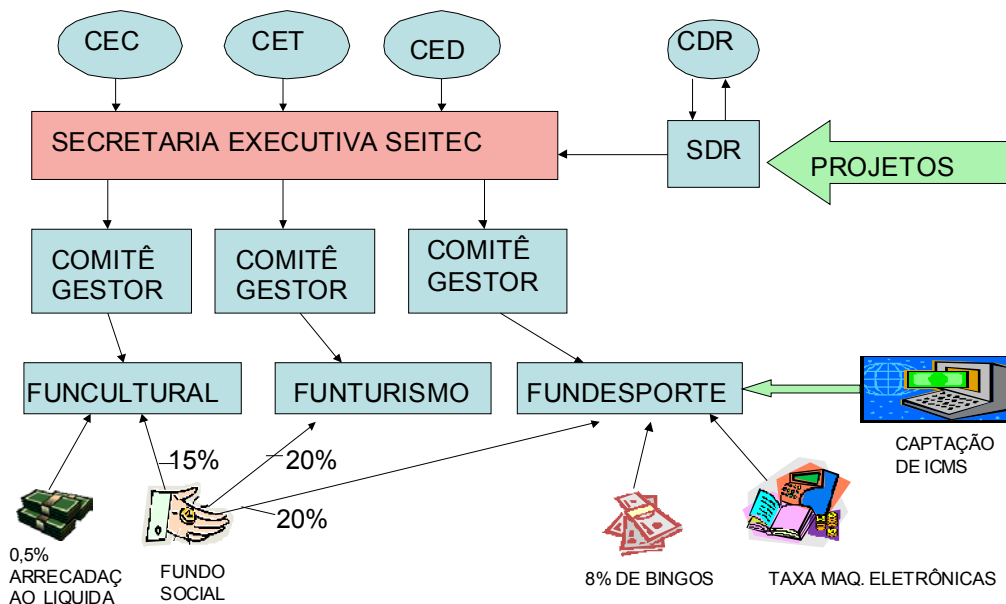


Figura ORG 08. Fluxo de aprovação de projetos pelo Seitec (Fonte: Governo do Estado de Santa Catarina, s.d, p. 03)

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Todos os Projetos devem ser encaminhados para a Secretaria Regional de origem do proponente, que tem exclusividade e prioridade da análise e instrução inicial.

Esta é uma determinação da Lei 13.336, e do decreto 3.115 de 29 de abril de 2005.

A Secretaria de Desenvolvimento Regional deve:

- Receber os projetos e solicitações.
- Analisar os projetos e solicitações apresentados.
- Instruir e encaminhar à Secretaria do Estado de Turismo, Esporte e os projetos apresentados.

“Esta análise constitui-se de verificação de procedência da solicitação, ou seja, se está de acordo com as políticas do governo, e com as prioridades, da Região, apontadas pelo Conselho de Desenvolvimento Regional, bem como se todas as solicitações estão definidas, tais como:

- O objeto solicitado está claro e definido?

- O orçamento correspondente está acompanhando a solicitação?

- Os documentos descritos no Decreto 307/93, correspondente a cada tipo de solicitação, acompanham o processo?

A instrução consiste em dar um parecer sobre a pertinência ou não da solicitação ante as políticas do governo, e as prioridades da Região. Este parecer deve ser conciso e objetivo.

O encaminhamento se fará mediante a abertura de um protocolo próprio da SDR, e datado no dia do encaminhamento. (*Governo do Estado de Santa Catarina, s.d, p. 05*)”

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Após a análise e instrução a inicial o projeto é encaminhado à Secretaria do SEITEC que gerencia o processo. A secretaria do SEITEC fica na Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura.

É a Secretaria do SEITEC que faz o encaminhamento dos projetos para análise das Gerências técnicas, dos Conselhos Estaduais e do Comitê Gestor de cada fundo.

“O Comitê Gestor, é o órgão que em última instância tem o poder de decisão, em função das disponibilidades orçamentárias e priorização das políticas de governo de definir quais projetos devem ser executados.

Esta decisão do Comitê, que é formado pelo Secretário de Estado da Cultura, Turismo e Esporte, do Diretor Presidente de cada um dos respectivos órgãos, e um representante do respectivo Conselho Estadual, é tomada baseada nos pareceres dos respectivos Conselhos Estaduais, e embasada no parecer técnico da respectiva gerência.

São três os Conselhos gestores, cada um responsável unicamente por sua respectiva área de atuação.”
(*Governo do Estado de Santa Catarina, s.d, p. 29*)”

O Conselho Estadual deve:

- receber os projetos devidamente instruídos, administrativa e financeiramente, pela Secretaria Executiva, e os analisar para habilitação aos mecanismos de fundo e mecenato. A análise a que se refere, deverá conter pareceres devidamente formalizados, segundo critérios definidos nos editais, ou nas deliberações, definidas pelo próprio Conselho.

Imediatamente após a reunião do Conselho que analisou o projeto, ou ação, este deverá retornar à Secretaria Executiva, que o instruirá.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Enquanto sob análise do Conselho Estadual, protocolarmente, o processo encontra-se sob jurisdição da Secretaria Executiva, sem necessidade de novo encaminhamento.

A Secretaria Executiva deve:

- sempre que necessário repassar os processos à Gerência Técnica ou Assessorias, correspondente, inclusive Contábil e Jurídica, para o respectivo parecer.
- quando não houver especialista capaz de análise, poderá se recorrer a um membro do Conselho Estadual, que tenha notório conhecimento do assunto. O parecer sobre o processo deverá ser eminentemente técnico, e plenamente conclusivo. Este parecer servirá a base de resolução para o posterior.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

4. PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS

4.1 Programa de Regionalização do Turismo

Com base no Manual do Programa tem-se que”

“Para a definição de diretrizes e ações estratégicas das políticas públicas, o Programa de Governo para o período 2003-2007 tem como vetores a diminuição das desigualdades regionais e sociais; o equilíbrio da balança de pagamentos; a geração de empregos e ocupação; e a geração e distribuição de renda.

Fundamentado nesses vetores, e adotando como premissa a ética e a sustentabilidade, o Ministério do Turismo formula o Plano Nacional do Turismo – Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007, definindo sete macroprogramas estruturantes, capazes de gerar impactos positivos no processo de desenvolvimento do Brasil:

- 1 - Gestão e Relações Institucionais;
- 2 - Fomento;
- 3 - Infra-Estrutura;
- 4 - Estruturação e Diversificação da Oferta Turística;
- 5 - Qualidade do Produto Turístico;
- 6 - Promoção e Apoio à Comercialização;
- 7 - Informações Turísticas.” (Governo da República Federativa do Brasil, s.d., p. 04)

As diretrizes do Programa são:

- 1 - Ordenamento, Normatização e Regulação;
- 2 - Informação e Comunicação;
- 3 - Articulação;
- 4 - Envolvimento Comunitário;
- 5 - Capacitação;
- 6 - Incentivo e Financiamento;
- 7 - Infra-Estrutura;
- 8 - Promoção e Comercialização.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Estrategicamente, o Programa Nacional de Regionalização do Turismo apresenta a gestão coordenadora, por meio de formação de parcerias para o compartilhamento das responsabilidades; o planejamento integrado e participativo, buscando-se viabilizar a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento do turismo regional; a promoção e o apoio à comercialização, por meio de formação de redes, educação para o mercado, formatação de roteiros, e estratégias de promoção e apoio à comercialização.

Quanto às ações operacionais, ou seja, ações orientadas a partir das diretrizes políticas e das estratégias, tem-se a gestão coordenada, ou seja, a organização de uma infra-estrutura política, técnica e administrativa que permita tanto a execução competente da proposta como a busca de investimentos específicos.

A estrutura de coordenação do Programa apresenta responsabilidades para às diversas esferas de atuação, a saber:

“a) Nacional – Ministério do Turismo, apoiado pelo Conselho Nacional de Turismo:

- Definição de diretrizes e estratégias;
- Planejamento das ações estratégicas;
- Coordenação da ação executiva;
- Articulação e negociação dos recursos políticos, técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas de governo, iniciativa privada e organismos internacionais;
- Monitoramento e avaliação das ações do Programa;
- Produção e disseminação de dados e informações.

b) Estadual – órgão oficial de turismo, apoiado pelo Fórum Estadual de Turismo:

- Formulação de diretrizes e estratégias alinhadas às nacionais;
- Formulação e execução do planejamento das estratégias regionais;

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

- Negociação dos recursos políticos, técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas de governo, iniciativa privada e organismos internacionais;
- Coordenação da ação executiva local e regional;
- Mobilização e articulação de recursos e parcerias no âmbito local e regional;
- Monitoramento e avaliação;
- Produção e disseminação de dados e informações.

c) Regional – instância a ser definida e estruturada no processo de implementação do Programa, apoiado pelo órgão estadual de turismo e pelo Fórum Estadual de Turismo:

- Mobilização do conjunto de parceiros para a adesão ao Programa;
- Integração das ações intra-regionais e interinstitucionais de modo a se constituir uma instância gerenciadora destas nas regiões;
- Planejamento das estratégias operacionais do Programa no âmbito da região, em conjunto com as organizações sociais, políticas e econômicas, integrando as ações estaduais e nacionais;
- Acompanhamento e avaliação das etapas de execução.

d) Local – unidade de turismo municipal, apoiada na instância local representativa dos segmentos sociais, econômicos e políticos (conselho, comitê, fóruns):

- Mobilização dos segmentos organizados para o debate e indicação de propostas locais para a região;
- Integração dos diversos setores sociais, políticos e econômicos em torno da proposta de regionalização;
- Participação, de forma ativa, no debate e formulação das estratégias locais para a consolidação da região;
- Planejamento e execução das ações locais de modo integrado às regionais;
- Avaliação das etapas de execução.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

O sistema de informação tem como bases fundamentais a inventariação, um banco de dados e a comunicação das informações obtidas.

“A atuação descentralizada do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil é orientada pelo princípio federativo. Por conseguinte, os Estados e o Distrito Federal, apoiados nos Fóruns Estaduais de Turismo, são os efetivos articuladores e promotores do planejamento, execução e avaliação, no modelo de gestão compartilhada.

Desse modo, o movimento de transformação se estabelece em espaços de debate, contínuo e permanente, traduzido na formulação dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Turismo Regional, que se constituem objeto de negociação política.”

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

4.2 Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer - PDIL

Segue a descrição das fases e formas de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer, cujo escopo traduz a política, bem como o plano das ações descentralizadas, para o turismo no Estado.

- **Gestão da Política de Desenvolvimento do Lazer**

A Gestão da Política de Desenvolvimento do Lazer consiste no primeiro produto do PDIL e objetiva orientar os decisores públicos no que se refere ao marco legal e institucional para a elaboração do plano estratégico do lazer no Estado, após o diagnóstico da atual gestão das políticas de desenvolvimento e valorização da cultura, dos esportes e do turismo, com avaliação das instituições envolvidas, propondo um modelo adequado de gestão.

Considerando a importância do Lazer Integrado nas atividades de cultura, esportes e turismo, devem ser avaliados os programas das instituições estaduais diretamente envolvidas à Secretaria da Cultura, Turismo e Esporte e suas ligações com outras, propondo um modelo adequado de:

- gestão,
- parcerias,
- programas institucionais,
- fomento, e
- desenvolvimento organizacional.

Metodologia:

Além da ampla pesquisa documental, a análise da gestão contou, com entrevistas semi-estruturadas aplicadas aos representantes da Secretaria (SOL), de suas vinculadas (FCC, Fesporte e Santur) e das 30 Secretarias de Desenvolvimento Regional.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

No que se refere aos critérios/indicadores da capacidade institucional da SOL e de suas vinculadas, a análise tomou como base a configuração de elementos constituintes de sua organização (estratégia, estrutura, sistemas, pessoal, habilidades institucionais, valores compartilhados e estilo dos líderes). Vale ressaltar que qualquer processo de mudança organizacional passa pela avaliação de cada um desses sete elementos, e sempre que ocorre uma mudança em qualquer deles, os demais devem ser reconsiderados.

- **O Diagnóstico do Lazer**

Objetivou identificar, por meio de dados secundários, os principais atrativos culturais e turísticos, o patrimônio cultural, sua conversão em produtos, sua infra-estrutura, os eventos culturais e os programas e práticas de esportes.

Os critérios adotados para o diagnóstico do lazer seguiram as etapas: em um primeiro momento foram agrupadas as variáveis dos recursos naturais e culturais e as oportunidades esportivas, determinando-se o seu grau de importância no quadro geral de uma região, estabelecendo-se prioridades com o objetivo de facilitar a tomada de decisões para os governantes e empreendedores do Estado. Metodologicamente, foram utilizados os seguintes critérios:

Critérios de hierarquização: que fornecem subsídios para a diferenciação objetiva das características e os graus de importância entre os atrativos conforme tabela elaborada pela Organização Mundial de Turismo (OMT) e Centro Interamericano de Capacitação Turística (CICATUR) que pontua a intensidade da atratividade, estabelecendo uma ordem para priorizar o desenvolvimento para o lazer integrado.

Critérios de priorização: permitem entender os diferentes fatores que podem determinar a urgência ou não da sua implantação como atrativo do lazer integrado, de acordo com seu estado de conservação, fragilidade dos ecossistemas em que se encontra e o seu grau de representatividade na região.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

| CRITÉRIOS | | VALORES | 1 | 2 | 3 |
|----------------|---|--------------------------------------|--|--------------------------------------|---------------|
| | | De hierarquização | Impacto Local e Regional | Baixo Impacto | Impacto Médio |
| De priorização | Apoio Local e Comunitário | Para a Comunidade é Indiferente | O Apoio da Comunidade é Razoável | A Comunidade Apóia Muito | |
| | Acessibilidade | Pouco Acessível à Utilização/Prática | Razoavelmente Acessível à Utilização/Prática | Muito Acessível à Utilização/Prática | |
| | Estado de Conservação / Consolidação | Deteriorado / Não Consolidado | Razoavelmente Conservado / Consolidado | Bem Conservado/ Consolidado | |
| | Uso atual | Pouco Usado ou Praticado | Razoavelmente Usado ou Praticado | Muito Usado ou Praticado | |
| | Representatividade Regional | Pouco Representativo na Região | Representativo na Região (Médio) | Muito Representativo Na Região | |

Figura PLA 01. Critérios de Priorização e Hierarquização

Ao final das análises, foram elaborados quadros comparativos indicando o grau de atratividade e de hierarquização no processo produtivo do lazer integrado.

Foram analisadas as seguintes variáveis:

- Impactos econômicos positivos e negativos;
- Impactos sócio-culturais positivos e negativos; e
- Impactos no meio natural positivos e negativos.

Cadeia produtiva do lazer:

Além da análise das informações específicas da cultura, esporte e turismo, o plano se propôs a identificar a cadeia produtiva do lazer. Assim, define-se um modelo de cadeia produtiva regional, agregando os seguintes aspectos:

- Caracterização geral da regional
- Índices de desenvolvimento social
- Instituições governamentais
- Instituições mistas e não governamentais
- Infra-estrutura de hospedagem e alimentação

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

- Agenciamento e apoio aos visitantes
- Infra-estrutura de lazer
- Análise e avaliação
- Vocações setoriais
- Eventos

Diretrizes de proteção ambiental:

Consiste em uma análise de oportunidade do uso público de Unidades de Conservação (UC) implantadas no Estado, bem como na identificação, de outras áreas potenciais para criação e implantação das mesmas. Especificamente às UCs do Estado com seus aspectos legais favorecidos para o uso público, a matriz de avaliação de potencialidades, que considerar diversos aspectos é aplicada.

Análise SWOT:

O documento apresenta avaliações da situação interna e externa, ou seja, dos pontos fortes, fracos, oportunidades e riscos dos aspectos relevantes do lazer, a partir da matriz SWOT, para definição das estratégias estruturadas a partir de três componentes:

- Fortalecimento da capacidade da SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO, ESPORTE E CULTURA de gestão para o lazer integrado;
- Planejamento estratégico, treinamento e infra-estrutura para o crescimento;
- Promoção de investimentos do setor privado.

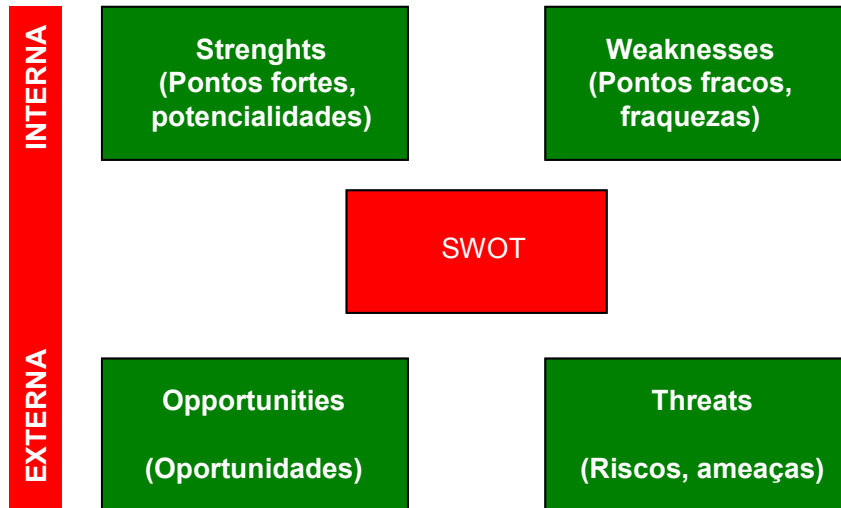


Figura PLA 02. Análise SWOT

Essa metodologia possibilita o cruzamento das quatro categorias de informação. São cruzados os aspectos internos e externos, obtendo-se, como resultado, as estratégias a serem seguidas a fim de se alcançar o sucesso do elemento analisado. Em cada cruzamento feito, uma diferente estratégia é determinada:

| ELEMENTO | | Aspectos internos | |
|-------------------|---------------|--------------------------------|-------------------------------|
| | | Potencialidades | Fraquezas |
| Aspectos externos | Oportunidades | Estratégias de desenvolvimento | Estratégias de correção |
| | Riscos | Estratégias de diferenciação | Estratégias de reestruturação |

Estratégias do cruzamento SWOT

Figura PLA 03. Critérios de Priorização e Hierarquização

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Plano estratégico:

O Plano objetivou formular, propor e priorizar as estratégias de desenvolvimento integrado do lazer com base nos estudos e análises anteriores, a partir do estágio atual e com cenários em médio e longo prazos.

Programas de ação integrada e resultados desejados:

Os programas de ação constituem os marcos específicos de referência na elaboração dos projetos que, vinculados entre si pelas suas características devem ser:

- Coerentes;
- Interdependentes;
- Apresentar periodicidade.

De acordo com as estratégias definidas será preciso (ou não) desagregá-los de acordo com:

- As suas características;
- Os resultados previstos.

As ações propostas correspondem ao conjunto de informações, sistemáticas e racionalmente ordenadas, que permite estimar os custos e os benefícios de cada uma das estratégias propostas.

As ações constituem uma unidade de produção de bens e serviços que definem, analisam ou avaliam a construção de uma obra futura. A implementação das ações somente ocorrerá após a sua avaliação, realizada pelos órgãos competentes do setor público ou das empresas privadas responsáveis pela sua execução, que analisarão:

- As repercussões socioeconômicas, políticas e ambientais;
- O desenvolvimento do lazer integrado.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Para isso, deverão apresentar os seguintes requisitos:

| | |
|---------------------------|--|
| OPERATIVIDADE | Ordenação de forma lógica e integrada das etapas da sua execução |
| DEF. DE RESPONSABILIDADES | Esclarecimento das funções e do grau de envolvimento dos setores abrangidos |
| COMPLEMENTARIEDADE | Impedimento de superposição de ações e indicação de onde e como os setores envolvidos devem participar, de forma iSecretaria de Estado de Turismo, Esporte e Culturaada ou integrada com os demais |

- **Plano de Aperfeiçoamento e Capacitação**

O quarto produto do PDIL insere-se na constatação de que a capacitação dos recursos humanos é uma atividade, *sine qua non*, para o desenvolvimento de um produto de qualidade e competitivo.

A identificação do tempo ideal de duração dos eventuais cursos ou outros encontros, a metodologia utilizada, a ligação da teoria com os objetivos dos participantes, o cronograma de realização e, acima de tudo, a coerência entre todas as ações propostas, são fundamentais para que ações possam ser entendidas como um conjunto de práticas visando ao desenvolvimento da cultura, esportes e turismo no Estado.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Assim, o PDIL considera, basicamente, cinco categorias de público com características distintas, que deverão ser alvo das ações de forma interligada, com conteúdos específicos e linguagem própria. São eles:

- **População tradicional:** composta pelos moradores dos municípios;
- **Técnico:** composta pelos integrantes dos setores técnicos do poder público municipal e estadual, consultores, representantes de organizações não governamentais, empresários e empreendedores interessados, entre outros;
- **Operacional:** pessoas interessadas em trabalhar na área prática do turismo, exercendo funções operacionais;
- **Empreendedor:** pessoas interessadas em iniciar ou que já possuem seu próprio negócio; e
- **Gestores:** composto por líderes comunitários, investidores, entre outros.

Ressalta-se que três desses grupos (população tradicional, técnico e operacional) podem ser considerados como representantes diretos da comunidade regional.

- **Programas e Ações**

O modelo do PDIL prevê cinco áreas para a formulação de uma política para o lazer integrado:

- Política de comunicação;
- Política de produto;
- Política ambiental;
- Competitividade: qualidade e eficiência;
- Estratégia: posicionamento e foco.

Em relação à área financeira, o modelo contempla um orçamento operacional para que possam ser definidos parâmetros de maneira a fomentar o desenvolvimento do lazer integrado no Estado. No que se refere aos investimentos privados devem ser analisados os equipamentos culturais,

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

esportivos e turísticos tecnicamente recomendáveis para o plano e quanto aos investimentos públicos analisam-se seus custos e seus resultantes benefícios sociais, tais como a preservação do meio ambiente, a sustentabilidade, a geração de empregos e renda, etc.

Na elaboração do orçamento operacional, justifica-se esta abrangência, pois para que os projetos desta natureza satisfaçam premissas socialmente aceitáveis, seus benefícios – públicos e privados – devem ser superiores aos correspondentes custos de modo a assegurar o pretendido desenvolvimento. Além disso, o PDIL se propôs à análise das principais linhas de financiamento, quanto à sua viabilidade de aplicação em equipamentos e na infra-estrutura. Os projetos para o turismo são apresentados em anexo (Anexo C).

- **Benefícios e Resultados**

Como último produto, o PDIL contempla uma síntese prospectiva dos benefícios e resultados que se espera alcançar com a implementação do plano em curto, médio e longo prazos. Para tanto, é necessária a consideração de um cenário futuro positivo no mercado e na política brasileira, de crescimento econômico, inclusão social e geração de renda e empregos.

Para atingir os resultados é necessário o engajamento de todos os envolvidos na implementação do plano, desde setor público à comunidade local e da execução dos projetos propostos em cada etapa do plano.

Tão importante quanto a síntese prospectiva, são os procedimentos que permitem estar avaliando e monitorando o processo de gestão do Plano Integrado de Lazer. A mensuração dos resultados e sua comparação com aquilo que foi planejado são parte da função controle, além da deliberação da necessidade ou não de ações corretivas.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

4.3 CÍCERUS¹⁰

Primeiramente, todos os órgãos da administração direta (Secretarias Centrais e Regionais) e indireta (Fundações/Empresas e Autarquias) foram chamados a apresentar suas instituições. Passo seguinte, a equipe foi organizada em pequenos grupos de trabalho com a responsabilidade de efetuar estudos técnicos por setor em estreita interação e colaboração com os técnicos setoriais dos órgãos e entidades, promovendo inúmeras reuniões junto aos setores de governo ou no Espaço – Programa Cícerus, nas dependências da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Governo do Estado realizou em 11 de novembro de 2004 na capital - Florianópolis o **Seminário de Modernização e Fortalecimento da Gestão Pública**, objetivando a socialização da concepção do Programa a todos os servidores públicos e a sociedade em geral. O referido evento foi coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento, sendo também transmitido para todo o Estado de Santa Catarina por meio de teleconferência, atingindo assim todas as 29, na época, Secretarias de Desenvolvimento Regional.

O programa visa modernizar a administração pública, e, com isso:

- Prestigiar a missão da gestão pública e os seus agentes, na busca da exigência e da excelência;
- Delimitar as funções que o Estado deve assumir diretamente daquelas que, com vantagem para o cidadão, melhor podem ser prosseguidas de forma diferente;
- Promover a modernização dos organismos, qualificando e estimulando os funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão;

¹⁰ Com base no documento do programa – Governo de Santa Catarina.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

- Introduzir uma nova idéia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos servidores públicos;
- Apostar na formação e na valorização desses servidores.

Os impactos nos servidores públicos são:

- Prestigiar a missão da Administração Pública e os seus agentes, na busca da melhoria da **Eficiência, Eficácia, Efetividade e Relevância** dos serviços prestados à população;
- Distinguir as **funções de Estado**, a serem ocupadas exclusivamente por funcionários públicos de carreira, com comprovada competência técnica e gerencial, das **funções de Governo**, a serem ocupadas por pessoas com comprovada competência gerencial e dedicação exclusiva, de livre nomeação do Governador;
- Promover a modernização da Administração Pública Indireta, qualificando e estimulando os seus funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão;
- Introduzir uma nova idéia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos funcionários;
- Investir na formação, desenvolvimento e valorização dos servidores públicos.

Os impactos nos cidadãos são:

- Uma Administração centrada no cidadão;
- Uma Administração mais acessível e mais fácil de compreender;
- Serviços melhores e mais rápidos;
- Uma confiança crescente no governo e nos serviços públicos que ele realiza;
- Governo mais próximo do cidadão.

- **Aprofundamento do processo de Descentralização da Administração Pública Estadual e da Regionalização do Desenvolvimento**

Esse processo iniciou-se com a definição das grandes linhas orientadoras da descentralização da Administração Pública, caracterizadas na

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Lei Complementar nº 243, aprovada por unanimidade pela Assembléia Legislativa, em 30 de Janeiro de 2003, tendo como objetivos essenciais a descentralização e a desconcentração do governo e a regionalização do desenvolvimento.

Para consolidar e aprofundar os objetivos definidos na Lei Complementar nº 243, o Governo submeteu à apreciação do Legislativo Catarinense, a **proposta de Modernização e Fortalecimento da Gestão Pública** (reforma administrativa), constituída de um conjunto de diplomas legais indispensáveis para o desenvolvimento do novo modelo de gestão, que traduz profundas alterações na forma de gerir o bem público: Aprofundando o processo de descentralização, prestigiando a gestão pública e os seus agentes, racionalizando e modernizando estruturas, reavaliando as funções do Estado e promovendo uma cultura de avaliação e responsabilidade, distinguindo assim o mérito e a excelência.

- **Melhoria da Eficiência, Eficácia, Efetividade e Relevância dos serviços públicos prestados à população catarinense.**

Uma nova estrutura organizacional na Administração Pública Estadual é absolutamente essencial para pôr fim a uma estrutura ainda confusa, rígida, burocrática, centralizadora, excessivamente hierarquizada, além de não promover a busca de economias de escala nem a partilha de informação entre os vários serviços.

Dessa forma não se promove a eficiência, a simplicidade e a rapidez da resposta. Nem os funcionários públicos têm condições de motivação, nem o cidadão vê a sua vida facilitada. Há, pois, que estabelecer um novo quadro legal para a organização administrativa.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

A nova estrutura organizacional deve traduzir-se na redução da desburocratização dos circuitos de decisão, na melhoria dos processos, na colaboração entre serviços, no compartilhamento de conhecimentos e em uma correta gestão da informação.

Na história recente do Estado de Santa Catarina, a estrutura organizacional da administração pública oscilou entre dois tipos básicos: administração burocrática tradicional e administração matricial. Todavia, quando se trata de criação do conhecimento nos serviços públicos prestados à população, nenhuma dessas estruturas é adequada. É preciso uma combinação ou uma síntese de ambas. É o que propõe o novo modelo de gestão: uma estrutura organizacional formada pela burocracia tradicional (Secretarias Setoriais) e por forças tarefas (Secretarias de Desenvolvimento Regional), de forma complementar e não mutuamente excludentes.

Níveis da gestão:

- O nível **Sistema Setorial**, organizado como uma estrutura burocrática tradicional. Nesse nível encontram-se as Secretarias Setoriais, as quais terão o papel de planejar, normatizar e controlar as políticas de Estado e de Governo, específicas nas suas áreas de atuação respectivas. A estrutura burocrática tradicional que é altamente formalizada, especializada e dependente da padronização dos processos de trabalho para a coordenação organizacional, é adequada à realização eficiente de tarefas de rotina em larga escala, características das políticas de Estado. Entretanto, o controle burocrático pode dificultar a implementação de políticas de Governo e ser extremamente disfuncional em períodos de incerteza e de mudanças rápidas, como as que ocorrem na linha de frente do serviço público estadual.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

• O nível **Sistema de Desenvolvimento Regional** é organizado como uma força-tarefa típica, cuja estrutura organizacional deve ser concebida exatamente para abordar o ponto fraco da burocracia e, justamente por isso, não deve reproduzir o modelo burocrático tradicional. Neste nível encontram-se as Secretarias de Desenvolvimento Regional que terão o papel de coordenação das ações de Estado e execução das políticas de Governo nas suas regiões respectivas. A estrutura de *força tarefa* é flexível, adaptável, dinâmica e participativa. No serviço público, a *força-tarefa* já é uma forma institucionalizada de equipe ou grupo que reúne representantes de várias áreas de governo em uma base intensiva e flexível, em muitos casos, para lidar com problemas *ad-hoc*.

O objetivo central da modernização e fortalecimento da administração pública é construir, gradativamente, um novo modelo de gestão pública consubstanciado, simultaneamente, na mudança da estrutura e da cultura organizacional vigentes no Serviço Público Estadual. O problema é muito mais de cultura do que de estrutura, pois a cultura organizacional orienta a filosofia e a ação de todos os funcionários públicos.

Enquanto a visão do Governo e a cultura organizacional fornecem a base de cognição para liberar o conhecimento tácito dos funcionários públicos, a tecnologia de governo eletrônico libera o conhecimento explícito gerado nos dois outros níveis e permite um maior compartilhamento das melhores práticas em todos os setores governamentais.

A característica única desse novo modelo de gestão pública em hipertexto é a coexistência de três níveis ou contextos totalmente diferentes dentro da mesma estrutura organizacional.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

- **Administração por Projetos com foco nos Resultados**

No quadro da organização da gestão pública, a perspectiva estratégica do Governo, refletida nos diplomas legais propostos, está assentada na introdução de novas práticas de gestão, elegendo a **gestão por projetos baseada em resultados** como a grande matriz da mudança, associando sistematicamente os organismos públicos a objetivos e resultados.

Nesse sentido, incentivam-se e criam-se condições para a adoção de novos modelos organizativos, mais ágeis e flexíveis, redefinem-se as competências e responsabilidades dos dirigentes e desenha-se um sistema coerente e integrado para a avaliação do desempenho.

A revisão das atuais estruturas de acordo com os novos modelos tem como objetivo identificar claramente a sua capacidade de responder de forma eficiente e ágil às suas atribuições, eliminando-se sobreposições, circuitos complexos e burocráticos e redistribuindo recursos e capacidades de modo a potencializar o proveito público dos meios de que se dispõe.

A definição de objetivos e a avaliação de resultados permitirão valorizar a contribuição de cada órgão e o interesse público do seu desempenho, envolvendo os dirigentes e funcionários num projeto comum e otimizando os recursos. Nesse âmbito, assumem particular relevância a partilha de flexibilidade estrutural com redução de níveis hierárquicos e a organização por programas e ações com recurso a equipas multidisciplinares.

Essas profundas mudanças assentam no desenvolvimento de uma política de formação de recursos humanos indispensável para a qualificação, motivação e valorização de todos os servidores e dirigentes e na execução, em paralelo, de um ambicioso programa de investimento e utilização de tecnologias de informação e comunicação, instrumento impulsionador das melhores práticas, da correta alocação de recursos e da simplificação e transparência dos processos de decisão.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Essa modernização e fortalecimento da gestão pública estadual, pela sua amplitude e complexidade, exige uma aplicação gradual, mas firme e consistente, no cumprimento estrito de uma estratégia de desenvolvimento e acompanhamento que garanta o progresso, o aperfeiçoamento e os resultados efetivos das medidas adotadas. É pois, essencial um acompanhamento sistemático e permanente do modo como serão executadas as suas várias etapas.

Referida incumbência assume relevância especial na fase de execução operacional da proposta, a qual pressupõe um acompanhamento sistemático das iniciativas operacionais dos diferentes serviços que constituem a Administração Direta e Indireta do Estado.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

4.4 Projeto Meu Lugar¹¹

O projeto de cooperação técnica foi concebido a partir da necessidade identificada pelo governo do Estado de Santa Catarina de dotar a política de regionalização administrativa e descentralização do processo de desenvolvimento -que vem sendo implementada desde janeiro de 2003 pelo governo catarinense - de tecnologias e estratégias administrativas adequadas para promoção do desenvolvimento territorial/local catarinense.

A Organização das Nações Unidas em geral e o PNUD em particular possuem vasta experiência no apoio a processos de descentralização governamental como estratégia para aperfeiçoamento da governabilidade local em primeira instância e promoção do desenvolvimento local/territorial e melhoria da qualidade de vida das populações.

A descentralização pode ser operacionalizada em três modalidades:

Desconcentração ou ***descentralização administrativa*** que transfere funções e atribuições, mas com o poder central mantendo a autoridade última. Geralmente é setorial, como, por exemplo, nos serviços de saúde, agricultura, etc.

Devolução também referida como descentralização política ou autonomia local que transfere poderes e autoridade a unidades políticas de nível mais baixo, incluindo, governos locais. Nessa modalidade ela é também territorial e espacial, com poderes transferidos para unidades políticas ou governos locais, com fronteiras territoriais definidas que também são subdivisões políticas do estado.

Desburocratização, que é o processo de transferência de funções públicas, poderes e autoridades ao setor

¹¹ Com base nos documentos do projeto – Governo do Estado de Santa Catarina

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

privado, voluntários, ONGS ou sociedade civil tendo como hipótese básica que algumas funções públicas podem ser desempenhadas de maneira mais eficiente e mais efetiva por esses atores.

A experiência do PNUD mostra que, de maneira geral, as reformas de descentralização são iniciadas porque os dirigentes consideram o que foram chamadas de vantagens intuídas dos processos de descentralização:

- Descongestiona o nível superior de governo
- Facilita coordenação e agiliza ação no nível local
- Aumenta o entendimento pelas pessoas e o apoio a atividades sociais e econômicas
- Promove melhorias sociais e econômicas mais realistas e sustentáveis
- Promove maior equidade geográfica
- Aumenta a capacidade popular de assegurar responsabilização dos dirigentes por seus atos
- Permite a participação e acesso mais fácil aos responsáveis por decisões
- Melhora ao fornecimento de serviços permitindo levar em consideração as necessidades locais
- Encoraja invenção e inovação
- Permite melhor conhecimento e descrição dos problemas locais
- Capacita a população na arte de “self government”
- Facilita programas de desenvolvimento sócio econômico
- Melhora a capacidade de direcionar programas de redução da pobreza a sua população alvo.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

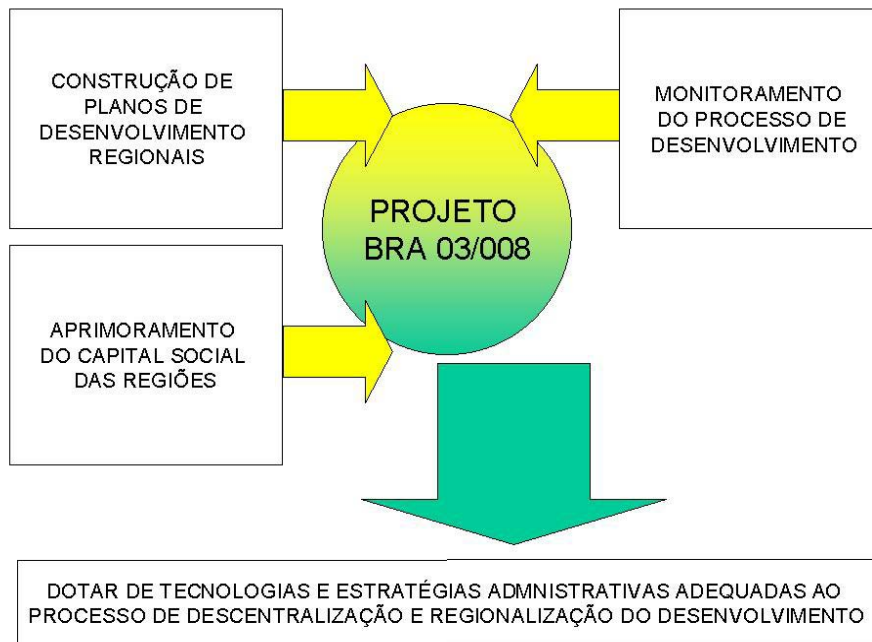


Figura PLA 04. Componentes do Projeto Meu Lugar

O Projeto tem como objetivo a implementação de uma série de ações, organizadas em 03 componentes estratégicos, de apoio à criação e ao aprimoramento de estruturas de planejamento e gestão do processo de desenvolvimento sustentável das 29, atualmente 36, regiões que compõe o Estado de Santa Catarina.

Dentro desta perspectiva pode-se prever a realização de estudos de caracterização territorial, a realização de atividades de capacitação e planejamento, a análise e proposição de estratégias organizacionais adequadas, a implantação de sistemas de indicadores, o aporte de consultorias especializadas, a realização de missões de intercâmbio técnico, a aquisição de bens e serviços de uso imediato de modo a permitir o desenvolvimento e execução de projetos e ações nos campos estratégicos apontados.

No período transcorrido entre setembro de 2003 e junho de 2004 foram empreendidas uma série de ações visando a sistematização de uma estratégia metodológica de elaboração de planos regionais de desenvolvimento adequada

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

à realidade catarinense. Estas ações foram implementadas em duas regiões piloto: Região de São Joaquim e Região de Concórdia. A definição destas regiões ficou a critério dos representantes do Governo do Estado, a partir de alguns critérios básicos discutidos com o PNUD.

O ponto de partida de todo o trabalho técnico foi a constituição de um Grupo de Discussão, formado por representantes de diversas instituições ligadas ao Poder Público Estadual, agências de fomento, instituições de representação, universidades e outras. Este grupo, composto por cerca de 30 pessoas, foi responsável pelo aprofundamento das discussões sobre os conceitos, princípios e instrumentos técnicos a serem utilizados nos trabalhos de campo.

A partir da realização de 04 Workshops do Grupo de Discussão foi sistematizada a estratégia de ação para as regiões piloto.

O trabalho propiciou uma reflexão sobre a necessidade de constituir um instrumento de política pública, de cunho estratégico, que tivesse a preocupação de consolidar um processo de desenvolvimento territorial em cada uma das 29, agora 36, regiões do Estado de Santa Catarina. Uma das conclusões destas discussões sugeriu que este projeto assumisse um nome significativo que tivesse um apelo de marketing favorável.

Em função disso, foi definido um nome fantasia para o futuro projeto que deverá denominar-se "**PROJETO MEU LUGAR**", traduzindo desta forma a preocupação com a identificação dos atores locais com seu território. As estratégias propostas no projeto têm como finalidade favorecer a criação de condições de melhoria da qualidade de vida nas regiões e o aumento do sentimento de pertencimento e compromisso de cada cidadão(ã) com o território onde vive.

Por outro lado, a experiência de campo demonstrou a necessidade de ações complementares às iniciativas de elaboração dos planos. Estas ações

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

devem forçosamente ser realizadas de forma integrada e coordenadas entre si, de forma a gerarem sinergias e propiciarem o alcance dos objetivos propostos pelo Projeto.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

5. AÇÕES DESENVOLVIDAS

Dentre as ações desenvolvidas na área do turismo em 2006, no Estado de Santa Catarina, citam-se:

- Participação em Eventos Nacionais: 52
- Participação em Eventos Internacionais: 18
- Produção de Material Promocional: 600.000 peças
- Seminários de Capacitação de Agentes de Viagens
- Receptivo a Cruzeiros Marítimos: 68
- Parceria com a Brasil Telecom imprimindo imagens de Santa Catarina nos cartões telefônicos das regiões Rota do Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura e Grande Oeste: 640.000
- Manutenção de envio de material promocional para embaixadas do Brasil no exterior:
 - Assunção -Lima - Roma -Milão
 - Berlim - Lisboa - Santiago -Buenos Aires
 - La Paz - Montevideo -Miami
 - Haia - Sidney - Madri
- Manutenção de envio de material promocional para escritórios do Brasil no exterior:
 - Frankfurt - Paris
 - Londres - Lisboa
 - Nova York - Milão

- **Coordenação do Programa de Regionalização do Turismo em SC**

Desenvolvimento dos módulos de Sensibilização e Mobilização junto as regiões turísticas;

Módulo de Institucionalização de Instância de Governança, segundo orientação do Ministério do Turismo (oito oficinas realizadas, uma em cada região turística, com recursos do Mtur), três instâncias regionais definidas;

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Módulo de Elaboração do Plano de Desenvolvimento Turístico Regional (oito oficinas realizadas, uma em cada região turística, conciliando com o PDIL - Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer da Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura);

Coordenação da participação do Estado no 10 Salão de Turismo - Roteiros do Brasil; Celebração de convênio com Ministério do Turismo, para Preparação de novos roteiros turísticos no estado (Valor do Projeto: R\$ 340 mil);

Envio de projeto para celebração de convênio com o Mtur para Inventariação da Oferta Turística de SC através das IES - Instituições de Ensino Superior, Coordenado pela Univali (Valor do Projeto: R\$ 490 mil).

- **Pesquisas Mercadológicas - Estudos da Demanda Turística de SC**

Realizadas pesquisas de demanda turística durante a alta temporada de verão de 2005, em 20 municípios do Estado;

Realizada pesquisa nas festas de outubro de 2005, em três municípios;

Realizada pesquisa de turismo receptivo com projeção anual, em três municípios;

Realizada pesquisa de turismo receptivo em julho, em sete municípios;

Desenvolvimento de novo sistema de coleta de dados.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

- **Reuniões de Organização do Segmento de Turismo Aventura em SC**

Coordenação de reunião com o IH - Instituto de Hospitalidade para apresentação do Processo de Normalização e Regulamentação do Turismo Aventura, em desenvolvimento pelo Ministério do Turismo (agosto de 2005, em Fpolis);

Apoio a Primeira a Reunião de organização do segmento de turismo aventura em SC (novembro de 2005, em Fpolis);

Apoio a Segunda Reunião de organização do segmento de turismo aventura em SC (dezembro de 2005, em Fpolis).

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

6. MARCO LEGAL

6.1 Reforma Administrativa – Criação da descentralização

LEI COMPLEMENTAR Nº 243, de 30 de janeiro de 2003

Estabelece nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo.

SEÇÃO IV

Da Descentralização e da Desconcentração

Art. 9º A execução das atividades da administração estadual será descentralizada e desconcentrada e se dará preponderantemente pelas Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional e por outros órgãos de atuação regional.

§ 1º A descentralização e a desconcentração serão efetivadas em quatro planos principais:

I - das Secretarias de Estado Centrais para as Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional;

II - nos quadros da administração direta, do nível de direção para o nível de execução gerencial;

III - da administração direta para a administração indireta;

e

IV - da administração do Estado para:

a) o Município ou comunidade organizada, por intermédio de convênio ou acordo; e

b) a iniciativa privada, mediante contrato para execução de obras ou serviços e pela concessão mediante contrato que vise a construção e exploração de bens ou de atividade econômica, por prazo determinado.

§ 2º O Chefe do Poder Executivo estabelecerá normas que determinarão a descentralização e a desconcentração da administração estadual, considerados sempre a natureza do serviço e o caráter da atividade.

§ 3º A execução de ações, programas e projetos das Secretarias Centrais pelas Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional será realizada de forma ordenada e gradativa, nos termos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

TÍTULO III DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA CAPÍTULO I

Da Administração Direta

Art. 26. A estrutura organizacional básica da administração

direta compreende:

I - Gabinete do Governador do Estado;

II - Secretaria de Estado da Fazenda;

III - Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do

Cidadão;

IV - Secretarias de Estado Centrais:

a) Secretaria de Estado da Administração;

b) Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;

c) Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural;

d) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e

Meio Ambiente;

e) Secretaria de Estado da Educação e Inovação;

f) Secretaria de Estado da Infra-estrutura;

g) Secretaria de Estado da Organização do Lazer;

h) Secretaria de Estado da Saúde; e

V - 29 (vinte e nove) Secretarias de Estado do Desenvolvimento

Regional.

6.2 Reforma administrativa – 2005

LEI COMPLEMENTAR Nº 284, de 28 de fevereiro de 2005

Estabelece modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo.

Art. 1º A estrutura organizacional da Administração Pública Estadual deverá desburocratizar, descentralizar e desconcentrar os circuitos de decisão, melhorando os processos, a colaboração entre os serviços, o compartilhamento de conhecimentos e a correta gestão da informação, para garantir a prestação eficiente, eficaz, efetiva e relevante dos serviços públicos, visando tornar o Estado de Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável, nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica, promovendo a redução das desigualdades

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

entre cidadãos e entre regiões, elevando a qualidade de vida da sua população.

CAPÍTULO II Da Administração Direta

Art. 35. A estrutura organizacional básica da Administração Direta compreende:

I - Órgãos responsáveis pelo desenvolvimento das Funções de Estado:

- a) Procuradoria Geral do Estado;
- b) Secretaria de Estado da Fazenda;
- c) Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão;
- d) Secretaria de Estado da Administração;
- e) Secretaria de Estado do Planejamento;
- f) Secretaria de Estado da Saúde;
- g) Secretaria de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia;

II - Órgãos responsáveis pelo desenvolvimento de Funções de Governo:

- a) Gabinete do Governador do Estado;
- b) Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural;
- c) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Trabalho e Renda;
- d) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável;
- e) Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Esporte;
- f) Secretaria de Estado de Comunicação;
- g) Secretaria de Estado da Infra-Estrutura; e

III - Órgãos responsáveis pela execução descentralizada das Funções de Estado e de Governo: 30 (trinta) Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

6.3 Reforma Administrativa – 2007

LEI COMPLEMENTAR Nº 381, de 07 de maio de 2007

Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual.

**TÍTULO I
DOS FUNDAMENTOS CONCEITUAIS DA ESTRUTURA
ORGANIZACIONAL,
DO MODELO DE GESTÃO E DA CULTURA
ORGANIZACIONAL
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**

**TÍTULO IV
DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA ESTADUAL
CAPÍTULO I**

Da Estrutura da Administração Direta

Art. 36. A estrutura organizacional básica da Administração Direta compreende:

I - Gabinete do Governador do Estado, constituído da seguinte forma:

a) Órgãos de Consulta do Governador:

1. o Conselho de Governo;
2. o Conselho Estadual de Desenvolvimento - DESENVESC;
3. o Conselho de Política Financeira - CPF;
4. o Conselho Estadual de Articulação do Comércio Exterior - CEACEX;
5. o Conselho Estadual de Tecnologia de Informação e Comunicação - CTIC;
6. o Conselho Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação - CONCITI; e
7. o Conselho Consultivo Superior de Governo - CONSULT;

b) Gabinete da Chefia do Executivo, a cuja estrutura se integra:

1. a Coordenadoria Estadual da Mulher; e
2. a Coordenadoria Estadual da Juventude;

c) Secretaria de Estado de Coordenação e Articulação, a cuja estrutura se integra:

1. a Secretaria Executiva da Casa Militar;
2. a Secretaria Executiva de Articulação Estadual; e

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

- 3. a Secretaria Executiva de Articulação Nacional;
- d) Secretaria de Estado de Comunicação;
- e) Secretaria Especial de Articulação Internacional;
- f) Secretaria Executiva de Assuntos Estratégicos; e
- g) Procuradoria Geral do Estado;
- II - Gabinete do Vice-Governador;
- III - Secretaria de Estado do Planejamento;
- IV - Secretaria de Estado da Administração;
- V - Secretaria de Estado da Fazenda, a cuja estrutura se integra:
 - a) a Secretaria Executiva de Gestão dos Fundos Estaduais;
- VI - Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão, a cuja estrutura se integra:
 - a) a Secretaria Executiva da Justiça e Cidadania;
- VII - Secretaria de Estado da Saúde;
- VIII - Secretaria de Estado da Educação;
- IX - Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação, a cuja estrutura se integra:
 - a) a Secretaria Executiva de Políticas Sociais de Combate à Fome;
- X - Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural;
- XI - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável;
- XII - Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte;
- XIII - Secretaria de Estado da Infra-Estrutura; e
- XIV - Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, que atuarão como agências de desenvolvimento.

6.4 Criação do Conselho Estadual de Turismo

LEI Nº 12.912, de 22 de janeiro de 2004

Cria o Conselho Estadual de Turismo.

Art. 1º Fica criado o Conselho Estadual de Turismo, órgão de consulta, vinculado à Secretaria de Estado da Organização do Lazer.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

6.5 Criação PDIL

LEI Nº 13.792, de 18 de julho de 2006.

Estabelece políticas, diretrizes e programas para a cultura, o turismo e o desporto no Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências.

Art. 1º Fica instituído o Plano Estadual da Cultura, do Turismo e do Desporto do Estado de Santa Catarina - PDIL, em conformidade com os objetivos estratégicos de governo definidos no Plano Plurianual, visando estabelecer as políticas, as diretrizes e os programas para a cultura, o turismo e o desporto do Estado de Santa Catarina.

6.6 Criação do Funturismo

LEI Nº 13.336, de 08 de março de 2005

Institui o Fundo Estadual de Incentivo à Cultura - FUNCULTURAL, o Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo - FUNTURISMO, e o Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte - FUNDESPORTE, no âmbito do Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte - SEITEC, e estabelece outras providências.

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Estado de Santa Catarina, o Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte - SEITEC, com objetivo de estimular o financiamento de projetos culturais, turísticos e esportivos especialmente por parte de contribuintes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, na forma e nos limites estabelecidos nesta Lei.

6.7 Gratificação de Atividades de Gestão do Turismo

LEI Nº 13.762, de 22 de maio de 2006.

Institui a Gratificação de Atividade de Gestão de Cultura, Turismo e Esporte para os servidores lotados ou em exercício na Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Esporte e adota outras providências.

PARTE II – DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Art. 1º Fica instituída a Gratificação de Atividade de Gestão de Cultura, Turismo e Esporte para os servidores lotados ou em exercício na Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Esporte no percentual de 15% (quinze por cento) do valor da Gratificação de Produtividade estabelecida no art. 2º da Lei nº 9.502, de 08 de março de 1994, alterada pelo art. 7º da Lei nº 9.751, de 06 de dezembro de 1994.

6.8 Unidade Estadual do PRODETUR

LEI COMPLEMENTAR Nº 267, de 04 de fevereiro de 2004

Cria a Unidade de Coordenação Estadual do PRODETUR SUL/SC e estabelece outras providências.

Art. 1º Fica criada a Unidade de Coordenação Estadual - UCE - do Programa de Desenvolvimento do Turismo na Região Sul do Brasil, no âmbito do Estado de Santa Catarina - PRODETUR SUL/SC -, subordinada diretamente ao Gabinete do Secretário de Estado da Organização do Lazer.

PARTE III - RESULTADOS

1. AVALIAÇÃO DOS ASPECTOS EMPÍRICOS

A partir da observação do processo de descentralização do turismo ocorrido no Estado de Santa Catarina desde o ano de 2003, bem como da compreensão da base teórica pesquisada, chegou-se a uma relação de afirmações empíricas, cuja validação se deu na forma de entrevistas semi-estruturadas com membros responsáveis pela condução das ações de descentralização.

Tais afirmações foram confirmadas ou negadas baseando-se nas considerações acerca da descentralização, da descentralização do turismo, das tendências, dos pontos fortes e fracos, dos recursos humanos e financeiros e da estrutura organizacional; fornecendo, dessa forma, subsídios para as análises que seguem.

1.8 Tendências e próximos passos da descentralização

- **Afirmação:** O novo modelo de gestão, proposto em 2007, pretende, entre outros aspectos, fortalecer a atividade das Secretarias Regionais.

Verdadeiro

Falso

No início de 2007, foi apresentado um novo modelo de gestão pública, estipulando a interação entre as Secretarias Setoriais (por exemplo, Secretaria de Estado do Planejamento, Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Cultura), que são temáticas, com as Secretarias de Desenvolvimento Regional, pois, no primeiro mandato, foram estruturadas as Secretarias Regionais, organizados os Conselhos, ou seja, as necessidades principais daquele

PARTE III - RESULTADOS

momento, e no segundo mandato o foco concentra-se na eficácia da gestão pública descentralizada.

Esse novo modelo de gestão, proposto pelo Governo do Estado, observa o Plano Catarinense de Desenvolvimento, com suas quatro macrodiretrizes: “economia e meio ambiente; social; tecnologia e política pública” (Governo do Estado de Santa Catarina, s.d., pp. 21-30), de forma a definir como trabalhar, dialogando também nessas dimensões com as regiões, e retornando os temas, para a decisão do Governador e do grupo gestor nesse processo.

Muitas vezes, quando o comitê ou grupo gestor, decide pelo corte ou não de determinado recurso para uma ação, não consegue observar o todo, ou seja, o cenário regional. O grande desafio é fazer a interligação técnica com as Secretarias Regionais, pois estas, estruturaram os comitês temáticos nos Conselhos Regionais. Por exemplo, Comitê de Turismo, de Saúde, de Infra-estrutura, onde a participação social ocorre por meio de discussões técnicas, todavia, não se observou dentro das Secretarias Regionais uma discussão técnica para estabelecer as metas e objetivos regionais.

No primeiro momento, os Conselhos pautavam demais as ações das Secretarias e, em 2007, com os planos – Plano Catarinense de Desenvolvimento e Planos de Desenvolvimento Regionais – quem deve começar a mostrar para os Conselhos quais são as ações de interesse do Estado são as Secretarias Regionais, conforme as políticas estaduais. O êxito nesse processo concentra-se em um modelo adequado de gestão. A idéia é formar esse modelo de gestão que interligue temático, com setorial, com o regional.

Anteriormente, ficou muito à mercê do Secretário Setorial fazer essa interligação e, como alguns Secretários têm um envolvimento político no processo (por serem deputados estaduais ou federais) o interesse de fazer esse movimento em todo o Estado não era igual. Às vezes, para a região onde

seria o seu reduto eleitoral, esse interesse era maior. O novo modelo de gestão servirá para que todas as regiões discutam todos os assuntos.

- **Afirmção:** O processo de descentralização do turismo está protegido do processo de descontinuidade política.

Verdadeiro

Falso

Todas as ações estão focadas na política de descentralização e a cada dia, o processo de fortalece.

O processo já tem a aceitação popular e o governo foi reeleito com base nessa política e em todas as ações que “amarram” legalmente a descentralização, como o próprio Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer de Santa Catarina, um dos poucos exemplos no Brasil de se transformar o planejamento em Lei Estadual.

Para encerrar todo esse processo não basta a vontade de uma só pessoa, deverá haver uma ampla discussão e, entre os elementos deverá estar a Assembléia Legislativa.

Todavia, no início de 2007, as novas equipes das Secretarias de Desenvolvimento Regional nomeadas para o novo governo deixam muito a desejar por não terem acompanhado o início do processo. Algumas pessoas desconhecem até mesmo o Programa de Regionalização. Esse cenário é típico do processo de ruptura que ocorre durante a transição de gestão pública, quando as ações não têm a seqüência desejada e perde-se muito tempo mobilizando as pessoas das novas equipes.

Dessa forma o processo poderá estar protegido da descontinuidade, mas atualmente isso não ocorre. A gestão do turismo poderá ser modelo para

PARTE III - RESULTADOS

outros estados, mas deve-se efetivar a articulação com os agentes do turismo para que se possa garantir a almejada efetividade da gestão.

Os Governos Federal e Estadual estão muito alinhados em relação ao turismo, mas existem fatores externos que podem fazer pressão contrária.

Para o Diretor de Planejamento da Santur S.A., o maior problema dos projetos, programas e ações de qualquer governo é exatamente a troca de governo que pode levar à descontinuidade de algumas ações importantes.

O processo de descentralização ainda apresenta-se frágil nesse sentido e precisa ser aprimorado para que a sociedade civil e as instituições consigam se impor no processo para assumir o papel de não deixar que a política atrapalhe o processo de continuidade da descentralização.

A solução é ter instituições fortes para poder consolidar a desconcentração do governo, conforme as premissas repassadas pelo Governo Federal para a área do turismo.

- **Afirmção:** O processo de descentralização do turismo deverá contar com um profissional em cada uma das nove regiões turísticas.

Verdadeiro

Falso

O modelo previsto pela Diretora de Turismo da Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura apresenta um articulador, com formação técnica em turismo, para mobilizar nas Secretarias de Desenvolvimento Regional, junto

aos Gerentes de Programas e Ações – que são nomeações políticas – o envolvimento com a Secretaria Setorial.

Nesse sentido, continua a cargo dos Conselhos de Desenvolvimento Regional a definição das ações prioritárias para cada regional, todavia o articulador deverá estabelecer a melhor estrutura regional de execução, bem como efetivar a instância de governança, que poderá estar a cargo de instituições públicas ou privadas, mas que realmente seja atuante.

Esses articuladores deverão trabalhar cada uma das nove regiões turísticas no âmbito das 36 SDRs.

O planejamento das ações será feito com base nos três documentos principais da área do turismo no Estado: o Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer, o documento contendo as solicitações do *trade* turístico do Estado e os planos regionais. Futuramente, serão analisados esse três documentos e o articulador deverá trabalhar a descentralização, juntamente com os Conselhos de Desenvolvimento Regional, com a premissa de atualização das informações.

- **Afirmação:** A Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura deverá aumentar o número de parceiros no Estado para o desenvolvimento das ações do turismo.

Verdadeiro

Falso

Foi iniciada, em 2007, a elaboração de um portfólio com todos os atores do processo de gestão do turismo em Santa Catarina. Desde universidades, ABIH, ABEOC, até fundações, sindicatos e institutos que trabalham em turismo.

PARTE III - RESULTADOS

Por exemplo, para se trabalhar a capacitação, será realizada parceria com o SENAC ou o CEFET, de cursos técnicos, a gestão ficará a cargo do SEBRAE, a conscientização será responsabilidade das universidades de cada uma das regiões turísticas, e dessa maneira as ações serão disseminadas entre os parceiros.

As principais linhas de atuação da Diretoria de Turismo da Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura são capacitação, conscientização e mobilização, por meio dos articuladores regionais.

As ações deverão ser discutidas juntamente com o *trade* turístico, além de instituições e universidades, em cada região turística, com base nos planos existentes, buscando-se dar confiabilidade à atuação da Secretaria.

- **Afirmação:** As instâncias de governança do Programa Nacional de Regionalização deverão se basear nas instituições mais fortes na área do turismo em cada região turística.

Verdadeiro

Falso

Não é viável criar Conselhos de Turismo em regiões pequenas e com turismo não consolidado e sim fazer uso dos, já existentes, Conselhos de Desenvolvimento Regional. Nesse sentido, o Programa Nacional de Regionalização deverá contar com as instâncias de governança baseadas nas instituições que já apresentam gestão de projetos e já atuam na área do turismo.

Essa definição ficará a cargo da própria região turística, se a representatividade estará em uma associação comercial, em uma universidade ou em uma Secretaria Municipal de Turismo, entre outros.

- **Afirmação:** A Santur S.A. deverá deixar de executar ações de planejamento do turismo, ficando responsável especificamente pela promoção do produto turístico catarinense

Verdadeiro

Falso

Há uma transição do programa de regionalização para a Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura. Dessa forma, a Santur S.A. deverá ser concebida a exemplo da Embratur no Governo Federal: O Ministério do Turismo planeja e a Embratur faz a promoção, principalmente no mercado exterior. A Santur S.A. está se tornando um grande órgão de promoção do produto turístico catarinense.

PARTE III - RESULTADOS

1.9 Pontos fortes e acertos da descentralização

- **Afirmção:** A criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional é considerada um ponto forte da descentralização do turismo.

Verdadeiro

Falso

Para a Secretaria de Planejamento, o ponto forte de todo o processo de descentralização consiste nos Conselhos Regionais, que representam uma grande conquista para o desenvolvimento das regiões. Nesses Conselhos, há participação tanto política, como social por meio dos representantes nomeados. “Ainda há um caminho para o amadurecimento desse processo, mas os Conselhos Regionais são considerados o grande avanço do processo de descentralização. Os Conselhos são considerados maiores que a própria Secretaria de Desenvolvimento Regional.” (Reginete Panceri, 2007) As discussões internas ocorridas nos Conselhos de Desenvolvimento Regional dão validade à descentralização das ações no Estado.

- **Afirmção:** A descentralização valoriza a produção e disseminação do conhecimento local.

Verdadeiro

Falso

Dentre os benefícios da descentralização está o de quebrar os paradigmas do Estado, por exemplo, antigamente os servidores do Governo em Florianópolis acreditavam que conheciam todas as necessidades do Estado, que detinham um conhecimento superior e o que decidiam era realmente o que deveria ser feito.

Observa-se que nas regiões há muitas pessoas com conhecimentos profundos das necessidades, que discutem com vontade de realizar melhorias. Algumas Secretarias Regionais se destacaram por meio de pessoas da comunidade, das universidades, que se envolveram no processo, colaborando e discutindo. Com isso, começa a haver um reconhecimento de identidade nas regiões.

- **Afirmação:** Um dos pontos positivos da descentralização é dar oportunidade de desenvolvimento turístico a todos os municípios do Estado.

Verdadeiro

Falso

O ponto positivo da descentralização é contemplar e dar oportunidade para todas as regiões do Estado. Isso é um avanço, pois a atividade não fica restrita ao litoral ou em poucas regiões mais consolidadas no turismo.

Ainda que a situação ideal não seja a de contemplar no Programa Nacional de Regionalização, os 293 municípios, o Governo do Estado acertou ao dar oportunidade e visibilidade a regiões que eram menos atendidas, ou que sempre foram deixadas para um segundo momento na administração pública. Todavia, atualmente, é necessário verificar quais municípios têm realmente potencialidade turística e quais são as prioridades de cada região.

O Governo aproximou-se dos cidadãos do Estado por meio dos, assim chamados pelo Governador, “Governadores Regionais”.

PARTE III - RESULTADOS

- **Afirmação:** Um ponto positivo da descentralização é a criação do Funturismo, bem como os investimentos ocorridos em todas as regiões turísticas do Estado.

Verdadeiro

Falso

Nas palavras do Diretor de Planejamento da Santur S.A.; “não há políticas, projetos e ações bons se não houver como concebê-los e viabilizá-los”.

Nesse sentido, o Funturismo, mesmo que com apenas dois anos de existência oferece oportunidades iguais para todas as regiões, permitindo a realização de ações ao longo do ano, especialmente por a reunião dos três fundos: Turismo, Esporte e Cultura.

É muito importante uma SDR sabe, por exemplo, que tem a disponibilidade de 300 mil reais para aplicar e pode escolher se será em sinalização, capacitação, promoção, em um processo evolutivo, conforme o estágio de desenvolvimento turístico da região.

Os pontos positivos são: “haver o governo próximo, haver uma política de descentralização, a existência das Secretarias de Desenvolvimento Regional, a existência dos conselhos”. Socializar as ações, ou seja, de forma democrática, sem bandeira partidária.

Por ser uma política nova, não há, ainda, como medir o que o Funturismo deverá significar para o desenvolvimento do turismo no Estado futuramente. Todavia sabe-se que há muitos fatores positivos nas ações realizadas, como, por exemplo, capacitação, promoção, sensibilização, investimentos em infra-estrutura, arenas multiuso, teatros, fortalecimento dos convention bureaux, fortalecimento das instituições, entre outras.

Não é fácil medir se os recursos são suficientes ou não, mas quando se fala em 50 milhões de reais para investimento de forma descentralizado e em políticas públicas estaduais, mostra-se a eficiência do Funturismo como ferramenta de políticas públicas para o turismo.

Da mesma maneira, observam-se os outros fundos sendo capitalizados. O Funda da Cultura recebia uma média de quatro milhões, nos últimos 10 anos e, atualmente, são 40 milhões. É muito diferente disputar uma quota de quatro milhões e de 40 milhões para a realização de um projeto.

Todo o Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, ao Esporte e à Cultura está em fase de aprimoramento, mas significa um grande projeto do governo do Estado.

PARTE III - RESULTADOS

1.10 Pontos fracos e dificuldades da descentralização

- **Afirmção:** A formação das identidades regionais foi uma dificuldade no primeiro momento da descentralização

Verdadeiro

Falso

No início do processo de descentralização o próprio planejamento das ações nas regiões teve que ser muito trabalhado, uma vez que os municípios ainda não se consideravam parte de uma região. Com o passar do tempo, isso foi totalmente resolvido. Os municípios avançaram na elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional e as Secretarias Setoriais avançaram com a elaboração do Plano Catarinense de Desenvolvimento, que consiste no grande “norte” para as ações.

A conscientização a respeito da mudança política do turismo, do novo modelo de descentralização, da necessidade de se trabalhar por regiões consistiu um entreve nos primeiros momentos do processo.

A mudança dos agentes políticos também teve muito impacto, pois toda mudança eleitoral é complexa.

- **Afirmção:** O turismo não é prioridade

Verdadeiro

Falso

O movimento da descentralização do turismo constitui um grande desafio para a Secretaria de Turismo, Esporte e Cultura, uma vez que a

atividade não é prioridade. Apesar de ser muito importante para as regiões do Estado, o turismo não é prioritário quando comparado com as várias atividades em que o Governo do Estado deve atuar, como educação, segurança, educação, entre outras.

O turismo não é prioridade, o que leva a composições políticas difíceis, ou seja, na distribuição dos cargos entre uma coligação o turismo não consiste nas primeiras escolhas.

- **Afirmação:** Em função da autonomia das Secretarias de Desenvolvimento Regional, existe o risco de serem implementadas ações não contempladas no Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer.

Verdadeiro

Falso

Se os recursos forem solicitados para o Fundo de Turismo, o Funturismo tem a autoridade para não encampar tal projeto, pois não estaria alinhado ao PDIL, mas se forem solicitados recursos de outras fontes, por exemplo, verbas obtidas junto ao Governo Federal, isso pode ocorrer.

Cabe à Secretaria Setorial fazer uma divulgação do PDIL junto às regionais para que estas, ao elaborarem a sua programação na área de turismo, estejam alinhadas com o PDIL.

A Secretaria de Planejamento não vai fazer esse movimento, caso contrário teria que fazer com todas as Secretarias Setoriais, mas a Secretaria de Turismo, Esporte e Cultura, que é uma central do sistema de turismo, tem autoridade para fazer isso.

PARTE III - RESULTADOS

- **Afirmção:** A criação de novas Secretarias Regionais, em 2007, prejudicou o processo de descentralização.

Verdadeiro

Falso

Com a mudança das Secretarias Regionais, em 2007, observou-se a quebra do processo de formação da identidade regional, uma vez que entraram ou saíram diversos municípios das regionais existentes.

Essa foi uma demanda mais política do que técnica, das forças políticas regionais. Não foram as Secretarias que solicitaram o desmembramento ou agrupamento. Isso é um ponto que dificulta o processo, mas a parte positiva é que as regiões começam também a assumir a responsabilidade pelo próprio desenvolvimento. Não há mais a idéia de que tudo está em Florianópolis e sim as Secretarias devem escolher que tem que ser feito.

É fundamental que cada Secretaria Regional tenha essa responsabilidade sobre seu próprio desenvolvimento.

- **Afirmção:** A nomeação dos Gerentes Regionais de Programas e Ações apresenta critério demasiadamente político.

Verdadeiro

Falso

Existia, num primeiro momento de conversas e discussões na própria Secretaria de Turismo, Esporte e Cultura, a intenção que a indicação fosse técnica. Mas isso não aconteceu.

A nomeação dos quadros das SDRs é uma questão de composição política entre os vários partidos e, quando não se têm critérios estabelecidos, o processo fica “refém” do poder político.

Se os critérios técnicos estão definidos e claros, o partido que não tem em seus quadros a pessoa para determinado cargo, ou vai referendar o nome do partido que a tenha, ou vai buscar uma terceira via. Não precisa ser uma pessoa dos quadros do partido, pode-se buscar uma pessoa técnica que tenha um alinhamento com o que se pede.

A parte desfavorável do processo é não ser exigida a parte técnica para os agentes executores. Além do fator político, os Gerentes deveriam conhecer a área do turismo, do esporte e da cultura.

Esses critérios devem ser a chave da próxima reforma administrativa.

Por ser uma política nova, há grande dificuldade de haver as pessoas preparadas para as três áreas, turismo, esporte e cultura, nas Secretarias de Desenvolvimento Regional. Como a escolha e a nomeação seguem os critérios políticos, a parte técnica fica prejudicada.

Outro ponto fraco a esse respeito, consiste na postura de despreparo e arrogância de alguns Secretários Regionais, quando são chamados de Governadores Regionais.

Ainda, questiona-se sobre os gastos ocorridos para a constituição de 36 estruturas regionais. No primeiro momento, falou-se que os cargos foram realocados da capital, Florianópolis, para o interior, todavia, atualmente isso não é garantido, uma vez que o número de secretarias aumentou.

PARTE III - RESULTADOS

- **Afirmação:** As Secretarias de Desenvolvimento Regional não estão aptas a absorver todas as funções de executoras das ações do turismo.

Verdadeiro

Falso

A Lei 381 estabelece que as Secretarias Setoriais são órgãos formuladores de política, estabelece também que o planejamento é conjunto entre Secretarias Setoriais e Regionais, e as Setoriais seriam órgãos controladores e fiscalizadores. Pelo lado da Secretaria Regional, foi acrescentado que além de executora é uma agência de desenvolvimento. Com isso, muda um pouco o perfil da Secretaria Regional e talvez isso dificulte, pois ser executora e agência, demanda a existência de dois perfis e nem sempre existem pessoas adequadas na mesma equipe, sendo que há poucos cargos para fazer essa composição.

Quanto à execução, sabe-se que ainda não é possível deixar de conferir às Secretarias Setoriais algum tipo de execução. Parte da execução das ações ainda é de competência das Secretarias Setoriais, com a perspectiva – dita pelo Governador – que estas devem ficar somente com 40% dos recursos e o restante deve ser descentralizado. Paulatinamente, a cada ano devem ficar com menos, até a eliminação das verbas de execução para essas Secretarias (Setoriais). Com isso, as Setoriais também precisam preparar as equipes nas Secretarias Regionais.

- **Afirmção:** Em 2003, a idéia do lazer integrado, além do nome da Secretaria da Organização do Lazer, não foi bem aceita tanto pela sociedade, como pelos profissionais da Cultura, do Esporte e do Turismo.

Verdadeiro

Falso

Houve uma pressão por parte dos profissionais da Cultura para que o nome fosse alterado, o que, de fato ocorreu, de Secretaria de Estado da Organização do Lazer, para Secretaria de Estado da Cultura, Esporte e Turismo, para, atualmente, Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura.

Depois disso, pouco se fala em “organização do lazer” mas, em determinados momentos as áreas atuam em conjunto. O turismo é que aproxima a cultura e o esporte para um eixo maior. Todavia, para as outras áreas isso não existe.

Quando se fala em eventos, por exemplo, pode ser cultura ou esporte, mas é turismo num âmbito maior.

Principalmente nos municípios pequenos, o termo lazer integrado foi associado ao ócio, ao prazer, deturpando-se, dessa maneira, a filosofia do setor.

- **Afirmção:** A Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura enfrentou uma barreira com o *trade* turístico, no início do processo, em função da consolidação da Santur S.A. na atividade turística.

Verdadeiro

Falso

PARTE III - RESULTADOS

Aos poucos a compreensão das funções da Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura está sendo compreendida pelo *trade* turístico. Ainda há uma grande ligação das ações do turismo no Estado com a Santur. Atualmente, começa-se a entender que a Santur, aos moldes da Embratur, deve somente promover o turismo do Estado. E que o planejamento vai estar a cargo da Secretaria setorial. Para alguns atores/parceiros isso já está claro, mas para outros ainda não. Aos poucos, deve-se fazer um trabalho de mobilização para que isso fique claro entre todos.

Nesse sentido, o *trade* realizou uma articulação no final de 2006, quando se soube que o Secretário de Turismo, Esporte e Cultura permaneceria no cargo, para apresentar um documento contendo suas solicitações estruturais para o turismo no Estado, ou seja, a função da Secretaria estava clara, naquele momento para as instituições, universidade e empresas de turismo de Santa Catarina.

A partir disso o próprio secretário entendeu a importância que o *trade* tem para a mobilização entre o poder público e a iniciativa privada. Hoje, as ações de planejamento e política estão concentradas na Secretaria setorial.

Ainda existem “vícios” que os próprios profissionais da Santur apresentam para entender o processo e repassar as ações de planejamento para a Secretaria setorial. Esse é um processo lento. As pessoas ainda se sentem no processo de planejamento e, em algumas áreas, o modelo permanecerá o mesmo, mas em outras não.

Outro aspecto consiste na equipe muito boa na Santur S.A., que merece todo o mérito pelas ações executadas na área do turismo no Estado. Com a Santur S.A. permanecerão a promoção, a divulgação, as pesquisas de demanda, a comercialização, os portais de informações, mas o planejamento e a parte estruturante fica a cargo da Secretaria de Turismo, Esporte e Cultura.

A Santur S.A. não tem uma autonomia desmembrada, pois está dentro do modelo de gestão e da política maior de turismo do Estado. O Secretário é que determina para o Presidente da Santur S.A. quais são as ações “maiores”.

PARTE III - RESULTADOS

1.11 Estrutura organizacional e gestão

- **Afirmção:** A gestão pública do turismo é descentralizada no Estado de Santa Catarina.

Verdadeiro

Falso

Ainda que a descentralização esteja implementada no Estado de Santa Catarina e seja prevista em lei, desde o ano de 2003, essa situação não é efetiva na área do turismo. Para Reginete Panceri (2007), “o turismo está no processo de descentralização e tem sido trabalhado conforme essa diretriz”. Sendo assim, o turismo ainda não pode ser considerado descentralizado, todavia, da mesma forma não pode ser considerado centralizado, uma vez que o processo foi iniciado, e ainda há um caminho a ser percorrido até a efetividade da descentralização.

O Secretário de Estado de Turismo, Esporte e Cultura acrescenta o fato de que Santa Catarina apresenta uma política e ações descentralizadas para fomentar a atividade turística em todo o Estado. Mais uma vez afirma-se a impossibilidade de caracterizar a gestão do turismo no Estado como centralizada, ainda que a completa descentralização demande mais algum período de adequações.

Para a Diretora de Planejamento da Secretaria de Turismo, Esporte e Cultura, a gestão pública do turismo no Estado ainda não pode ser considerada descentralizada, em função de alguns entraves, principalmente no que se refere à gestão. Com uma experiência na iniciativa privada durante o primeiro mandato (2003-2006), a Diretora observa a pertinência das ações de descentralização e também de constituição das regiões turísticas, mas observa que o processo não ocorreu totalmente dentro das premissas necessárias.

Da mesma maneira, para a Santur S.A, o turismo ainda está em processo de descentralização. O novo modelo está avançando, por meio das Secretarias de Desenvolvimento Regional, das nove regiões turísticas e, principalmente por meio dos fundos do Turismo, da Cultura e do Esporte, que constituem ferramentas muito importantes de política pública. O Estado de Santa Catarina desponta com esse modelo de recursos descentralizados via arrecadação do ICMS, cujo orçamento para o ano de 2007 fica em torno de 50 milhões de reais. Para o Diretor de Planejamento da Santur S.A., esse cenário é que dará futuro para a descentralização, pois garante os recursos na base (SDRs) que serão os elementos executores das ações.

O Diretor do Seitec apresenta um relato parcial do Estado em relação ao estágio de organização das regiões turísticas descentralizadas em Santa Catarina. Para ele, houve um grande avanço desde 2003, por meio da interiorização do turismo. Muitas regiões passaram a se organizar, de forma a apresentarem melhores resultados que as regiões ícones do turismo no Estado. Por exemplo, a região do Vale do Contestado apresenta-se muito organizada e extremamente integrada no processo de descentralização. Na região de São Joaquim (serra), há uma vontade pessoal do Governador para que a área seja o foco de ações e projetos pilotos (a exemplo do Projeto Meu Lugar), mostrando que a realidade econômica e social pode ser mudada. A região dos Canyons, da mesma forma, apresenta alto nível de organização de forma que promoveu uma articulação para ser desmembrada da região Encantos do Sul, criando, assim, sua própria estrutura de gestão. A região de Blumenau, onde há alguns anos era observado um declínio do produto turístico está “reagindo” e realizando ações como a criação da Vila Germânica. Além dessas áreas, o Planalto Norte também apresenta muita organização. Por fim, a região de Chapecó (oeste) apresenta outra atividade econômica principal que é a agroindústria, todavia, utilizaram-se recursos descentralizados para a construção de uma arena multiuso, propiciando a realização de grandes eventos das atividades econômicas locais.

PARTE III - RESULTADOS

- **Afirmção:** O Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer (PDIL) contempla as necessidades regionais de maneira descentralizada.

Verdadeiro

Falso

O Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer, analisa o turismo em Santa Catarina como um todo, de forma geral. Consiste na política da área, com a necessidade de fragmentação das proposições para cada região do Estado.

Para os entrevistados, o PDIL deveria ser estratificado e mais pontual em relação às regiões turísticas, pois alguns dos programas citados são demasiadamente abrangentes como, por exemplo, melhoria da acessibilidade ao atrativo. Apesar de ser um importante instrumento para a política de turismo do Estado e de representar um investimento público em estudos e diagnósticos da área, se não houver um trabalho de identificação dos projetos regionais necessários (estratificação), corre-se o risco do plano não ser implementado. Esse processo está previsto para ocorrer, sem data de início estipulada.

- **Afirmção:** O Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer é o principal parâmetro para a realização das ações do turismo no Estado?

Verdadeiro

Falso

Algumas Secretarias Setoriais, como no caso do Turismo por meio do PDIL, já têm suas políticas formalizadas, enquanto outras ainda estão no processo de formalização desses aspectos.

Cabe a essas Secretarias inserir suas políticas nos fóruns de discussão, e articular em favor desses temas, pois, no Plano Catarinense de Desenvolvimento não são trabalhadas áreas específicas. O turismo, por exemplo, é discutido como uma vertente dentro dos setores de economia e meio ambiente, assim como a cultura, que é trabalhada pela mesma Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura, insere-se na área social.

Dessa forma, cabe à área de planejamento da Secretaria Setorial apresentar o que deve ser encampado do PDIL nessas discussões.

“No momento em que vamos discutir economia e meio ambiente – e estamos dizendo que Santa Catarina deve ser referência na parte de desenvolvimento econômico – o que o turismo pode trazer de benefícios nessa área e como isso se dá no desdobramento com a Regional? Inclusive para orientação dos gastos, pois de outra forma ocorre a pulverização de recursos.” (Reginete Panceri, 2007)

- **Afirmação:** O modelo de gestão regionalizado foi concebido somente por critérios técnicos.

Verdadeiro

Falso

As equipes técnicas fizeram vários estudos durante o processo de transição do primeiro governo (2006/2007) para propor a melhor forma de regionalização e o desenho das Secretarias Regionais.

Para a Secretaria de Planejamento, esse desenho não pode ser considerado técnico. É um desenho técnico e político, sendo mais político do que técnico, uma vez que as propostas técnicas sugeriam entre 12 e 13 secretarias e foram implantadas 29, no primeiro momento, depois 30 e, em

PARTE III - RESULTADOS

2007, 36. Esse é um aspecto muito político que dá conta das demandas políticas das regiões e atende também as reivindicações regionais.

As Secretarias Regionais foram reestruturadas no ano de 2007, conforme a nova Lei Complementar 381 de 07 de maio do mesmo ano. Essas novas estruturas criam um corpo do Estado nas regiões. Nas palavras do Governador, são “Mini-Governadores” e constituem a representação do Estado nas regiões.

- **Afirmação:** As Secretarias de Desenvolvimento Regional possuem a mesma estrutura para o desenvolvimento das atividades no Estado, independentemente do critério político.

Verdadeiro

Falso

Segundo os critérios técnicos, há quatro estruturas distintas de Secretarias Regionais, desde estruturas grandes em termos físicos e de cargos, com a abrangência de um número populacional elevado, até secretarias pequenas, com apenas seis municípios que demandam pouca estrutura do Estado.

Na Lei Complementar 381, de 2007, essa estruturação foi revista, pois na primeira Lei (243 de 30 de janeiro de 2003) previa-se uma estrutura única para todas as Secretarias, já na elaboração da Lei Complementar 284 (de 28 de fevereiro de 2005), verificou-se a necessidade de haver estruturas distintas e foram criados dois tipos (chamados meso e microrregional). Na última reforma administrativa, em 2007, não foi estabelecida uma classificação, mas são quatro tipos de secretarias com diferentes números de cargos, tipos de cargos, entre outros aspectos.

As áreas de saúde e educação são contempladas em todas as Secretarias Regionais, já infra-estrutura, turismo, entre outros setores, são específicos de algumas, conforme a adaptação da vocação regional.

- **Afirmação:** Um dos entraves da gestão descentralizada refere-se à nomeação dos Gerentes de Programas e Ações sem um respaldo do Secretário Setorial.

Verdadeiro

Falso

Deveria ser apresentada uma lista tríplice ao Secretário setorial e este determinar qual seria a pessoa e aí então haver a nomeação pelo Governador.

Atualmente, são apresentadas diversas listas tríplices para a Secretaria de Coordenação, que responsável pelas nomeações em 2007, e os Secretários setoriais e Regionais desconhecem quem será nomeado.

É uma dificuldade que ainda deve ser trabalhada. Deve constar na próxima Lei, mesmo sendo uma questão delicada.

- **Afirmação:** Existe um problema da descentralização ainda sem solução: Os Gerentes de Programas e Ações estão ligados hierarquicamente aos Secretários Regionais e operacionalmente aos Secretários Setoriais.

Verdadeiro

Falso

PARTE III - RESULTADOS

Essa questão ainda não foi resolvida completamente. O gerente continua vinculado administrativamente a uma Secretaria de Desenvolvimento Regional, mas em relação às ações e às políticas com a Secretaria setorial de turismo. Algumas vezes, as ações a serem desenvolvidas são barradas pelo fluxo burocratizado e depende do Secretário Regional dar as condições para que o gerente possa agir, ou mesmo, se deslocar para participar de alguma reunião. Isso ainda é um grande entrave.

A tendência é que isso se resolva em discussões no comitê temático setorial e nos comitês temáticos regionais. Com o novo modelo de gestão pretende-se abandonar a idéia da hierarquia e trabalhar com gestão de projetos. Dessa forma, os papéis ficam definidos para cada ação a ser realizada.

Além disso, as prioridades serão definidas pelas regionais e, sendo assim, todo o corpo funcional das SDRs se organizará para a execução dessas prioridades.

A Lei 381 não aprofundou essa questão.

Da mesma forma, para a Diretoria de Turismo da Secretaria Setorial, esse problema ainda não foi resolvido. Consiste em mais um dos itens que deve ser trabalhado futuramente. A questão deve ser articulado nas SDRs, pois como a descentralização preconiza que a gestão seja via SDR e a gerência atua na região, essa pessoa nomeada teria que entender o processo de forma a mobilizar com a Secretaria Setorial as ações que são correlatas.

Cabe à Secretaria setorial esclarecer os Gerentes de Programas e Ações sobre essa questão: em alguns momentos a ligação deverá ser com o Secretário Regional, em outros, com a Secretaria de Turismo, Esporte e Cultura.

PARTE III - RESULTADOS

- **Afirmção:** Apesar de caber à Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura a função de planejar e determinar as políticas, há algumas ações cuja execução fica sob sua responsabilidade.

Verdadeiro

Falso

Teoricamente, as Secretarias de Desenvolvimento Regional seriam responsáveis pela execução, mas alguns projetos são executados pela Secretaria setorial, pois não podem ser descentralizados em função do âmbito estadual. São ações para todo o Estado de Santa Catarina, como por exemplo, a política de promoção do Estado, que é executada pela Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura, juntamente com a Santur S.A.

Algumas ações estratégicas necessitam ser executadas pela Secretaria setorial.

- **Afirmção:** A execução do Prodetur Sul ocorre de maneira autônoma ao processo de descentralização

Verdadeiro

Falso

A principal função do Prodetur é sanar a deficiência do Estado em relação à infra-estrutura, no que diz respeito ao saneamento básico, sinalização turística e várias outras ações.

Esse processo compreende uma política separada, pois apresenta uma diretriz do próprio banco (BID) e do Ministério do Turismo que o Estado deve seguir. Além disso, os municípios já estão estabelecidos e são aqueles com a

PARTE III - RESULTADOS

atividade turística consolidada. O Prodetur não atua com a possibilidade de desenvolver novos destinos e sim recuperar os destinos existentes.

Dessa forma, consiste em uma ação bastante diferenciada daquela desenvolvidas de maneira descentralizada, ou seja, para o desenvolvimento de novos produtos no Estado.

Todavia, como a área de atuação do Prodetur constitui mais de uma região turística, pode-se conceber esse apelo da descentralização, pois quando o projeto for executado, naturalmente irá atingir diversas regiões.

Para a Diretora de Turismo da Secretaria, o Prodetur ocorre de maneira separada das ações gerais do turismo, todavia quando se trata da infraestrutura do Estado de Santa Catarina, deve-se inseri-lo no âmbito das discussões, pois não há como ignorar o projeto, mesmo que há muito tempo se espere pelos recursos e ações a serem disponibilizados.

No início, o Prodetur era responsabilidade da Santur S.A. e, em 2003, com a criação da Secretaria passou a contar com uma estrutura física e de recursos humanos dentro da Secretaria de Turismo, Esporte e Cultura. Já na esfera de gestão, há que se fazer um fluxo de informações entre as duas áreas para que tanto o Prodetur tome conhecimento das ações da Gerência como ao contrário. Atualmente, esse fluxo de comunicação precisa ser definido.

Há um reposicionamento do projeto, uma vez que, no final de 2005, Santa Catarina recebeu parecer favorável no sentido da desvinculação aos outros Estados – Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Paraná.

Nesse sentido Santa Catarina, por ter uma capacidade de endividamento maior poderá assinar os convênios diretamente com o BID. Atualmente (2007), a documentação está sendo providenciada para que isso ocorra o mais rápido possível.

- **Afirmção:** O processo de descentralização do turismo foi bem avaliado pelo Governo no final do primeiro mandato (2003-2007)

Verdadeiro

Falso

A pesquisa de opinião pública considerou a Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura como a segunda melhor avaliada do governo. Ressalta-se que é uma Secretaria que não tinha ações de grande visibilidade para a sociedade em geral, mas as ações foram conhecidas e aceitas e bem avaliadas.

Internamente, o resultado podem ser observamos por meio do aumento dos recursos disponíveis. Em 2003, havia um orçamento de 7 milhões de reais, em 2007, são 64 milhões de reais para o turismo.

Se houve esse incremento nos recursos, entende-se que a estrutura foi aceita pelo governo, além da visão estratégica do Governador de investimento no turismo.

O processo de descentralização avançou muito e os municípios pequenos do interior têm oportunidades de desenvolvimento. Nunca houve tal valorização e iguais oportunidades antes de 2003.

- **Afirmção:** A atuação do Conselho Estadual de Turismo atende às necessidades na área.

Verdadeiro

Falso

O Conselho Estadual de Turismo é composto por 80 entidades que participam com direito a votos. Isso implica em diversos problemas quanto à

PARTE III - RESULTADOS

agilidade das ações, quorum e discussões extremamente longas. Pretende-se aprovar, ainda no primeiro semestre de 2007, a nova composição do Conselho, com apenas 21 representantes, dos quais 10 do *trade* turístico e 10 indicados pelo governo, com o Presidente indicado pelo Governador. Essa instituição com 80 membros deve ser transformada no Fórum Estadual de Turismo.

Outra alteração é que o Conselho se reunia trimestralmente e, na nova proposta, há previsão de reuniões mensais, com pautas mensais e maior responsabilidade de ações.

Para a fase transitória, enquanto a Lei não é votada, há um comitê gestor composto pelo Secretário de Estado de Turismo, Esporte e Cultura, pelo Presidente da Santur S.A. e por um membro da iniciativa privada – que, em 2007, é o Presidente da Federação de Convention & Visitors Bureaux de Santa Catarina. Mas o processo padrão, como já ocorre nos outros fundos – de Esporte e da Cultura – deve ser iniciado nas regionais e ser aprovado pelos 21 membros do Conselho Estadual de Turismo.

- **Afirmação:** O processo de decisões ocorre de forma descentralizada.

Verdadeiro

Falso

Existe nas SDRs um gerente de Programas e Ações e os Conselhos de Desenvolvimento Regional que priorizam as ações. Teoricamente, o processo de decisões deve ser conduzido nessa linha. Os municípios que fazem parte de uma SDR, em parceria com outras entidades, priorizam as ações que devem ser executadas; o Gerente de Programas e Ações tem a obrigação de detectar as necessidades, socializar e validar por meio do Conselho de Desenvolvimento Regional, qual a ação que deve ser executada nas regiões.

- **Afirmação:** A Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura enfrentou, no início de suas atividades, uma barreira por parte do *trade* turístico em função da força institucional da Santur na área de turismo do Estado.

Verdadeiro

Falso

Essa questão está se resolvendo, pois apesar de a Santur S.A. ser um órgão com mais de 30 anos de existência, sempre esteve ligada a outros órgãos, como a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo, entre outros. Atualmente, há uma Secretaria de Estado cuja prioridade é o turismo e isso corresponde em um avanço importante. Existe uma dificuldade junto ao *trade*, mas será superada com o tempo.

A Santur S.A tem um nome, uma marca consolidada, referência, visibilidade e a Secretaria de Turismo, Esporte e Cultura tem essa dificuldade de aparecer.

PARTE III - RESULTADOS

1.12 Recursos humanos

- **Afirmção:** Há gerentes responsáveis especificamente pela área do turismo, ou lazer integrado (turismo, esporte e cultura) em todas as Secretarias Regionais.

Verdadeiro

Falso

Segundo dados da Secretaria de Planejamento, a partir do ano de 2007, não há mais uma padronização para os, primeiramente Gerentes da Organização do Lazer (em 29 SDRs) e depois Gerentes de Programas e Ações (em 30 SDRs).

Há representantes das áreas de saúde, educação e administração em todas as SDRs. As outras gerências têm sempre uma peculiaridade, segundo a região em que estão inseridas. Conforme as diferenças das quatro estruturas, observam-se as diferenças das gerências existentes.

A idéia de formar um quadro de Gerentes de Programas e Ações, não restringindo se devem atuar com turismo ou infra-estrutura ou social, foi iniciar a gestão por projetos. Se há projetos de infra-estrutura, alguém deve ser responsável por ele na SDR, no caso, o Gerente de Programas e Ações. Mas essa pessoa pode estar responsável por mais de um projeto, inclusive em áreas distintas. Esse processo significa uma cultura a ser mudada e não pode ser considerado um processo fácil.

- **Afirmção:** Uma dificuldade do processo de descentralização do turismo em Santa Catarina é a falta de critérios técnicos na

nomeação dos responsáveis pelas ações nas Secretarias Regionais.

Verdadeiro

Falso

“Há uma dificuldade muito grande de se obter servidores qualificados” (Reginete Panceri, 2007). A segunda dificuldade é que o número de cargos não é grande, e o Estado é governado por uma coligação grande (PMDB, PSDB, PFL, PPS, PHS, PTdoB, PAN, PRTB 0 Plano 15, s.d, 04). “Dessa forma, a divisão de cargos fica prejudicada” (Reginete Panceri, 2007).

Sabe-se que isso é inevitável. O que havia sido tentado na elaboração da Lei 284, era se começar a estabelecer alguns critérios. Não se pode desconsiderar o componente político, ou tratá-lo de forma negativa, mas se existem critérios técnicos para a nomeação política, o político será obrigado a qualificar suas bases. Por exemplo, estabelecer que todos devem ter nível superior e formação específica na área de atuação ou cursos de especialização em desenvolvimento regional, ou em desenvolvimento do turismo. Se esse perfil for atrelado à nomeação, a nomeação será qualificada. Caso contrário, é extremamente difícil para o Secretário Regional rejeitar uma indicação política. Em algumas Secretarias Regionais, o Secretário Regional tinha poder político para dizer não a alguma nomeação em função da falta de qualificação da pessoa. E dessa forma, mudaram várias vezes a pessoa até que se atingiu o nível de qualificação necessária. E ressalta-se que nem todos os Secretários Regionais têm o poder político para fazer isso.

As Secretarias Regionais indicam o profissional que vai trabalhar na base, ou seja, o Gerente de Programas e Ações e essa indicação é política e não técnica. Além disso, é transitória.

Se em um determinado momento, em função de um acordo político ou outra situação, troca-se essa pessoa, ou mesmo se a pessoa nomeada não

PARTE III - RESULTADOS

tem a capacidade técnica ou todo o entendimento necessário para o cargo, o processo todo pode ficar em risco.

A “costura” política da aliança entre uma coligação grande, a disponibilidade de pessoas técnicas e preparadas e o critério político (uma negociação de cúpula) resulta em prejuízos para a área do turismo. Futuramente, a base local deverá indicar a pessoa mais preparada, com critérios técnicos, perfil de gestor e conhecimento da área para que possa desempenhar bem as funções, independentemente do partido político.

- **Afirmação:** Há a necessidade de criação de quadro de recursos humanos nas Secretarias Regionais.

Verdadeiro

Falso

A idéia é começar a criar quadros específicos, o Secretário de Planejamento tem levado para o comitê gestor a necessidade de criar quadros profissionais nas Secretarias Regionais.

Os concursos deverão ser realizados pelas Regionais. As Secretarias Setoriais também precisam de quadros, mas o perfil das pessoas da Secretaria Setorial é diferente. Deve haver um perfil para o elaborador de políticas, o controlador, o fiscalizador, e outro para os executores. Essa questão está em andamento, com as discussões no comitê gestor e a espera para a nomeação do diretor de descentralização para que esses pontos possam ser discutidos e decididos.

Em todas as ações desenvolvidas pela Santur S.A., busca-se o envolvimento das Secretarias de Desenvolvimento Regional como, por exemplo, para elaboração do acervo de imagens do Estado – 2007, em que os

PARTE III - RESULTADOS

gerentes atuam mobilizando o empresariado, priorizando os locais a serem visitados e contextualizando as ações. Mas isso nem sempre é possível em função dos quadros reduzidos de recursos humanos.

- **Afirmção:** O atual quadro de recursos humanos da Santur S.A. é insuficiente para a execução das ações.

Verdadeiro

Falso

Há 25 anos o Estado recebia 500 mil turistas e a Santur tinha quase 200 funcionários, atualmente Santa Catarina recebe na temporada em torno de 3,5 milhões e no ano todo sete milhões de turistas e a Santur apresenta 40 funcionários.

A necessidade de se fazer um concurso público é de conhecimento do *trade* turístico, da própria empresa e do governo. Deve-se dotar a Santur S.A. de pessoas qualificadas, formadas, preparadas, capacitadas. Há necessidade de renovar o quadro e fazer um concurso.

- **Afirmção:** O quadro de recursos humano da Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura é insuficiente para o desenvolvimento das ações do turismo.

Verdadeiro

Falso

O quadro de recursos humanos para o turismo não é suficiente. Consiste em uma pessoa terceirizada e um estagiário. Isso é extremamente inviável

PARTE III - RESULTADOS

pensando-se na situação futura com um contingente de projetos para elaboração de análise técnica.

Para agravar a situação, o Governo do Estado diminuiu drasticamente as contratações externas, no ano de 2007.

Para a constituição da nova equipe, em 2007, a Diretora de Turismo da Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte pretende realocar servidores da própria secretaria e, na impossibilidade de atingir o patamar ideal, fazer uso de parcerias externas. O que não puder ser realizado por não haver um perfil de pessoas para a execução diretamente na Secretaria, será buscado por meio de parcerias.

Uma das metas para a Política Estadual do Turismo que será colocada em prática é envolver todos, não só internamente, mas todo o *trade* que está dando todo o apoio para as ações.

“Por exemplo, a Univali é a universidade mais forte que defende sua região e seus projetos, mas a causa é a de todas as universidades, do setor, ou seja, não será envolvida uma universidade e sim a ABBTUR”. (Elisa de Liz)

A experiência anterior mostrou que, por exemplo, muito acima do interesse de aprovação do projeto está o interesse político. Nem sempre o interesse político é o que a região precisa.

Há a necessidade de encontrar um meio de conciliar esses interesses – as indicações dos profissionais que estão sendo nomeados, a capacitação necessária por parte da Secretaria de Turismo, Esporte e Cultura, para que possa ser atingida uma inserção nas regiões, para que as ações possam ser realmente descentralizadas.

1.13 Recursos financeiros

- **Afirmção:** Os recursos destinados ao turismo são descentralizados no Estado de Santa Catarina.

 Verdadeiro Falso

“As Secretarias de Desenvolvimento Regional fizeram muitas solicitações de recursos para a área do Turismo, e a Secretaria de Turismo, Esporte e Cultura iniciou em 2005 um movimento de descentralização desses recursos em função da criação do Fundo Estadual de Turismo.” (Secretaria do Planejamento)

Para a Secretaria de Planejamento, a aplicação dos recursos deve ser discutida nas Regionais, sob a égide do Plano de Desenvolvimento do Turismo Integrado do Estado, em consonância com as necessidades regionais.

- **Afirmção:** A partir de 2007, todos os recursos da Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte são destinados pelo Funturismo.

 Verdadeiro Falso

A Secretaria não tem mais recursos que dependem da fonte 100, ou seja, do orçamento da Secretaria da Fazenda, do recurso centralizado. A partir de 2007, todas as atividades, desde custeio, manutenção e projetos, são financiadas pelo Funturismo.

O Fundo é uma parceria público-privada que tem recursos destinados aos projetos que são aprovados pelo Conselho Estadual de Turismo.

PARTE III - RESULTADOS

- **Afirmção:** Os processo de aprovação dos projetos financiados pelo Funturismo, contempla a avaliação por parte do Conselho Estadual de Turismo

Verdadeiro

Falso

Os projetos iniciados nas Secretarias de Desenvolvimento Regional, passam pela análise do Conselho Estadual de Turismo, depois pelo Comitê Gestor e em seguida inicia-se o processo finalístico, ou seja, a captação de recurso e a execução dos projetos.

- **Afirmção:** O Funturismo representa um avanço de investimento para algumas regiões turísticas do Estado.

Verdadeiro

Falso

Dentre os percentuais que são destinados para as regiões, para algumas que nunca tiveram uma quota estabelecida para investimento na área do turismo, estão de bom tamanho, mas ainda se pode avançar.

Especialmente na questão da captação de recursos externos para investimentos, principalmente em infra-estrutura.

Assim que os projetos de turismo estiverem todos alinhados com a proposta do Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer ou de uma política de turismo fica fácil entender o cenário e buscar recursos externos.

Atualmente a liberação dos recursos para os projetos não leva em conta esses critérios técnicos e corre-se o risco de pulverizar investimentos desnecessários.

Isso ocorreu no primeiro momento: a liberação verbas para ações que não estão alinhadas com o objetivo maior. Houve a liberação pelas questões técnicas e também políticas.

O processo vai ter que se estruturar na política para não ficar falho.

- **Afirmação:** As verbas destinadas pelo Ministério do Turismo, por meio do Programa Nacional de Regionalização não são absorvidas pelo Funturismo

Verdadeiro

Falso

Há um convênio entre a Santur e o MTur para, por exemplo, desenvolvimento de roteiros. Essa verba não é absorvida pelo Funturismo. O Ministério do Turismo apresentava um orçamento de 170 milhões, em 2003, e evoluiu para 330 milhões, 700 milhões, um bilhão e 200 mil e, em 2007, um bilhão e 800 mil reais, incluindo-se as emendas.

Os Estados têm acesso a esses recursos e também aos recursos da Embratur para a promoção do turismo brasileiro.

O convênio de Santa Catarina, com a interveniência do Governo do Estado, prevê a formatação de quatro roteiros: Serra-Mar, Grande Florianópolis, Rota dos Sonhos e Rota da Amizade.

PARTE III - RESULTADOS

- **Afirmação:** O Funturismo contará com sistema informatizado específico.

Verdadeiro

Falso

O controle informatizado será realizado em três módulos:

1. Cadastro do proponente antecipado – cadastramentos nas Secretarias de Desenvolvimento Regional;
2. Processo de aprovação – análise técnica dos projetos e avaliação pelos comitês temáticos
3. Execução financeira – controle da captação, desembolso e execução.

O sistema será implementado em função de que, anteriormente, se um proponente dava entrada em um segundo projeto para solicitação de recursos do Funturismo, não havia informações para as Secretarias Regionais verificarem o andamento do projeto anterior.

Além disso, criou-se a Secretaria Executiva de Gestão de Fundos Estaduais, subordinada à Secretaria da Fazenda, que visa controlar os recursos por meio do Gabinete do Governador.

1.14 Histórico da descentralização

A descentralização no Estado de Santa Catarina surgiu como uma proposta do então candidato a Governador, Luís Henrique da Silveira, por sua experiência anterior positiva com a descentralização na Prefeitura do Município de Joinville. Dessa forma, entende-se que a proposta não foi sugerida ou imposta pelas áreas técnicas e sim um projeto pessoal do então candidato.

Esse aspecto foi fundamental para o avanço do processo de descentralização, pois é uma “bandeira” que o próprio Governador carrega e acredita, fazendo com que toda a estrutura de Governo trabalhe para que isso aconteça.

Para a Secretaria de Planejamento: “a idéia da descentralização nasceu junto com a proposta de governo do então candidato, e depois Governador. No segundo mandato, há a proposta de consolidar a descentralização”.

O primeiro passo para a descentralização foi a realização das divisões geográficas do Estado. No caso do turismo, foram também estipuladas as regiões turísticas. Em seguida trabalhou-se a necessidade dessas das regiões, ou dos agentes locais unirem-se e trabalharem em conjunto, o que consistiu em grande dificuldade, uma vez que se verificava a implementação de muitas ações isoladas. Havia uma grande disparidade entre os municípios consolidados na atividade turística e aqueles iniciantes no processo de desenvolvimento do turismo.

Com a conclusão do segundo passo, a união e criação de identidades regionais, partiu-se para a promoção dessas regiões. Foi elaborado o material de divulgação para cada região turística, contemplando todos os municípios. O quarto passo, atual, consiste na consolidação dos planos de desenvolvimento integrado das regiões. Pretende-se focar efetivamente os atrativos de cada região, criar marcas para os produtos e realizar ações de capacitação de pessoal.

PARTE III - RESULTADOS

Especificamente na área do turismo, o primeiro passo de descentralização ocorreu juntamente com o Plano Nacional de Turismo quando criaram-se as SDRs e as regiões turísticas. Houve um grande avanço em ambos os processos, mas algumas ações iniciais da regionalização precisam ser revistas em determinadas regiões turísticas e a situação do início dos trabalhos da descentralização, em que os gerentes regionais, na época Gerente da Organização do Lazer, não sabiam ao certo como atuar, pois não tinham domínio das áreas de turismo, esporte e cultura, repete-se com a nomeação da nova equipe em 2007.

CONCLUSÃO

A descentralização da gestão do turismo no Estado de Santa Catarina contitui, sem dúvidas, um modelo inovador e bastante complexo, cuja observação permiti a eluciação de questões importantes sobre o seu desenvolvimento.

Entende-se que a consolidação desse processo demanda um período bem maior que um mandato de governo, a exemplo da descentralização ocorrida na Espanha, que ainda sofre adaptações constantes, mesmo tendo sido iniciada há 25 anos.

Pode-se afirmar que a descentralização ocorrida no Estado de Santa Catarina beneficia a atividade turística, uma vez que favorece o desenvolvimento de novos produtos. As oportunidades de investimento equilibram-se entre as regiões com maior ou menos grau de atividade turística.

Muito se tem feito no Estado para garantir um modelo de gestão eficiente, todavia o critério político continua impetando nas relações de formação das equipes das secretarias, tanto setoriais como regionais.

Observou-se, ainda, que o processo foi extremamente afetado pela mudança de mandato, mesmo que o governador tenha sido reeleito. As equipes foram alteradas e seis novas Secretarias de Desenvolvimento Regional foram criadas, o que reflete a fragilidade perante a descontinuidade de ações.

O modelo de gestão atual não coloca o Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer no centro das decisões, permitindo que sejam realizados investimentos em ações não prioritárias.

Em relação à capacitação de recursos humanos, há necessidade de se criarem equipes específicas com formação em turismo nas Secretarias de

CONCLUSÃO

Desenvolvimento Regional, além de serem definidos cargos relacionados ao turismo em todas as secretarias, o que atualmente não existe.

A execução das ações não pode ser absorvida totalmente pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional por falta de equipes técnicas capacitadas e estruturas organizacionais.

O ponto forte da descentralização consiste na criação do Fundo Estadual de Turismo, cujo orçamento apresenta adivisão por quotas para todas as regiões do Estado, segundo critérios da arrecadação.

Com o exposto, confirmam-se as hipóteses de que a gestão pública do turismo em Santa Catarina não é efetivamente descentralizada, todavia verifica-se um processo de evolução nesse sentido, além disso o fator político constitui o maior entrave atual da gestão, não somente do turismo, mas em geral no Estado.

Dessa forma, conclui-se que o processo de descentralização é benéfico à gestão do turismo, todavia demanda adequações e tempo para sua total implementação.

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Lillian Maria de Mesquita. *Política de Turismo e Desenvolvimento Local: um Binômio Necessário*. IN: Bezerra, Deise Maria Fernandes org. Planejamento e Gestão em Turismo. São Paulo: Roca, 2003.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *O corporativismo em declínio?* In: org. DAGNINO, Evelina. *Anos 90, política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense: 1994.

ARENDT, Hannah. *O que é política?* Tradução de Reinaldo Guarany – 5ª. Ed – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

ARISTÓTELES. *A política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Bauru, SP: EDIPRO, 1995. (Série clássicos)

BAUMANN, Renato. *Uma visão econômica da globalização*. IN: o Brasil e a economia global. Renato Baumann (org.) Rio de Janeiro: Campus, 1996.

BOOBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69)

BOULLÓN, Roberto C. *Planificación del espacio turístico*. 3ª ed. México: Trilhas, 1997. (Trilhas turismo)

BROWN, Francês. *Tourism reassessed: Blight or blessing?* Oxford, Inglaterra: Butterworth-Heinemann, 1998.

BURNS, Peter M. *An introduction to Tourism & anthropology*. London: Routledge.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALAME, Pierre e TALMANT, André. *A questão do Estado no coração do futuro*. Trad. de Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis, RJ: Vozes; Montevideu, Uruguai: Ediciones Trilce, 2001.

CALAME, Pierre e TALMANT, André. *A questão do Estado no coração do futuro*. Trad. de Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis, RJ: Vozes; Montevideu, Uruguai: Ediciones Trilce, 2001.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. *Democracia local & participação popular: a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em São Paulo*. São Paulo: Cortez, 2000.

CALDERÓN, Fernando e LECHNER, Norbert. *Modernização e Governabilidade*. IN: Sociedade e Estado superando fronteiras; coordenação José Roberto Felissimo, Maria Inês Barreto, Sílvia MacDowell; equipe técnica Ana Lúcia Magyar [et al] São Paulo: FUNDAP, 1998.

CANO, Wilson. *Introdução à economia: um abordagem crítica*. São Paulo: Editora da UNESP, 1998. (Biblioteca Básica)

CASTRO, Antônio Barros e LESSA, Carlos Francisco. *Introdução à economia*. 35ª ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

CATTANI Maria Livanos. *Oportunidades na economia global*. IN: A comunidade do futuro: idéias para uma nova comunidade [editores Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith, Ruchard Bechhard, Richard F. Schubert. tradução Bazán Tecnologia e Lingüística São Paulo: Futura, 1998. pp. 169-176.

COOK, Roy A., YALE, Loura J., MARQUA, Joseph J. *Tourism, the business of travel*. Upper Saddle River, New Jersey, USA: Prentice Hall, 2002.

COOK, Roy, YALE, J. MARQUA, Joseoh J. *Tourism: the business of travel*. New Jersey, Prentice Hall, 2001

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COOPER, Phillip J. *Crise de coordenação e governança no século 21: compreendendo as tendências centrais*. Sociedade e Estado superando fronteiras; coordenação José Roberto Felissimo, Maria Inês Barreto, Sílvia MacDowell; equipe técnica Ana Lúcia Magyar [et al] São Paulo: FUNDAP, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1999. (Coleção primeiros passos)

DOWBOR, Ladislau. *Gestão social e transformação da sociedade*. IN: DOWBOR, Ladislau e KILSZTAJN, Samuel (org.). *Economia Social no Brasil*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense: 1999. (Coleção Primeiros Passos)

DRUCKER. Peter F.. *O melhor de Peter Drucker – A sociedade*. Trad. de Edite Scullli. São Paulo: Nobel, 2001.

DUPAS, Gilberto. *Hegemonia, Estado e Governabilidade: perplexidades e alternativas no centro e na periferia*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001. (Série Livre Pensar)

FONSECA, Eduardo Giannetti da. *Vícios privados, benefícios público? A ética na riqueza das nações*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

FREIDGEN, Joseph. *Dimensions of tourism*. Lansing, Michigan, USA: Educational Institute, 1996.

FURLAN, Luiz Fernando. *A orientação estratégica das transformações: princípios para ações conjuntas*. IN: Sociedade e Estado superando fronteiras; coordenação José Roberto Felissimo, Maria Inês Barreto, Sílvia MacDowell; equipe técnica Ana Lúcia Magyar [et al] São Paulo: FUNDAP, 1998.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GERMAUS, Amaury Patrick, VESCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de., TONETO, Rudinei Jr. *Economia brasileira contemporânea*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOELDNER, Charles R., RITCHE, J.R. Brent e McINTOSH, Robert W. *Turismo, princípios, práticas e filosofias*. Porto Alegre, RS: Bookman, 2002.

GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 3ª. Sessão Legislativa Ordinária: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2005. (Documentos da Presidência da República)

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Bons conselhos para o desenvolvimento*. s.d. Florianópolis.

_____. Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina. *Relatório Administrativo 2003*. 2003, Florianópolis.

_____. Gabinete do Governador. *Mensagem do Governador de Santa Catarina à Assembléia Legislativa*. 2007, Florianópolis.

_____. *Plano Catarinense de Desenvolvimento*. s.d. Florianópolis.

_____. *Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer – PDIL*. São Paulo, 2004.

_____. *Programa Cícerus: modernização e fortalecimento da gestão do Estado – processo de elaboração da Lei Complementar 284 de 28/02/2005*. s.d. Florianópolis.

_____. *Santa Catarina – eventos e negócios*. s.d. Florianópolis.

_____. SANTUR S.A. *Relatório de atividades 2003 a 2006*. 2007, Florianópolis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. SANTUR S.A. *Relatório da Regionalização no Estado de Santa Catarina*. s.d. Florianópolis.

_____. Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura. *Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Esporte e ao Turismo – Cartilha dos fundos de Cultura, Esporte e Turismo*. s.d. Florianópolis.

GOVERNO FEDERAL DO BRASIL. *A mudança já começou: Realizações do Governo Federal – 2003*.

GREMAUD, Amaury Patrik [et al].; PINHO, Diva Benevides e VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. (org.) *Manual de economia*. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

HEILBRONER, Robert, e TRUROW, Lester. *Entenda a economia: tudo que você precisa saber sobre como funciona e para onde vai a economia*. trad. de Economics explained. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

INSKEEP, Edward. *Tourism Planning: an integrated and sustainable development approach*. New York: John Wiley & sons, 1991.

KLIKSBERG, Bernardo. *Renovar a gestão social: um tema-chave para a América Latina*. IN: Sociedade e Estado superando fronteiras; coordenação José Roberto Felissimo, Maria Inês Barreto, Sílvia MacDowell; equipe técnica Ana Lúcia Magyar [et al] São Paulo: FUNDAP, 1998.

LERDA, Juan Carlos. *Globalização da economia e perda de autonomia das autoridades fiscais, bancárias e monetárias*. IN: o Brasil e a economia global. Renato Baumann (org.) Rio de Janeiro: Campus, 1996.

MAAR, Wolfgang Leo. *O que é política*. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção primeiros passos)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MACHIAVELLI, Nicólo. *O príncipe - Maquiavel*. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. 3ª. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004. (Coleção Obras de Maquiavel)

MENEZES, Aderson de. *Teria Geral do Estado*. e. atual.. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1999.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – Diretrizes Políticas*. 2004, Brasília.

MOLINA, Sérgio. *O Pós-Turismo*. tradução Roberto Sperling. São Paulo: Aleph, 2003. (Série Turismo)

MOLINA, Sérgio; RODRIGUES, Sérgio. *Planejamento integral do Turismo: um enfoque para a América Latina*. Bauru: 2001.

MONTEJADO, Jordi Montaner. *Estrutura do Mercado Turístico*. Trad. de Andréa Favano. 2ª ed. São Paulo: Roca, 2001.

MONTEJANO, Jordi Montaner *Estrutura do mercado turístico*. Tradução de Andréa Favano, São Paulo: Roca, 2001.

NOBREGA, Clemente. *A ciência da gestão – marketing, inovação, estratégia: um físico explica a gestão – a maior inovação do século XX – como uma ciência*. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da política*. São Paulo: Ed. SENAC São Paulo, 2001.

OLIC, Nelson Bacic e CANEPA, Beatriz. *Geopolítica da América Latina*. São Paulo: Moderna, 2004 (Coleção polêmica)

ORGANIZACIÓN MUDIAL DEL TURISMO. *Turismo Internacional, uma perspectiva global*. Trad. Roberto Cataldo Costa Porto Alegre: Bookmann, 2003

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OSZLAK, Oskal. *Estado e sociedade: novas regras de jogo?* IN: Sociedade e Estado superando fronteiras; coordenação José Roberto Felissimo, Maria Inês Barreto, Sílvia MacDowell; equipe técnica Ana Lúcia Magyar [et al] São Paulo: FUNDAP, 1998.

OURIQUES, Helton e CAON Caroline. *A invenção do turismo em Santa Catarina*. Revista Espaço Acadêmico. N. 49, Junho, 2005

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RABAHY, Wilson. *Turismo e desenvolvimento: estudos econômicos e estatísticos no planejamento*. Barueri, SP: Manole, 2003.

RAMONEDA, Josep. *Depois da paixão política*. São Paulo: Ed. SENAC São Paulo, 2000.

REALE, Miguel. *Crise do capitalismo e crise do Estado*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000. (Série Livre Pensar)

ROSENFELD, Denis. *O que é democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2003. (Coleção primeiros passos)

ROSSETTI, José Paschoal. *Introdução à economia*. 19ª ed., São Paulo: Atlas, 2002.

RUSCHMANN, Doris e BORDINI, Caroline. *O uso dos planos de desenvolvimento turístico na Microrregião dos Campos de Lages (SC)*. In: Ruschmann, Doris e Solha, Karina. Planejamento Turístico. Barueri, SP: Manole, 2006.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à gestão pública*. São Paulo: Saraiva, 2006.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SOUSA, José Pedro Galvão de. GARCIA, Clovis Lema, CARVALHO, José Fraga Teixeira de. *Dicionário de Política*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1998.

SÜSSMUTH, Rita. *A capacidade futura da sociedade*. IN: A comunidade do futuro: idéias para uma nova comunidade [editores Francês Hesselbein et al] tradução Bazán Tecnologia e Lingüística São Paulo: Futura, 1998.

TROSTER, Roberto Luis; MOCHÓN, Francisco. *Introdução à economia*. São Paulo, Pearson Education do Brasil, 2002.

VESENTINI, José William. *Nova ordem, imperialismo e geopolítica global*. Campinas, São Paulo: Papirus, 2003. (Coleção Papirus Educação)

ANEXO A – Roteiro de entrevista semi-estruturada

- 1) Você considera que a gestão do Turismo no Estado de Santa Catarina é descentralizada? Por quê?
- 2) Fica registrado o seu ingresso na Diretoria de Turismo na Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esportes no ano de 2007, todavia, com base no seu amplo conhecimento do setor de turismo no Estado e na análise dos documentos da Secretaria, você teria como fazer um breve relato (histórico) do processo de descentralização do Turismo no Estado?
- 3) Como ocorre o processo de decisão para as ações do Turismo no Estado? (Conselhos, SOL, Santur, Fórum Estadual – orçamento Estadual e regional)
- 4) Como avalia a atuação do Conselho Estadual de Turismo?
- 5) Como avalia a constituição (membros) do Conselho Estadual de Turismo?
- 6) E do Fórum Estadual de Turismo?
- 7) Quais as diferenças básicas entre os dois?
- 8) Na sua opinião, quais os pontos positivos da descentralização? E da descentralização do turismo?
- 9) Quais as principais dificuldades da descentralização da gestão pública do Turismo em Santa Catarina?
- 10) Como você avalia o “critério político” no processo de escolha / nomeação dos gerentes de programas e ações?
- 11) Na sua opinião, o processo de descentralização do turismo está protegido da descontinuidade de ações? Por quê? / Há como fazê-lo?
- 12) Como você avalia o Funturismo? Os recursos são suficientes? A divisão é justa?
- 13) Como você avalia o Seitec? Junção de Cultura, esporte e turismo.
- 14) Como ocorrem os trâmites para a aprovação de projetos do Turismo? Sempre via Conselho? Santur/SOL/SDR
- 15) Quantos funcionários há na sua equipe?
- 16) Na sua opinião, o quadro de recursos humanos é suficiente?
- 17) E nas SDRs?
- 18) A estrutura organizacional está clara? Por quê?

ANEXOS

- 19)A formação dos recursos humanos é satisfatória para o turismo?
- 20)A SOL é um órgão executor? Planejador?
- 21)Como avalia a relação da SOL com o *trade* turístico?
- 22)E da Santur?
- 23)E das SDRs?
- 24)Pode disponibilizar um histórico das verbas investidas, desde 2003?
- 25)Quais as principais ações implementadas para o Turismo de maneira descentralizada?
- 26)Quais os principais projetos em andamento?
- 27)Qual a função do PDIL para a gestão do turismo?
- 28)E o Programa de Regionalização?
- 29)Com o é a relação do PRODETUR SUL na estrutura descentralizada do Turismo?

ANEXO B – Modelo de questionário**QUESTIONÁRIO
“O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DO TURISMO NO ESTADO
DE SANTA CATARINA”**

SDR:

1. Qual a sua principal área de atuação / formação?
 Turismo Esporte Cultura

2. Você considera que, desde de 2003, o processo de descentralização do turismo:
 Evoluiu Estagnou Retrocedeu
Por quê?

3. Qual(is) elemento(s) tornou(aram) a gestão do turismo descentralizada no Estado de Santa Catarina? (resposta múltipla)
 Secretarias de Desenvolvimento Regional Gerentes da Organização do Lazer Regional
 Gerentes de Programas e Ações Ações do Programa de Regionalização do Turismo
 Conselho Estadual de Turismo Conselhos de Desenvolvimento Regional
 Fundo Estadual do Turismo Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer - PDIL
 Nenhum Outro:

4. Quais as mudanças que geraram impactos na sua região, em função da descentralização do Turismo?

5. Você considera que a forma como o Conselho de Desenvolvimento Regional prioriza as ações a serem implementadas para o Turismo é descentralizada?
 Sim Não
Por quê?

ANEXOS

6. Acredita que a descentralização do Turismo no Estado de Santa Catarina aproximou o *trade* turístico do Governo Estadual?

Sim Não

Por quê?

7. De que forma você avalia a eficácia da descentralização do Turismo na sua SDR?

Cumpre totalmente seus objetivos Cumpre pouco seus objetivos
 Cumpre parcialmente seus objetivos Não cumpre seus objetivos

8. Cite três pontos positivos da descentralização do Turismo em sua região:

9. Cite três pontos negativos (ou dificuldades) da descentralização do Turismo em sua região:

10. Como avalia a relação entre a SDR e a Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte?

Excelente Regular
 Boa Ruim

Por quê?

11. Como avalia a relação entre a SDR e a Santur?

Excelente Regular
 Boa Ruim

Por quê?

12. Como avalia a participação da sociedade e do *trade* turístico no Conselho de Desenvolvimento Regional?

Excelente Regular
 Boa Ruim

Por quê?

13. Quantas pessoas trabalham em sua SDR? (organograma)

Número de profissionais

Cargo

14. Quantas pessoas trabalham para o Turismo em sua SDR e qual a formação de cada profissional?

Número de profissionais

Formação

15. Considera o quadro de recursos humanos para o Turismo, em sua SDR:

- Suficiente para o desenvolvimento das ações
 Insuficiente para o desenvolvimento das ações

16. Desde 2003, os investimentos em Turismo na sua SDR:

- Aumentaram Permaneceram os mesmos
 Diminuíram Não sabe / não respondeu

Valores:

17. Quais as principais ações para o Turismo desenvolvidas em sua SDR, desde 2003:

18. Como avalia o fator político na escolha dos Secretários e Gerentes Regionais?

- Influencia muito Influencia pouco
 Influencia razoavelmente Não influencia
 Não sabe / não respondeu

ANEXOS

19. Na sua opinião, o que precisa melhorar no Conselho Estadual de Turismo, na Secretaria de Estado do Turismo, Cultura e Esporte, na Santur, na SDR, ou no Conselho de Desenvolvimento Regional em prol da descentralização?

20. Observações:

Muito obrigada por sua colaboração!

ANEXO C – Programas e projetos do PDIL

Art. 3º Constituem diretrizes básicas destinadas a nortear o planejamento das ações implementadoras do Plano Estadual de Cultura, do Turismo e do Desporto do Estado de Santa Catarina - PDIL:

I - para a cultura:

- a) organizar o mercado cultural do Estado;
- b) viabilizar a implantação de uma rede integrada sobre cultura no Território Estadual;
- c) resgatar a herança cultural e o patrimônio imaterial no Estado;
- e
- d) difundir a cultura, tanto interna como externamente, do Estado de Santa Catarina;

II - para o esporte:

- a) incrementar as atividades esportivas realizadas no Estado;
- b) viabilizar a infra-estrutura necessária e consolidar parcerias para o incremento das atividades físicas;
- c) promover o esporte no Estado; e
- d) incentivar e desenvolver o esporte de rendimento; e

III - para o turismo:

- a) estruturar os atrativos turísticos do Estado;
- b) implementar o Programa Nacional de Regionalização do Turismo no Território Catarinense;
- c) garantir a sustentabilidade das destinações turísticas do Estado;
- d) apoiar os serviços e consolidar as pesquisas sobre o turismo de Santa Catarina;
- e) estimular, apoiar e conceder incentivos à participação de empresas e da população do Estado nos empreendimentos turísticos; e
- f) conscientizar a comunidade para o turismo em sentido amplo.

Art. 4º O Plano Estadual da Cultura, do Turismo e do Desporto do Estado de Santa Catarina - PDIL está estruturado em programas, subprogramas e projetos.

Art. 5º Os projetos deverão ser formatados segundo regulamentação da Lei nº 13.336, de 8 de março de 2005, que instituiu o Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte - SEITEC.

ANEXOS

Art. 6º A concessão de incentivo pelo Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte - SEITEC dar-se-á somente a projetos que tenham adequação ao presente Plano Estadual da Cultura, do Turismo e do Desporto do Estado de Santa Catarina - PDIL.

Art. 7º Observadas as disposições da Lei nº 13.336, de 2005, ficam assegurados aos projetos de âmbito regional, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do total dos recursos destinados ao Fundo Estadual de Incentivo à Cultura - FUNCULTURAL, ao Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo - FUNTURISMO e ao Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte - FUNDESPORTE.

Parágrafo único. Os Secretários de Estado de Desenvolvimento Regional procederão à instrução e à autorização de projetos que pertençam à respectiva área de abrangência de suas Secretarias Regionais, reservando ao Comitê Gestor a responsabilidade da concessão e controle dos recursos orçamentários, consoante a divisão dos recursos estabelecidos no *caput*.

Art. 8º Os programas e subprogramas, destinados a abrigar os projetos abrangidos pelo Plano Estadual da Cultura, do Turismo e do Desporto do Estado de Santa Catarina - PDIL, ficam assim estruturados:

I - Programa de Integração do Lazer:

- a) Subprograma da Infra-estrutura para o Lazer;
- b) Subprograma de Serviços e Pesquisas para o Lazer;
- c) Subprograma de Capacitação para o Lazer; e
- d) Subprograma de Fortalecimento Institucional;

II - Programa de Desenvolvimento da Cultura:

- a) Subprograma de Organização do Mercado Cultural;
- b) Subprograma de Implantação da Rede Integrada de Cultura de Santa Catarina - RIC/SC;
- c) Subprograma de Resgate e Difusão da Herança Cultural e do Patrimônio Imaterial;
- d) Subprograma de Difusão Cultural; e
- e) Subprograma de Valorização do Patrimônio Material e Imaterial;

III - Programa de Desenvolvimento dos Esportes:

- a) Subprograma de Incremento de Atividades Esportivas no Estado;

b) Subprograma de Infra-estrutura e Parcerias para o Esporte e Atividades Físicas;

c) Subprograma de Promoção e *Marketing*;

d) Subprograma de Esporte de Rendimento;

e) Subprograma de Desporto de Participação;

f) Subprograma de Desporto de Base e Inclusão; e

g) Subprogramas de Projetos Especiais; e

IV - Programa de Desenvolvimento do Turismo:

a) Subprograma de Estruturação de Atrativos;

b) Subprograma de Regionalização do Turismo;

c) Subprograma de Capacitação de Recursos Humanos para o Turismo;

d) Subprograma de Sustentabilidade de Destinações Turísticas;

e) Subprograma de Acessibilidade a Atrativos e Destinações;

f) Subprograma de Serviços e Pesquisas para o Turismo;

g) Subprograma de Estímulo à Participação da População Local em Empreendimentos Turísticos;

h) Subprograma de Conscientização Turística da Comunidade;

i) Subprograma de Qualificação dos Serviços Turísticos em Santa Catarina;

j) Subprograma de Elaboração de Pesquisas Mercadológicas e Estudos de Mercado; e

l) Subprograma de Apoio à Comercialização do Produto Turístico Catarinense.

Art. 9º Além dos recursos originários dos orçamentos do Fundo Estadual de Incentivo à Cultura - FUNCULTURAL; do Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo - FUNTURISMO; e do Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte - FUNDESORTE, o Orçamento Geral do Estado poderá ainda destinar recursos das receitas próprias do Tesouro para a execução do disposto nesta Lei.

Art. 10. O Chefe do Poder Executivo Estadual regulamentará esta Lei no prazo máximo de sessenta dias contados de sua publicação.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)