

# **Programa de Desenvolvimento Institucional das Administrações Locais**

**TERRITÓRIOS SIMULTANEAMENTE  
BENEFICIADOS POR PROGRAMAS FEDERAIS  
E POR PAGAMENTOS DE ROYALTIES  
DECORRENTES DE EXPLORAÇÃO DE GÁS  
NATURAL:**

**Subsídios para o aperfeiçoamento da gestão  
para o desenvolvimento sustentável**

**Proposição das áreas de atuação no  
ESTADO DE SERGIPE**

**Abril de 2009**



**PETROBRAS**

Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão



## Apresentação

Este documento foi produzido no âmbito do *Programa de Desenvolvimento Institucional das Administrações Locais beneficiadas pelos royalties do petróleo*, realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM e promovido pela Petrobras, com o apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O Programa tem como objetivo geral, contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável em regiões constituídas por municípios simultaneamente beneficiados pelo recebimento de participações governamentais na produção de petróleo e gás e pela inclusão em programas territoriais de fomento ao desenvolvimento sustentável. Focaliza, inicialmente, oito Unidades da Federação: Paraná, Sergipe, Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Bahia e Rio de Janeiro.

Nesta direção o Programa propõe atividades voltadas para a identificação, em cada um desses Estados, de territórios constituídos por municípios que se enquadram nesse perfil e que apresentam, segundo os indicadores levantados, situações críticas de gestão. Entende-se que tais territórios devam ser potenciais beneficiários de ações voltadas ao aperfeiçoamento da gestão, por meio de atividades, de capacitação e assessoramento técnico, orientadas para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Para a consecução deste objetivo, cujos resultados estão expressos nesse documento, apresentam-se as atividades de mapeamento e análise das seguintes variáveis relativas aos Municípios do Estado de Sergipe:

- Indicadores socioeconômicos,
- Indicadores de desenvolvimento institucional;
- Dados e indicadores de finanças municipais;
- Programas Federais de desenvolvimento territorial;

Da análise superposta e georreferenciada dessas informações resultou uma avaliação geral da situação dos municípios sergipanos, em termos de capacidades de gestão e de condições de desenvolvimento, bem como a proposta de identificação das áreas prioritárias com as características mencionadas e uma sugestão de agenda de temas prioritários no sentido de subsidiar as decisões de autoridades estaduais e federais relativas à focalização de ações de fortalecimento institucional em âmbito local.

## **1. Procedimentos Metodológicos e Considerações preliminares**

Observe-se que as atividades voltadas para o reconhecimento do universo de estudo e da proposta de definição de áreas prioritárias de atuação encontram-se orientadas pela necessidade de identificar convergências entre as regiões que os recebem os aportes mais expressivos de royalties no Estado e aquelas que são objeto de políticas de desenvolvimento regional. Para construir a base de mapas e informações necessária para subsidiar o processo de definição das áreas de atuação foram realizadas as seguintes atividades:

- Levantamento e mapeamento de programas e divisões político-administrativas nos Estados, obtidas através de planos e documentos oficiais disponíveis na Internet;
- Levantamentos e mapeamento dos municípios integrantes dos seguintes programas do Governo Federal no Estado de Sergipe: *Consórcio de Desenvolvimento de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local* (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) - CONSAD, *Territórios da Cidadania* (Ministério do Desenvolvimento Agrário), *Programa de Mesorregiões* (PROMESO), *Programa de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR* (Ministério do Turismo) e *Projeto Orla* (Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão);
- Estruturação de um banco de dados em MS-Access organizado por municípios devidamente geocodificados segundo o IBGE, que sistematiza e apresenta simultaneamente diversos atributos dos municípios mapeados.

Este procedimento permitiu identificar as convergências dos vários programas de desenvolvimento regional e os municípios beneficiados pela distribuição de *royalties* e participações especiais;

- Levantamento e mapeamento de dados secundários e de indicadores socioeconômicos dos Municípios do Estado de Sergipe, desenvolvidos com base nos dados do IBGE (Censo 2000 e PNAD 2005) e do PNUD (Índice de Desenvolvimento Humano);
- Levantamento e mapeamento de dados secundários e indicadores de desenvolvimento institucional, em especial a área de gestão financeira e tributária, dos Municípios do Estado de Sergipe, desenvolvidos com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;
- Levantamento e mapeamento de dados primários acerca do recebimento de *royalties* e outras participações governamentais sobre a produção de petróleo e gás natural, segundo informado pela ANP;
- Elaboração e mapeamento de indicadores integrados, envolvendo as diferentes fontes pesquisadas;
- Informações de caráter geral sobre a economia e o planejamento estadual, disponíveis nos sites do Governo do Estado de Sergipe;

A partir da análise das informações e mapas produzidos entende-se que os municípios e, por consequência, as regiões que apresentarem convergência entre: o contorno territorial de programas federais; baixo desenvolvimento institucional, sobretudo em relação à gestão financeira e tributária; indicadores socioeconômicos insatisfatórios e presença relevante de *royalties* e similares na composição da receita constituem objeto de interesse de ações de fortalecimento institucional direcionadas à promoção do desenvolvimento sustentável. Assim, tais localidades foram identificadas como prioritárias por apresentarem simultaneamente demanda por políticas de desenvolvimento socioeconômico e institucional, possibilidades de sinergia com as políticas federais de desenvolvimento, que oferecem a oportunidade de recursos extralocais para fins

específicos (desde que a localidade apresente as condições de gestão necessárias), associados à existência de recursos, também extralocais, mas não vinculados, decorrentes do pagamento de *royalties*. Ou sejam, territórios que apresentam, em contraponto às carências identificadas, uma capacidade própria e maior de reverter à situação.

Contudo, como mencionado, os levantamentos elaborados, não se atêm aos municípios beneficiados por *royalties*, permitindo uma visão geral da situação dos municípios sergipanos. Como se pode depreender da observação dos mapas específicos associados à gestão ou às condições de desenvolvimento humano, que a demanda por desenvolvimento institucional e socioeconômico existe em praticamente todas as localidades do Estado, como de resto, do país.

Portanto, ao sugerirmos o recorte de territórios específicos pretende-se uma função catalisadora, direcionada a alinhar esforços federativos no sentido de otimizar e maximizar a utilização dos recursos dos *royalties* do petróleo e gás natural, que por sua finitude devem ser aplicados de forma a garantir a sustentabilidade econômica e institucional das localidades e que, se direcionados para suprir necessidades de gestão, poderão permitir o acesso aos Programas Federais e os recursos neles postos à disposição.

## 2. SERGIPE – Regionalização, Indicadores Socioeconômicos, Programas Federais e *Royalties*

O Estado de Sergipe possui 21.910,3 Km<sup>2</sup> divididos em 75 municípios distribuídos em 8 Territórios, de acordo com a revisão da divisão regional feita pela Secretaria Estado de Planejamento em 2007 e ilustrada pelo mapa abaixo.

Mapa1 – Divisão Regional do Estado de Sergipe



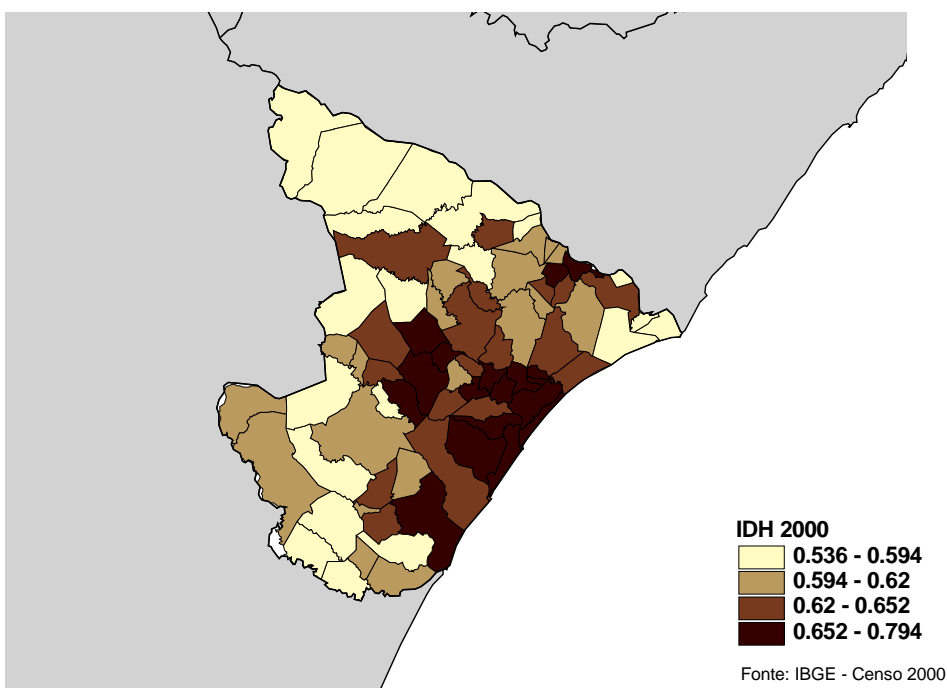
Fonte: Secretaria de Planejamento do Estado de Sergipe - 2007

## 2.1 O Cenário sócio econômico e a ocupação do território estadual

Os quase dois milhões de habitantes do Estado encontram-se concentrados no entorno metropolitano (com mais de 1/3 da população total do Estado) e nos pólos regionais de Estância, Lagarto, no Sul do Estado, e Itabaiana, que se situa na BR – 235, principal conexão entre o interior e a capital. Sergipe apresenta ainda uma população rural expressiva, próxima a 30%, e um IDH relativamente baixo para os padrões brasileiros, mas alto para a média dos Estados do Nordeste (menor apenas do que o Estado da Bahia)

O Mapa 2 a seguir, que permite a visualização do IDH dos municípios, revela claramente as desigualdades regionais intraestaduais.

Mapa 2 – Estado de Sergipe – Índice de Desenvolvimento Humano



A análise da distribuição territorial do IDH no Estado de Sergipe permite uma clara identificação de uma área privilegiada, que corresponde à Grande Aracaju, com os melhores indicadores sociais do estado e um padrão ligeiramente inferior para os municípios que constituem sua zona da mata, sobretudo a porção mais próxima

da costa. À medida que se distancia desta área central as condições socioeconômicas se deterioram, caindo mais notadamente no chamado Alto Sertão Sergipano e em alguns municípios do interior do Sul, Centro-Sul e Agreste Central.

De um modo geral a lógica das disparidades entre litoral e interior encontra-se configurada em Sergipe existindo municípios mais pobres apenas nas extremidades norte e sul do litoral. O avanço da pobreza em direção ao interior sergipano encontra-se plenamente caracterizado, colocando em pólos opostos de desenvolvimento humano a metrópole litorânea e o sertão (semiárido), que embora seja pouco extenso apresenta indicadores baixos para os padrões brasileiros.

O mapeamento do PIB municipal reafirma a tendência de concentração da riqueza e de melhores condições socioeconômicas no núcleo metropolitano e seu anel de entorno. Destaca-se ainda o município de Canindé do São Francisco, no Alto Sertão Sergipano, que apresenta um baixo IDH e um elevado PIB, em decorrência da presença de uma grande usina hidroelétrica, sugerindo que a riqueza produzida pela unidade de geração de energia não resulta em efetiva melhoria das condições de vida da população local.

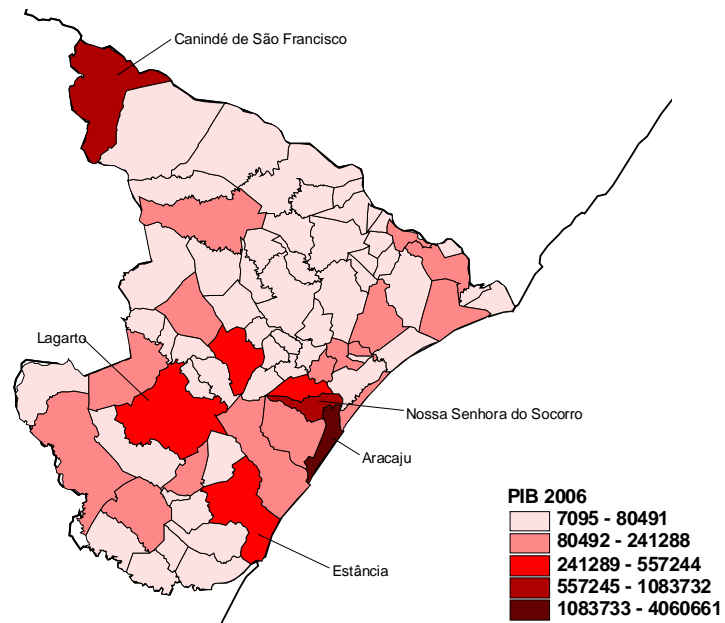
Os municípios com atividade petrolífera no Leste Sergipano/Vale do Rio Japaratuba (como Japaratuba e Carmópolis) apresentam um PIB superior à média do Estado e um IDH relativamente alto para os padrões estaduais, porém condizentes com os demais municípios próximos ao núcleo metropolitano. Não há como inferir, em princípio, que as melhores condições socioeconômicas dessas localidades decorram efetivamente da riqueza do petróleo. Contudo, trata-se de uma suposição possível.

Os mapas 3 e 4, a seguir, que tratam respectivamente da situação do PIB e 2006, e de sua evolução para o período de 2002 a 2005, ilustram essas constatações:

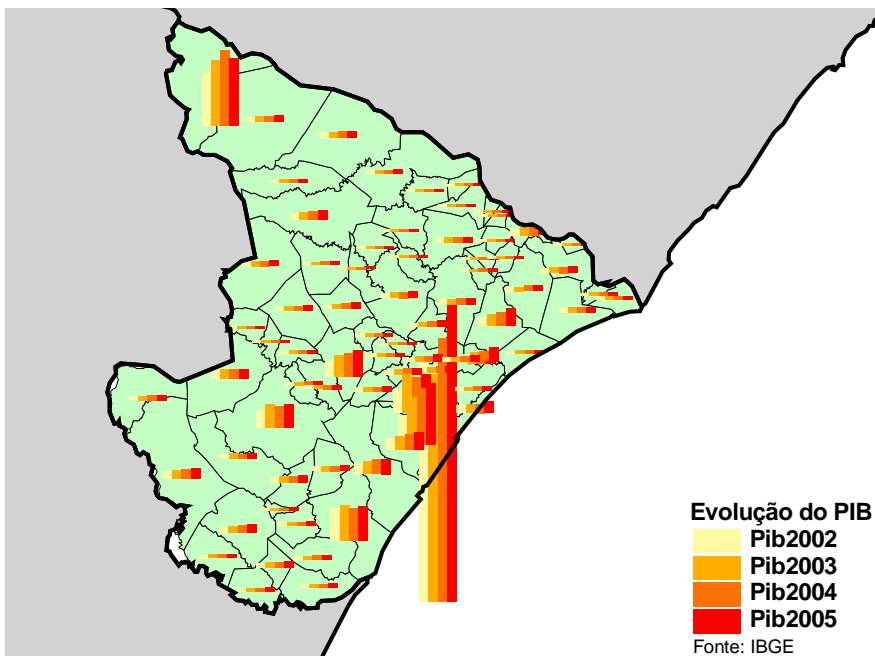


Mapa 3 – Posição do PIB por municípios – 2006

### PIB 2006

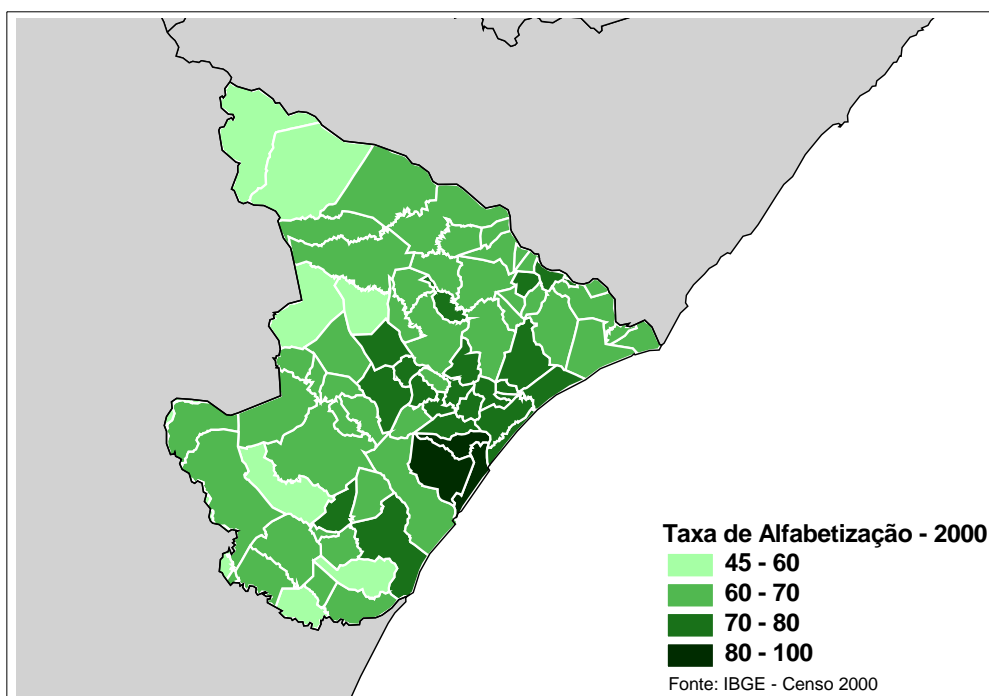


Mapa 4 – Evolução do PIB dos municípios de Sergipe – período 2002 a 2005



Outro indicador, o relativo a taxa de alfabetização nos Municípios do Estado, apenas reforça as tendências de desigualdades intraestaduais verificadas nas análises anteriores e indica, particularmente, a situação mais favorável em relação à região polarizada pela capital. O mapa 5, a seguir ilustra essas afirmações:

Mapa 5 – Taxa de Alfabetização – 2000 (%)



Caso a análise do território estadual, proposta pelo Programa, não estivesse vinculada a outras variáveis, a observação detida desses indicadores econômicos e sociais permitiria, sem maiores aprofundamentos, identificar a região do Alto Sertão Sergipano, como a prioritária para ações de fortalecimento institucional, secundando-lhe a região do Centro Sul Sergipano, pelo menos em uma parte de seu território.

## **2.2 – A Presença de Programas Federais de Fomento ao Desenvolvimento**

Como mencionado, os mapeamentos dos Programas Federais indicam os territórios considerados prioritários na visão das distintas áreas de governo e, associados a eles, existem sempre a oportunidade de alavancagem de recursos extra-locais, por meio de convênios.

Têm em comum alguns aspectos que merecem ser destacados: voltam-se à promoção de oportunidades de desenvolvimento econômico local; têm via de regra territórios formados por mais de um município com características similares, apóiam-se na constituição de fóruns de participação que mobilizam atores públicos e da sociedade civil.

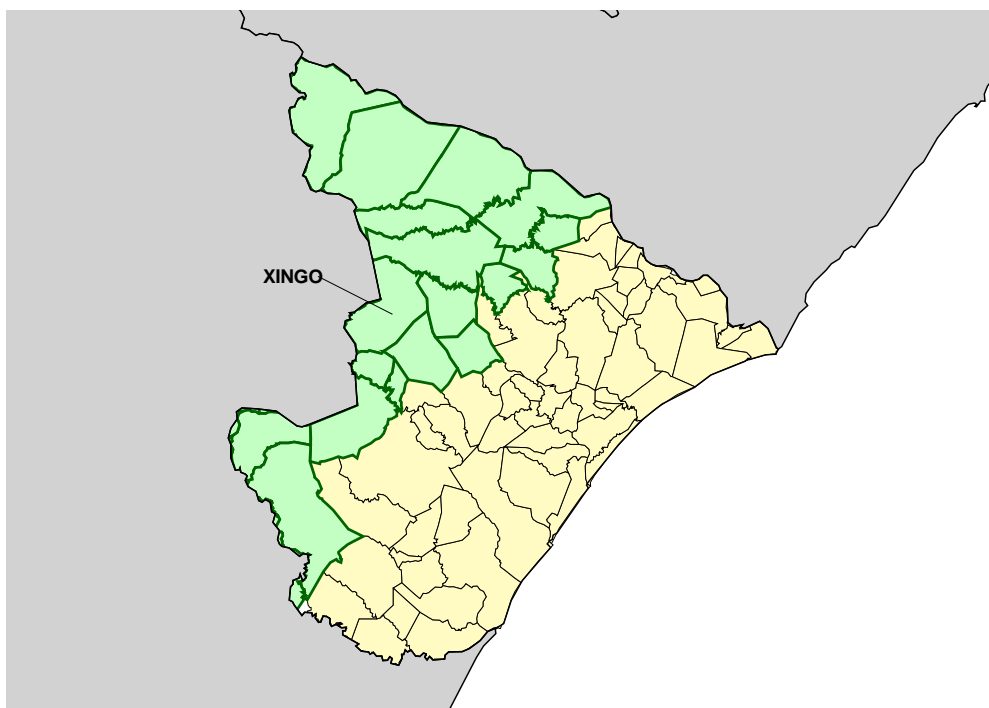
Distinguem-se, todavia, em função dos objetivos e missões das áreas de governo que os promovem.

Assim, por exemplo, o Programa de Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional, tem, sobretudo, a função de mobilizar atores em regiões que em muitos casos superam as fronteiras dos estados, na direção da construção de agendas integradas de desenvolvimento sustentável. Já o CONSAD, programa do Ministério do Desenvolvimento Social, volta-se ao apoio ao desenvolvimento de atividades produtivas, fundadas sobretudo em iniciativas de economia solidária e em cadeias de produção de alimentos. Neste sentido guarda grande similaridade com o programa Territórios da Cidadania, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Já o PRODETUR, do Ministério do Turismo, trata de fomentar o turismo com alternativa sustentável de desenvolvimento micro-regional, como o Projeto Orla, do Ministério do Meio Ambiente, que busca compatibilizar atividades produtivas, sobretudo as associadas ao turismo, com a preservação da qualidade ambiental e paisagística de municípios costeiros.

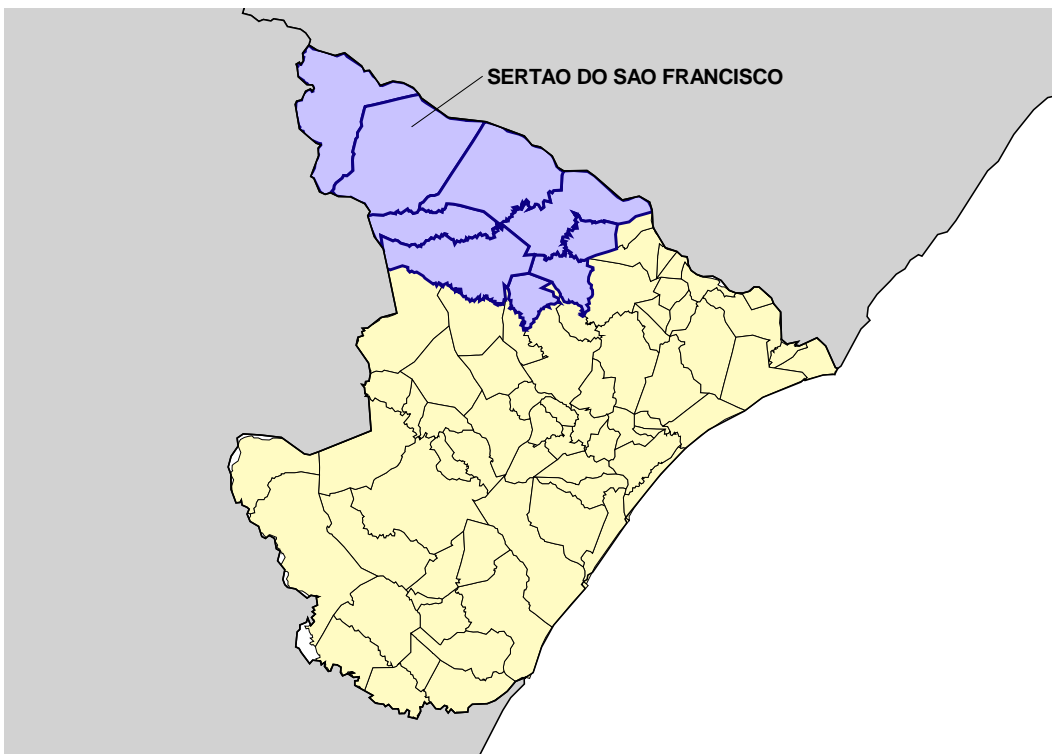
- **A situação específica do Estado de Sergipe**

Os Programas Federais de Desenvolvimento Regional que abrangem o território do Estado de Sergipe apresentam uma lógica, majoritariamente, convergente. A Mesorregião do Xingo, (Ministério da Integração), possui contorno bastante semelhante ao somatório do CONSAD do Sertão do São Francisco com o Território da Cidadania do Sertão Ocidental, configurando uma área de intervenção prioritária no interior de Sergipe conforme se pode constatar nos mapas que se seguem.

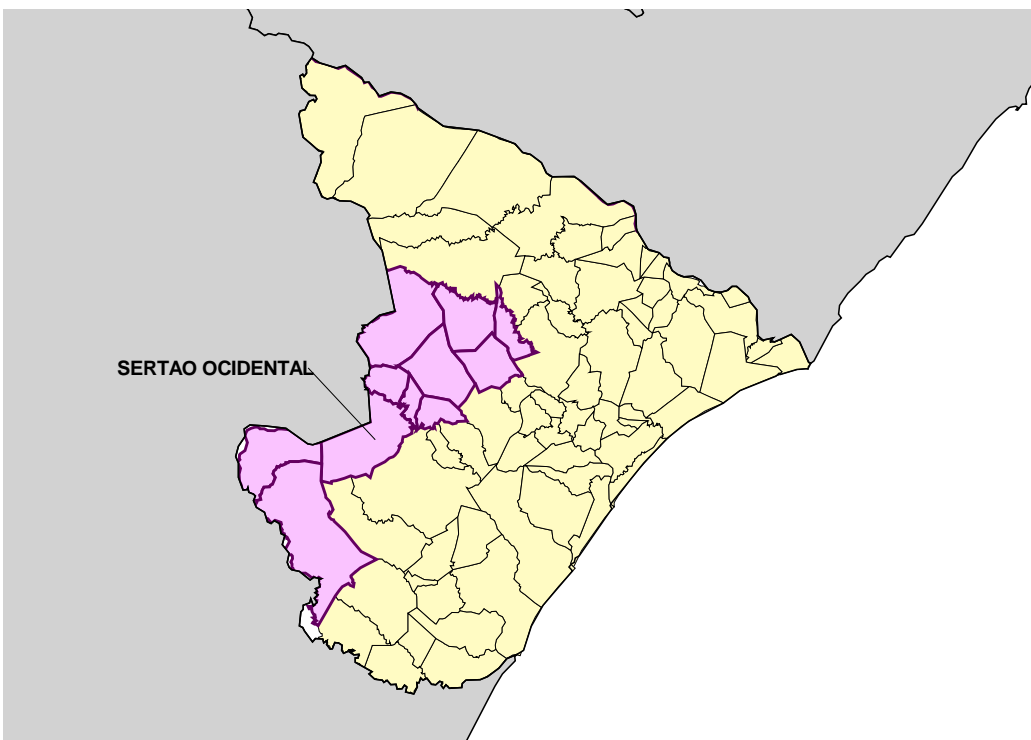
*Mapa 6 - PROMESO – Mesorregião do Xingó*



Mapa 7 - CONSAD do Sertão do São Francisco



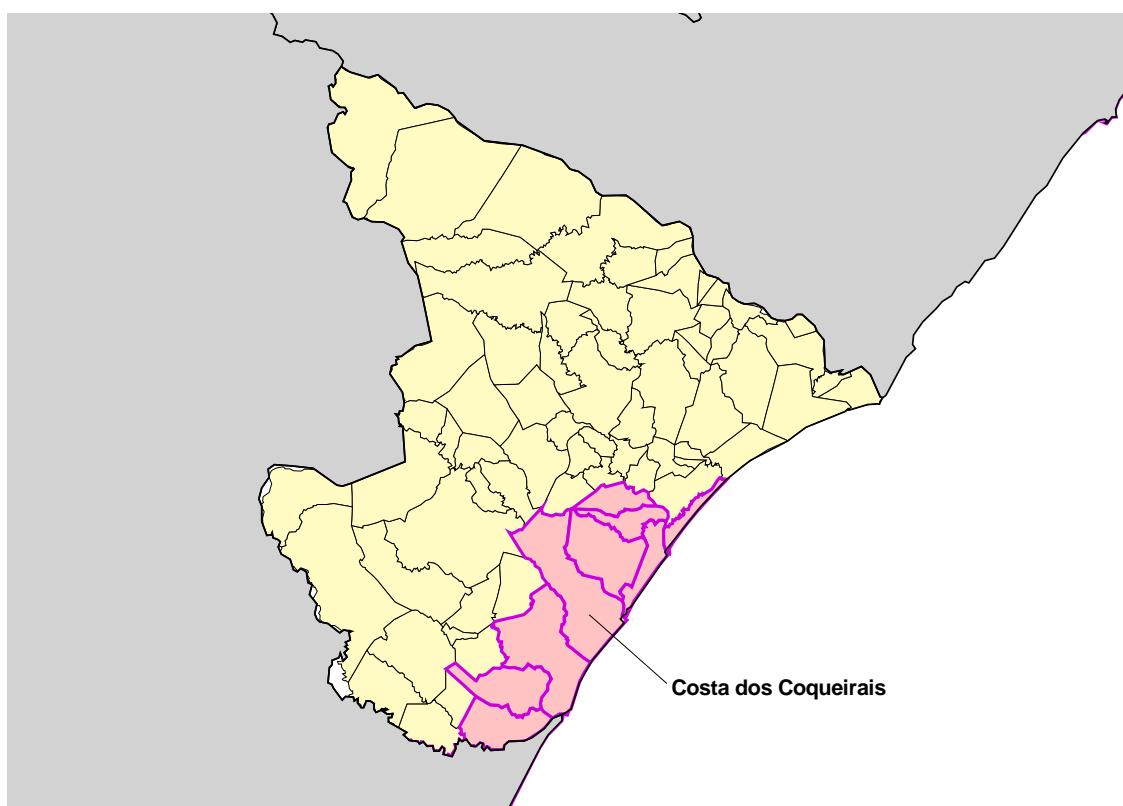
Mapa 8 - Território da Cidadania



Observe-se que, no caso de Sergipe configura-se muito claramente uma área preferencial de atuação da maioria dos Programas Federais que buscam a promoção do desenvolvimento sustentável nas regiões interioranas mais distantes da costa e fronteiriças com os Estados da Bahia e Alagoas, que, por seu turno, remetem-se ao mesmo território identificado como o mais crítico, do ponto de vista dos indicadores de desenvolvimento humano.

O PRODETUR, no entanto, segue uma lógica bastante diferenciada tendo em vista que as áreas de interesse turístico encontram-se absolutamente concentradas no litoral conforme mostra o mapa que se segue, onde se identifica o Pólo Costa dos Coqueiros.

*Mapa 8 – PRODETUR – Pólo Costa dos Coqueiros*



O Projeto Orla, por seu turno, focaliza na mesma região apenas dois municípios do Estado, justamente os municípios de Aracaju e Estância, principais pólos urbanos dessa Costa dos Coqueiros e do Estado como ilustrado a seguir.

Mapa 9 – Projeto Orla – (MMA)



Assim, considerando-se apenas a variável Programas Federais de fomento e suas presenças no território sergipano, se podem identificar duas áreas prioritárias de atuação a primeira para onde converge os Programas de Fomento ao desenvolvimento de base rural, já assinalada. E a segunda que focaliza a faixa litorânea, sobretudo em sua porção centro sul, que com base no incremento ao turismo e no incremento de atividades de extração de petróleo no mar, que apresenta melhores condições de reverter situações de estagnação em prazo mais curto.

O exame da variável royalties e a análise de situação de gestão, em especial a referente a parte financeira e tributária pode melhor esclarecer a identificação dos territórios prioritários para uma ação de fortalecimento institucional, tendo em vista os objetivos inicialmente pretendidos pelo Programa.

### 2.3 Presença e Distribuição de Royalties nos Municípios Sergipanos

Do ponto de vista de recebimento de Royalties, vale ressaltar que a definição da zona limítrofe de Sergipe garante que todos os Municípios do Estado recebam ao menos uma fatia na distribuição dos *royalties* de petróleo e gás, ainda que na maioria dos casos este valor seja pouco expressivo. Contudo, a predominância da extração mineral em mar, destaca a região costeira do Estado e sugere uma zona de convergência com o PRODETUR, ainda que os royalties se concentrem na direção centro norte do litoral e o Pólo Turístico se estenda na direção sul da costa. A produção em terra, porém, também é expressiva, gerando dois eixos de produção petrolífera no Estado e conseqüentemente de distribuição de participações governamentais.

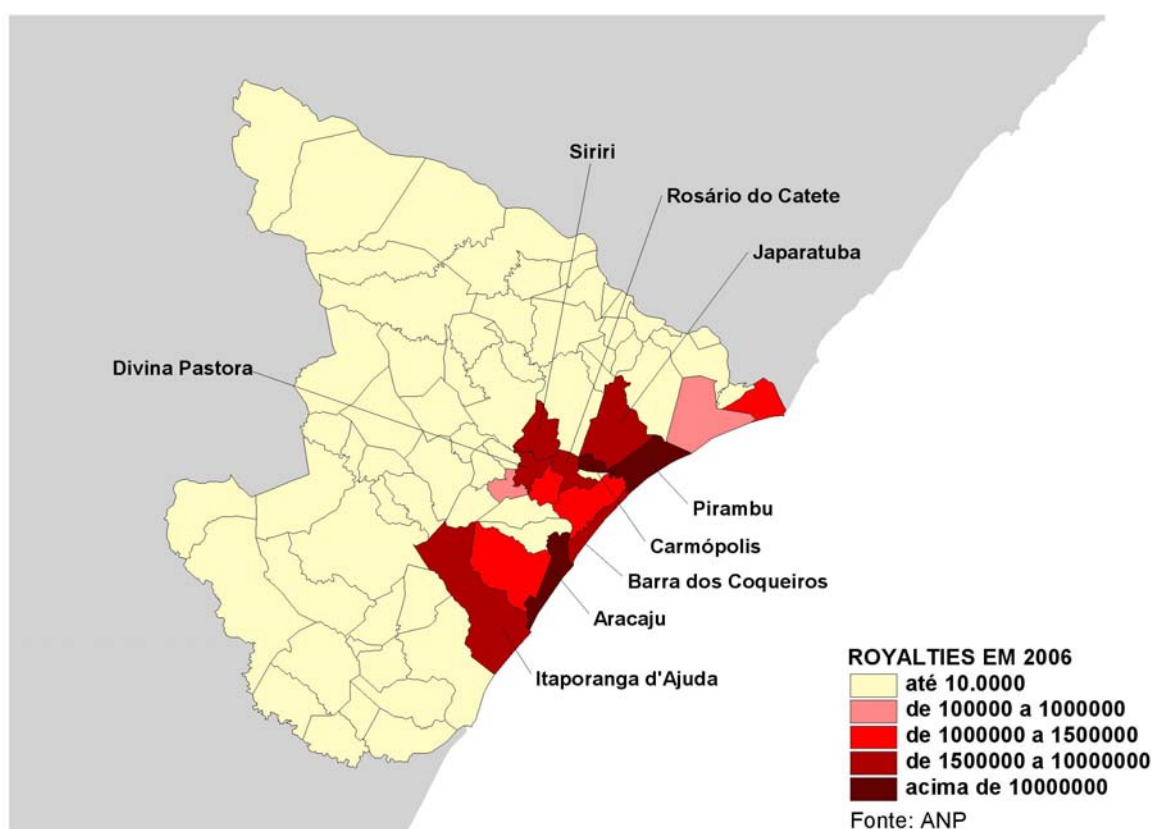
Esses eixos possuem alguns “nós” comuns, mas podem ser delineados separadamente. O primeiro eixo, referente à lavra em terra, se concentra no Leste Sergipano (sobretudo no Baixo Vale do Japaratuba) onde a atividade de extração petrolífera é mais antiga e menos promissora. Nesse eixo se incluem os municípios de Japaratuba, Carmópolis, Divina Pastora, Siriri e Rosário do catete.. Todos eles possuem produção expressiva ou estrutura logística significativa para a lavra em terra.

O segundo eixo envolve os municípios litorâneos e tende à expansão com a ampliação das atividades das plataformas na costa sergipana. A Zona Principal de produção *offshore* é integrada pelos municípios de Estância, Itaporanga d`Ajuda, Aracaju, Barra dos Coqueiros, Pirambu e Pacatuba. Alguns municípios acumulam participações na exploração de campos *offshore* com funções logísticas, que às vezes atendem tanto a lavra em mar quanto a terrestre, como é caso das unidades instaladas em Aracaju, Pirambu e Carmópolis. A proeminência de Aracaju no recebimento de royalties se deve ao fato do município acumular a condição de produtor em mar e terra (ainda que esta última seja bastante modesta) com a centralidade logística, constituindo um importante centro de instalações para as lavras terrestres e marítimas.



O mapa 10, a seguir, ilustra a distribuição de *royalties* em Sergipe no ano de 2006, ressaltando a importância de Aracaju (19,5 milhões), Pirambu (R\$ 14,2 milhões), Carmópolis (R\$ 19,9 milhões), Divina Pastora (R\$ 4,5 milhões) e Japarutuba (R\$ 9,5 milhões) na estrutura produtiva de petróleo e gás natural no Estado. Desde então a expansão da produção no Estado tem se dado no sentido do aumento das atividades em mar, ampliando a importância de municípios que até 2006 tinham pouca expressão como, por exemplos, Estância e Itaporanga d'Ajuda

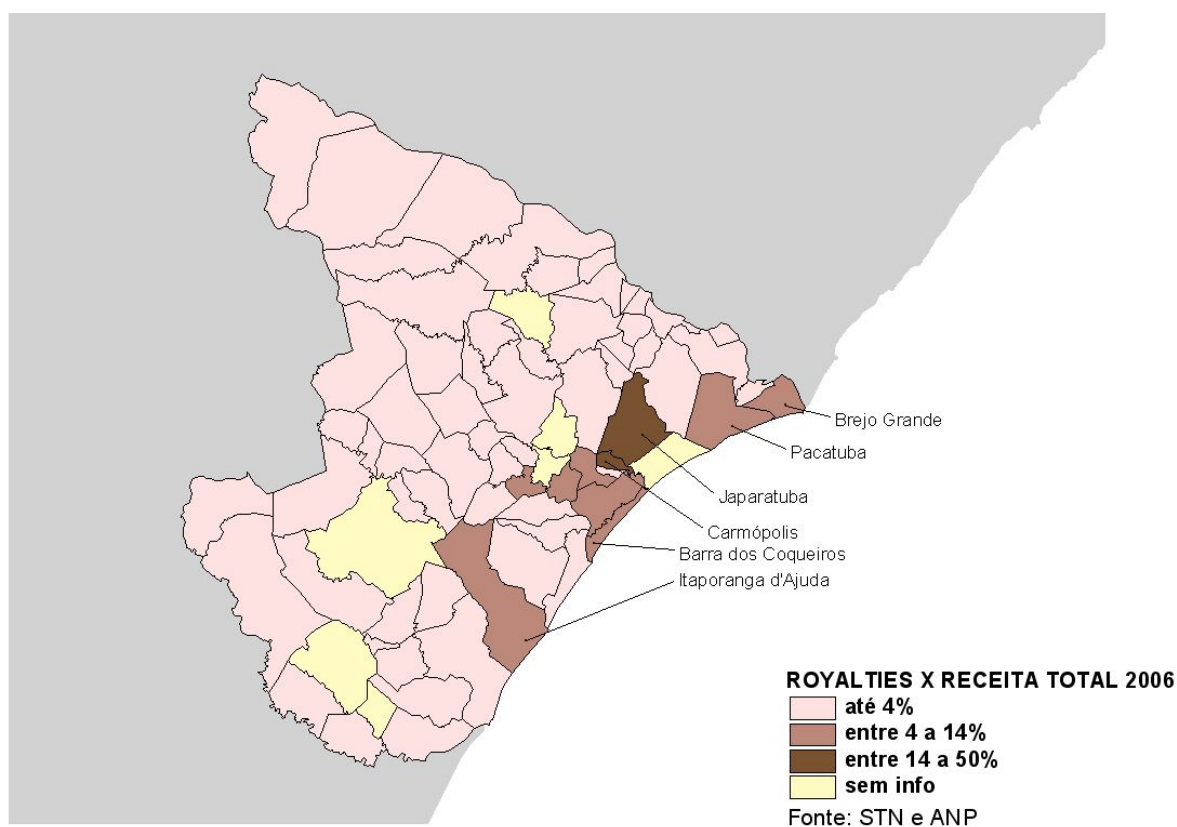
Mapa 10 – Distribuição dos royalties nos municípios de Sergipe – 2006 (Valores em R\$ / ano)



Analisando-se a importância das transferências de recursos advindos de royalties e participações, correlacionado tais receitas com o total de receitas dos municípios, observa-se que o peso dos royalties na receita total é significativo em alguns municípios Estado, mais especificamente Carmópolis e Japarutuba, sendo também expressiva a participação dessa receita nos municípios metropolitanos de Santo Amaro de Brotas, Rosário do Catete, Maruim e Barra dos Coqueiros.

Observe-se também que em relação à região do litoral norte aponta um vetor de igual importância, situando os municípios de Brejo Grande e Paracatuba, onde a receita de royalties se situa entre os 4 e os 14% da receita total. A falta de dados relativos à receitas tributárias no exercício de 2006, para o Município de Pirambu, prejudica a análise, mas, a julgar pelo volume de royalties transferidos, em relação ao porte do Município, certamente, a relação royalties / receita total, deve também permitir situa-lo nessa faixa...O mapa a seguir ilustra tais assertivas:

Mapa 11 – Percentual dos royalties na receita total dos municípios - 2006

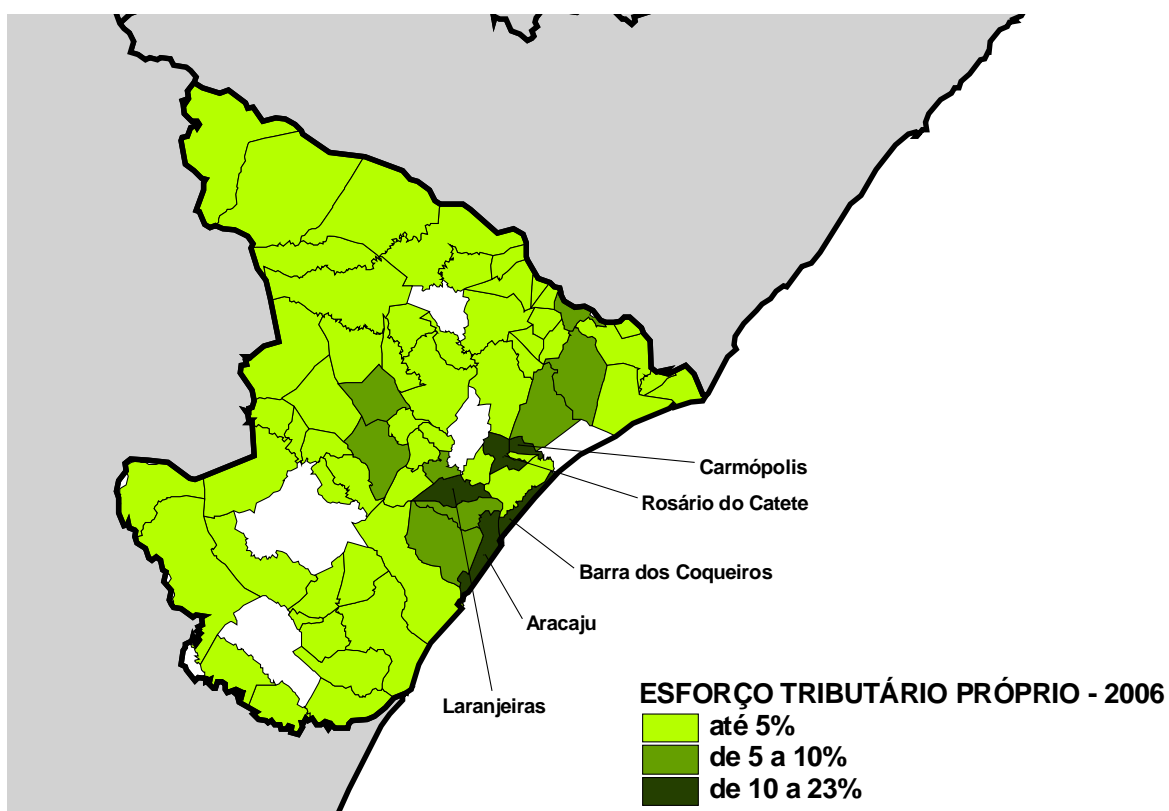


Por outro lado, a mencionada expansão da exploração na direção sul da região da Costa dos Coqueiros já se demonstra na importância relativa dessa receita na composição da receita total, no que toca ao município de Itaporanga d'Ajuda, para onde se verifica um novo incremento de receitas de royalties, logo no início do exercício de 2007.

## 2.4 A situação da Gestão Financeira e Tributária nos Municípios Sergipanos

O mapa anterior (mapa 12) deixa evidente que impacto mais expressivo dos royalties transferidos aos municípios em relação à receita total é localizado em alguns municípios do Estado. Tal situação revela-se semelhante quando se correlaciona a receita tributária com a receita total. Com se pode visualizar no Mapa 12, a seguir, o esforço de captação de receitas tributárias próprias – IPTU; ISSQN e ITBI – é bastante baixo, demonstrando uma forte dependência de receitas transferidas, entre elas as advindas dos royalties.

Mapa 12 – Percentual da Receita Tributária Própria, em relação à Receita Total

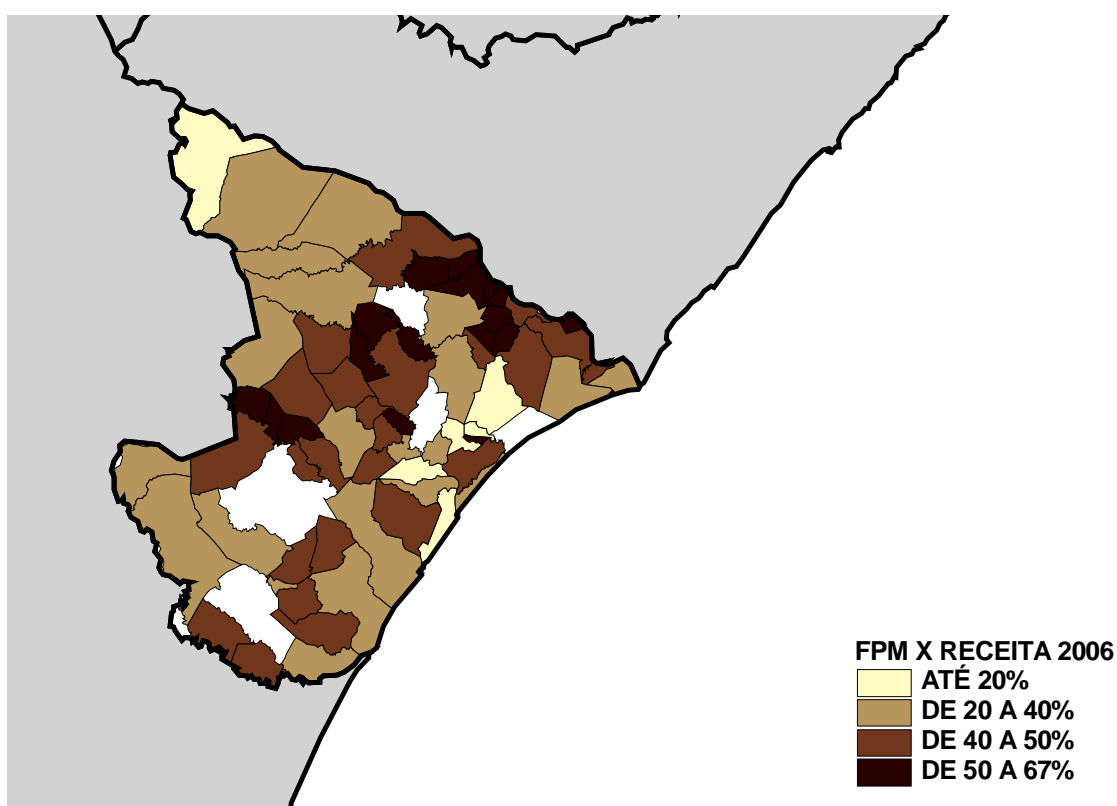


Observe-se que na composição da receita total a dependência de transferências intergovernamentais para os Municípios sergipanos é expressiva, mesmo na capital e em dois municípios mais urbanizados de seu entorno, quando na melhor

situação o esforço tributário não ultrapassa a 23%, sendo que em apenas outros oito municípios a receita própria não se situa na faixa de 5% a 10% e nos demais estas fontes não chega a atingir 5% da receita total.

O mapa 13, que apresenta a seguir o percentual de participação do FPM, nas receitas totais dos municípios sergipanos ilustra essa dependência de recursos transferidos e corrobora a constatação anteriormente mencionada.

Mapa 13 – Porcentual de participação de FPM, na composição da Receita Total – (TCU-2006)

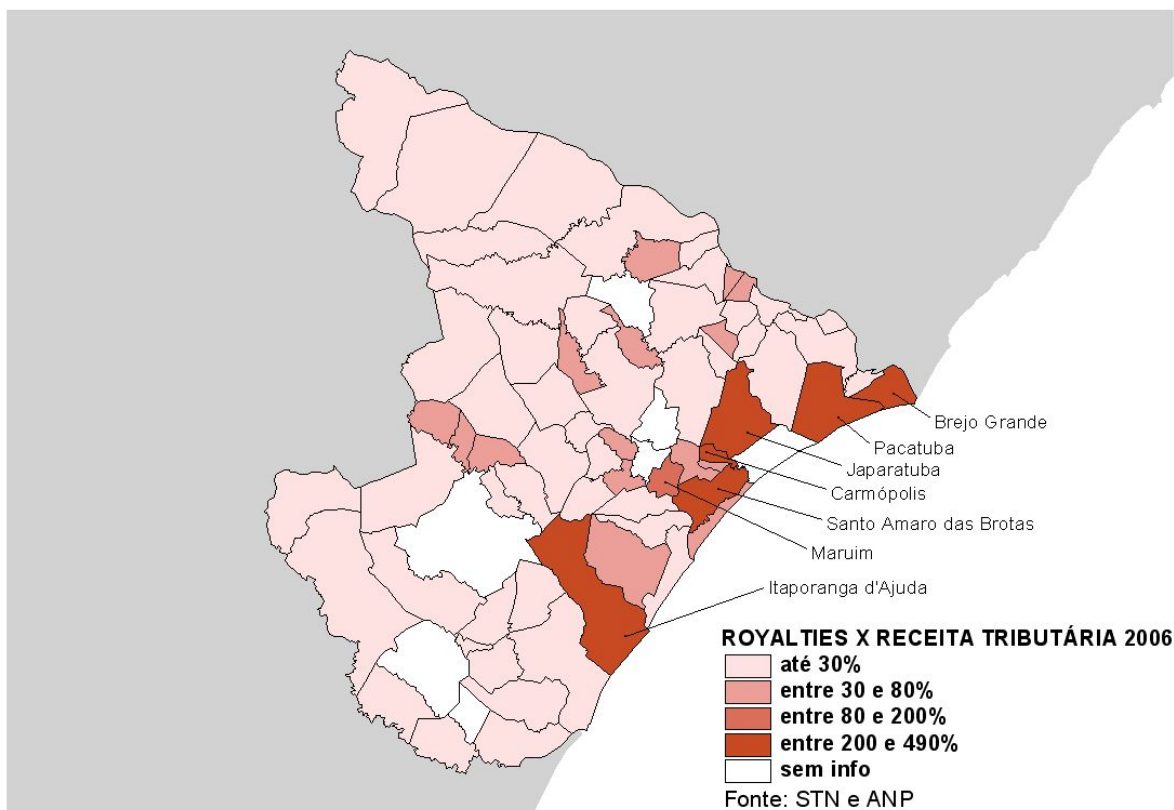


Observe-se que apenas Canindé do São Francisco, no Alto Sertão, Aracajú e outros quatro municípios de sua área de influência Laranjeiras, Rosário do Catete, Carmópolis e General Maynard, atingem índices de dependência do FPM inferiores a 20%. Trata-se na verdade de municípios que recebem valores expressivos de royalties e de outros recursos transferidos, como o ICMS, que claramente influencia à capital e Canindé do São Francisco, pela presença de

hidroelétrica de Xingo. Caso particular parece ocorrer apenas em Laranjeiras, onde apesar do recebimento de royalties não ser expressivo (ver mapa 10) e sua relação na composição da receita total ser pouco importante (ver mapa 11), seu esforço tributário próprio (ver mapa 12) é destacável.

Estabelecendo-se a relação Receitas de royalties/receitas tributárias, pode-se aferir a equivalência de valores. A análise do mapa 14, a seguir, demonstra a baixa capacidade generalizada de recebimento de receitas próprias, pois nos municípios que recebem maiores parcelas de royalties, esta receita representa até 490% da receita própria. Nessa direção, chama atenção o fato de que os municípios que apresentam as melhores performances na arrecadação de receitas próprias, são justamente aqueles onde a importância relativa dos royalties é maior (ver mapa 11)

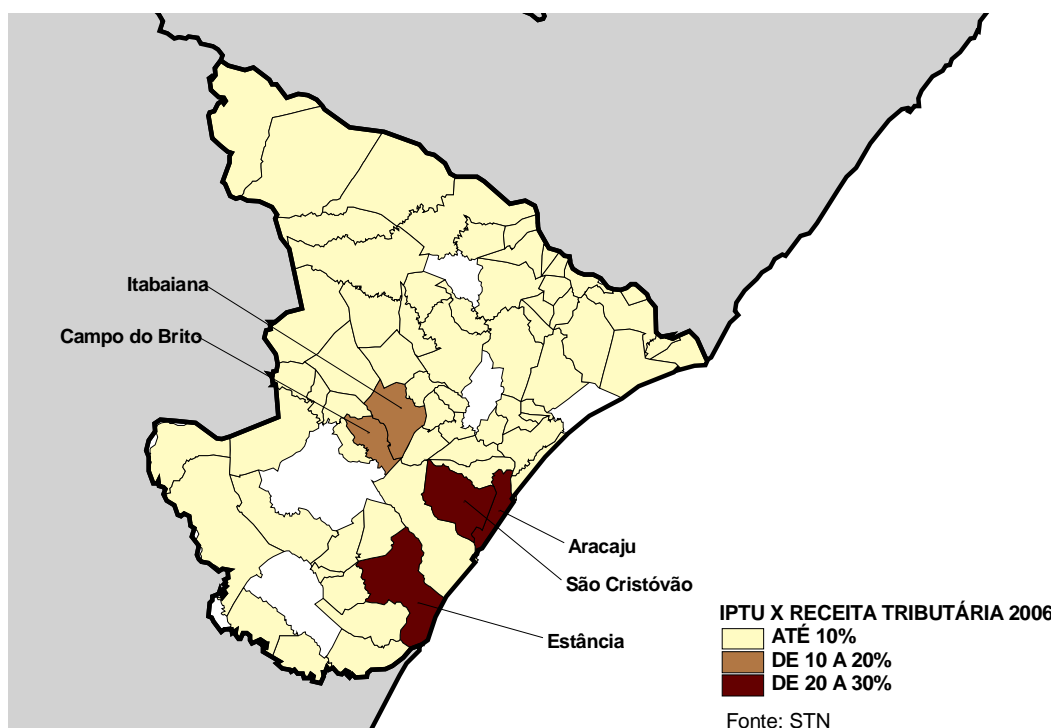
Mapa 14 - Percentual de Royalties sobre Receita Tributária



No mapa apresentado se poderá observar ainda que na maioria dos municípios do Estado, mesmo considerando-se a baixa capacidade de arrecadação própria, a receita de royalties não atinge 30% do que arrecadam diretamente, ou seja, reforça-se nesses casos a já comentada dependência de outras transferências intergovernamentais.

O mapa 15 revela o esforço de arrecadação do IPTU que pode ser decorrente tanto do grau de urbanização, como do nível de gestão de instrumentos como o cadastro e os regulamentos tributários de propriedades urbanas.

Mapa 15 - Percentual de IPTU arrecadado, sobre o total de receitas tributárias (2006)



A observação mais acurada desse mapa evidencia a hipótese de que tal tributo é, como deveria ser, mais expressivo apenas nos municípios mais urbanizados, como os situados na área metropolitana, além de Estância e Itabaiana. E, ainda assim, não chega em nenhum caso a ultrapassar a casa dos 30% da receita tributária total.

Tal constatação, torna-se mais grave em relação aos municípios que constituem à região litorânea do Estado. Nesses municípios as atividades associadas à exploração do petróleo e, sobretudo, ao turismo destacam-se como atividades econômicas mais importantes. Se considerado o fato de que ambas pressionam a urbanização dos territórios, era de se esperar que a arrecadação do IPTU fosse mais expressiva. Ou seja, devem existir processos de expansão das áreas urbanas que não estão refletidos na arrecadação dessa receita, possivelmente pela falta de instrumentos de gestão urbanística e tributários adequados ou atualizados ou ainda, pelo fato de que tais expansões venham se dando de maneira informal e precária o que pode significar ameaça aos ativos ambientais e recursos paisagísticos das localidades e uma demanda reprimida por habitações de interesse social.

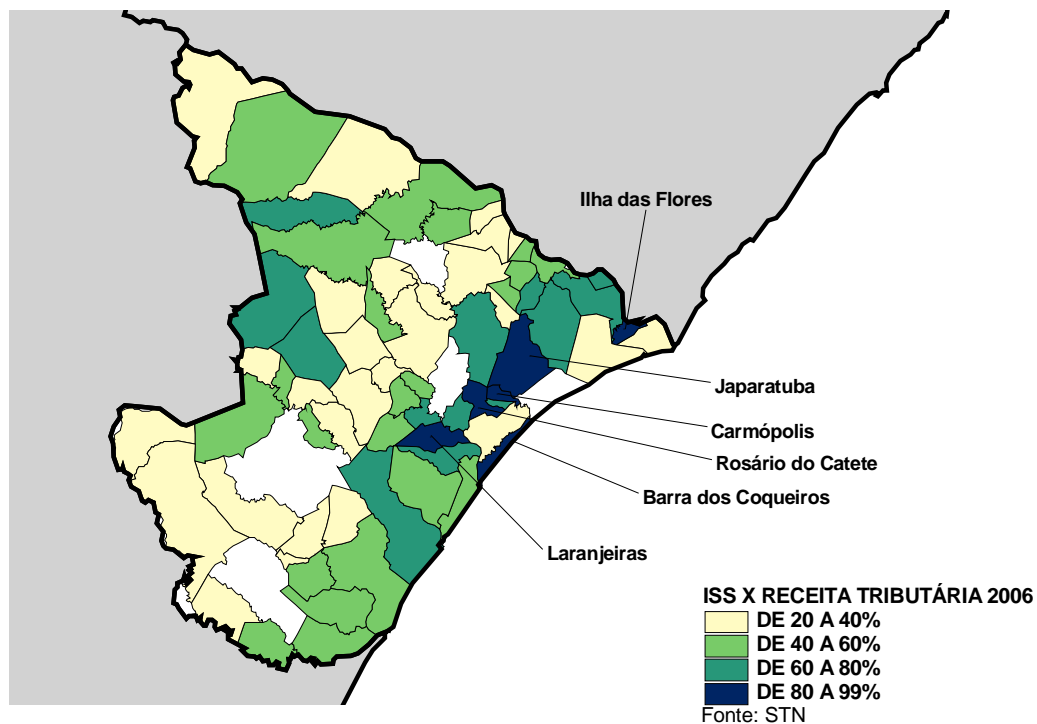
Em contrapartida, chama atenção o Município de Campo do Brito, que revela um esforço expressivo de arrecadação do IPTU, especialmente se comparado com os demais municípios do Estado e com seu porte demográfico.

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza é ao mesmo tempo um indicador da gestão tributária municipal e de desenvolvimento do setor terciário da economia, uma vez que o setor serviços se expande de forma proporcional a presença de recursos econômicos e de mercado. Isto se dá de fato quando os cadastros de contribuintes estão atualizados e os pagamentos se efetivam.

Embora, como visto as receitas tributárias próprias dos municípios sejam de uma forma geral muito baixas, é notável a importância desse imposto em relação a essa fatia da arrecadação em muitos Municípios do Estado..

O exame do comportamento da arrecadação do ISSQN, também identifica situações exemplares, como se pode observar no mapa 16.

Mapa 16 – Percentual do ISSQN arrecadado, sobre total de receitas tributárias (2006)



Observe-se que, principalmente na Região da Costa dos Coqueiros e nas duas Regiões que apresentam os indicadores mais drásticos de desenvolvimento humano no Estado – Agreste Central e Alto Sertão, existem alguns municípios que encontram nessa receita o percentual mais expressivo na composição de suas receitas tributárias próprias. A primeira situação reflete um processo de dinamização econômica do litoral sul do Estado e indica que, se as administrações municipais nessa região estão se apropriando pouco das possibilidades de expansão do IPTU, estão mais atentas às possibilidades de expansão dos estabelecimentos econômicos do setor terciário.

No caso das duas outras regiões, a maior presença de serviços se pode atribuir à manutenção de estabelecimentos comerciais e serviços de consumo imediato nas localidades urbanas (sedes municipais e distritais) formalmente estabelecidos.



### **3. Áreas Prioritárias para o Fortalecimento Institucional**

A partir dos indicadores analisados, sobretudo os relativos à gestão financeira e tributária dos Municípios, se podem identificar carências na capacidade de gestão em praticamente todas as localidades do Estado. Entretanto, a partir do mapeamento elaborado é possível identificar duas áreas prioritárias com características específicas que consideram a convergência e potencialização de Programas Federais e dos aportes de participações governamentais na produção de petróleo e gás natural, visando a conquista de patamares mais sustentáveis de desenvolvimento.

A demarcação de duas áreas resulta utilização da constatação de dois aspectos divergentes que ocorrem em relação à Sergipe: os Programas Federais voltados ao Desenvolvimento Sustentável e à inclusão produtiva – PROMESO; CONSAD e Territórios da Cidadania - direcionam-se prioritariamente para as regiões do interior do estado, justamente aquela com piores indicadores socioeconômicos, enquanto que a atividade de exploração de petróleo e o pagamento de parcelas mais expressivas de royalties se concentram no litoral, mais rico e consolidado e que está sujeito a transformações mais expressivas do ponto de vista urbano e do meio ambiente, além de estarem incluídos em Programas Federais de fomento ao Turismo, em especial o PRODETUR.

#### **3.1 Região Interiorana**

Coincide em grande parte com a porção sergipana da Mesorregião do Xingo, que consolida os programas Territórios da Cidadania (até 2008), CONSAD e, evidentemente, a própria atuação do Ministério da Integração em Sergipe. Nesta proposta limitou-se o interior aos municípios que simultaneamente são atendidos pelos programas federais e se encontram no Alto Sertão, Agreste Central e Centro Sul do estado. Visou-se com isso alinhar as configurações territoriais definidas pelo estado e pela União. Integram esta Região os municípios de Canindé do São Francisco, Poço Redondo, Porto da Folha, Monte Alegre do Sergipe, Carira,

Nossa Senhora Aparecida, Ribeirópolis, Frei Paulo, Pinhão, Pedra Mole, Simão Dias, Poço Verde e Tobias Barreto.

Embora estas municipalidades recebam royalties, os valores transferidos são bastante modestos e não chegam a ampliar substancialmente a capacidade de investimento das prefeituras locais. Mesmo assim, uma abordagem direcionada aos Municípios dessas regiões seria importante, na medida que não apenas poderiam considerar um melhor direcionamento desses recursos e, sobretudo, poderia oferecer melhores condições de acesso dessas localidades aos mencionados Programas Federais e por consequência aos recursos neles provisionados.

Nesta situação os focos das ações de capacitação e assessoramento técnico, a julgar pelas condições analisadas, deveriam privilegiar os seguintes temas:

- ❖ Gestão e elaboração de projetos, sobretudo relacionados ao tema da inclusão produtiva;
- ❖ Noções básicas de planejamento estratégico, para os integrantes (governamentais e da sociedade civil) dos fóruns de participação requeridos no PROMESO, no CONSAD e no Território da Cidadania.
- ❖ Formação e gestão de consórcios intermunicipais;
- ❖ Gestão de Convênios / SICONV
- ❖ Gestão de empreendimentos produtivos de economia solidária (para instituições da sociedade civil: processos de formação de cooperativas, associações de produtores etc)

### **3.2 Região Litorânea**

Corresponde ao somatório das áreas que apresentam maior densidade em recebimento de royalties com as municipalidades litorâneas atendidas pelo PRODETUR (Pólo Costa dos Coqueiros), agregando os municípios litorâneos e as

municipalidades do Leste Sergipano com lavra em terra e / ou função logística. Embora não receba valores de *royalties* tão relevantes quanto os demais municípios vizinhos do Vale do Japarutuba, o município de General Maynard foi incluído visando preservar a continuidade territorial da região proposta. Integram a região definida os municípios de Aracaju, Barra dos Coqueiros, Brejo Grande, Carmópolis, Divina Pastora, Estância, General Maynard, Itaporanga D'Ájuda, Japarutuba, Maruim, Pacatuba, Pirambu, Rosário do Catete, Santo Amaro das Brotas, São Cristóvão e Siriri.

Nestes municípios processos de ativação econômica parecem estar em curso, seja os motivados pela própria atividade de exploração da Petrobrás, sejam os associados à expansão do Turismo – fomentados pelo PRODETUR - e de veraneio irradiada desde a capital. Particularmente ai, chama atenção alguns fatores. A mencionada presença de recursos advindos de royalties que poderiam ser direcionados para a alavancagem de processo de desenvolvimento sustentável e para a superação mesma do desafio de conciliar as atividades econômicas em curso, normalmente prejudiciais aos ativos ambientais e paisagísticos, justamente motores do turismo.

Alinhe-se a isso, o fato constatado na análise dos indicadores de gestão, em especial o relativo ao comportamento do IPTU, que revela um certo distanciamento entre as dinâmicas de urbanização que certamente afetam a região e os instrumentos de gestão urbana e tributária, que se adequados podem permitir melhores resultados na gestão da relação desenvolvimento econômico e preservação de recursos ambientais e paisagísticos.

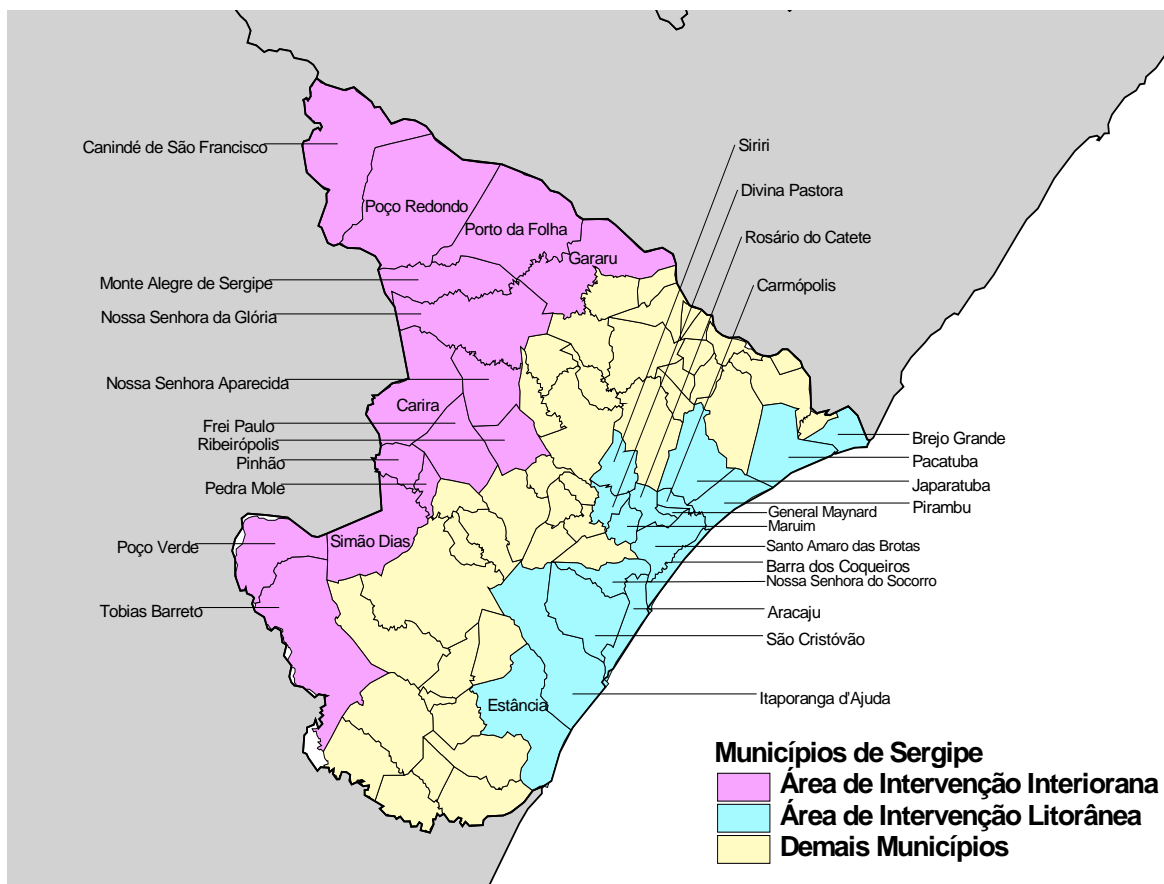
Nesta situação os focos das ações de capacitação e assessoramento técnico, a julgar pelas condições analisadas, deveriam privilegiar os seguintes temas:

- ❖ Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e instrumentos de gestão do uso do solo e do espaço urbano;
- ❖ Cadastro Fiscal e imobiliário;

- ❖ Elaboração e gestão de projetos;
- ❖ Formação e Gestão de Consórcios Intermunicipais;
- ❖ Construção de parcerias público-privadas, em escala local ou micro regional, para a oferta de serviços urbanos e sociais;
- ❖ Gestão de Convênios / SICONV

O mapa 17, a seguir apresenta os recortes territoriais das porções focalizadas para as ações prioritárias de capacitação e assessoramento técnico visando a aperfeiçoamento da gestão local e, por consequência a conquista de melhores condições de desenvolvimento sustentável:

*Mapa 17 – Áreas prioritárias de intervenção em Sergipe*



Finalmente, deve-se realçar que a decisão acerca da área de intervenção prioritária para uma ação de fortalecimento institucional deve ser ainda ponderada levando em consideração a tendência ao recrudescimento do desequilíbrio interior / litoral provocado pela entrada dos *royalties* e a expansão da atividade da exploração de petróleo e gás, uma vez que o potencial brasileiro em exploração *offshore* é muito maior do que as expectativas de lavra em terra. Fator que se reforça ainda mais com as tendências de expansão do turismo na faixa litorânea. Os recursos dos *royalties* e as atividades econômicas ligadas as atividades da indústria petrolífera não podem ser um fator que reitere ou acentue as históricas disparidades entre litoral e interior presentes na maioria dos estados costeiros do País, visto que sua fundamentação se pauta na premissa do desenvolvimento sustentável, que é por definição mais igualitário social e regionalmente.