

**Programa de Desenvolvimento  
Institucional das Administrações  
Locais**

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

**SUBSÍDIOS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA  
GESTÃO PARA O DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL**

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



**PETROBRAS**

Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão



**Programa de Desenvolvimento  
Institucional das Administrações  
Locais**

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

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

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

**Abril de 2009**

## 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 orientados 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 Alagoas:

- 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 alagoanos, 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 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 Alagoas: *Consórcio de Desenvolvimento de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD* (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), *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 Alagoas, 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 Alagoas, 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 Alagoas, em especial o estudo de Estratégia de Desenvolvimento, elaborado em 2007 pelo consórcio Macroplan / IESTS.

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.

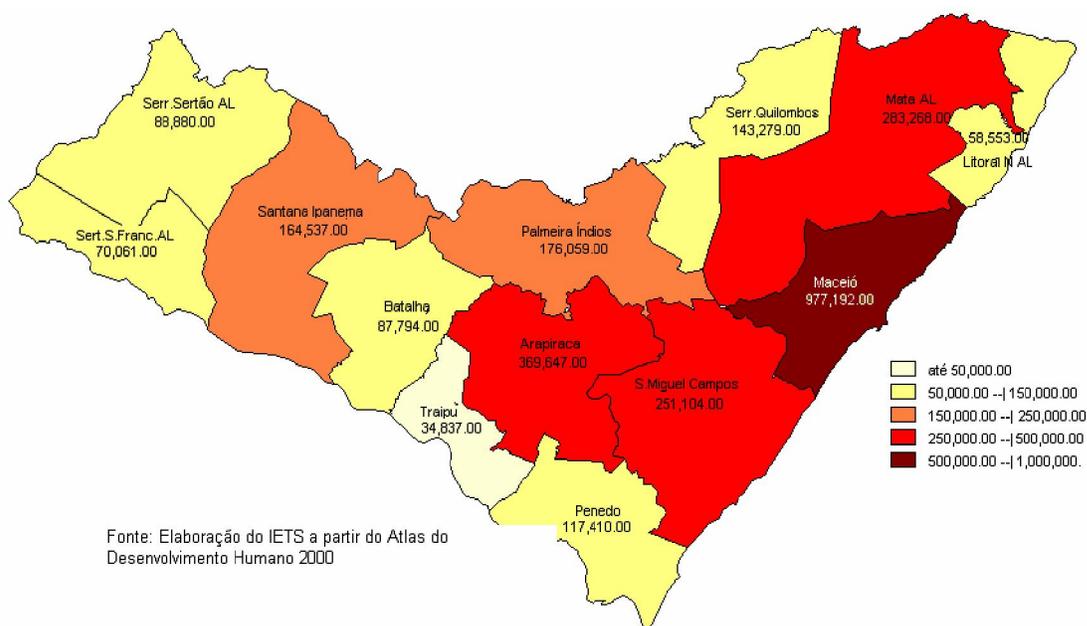
Contudo, como mencionado, os levantamentos elaborados não se atêm aos municípios beneficiados por *royalties*, permitindo uma visão geral da situação dos municípios alagoanos. Como se pode depreender da observação dos mapas específicos, associados à gestão ou às condições de desenvolvimento humano, a demanda por desenvolvimento institucional e socioeconômico existe em praticamente todas as localidades do Estado, como de resto, do país. Com efeito, nas porções interioranas do Estado, onde a maior parte dos municípios não se beneficia de recebimento de *royalties* e participações especiais, encontram-se situações ainda mais graves.

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 aos recursos neles postos à disposição.

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

O Estado de Alagoas possui uma extensão de 27.762,6 km<sup>2</sup> e uma população estimada pelo IBGE, em 2007, de cerca de 3,037 milhões de habitantes, uma densidade demográfica relativamente alta. Os 102 municípios que integram o Estado estão distribuídos em 13 microrregiões, que podem ser agrupadas em função das respectivas densidades populacionais, conforme se pode visualizar no mapa a seguir.

Mapa 1 – Divisão Microrregional do Estado de Sergipe e agrupamentos por faixas de densidade populacional



### 2.1 O Cenário Socioeconômico e a Ocupação do Território Estadual

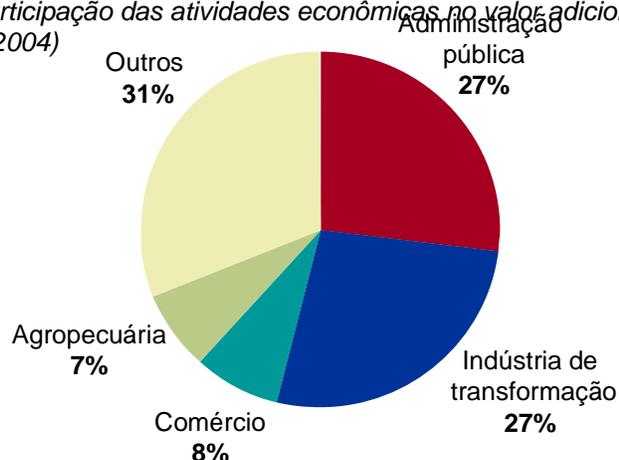
No mapa 1 também se pode perceber com clareza a importância da função polarizadora da capital, que tem uma população estimada, em 2007, em cerca de 897 mil habitantes, concentrando aproximadamente 30% da população do Estado,

possuindo a maior importância relativa entre as capitais do Nordeste. Além de Maceió e suas regiões adjacentes, Mata Alagoana e São Miguel dos Campos, apenas a região polarizada por Arapiraca, segundo centro urbano do Estado, com população estimada em 2007 em cerca de 202 mil habitantes, apresenta uma expressão demográfica mais relevante, embora ainda pouco significativa se considerado o fato de que apenas o Município de Maceió possui população cerca de 4,4 vezes maior do que a de Arapiraca. Considerado o porte demográfico dos demais municípios reforça-se a função de polarizador de Maceió, pois o terceiro maior município do Estado, Rio Largo, com aproximadamente 65 mil habitantes (IBGE – Contagem de população 2007) e conurbado com Maceió, é também cerca de 3,1 vezes menor do que Arapiraca.

No exame dos dados e informações já produzidas para o Estado, também chama atenção a baixa taxa de urbanização em Alagoas, 65%, a segunda menor taxa de urbanização do Nordeste. Considerada apenas a variável demográfica já se pode constatar que se vive em Alagoas uma situação de baixo dinamismo, forte concentração de atividades urbanas na Capital.

Tal constatação é reforçada quando se examina o comportamento de seu PIB, que além de também se constituir no segundo mais baixo do Nordeste reflete a baixa capacidade de agregação do valor das atividades típicas do meio rural.

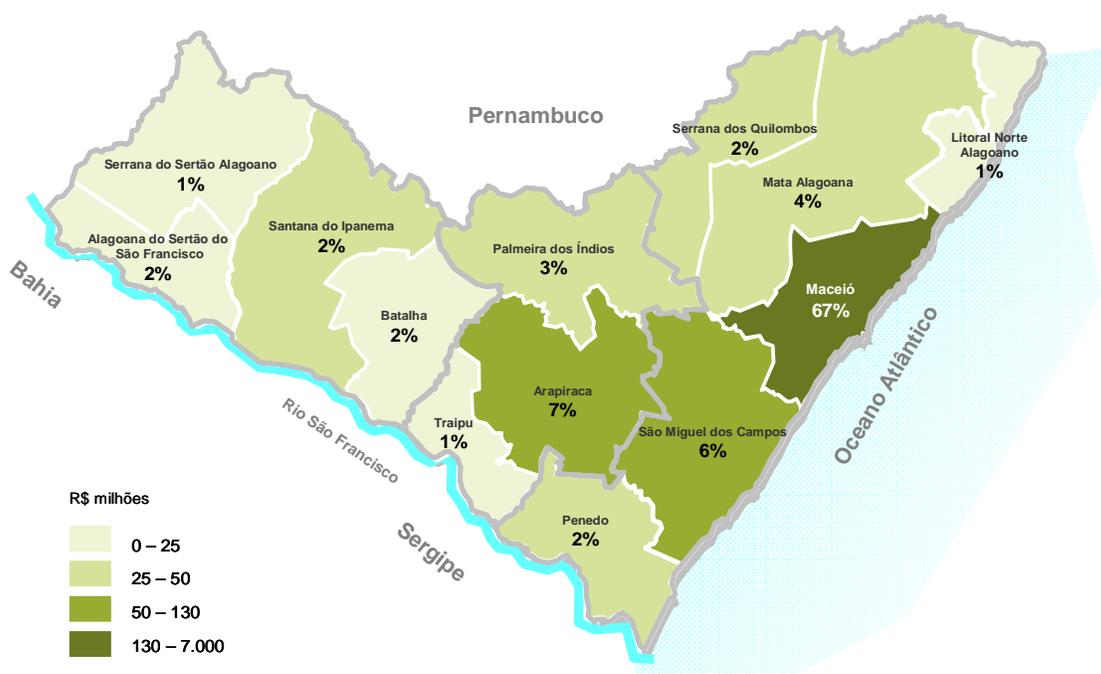
Figura 1 - Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto do PIB (2004) (fonte Macroplan / 2004)



Além do fato de as atividades econômicas que agregam mais valor serem tipicamente urbanas, em um Estado com baixas taxas de urbanização o fato de ter entre suas duas mais importantes atividades econômicas o setor público representa em si um alerta para o baixo dinamismo da economia como um todo.

O mapa 2, a seguir, que apresenta o PIB apurado em 2005, segundo as regiões do Estado, fortalece ainda a impressão de forte concentração de atividades econômicas na capital e sua área de influência direta (67%).

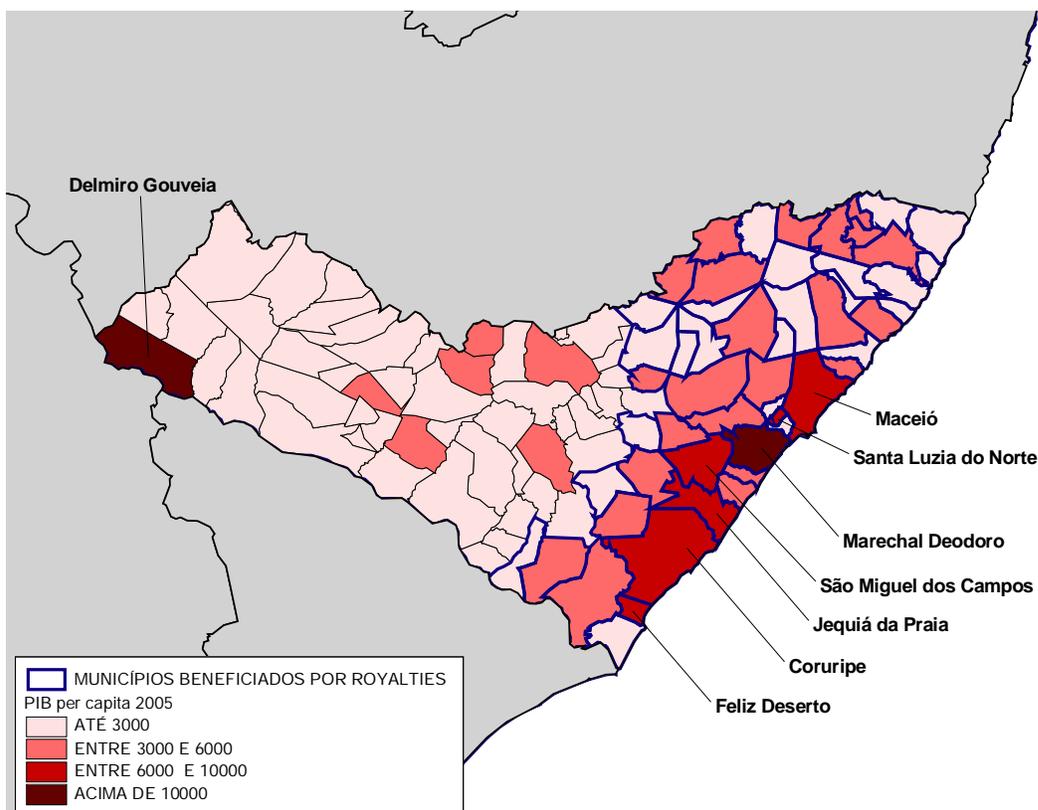
Mapa 2 – PIB de Alagoas segundo microrregiões (2004) – Fonte macroplan / IBGE



A desagregação desse dado para a escala municipal reforça o aspecto verificado em relação tanto aos aspectos econômicos, quanto aos demográficos. O mapa 3, que ilustra a situação do PIB *per capita* em 2005, revela o papel e importância da capital no contexto econômico do Estado, situa a região litorânea polarizada por Maceió (em especial sua porção sul) como a que oferece melhores condições econômicas a seus habitantes e destaca a importância de Delmiro Gouveia, ou

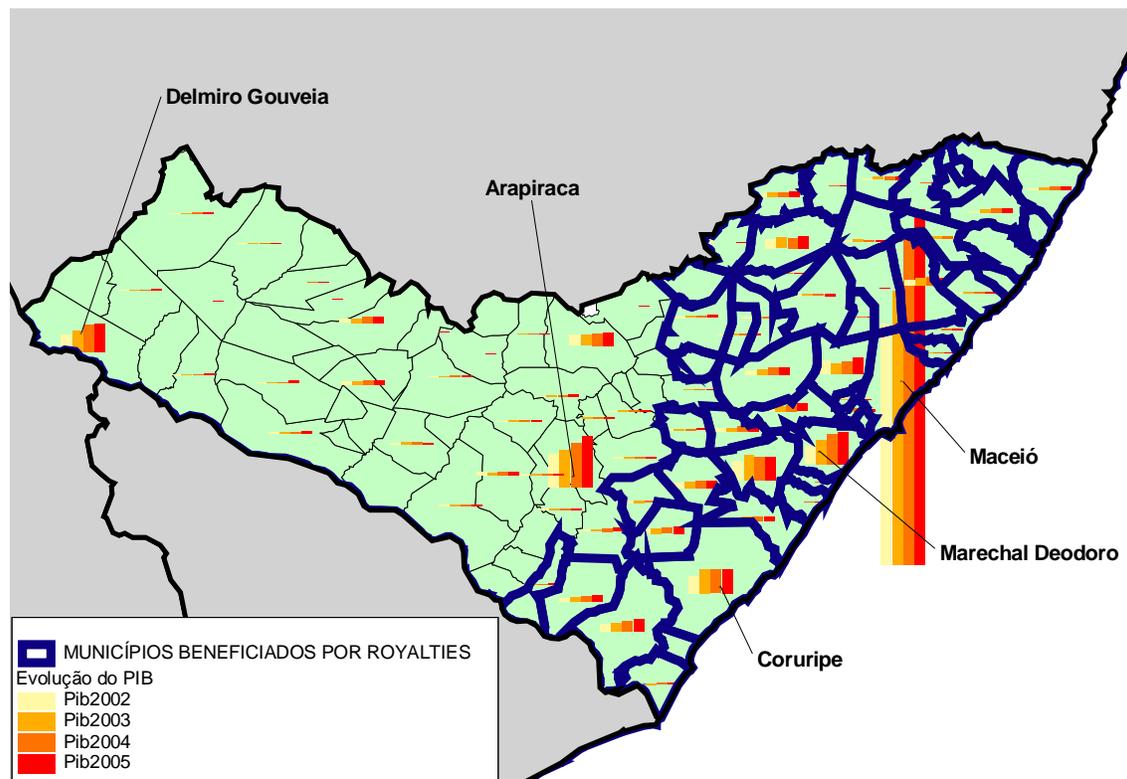
seja, da Hidroelétrica do Xingó, para a economia regional do Sertão do Alto São Francisco.

Mapa 4 – PIB/capita – 2005 (a partir de dados do IBGE)



O mapa 5, que expressa a evolução do PIB/ por município para o período de 2002 a 2005 (portanto seus dinamismos econômicos), reflete uma relativa correspondência com o cenário demográfico e com a situação econômica aferida pelo indicador PIB *per capita* encontrada em 2005. Reflete, todavia, uma situação de baixo dinamismo, indicando que, mesmo para os municípios das regiões mais populosas e com melhores situações em termos de produto econômico relativo às respectivas populações a evolução é baixa, sendo preponderantes as situações de estagnação verificada para as demais regiões.

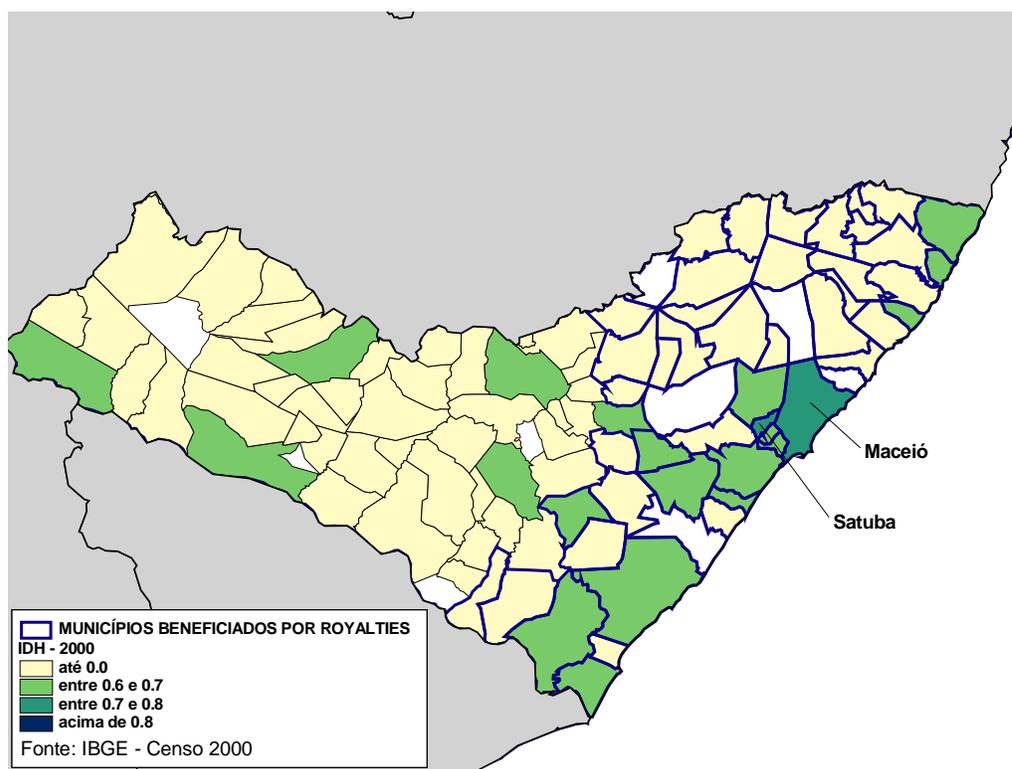
Mapa 5 – Evolução do PIB municipal – 2002 / 2005



As exceções a esta situação de estagnação são verificadas apenas na Capital e nos municípios com ela conurbados, Marechal Deodoro e Rio Largo, além de Arapiraca, segundo polo urbano do Estado, e Delmiro Gouveia, polo urbano da Região do Sertão Sul de São Francisco – uma das maiores cidades do Estado, com população estimada em cerca de 46 mil pessoas.

O baixo dinamismo econômico aliado às baixas taxas de urbanização, com população urbana concentrada na capital e seu entorno e em alguns poucos polos de expressão regional, refletem-se também nos indicadores de desenvolvimento humano. O mapa 6, a seguir, que permite a visualização do IDH dos municípios, revela claramente esta concentração e a grave situação do Estado em relação a esse indicador.

Mapa 6 – Estado de Alagoas – Índice de Desenvolvimento Humano - (IBGE /2000)/ municípios

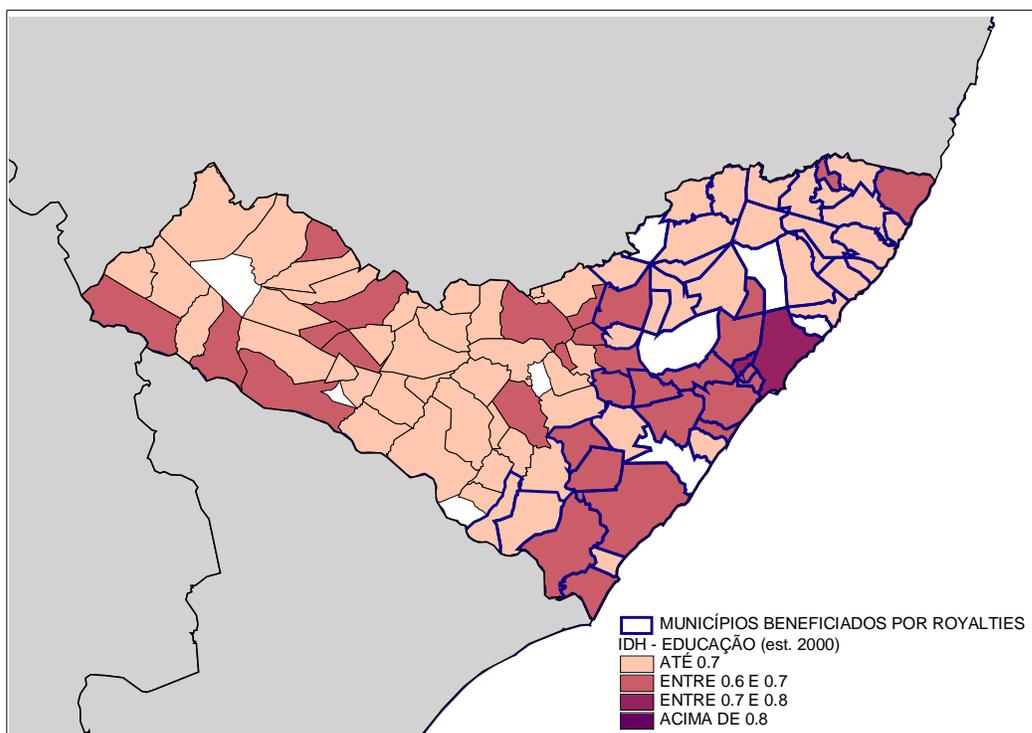


Observe-se que apenas na Capital e no município contíguo de Satuba verificam-se índices superiores a 0,7 e em apenas em 20 municípios este índice situa-se na faixa de 0,6/0,7, sendo que esses praticamente se concentram na faixa litorânea, em territórios apropriados por atividades turísticas e de veraneio, que apresentam, como visto, melhores situações em termos de PIB *per capita*. As exceções são, mais uma vez, Arapiraca e Delmiro Gouveia, sendo também destacáveis os municípios situados na fronteira pernambucana – de Palmeira dos Índios e Santana de Ipanema – e na fronteira sergipana, ao longo do rio São Francisco – além de Delmiro Gouveia os municípios de Pão de Açúcar, Penedo e Piaçabuçu (este já no litoral).

Tal situação praticamente se repete com relação ao IDH relativo especificamente ao setor educação, onde mais uma vez o cenário mais favorável se apresenta,

com algumas poucas exceções, nos mesmos municípios, como se verifica no mapa 7, a seguir.

Mapa 7 – Estado de Alagoas - IDH – educação (IBGE / 2000) / municípios



A análise do conjunto de variáveis demográficas, econômicas e relativas ao desenvolvimento humano revela um cenário de grandes desafios por superar. À forte concentração de oportunidades na capital e seu entorno imediato opõe-se uma situação de atraso e estagnação, que praticamente afeta todo o restante das regiões e municípios do Estado.

A julgar pelos indicadores até aqui analisados, a faixa litorânea, entre os estados de Sergipe e Pernambuco, e os municípios situados ao longo do Rio São Francisco, na fronteira sergipana, são aqueles que apresentam condições potenciais de reverterem este quadro no médio prazo. Por outro lado, o sertão e o *miolo* do Estado podem ser visualizados como territórios de grandes desafios, seja

no que toca à promoção de oportunidades de desenvolvimento econômico local, seja em termos de carências sociais e de gestão.

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

Como já mencionado, o mapeamento dos Programas Federais indica os territórios considerados prioritários na visão das distintas áreas de governo e, associados a eles, existe sempre a oportunidade de alavancagem de recursos extralocais, por meio de convênios.

Os programas 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, apoiam-se na constituição de fóruns de participação que mobilizam atores públicos e a sociedade civil.

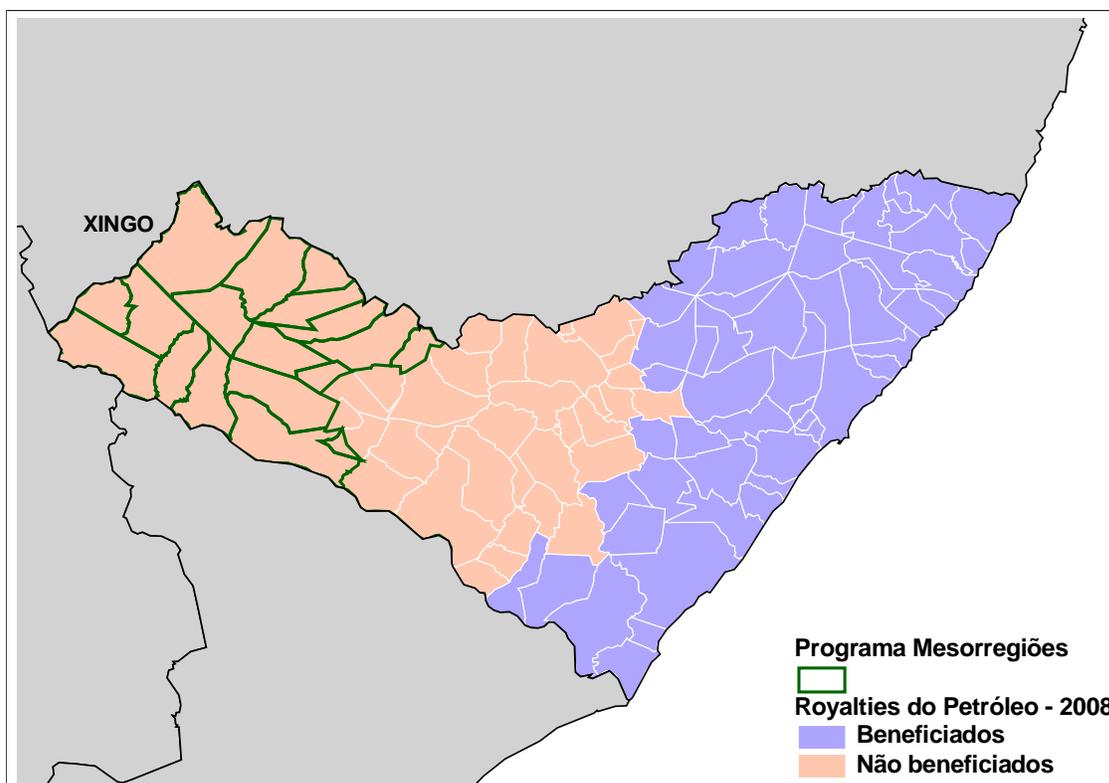
Distinguem-se, todavia, em função dos objetivos e missões das áreas de governo que os promovem. Assim, por exemplo, o Programa de Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional, tem, sobretudo, a função de mobilizar atores em regiões que em muitos casos superam as fronteiras dos estados, na direção da construção de agendas integradas de desenvolvimento sustentável. Já o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento - 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 como alternativa sustentável de desenvolvimento microrregional, assim 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 Alagoas**

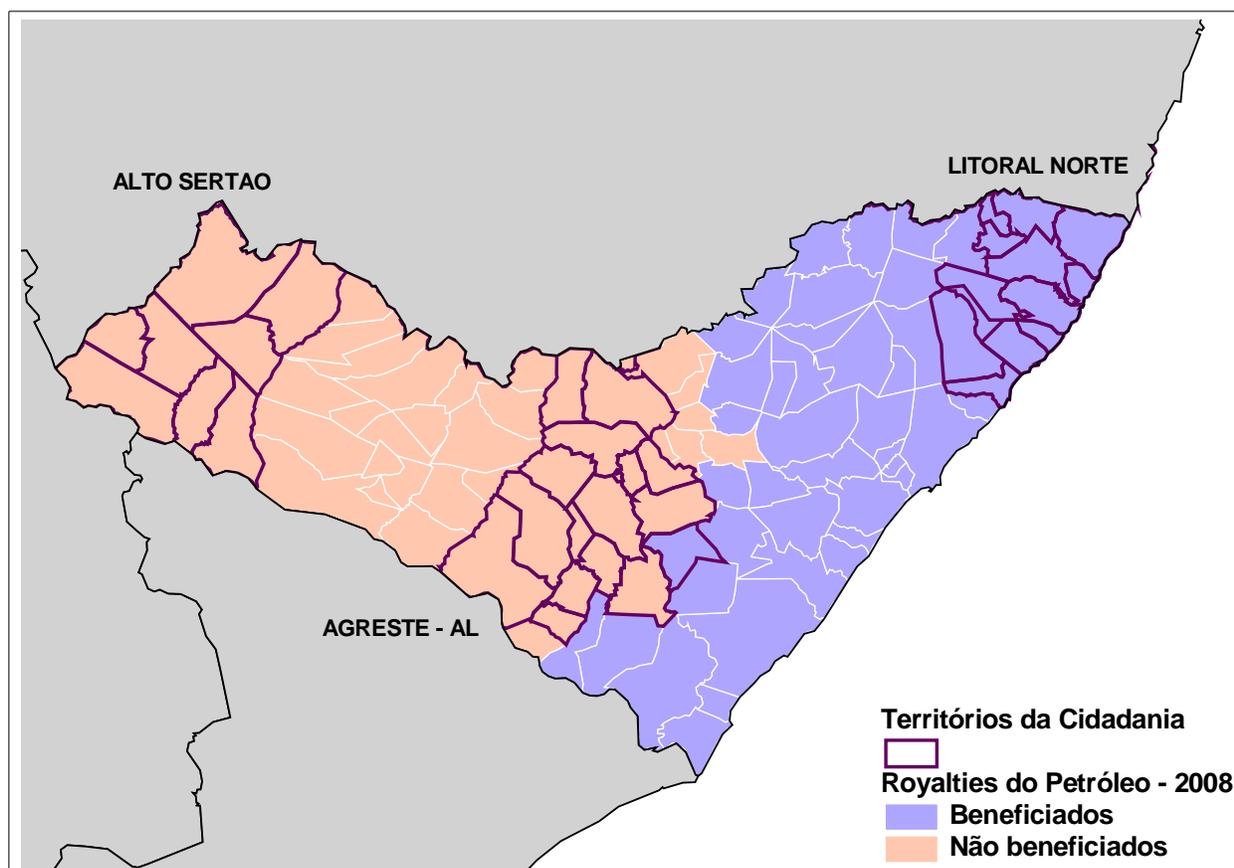
Os Programas Federais de Desenvolvimento Regional abrangem grandes porções do território do Estado de Alagoas. A Mesorregião do Xingó (Ministério da Integração), que além de municípios alagoanos, do extremo interiorano do Estado, inclui municípios dos estados de Pernambuco, Sergipe e Bahia, verifica em sua porção alagoana uma superposição com um dos três Territórios da Cidadania (Programa do MDA), o do Alto Sertão. Também há uma outra superposição com o PRODETUR (Ministério do Turismo), no caso do Território do Litoral Norte, e finalmente o terceiro desses territórios, o do Agreste Alagoano, alcança a porção central do Estado, onde como visto predomina uma situação de estagnação.

Os mapas 8 e 9, referentes respectivamente ao PROMESO – Programa de Mesorregiões homogêneas e ao Programa Territórios da Cidadania, ilustram as áreas e municípios contemplados.

Mapa 8 - PROMESO – Mesorregião do Xingo



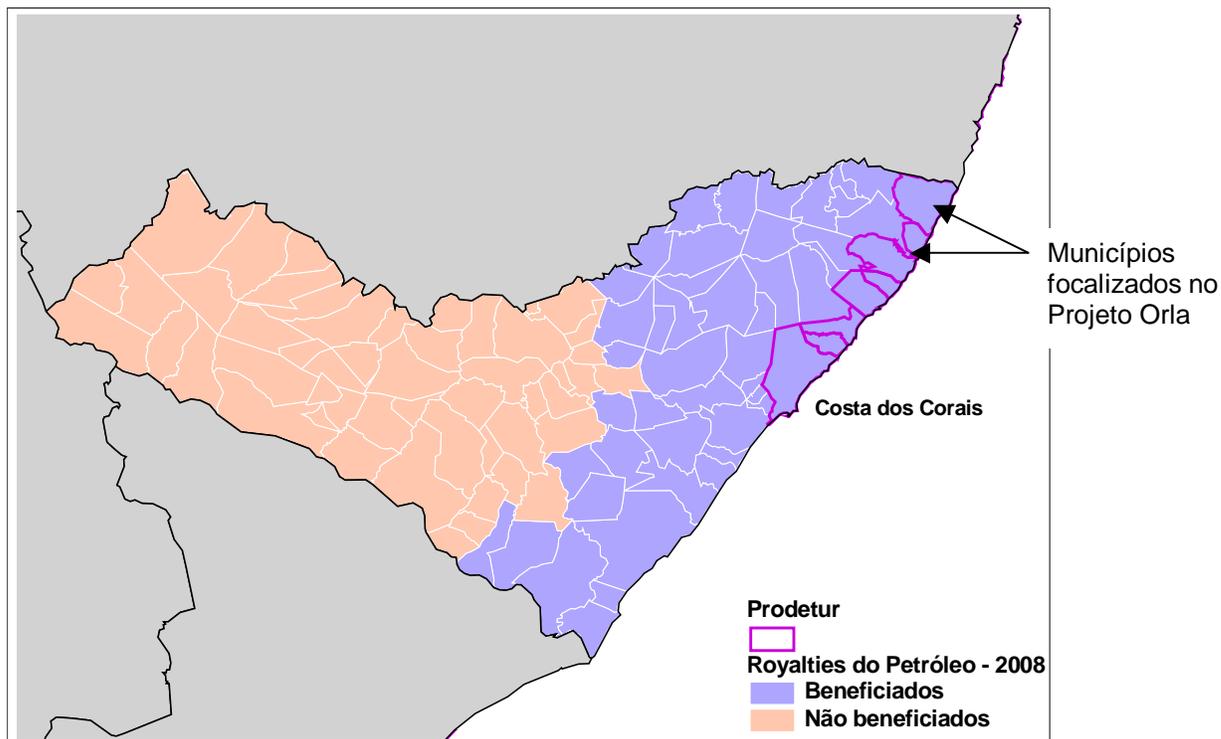
Mapa 9 – Territórios da Cidadania em Alagoas



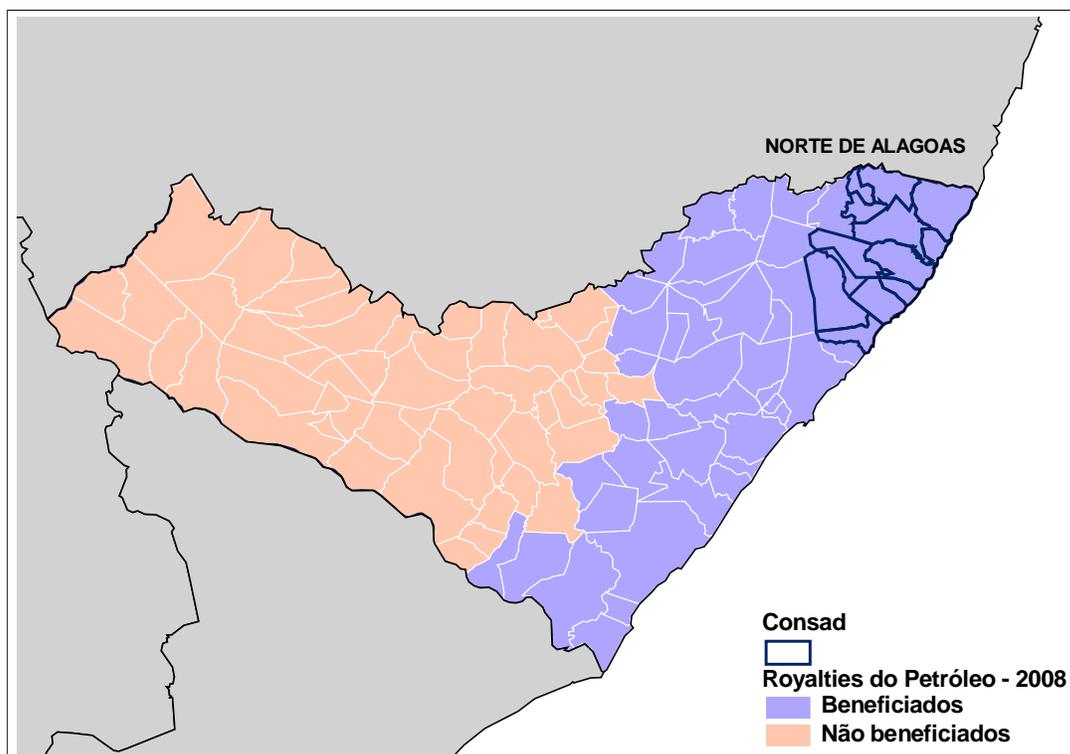
Observe-se, ainda, que a convergência verificada em relação ao Alto Sertão é coerente com os diagnósticos aqui explorados, que caracterizam a região por uma situação de alto grau de estagnação, em um território predominantemente rural. Tal cenário é semelhante ao do Território da Cidadania do Agreste Alagoano e distingue-se da situação do Litoral Norte, cujas características apontam para um cenário de oportunidades mais diversificadas, tendo como foco o turismo.

Neste sentido, este Território guarda coerência com a área de abrangência do PRODETUR e dos focos de atenção do Projeto Orla (MMA), onde o apelo ao desenvolvimento do turismo como forma de alcançar o desenvolvimento sustentável é mais eloquente. Além disso, também o CONSAD do Litoral Norte converge para a mesma área.

Mapa 10 – PRODETUR – Polo da Costa dos Corais e Municípios do Projeto Orla



Mapa 11 – CONSAD – Litoral Norte do Estado



A julgar pela presença de aportes potenciais de recursos advindos dos Programas Federais de fomento ao desenvolvimento, duas áreas se destacam como as prioritárias para intervenções no sentido do aperfeiçoamento das capacidades de gestão municipal: a do Alto Sertão e a do Litoral Norte. Em relação à primeira, a situação em termos de oportunidades de desenvolvimento e rompimento de ciclos de estagnação econômica é mais grave e, neste sentido, guarda semelhança com as regiões que constituem o miolo do Estado onde se registra apenas o Território da Cidadania do Agreste Alagoano.

Na segunda, o esforço concentrado de Programas Federais em praticamente todo o território, associado ao fato de situar-se no litoral e na área do Estado onde se situam os municípios contemplados por recursos de royalties – como será melhor detalhado na próxima sessão –, sugere a possibilidade de reversão de um cenário de baixo dinamismo em menor tempo, sobretudo se as administrações locais forem capacitadas e apoiadas em termos básicos e na gestão de processos por ventura desencadeados na direção do desenvolvimento sustentável.

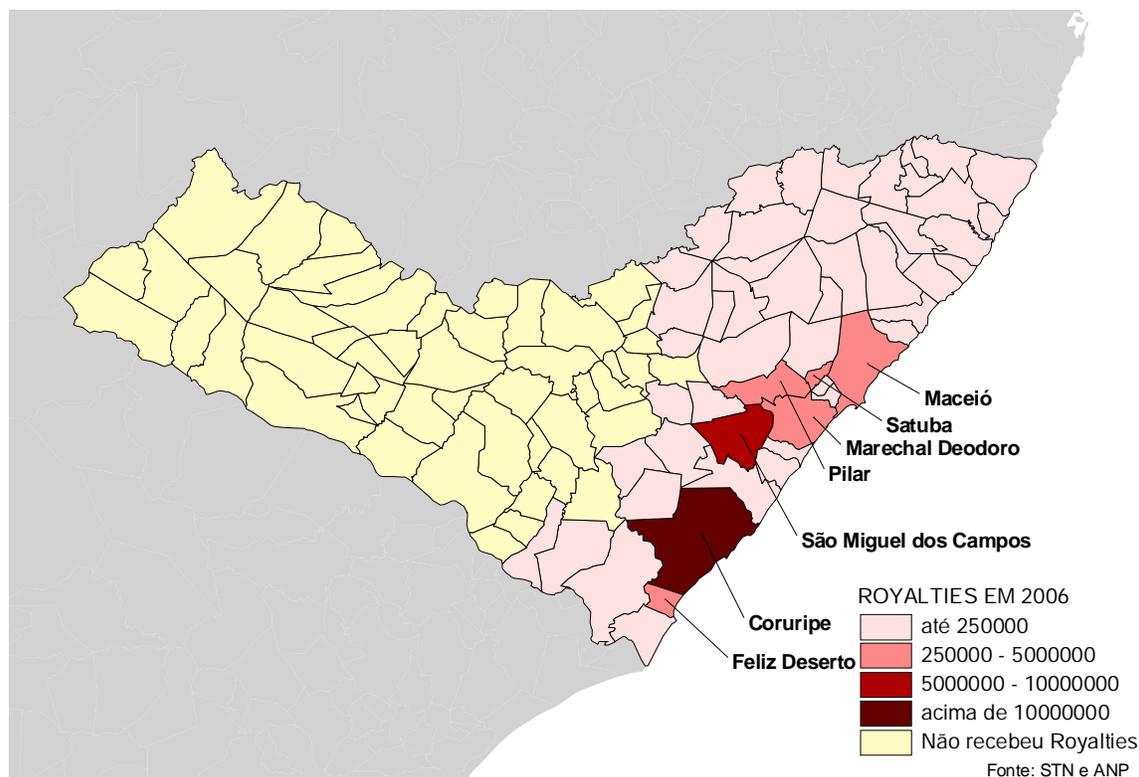
### 2.3 Presença e Distribuição de *Royalties* nos Municípios Alagoanos

Como já visualizado no conjunto de mapas que identifica a presença de Programas Federais de Fomento ao Desenvolvimento o pagamento de *royalties* e contribuições decorrentes da exploração de petróleo e gás em Alagoas concentra-se na faixa litorânea. Refletem o fato de que em Alagoas a exploração de petróleo e gás se dá, sobretudo, na plataforma continental, sendo pouco expressiva a presença de atividades diretamente associadas à economia do petróleo no continente.

O mapa 12, a seguir, ilustra a distribuição de *royalties* para os municípios sergipanos no ano de 2006, ressaltando o valor relativamente baixo dessa receita mesmo nesses municípios litorâneos. Ressalte-se, ainda, o fato de que em todo o miolo do Estado e em suas porções mais interioranas – Agreste e Sertão –,

embora apresentem como visto um cenário de graves problemas, o pagamento de *royalties* e participações não lhes contempla.

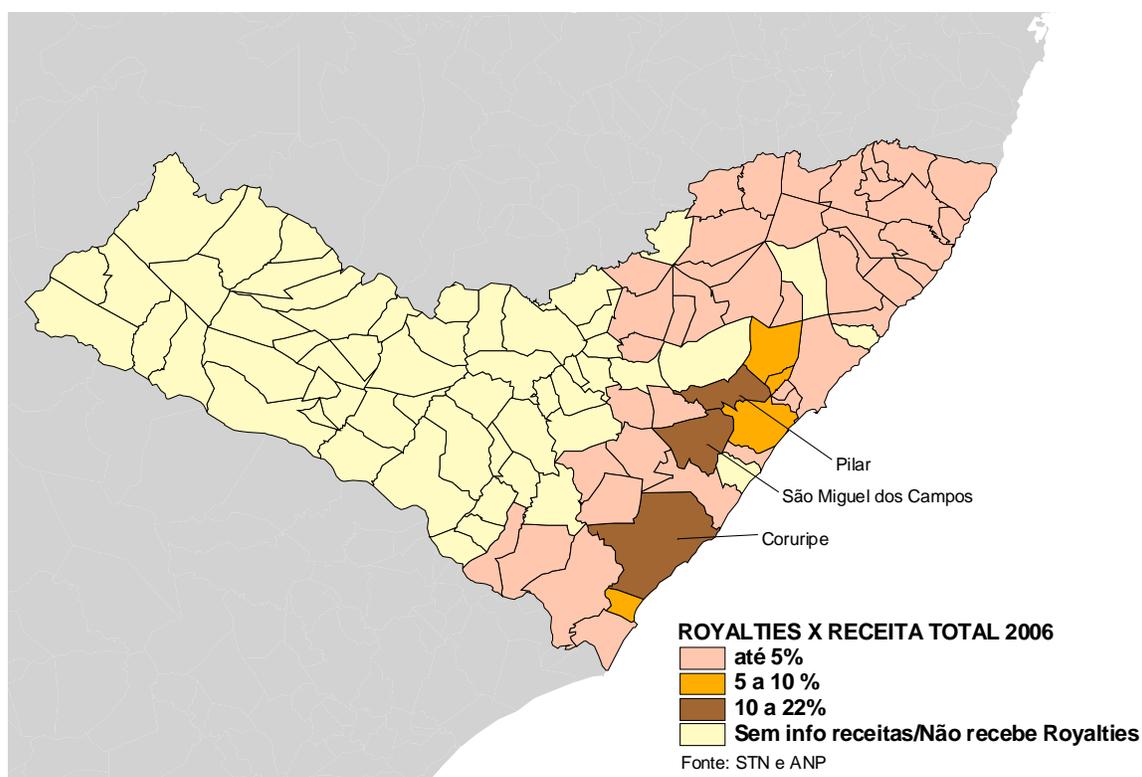
Mapa 12 – Distribuição dos royalties nos municípios de Alagoas – 2006 (Valores em R\$ / ano)



Analisando-se especificamente a situação dos municípios que têm direito a essa receita, observa-se que em termos absolutos os municípios de Coruripe (R\$ 13,67 milhões/ano) e de São Miguel dos Campos (R\$ 6,5 milhões/ano) são os que auferiram em 2006 valores expressivos, superiores a R\$ 5 milhões/ano. A capital (R\$ 1,3 milhões/ano) e alguns os municípios de seu entorno – Pilar (R\$ 4,5 milhões/ano), Marechal Deodoro (R\$ 3,0 milhões/ano), com recebimentos superiores a R\$ 1 milhão, destacam-se numa terceira faixa que inclui municípios com recebimentos superiores a R\$ 250 mil e inferiores a R\$ 5 milhões. Os demais recebem menos de R\$ 250 mil/ano, sendo que a maioria dos que se situam nessa faixa não chega a receber mais do que R\$ 10 mil/ano.

Analisando-se a importância das transferências de recursos advindos de *royalties*, e correlacionando tais receitas, com o total de receitas dos municípios, observa-se, que o peso dos *royalties* em relação à receita total revela-se de uma forma geral pouco expressivo. As principais exceções se dão em relação a Pilar, Coruripe e São Miguel dos Campos, que por receberem parcelas expressivas de *royalties* encontram nessa receita parcelas que se situam entre 10% e 25% de sua receita total.

Mapa 13 – Percentual dos royalties na receita total dos municípios - 2006



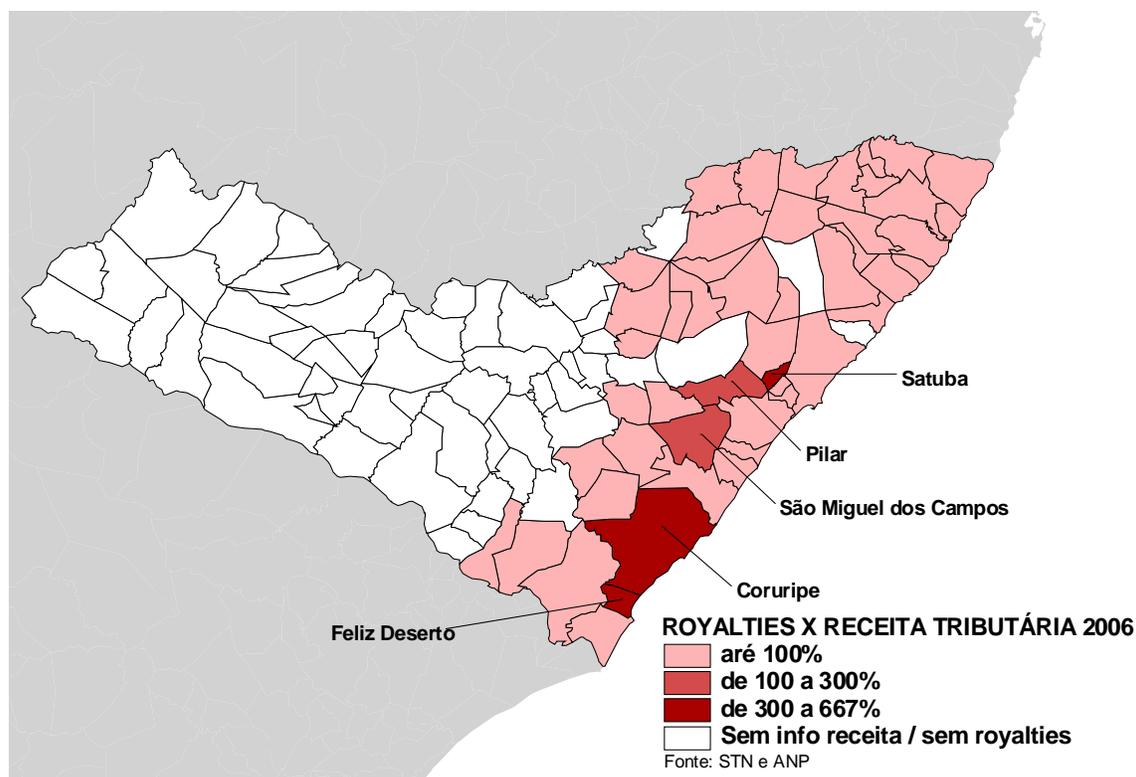
## 2.4 A situação da Gestão Financeira e Tributária nos Municípios Alagoanos

Os mapas anteriores (mapas 12 e 13) deixam evidente o baixo impacto dos *royalties* transferidos aos municípios em relação à receita total. A correlação entre

esta receita e a receita tributária própria – IPTU; ISSQN e ITBI – também se revela difícil, ou melhor, ainda mais difícil.

Comparando-se a receita transferida a título de *royalties* e participações (que, como visto, em termos absolutos é pouco significativa), com o conjunto das receitas advindas de tributos próprios, os *royalties* assumem uma importância relativamente maior, reforçando a constatação da baixa capacidade dos municípios na geração de receitas tributárias próprias.

Mapa 14 – Relação entre Receitas advindas de Royalties e as Receitas Tributárias Próprias (2006)

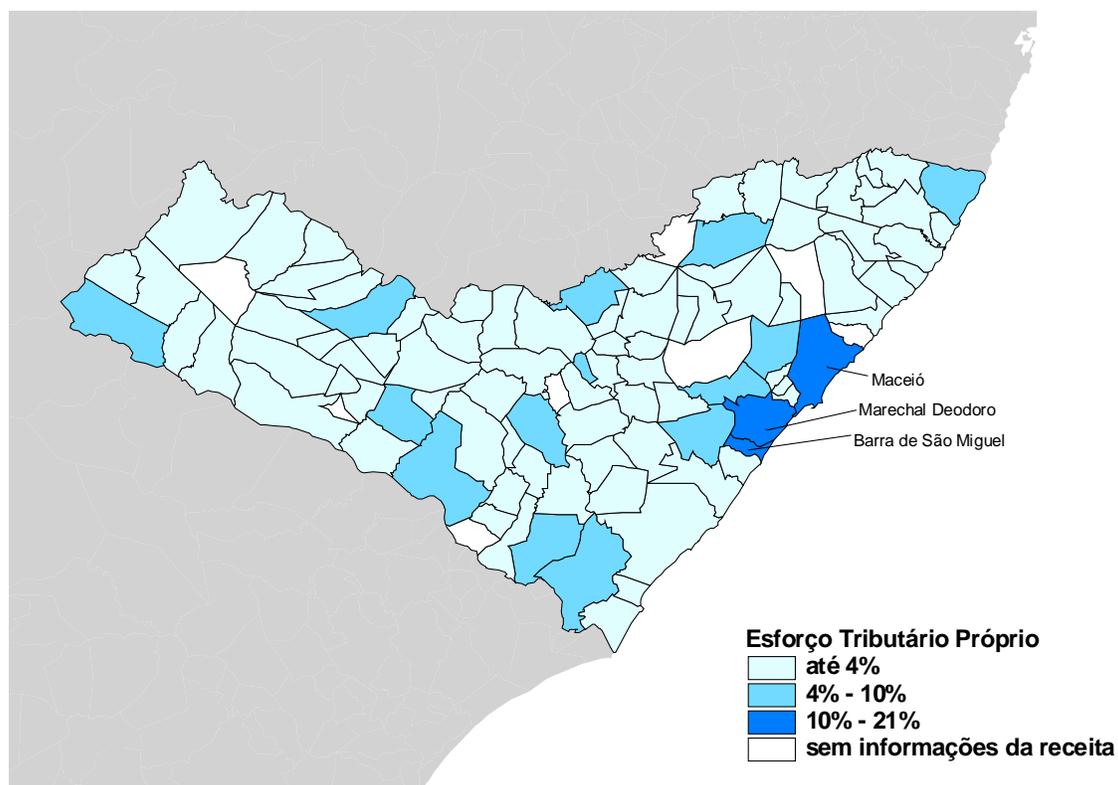


Observe-se que entre os municípios que recebem *royalties* e participações, o recebimento destas receitas, mesmo em valores baixos, é na maioria dos casos equivalentes ou próximas (percentual até 100%), às receitas tributárias próprias, sendo que nos municípios onde as transferências de *royalties* são um pouco mais

expressivas, estas representam entre três e sete vezes as advindos de tributos próprios.

De fato, como se pode visualizar no Mapa 15, a seguir, o esforço de captação de receitas tributárias próprias – IPTU; ISSQN e ITBI – é bastante baixo, demonstrando mais uma vez a forte dependência de receitas transferidas, entre elas as advindas dos *royalties* e sobretudo das transferências intergovernamentais previstas constitucionalmente – FPM e ICMS.

Mapa 15 – Percentual da Receita Tributária Própria, em relação à Receita Total (2006)

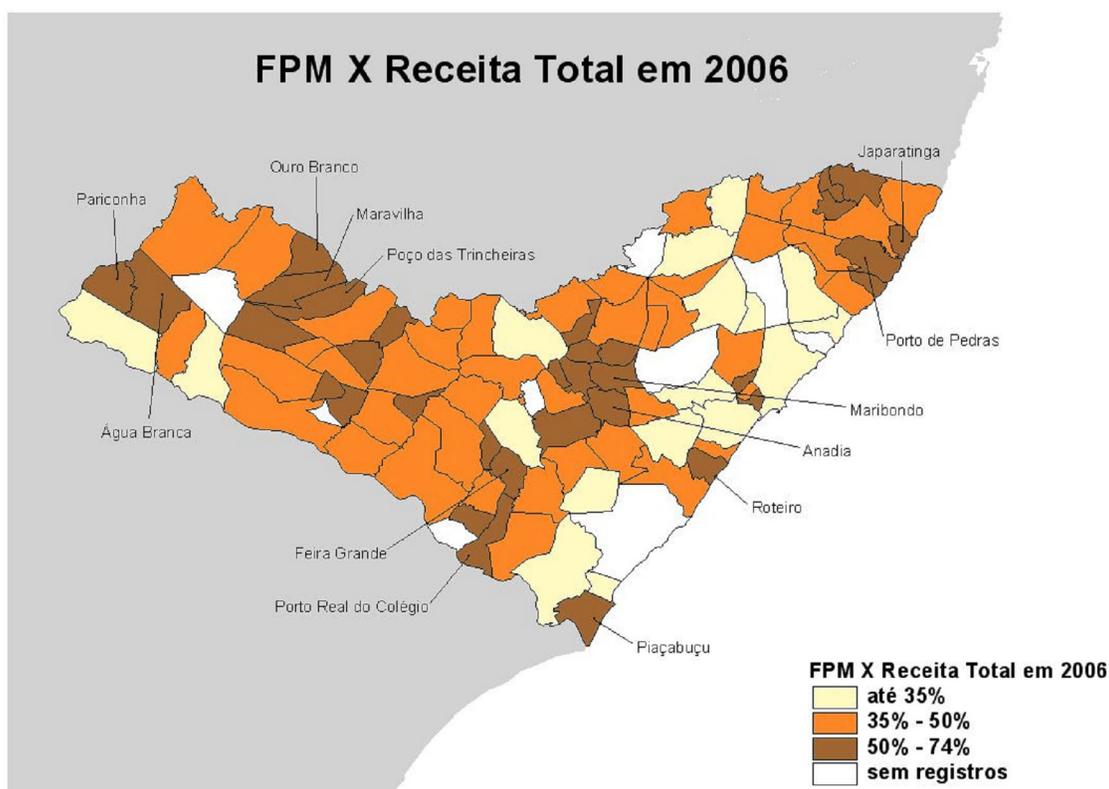


Observe-se que na composição da receita total a dependência de transferências intergovernamentais para os municípios alagoanos é expressiva, onde na grande maioria dos casos a receita própria não atinge o percentual de 4%. Apenas em Maceió, Marechal Deodoro e Barra de São Miguel apresentam-se quadros mais

favoráveis em relação a esta variável, com percentuais variando entre 10 e 21% da receita total.

Desta informação se pode depreender que mesmo em municípios com condições de gestão melhores o esforço de arrecadação tributária não é expressivo e, em contrapartida, evidencia-se o baixo volume de *royalties* transferidos mesmo em municípios com receitas próprias muito pouco expressivas. Dessa forma, se pode reforçar a grande dependência de receitas transferidas, e em especial o FPM, como se pode visualizar no mapa 16, a seguir.

Mapa 16 – Percentual da participação do FPM em relação à receita total



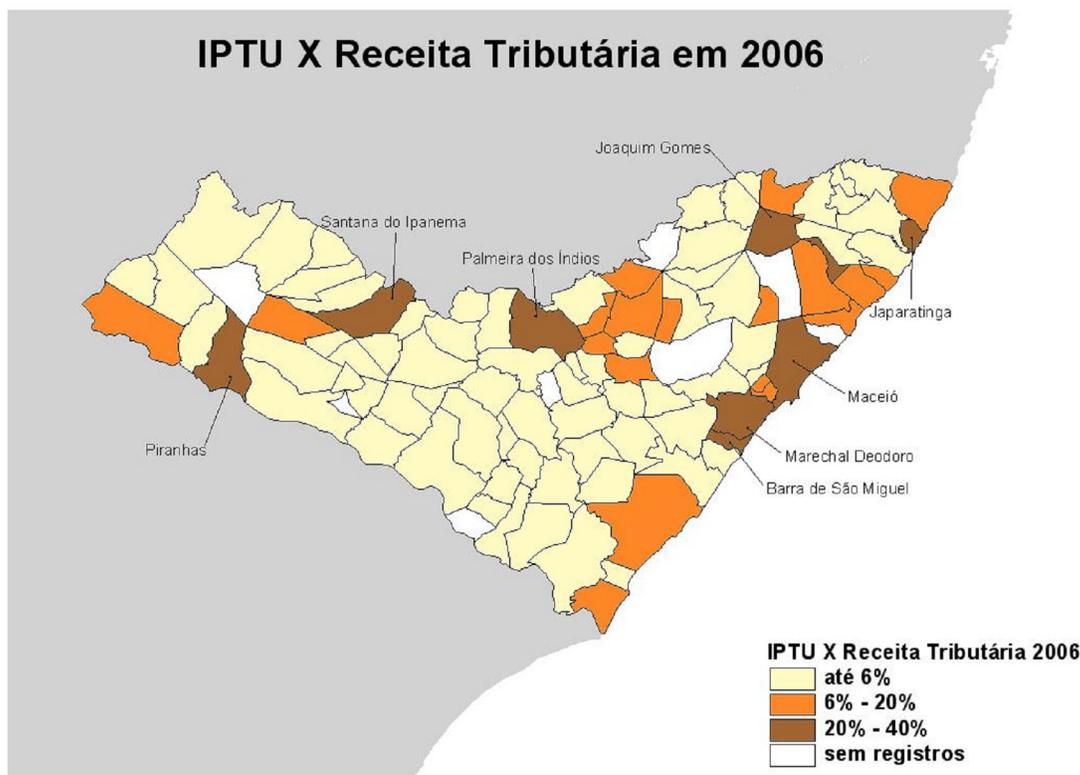
Com efeito, apenas em 16, dos 102 municípios do Estado, esta receita situa-se abaixo em percentual inferior aos 35%, sendo que em 33 municípios este recurso situa-se na faixa entre 50 e 74% da receita total. Considere-se ainda o fato de que

do conjunto, nove municípios ainda não informaram ao TCU a composição de seus balanços tributários relativos ao ano de 2006.

O exame do esforço próprio de arrecadação, a partir dos dados relativos ao IPTU e ao ISSQN, revela, entretanto, que pelo menos em alguns casos há uma mobilização que deve ser realçada como um indicador positivo de capacidade de gestão.

O mapa 17 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 as leis relativas à tributação de propriedades urbanas.

Mapa 17 - Percentual de IPTU arrecadado, sobre o total de receitas tributárias próprias (2006)



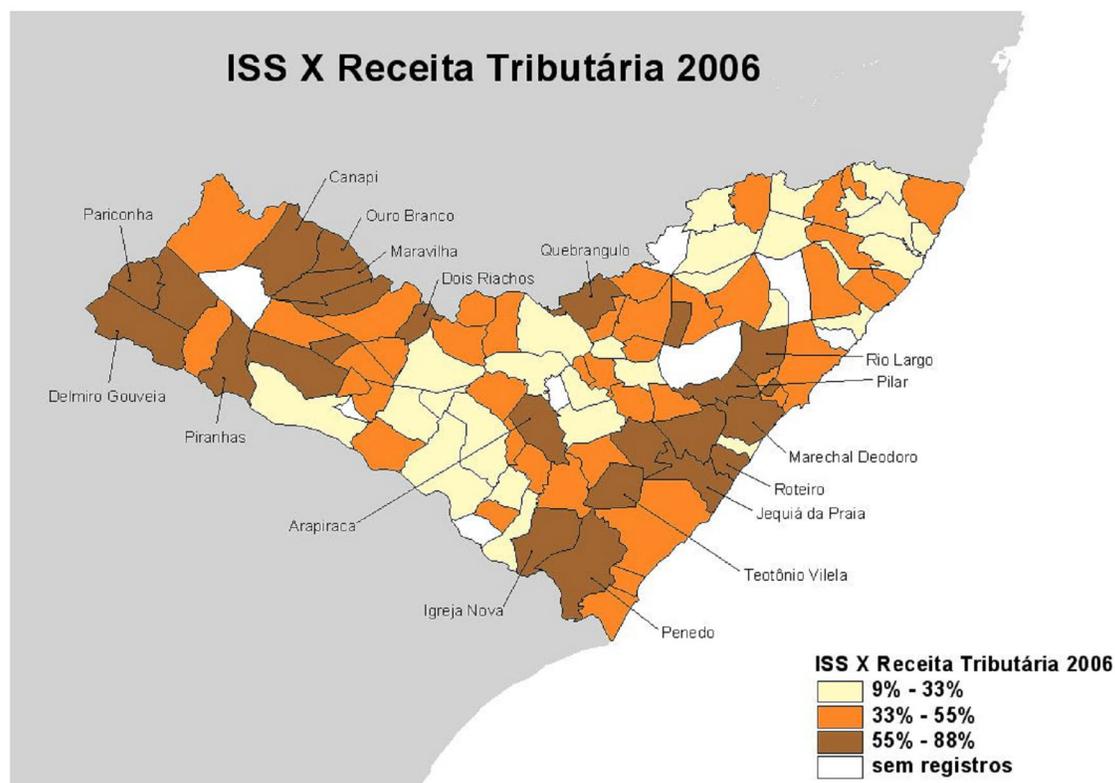
A observação mais acurada do Mapa 17 corrobora a hipótese de que tal tributo é mais expressivo em municípios mais urbanizados, como os situados na área metropolitana – Maceió, Barra de São Miguel e Marechal Deodoro. Contudo, chama a atenção a posição de Japaratinga, com um esforço compatível com forte

pressão de urbanização decorrente do turismo que se expende desde o Estado de Pernambuco e afeta toda a faixa litorânea do norte do Estado. Tal influência também se expressa na maioria dos municípios dessa região, onde se verificam posições intermediárias em relação à importância desse tributo em relação ao total de receita própria. Para os demais municípios litorâneos a constatação de baixa importância do IPTU na composição da receita própria revela carências institucionais em relação aos instrumentos de controle urbanístico e ao cadastro.

Por outro lado, alguns municípios interioranos mais urbanizados, como Piranhas e Santana de Ipanema, entre outros de menor porte, apresentam um esforço de arrecadação do IPTU que merece destaque, sobretudo se comparado com o restante dos municípios do Estado.

O exame do comportamento da arrecadação do ISSQN também identifica situações exemplares, como se pode observar no mapa 18.

Mapa 18 – Percentual do ISSQN arrecadado, sobre total de receitas tributárias (2006)



O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza é ao mesmo tempo um indicador da gestão tributária municipal e, quando os cadastros de contribuintes estão atualizados e os pagamentos se realizam de fato, das atividades econômicas da respectiva localidade, uma vez que o setor serviços se expande de forma proporcional à presença de recursos econômicos e de mercado.

Nesse exame merece destaque o esforço dos municípios das duas microrregiões do Alto Sertão Alagoano e da polarizada por Santana do Ipanema onde os municípios, em sua maioria, apresentam percentuais expressivos desta receita na composição da receita própria total. Neste sentido, apresentam situações equivalentes às verificadas na região metropolitana e no litoral. De uma forma geral, os resultados aferidos para este tributo revelam uma situação mais favorável do que os verificados em relação ao IPTU. Contudo, se considerarmos a baixa importância das receitas próprias este esforço deve ser relativizado, já que não chega, como visto, a permitir autonomia financeira aos municípios alagoanos.

### 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. Tal situação revela-se mais grave na porção central do interior do Estado, praticamente aquela que se refere ao contorno do *Território da Cidadania / MDA do Agreste alagoano*. Nesta região, além da dependência dos recursos transferidos, é muito pequeno o esforço tributário próprio dos municípios e, ainda, os indicadores relativos ao IDH, em especial o de IDH – Educação, situam-se em faixas menos favoráveis.

Assim, recomendações relativas ao fortalecimento institucional das administrações municipais alagoanas de uma forma geral devem focalizar os seguintes temas:

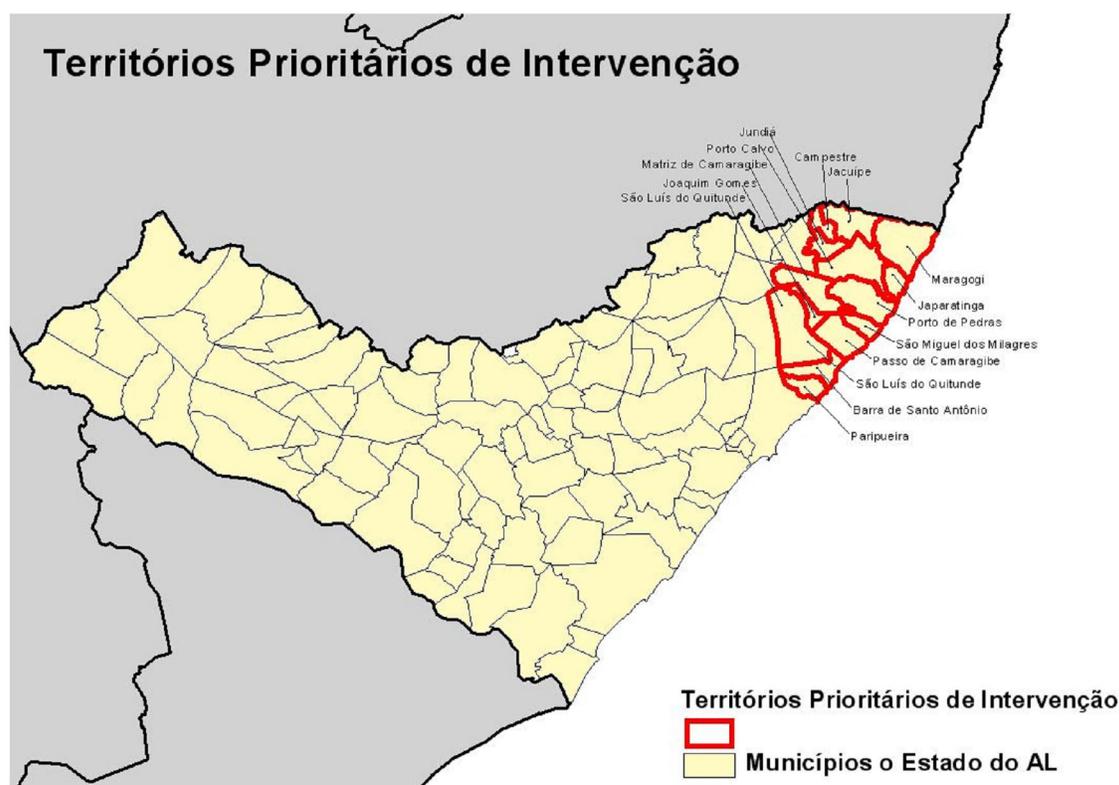
- ❖ Administração financeira e tributária;
- ❖ Promoção do Desenvolvimento Econômico Local e Territorial;
- ❖ Gestão e elaboração de projetos, sobretudo relacionados ao tema da inclusão produtiva;
- ❖ Noções básicas de planejamento estratégico, para os integrantes (governamentais e da sociedade civil) dos fóruns de participação requeridos no PROMESO, no CONSAD e no Território da Cidadania.
- ❖ Formação e gestão de consórcios intermunicipais;
- ❖ Gestão de Convênios / SICONV.

Entretanto, a considerar os critérios básicos dessa proposta que, como visto, buscam identificar territórios constituídos por municípios que recebem *royalties* e que apresentam potencial de atingir patamares melhores de desenvolvimento sustentável, por meio da integração aos programas federais de fomento ao desenvolvimento, a seleção do território prioritário restringe-se. Pelo primeiro critério, aos municípios situados na faixa litorânea do estado, que recebe *royalties*, e onde os municípios estão sujeitos a pressões sobre o território advindas do turismo, se poderia recomendar uma ação orquestrada com uma agenda de temas similar em toda essa área. Contudo, ao se promover a superposição desse critério ao segundo – presença de programas federais de fomento ao desenvolvimento – destaca-se o território constituído pelos municípios situados na porção norte do litoral alagoano.

Nesta região verifica-se uma superposição de municípios contemplados pelo *CONSAD / MDS Litoral Norte*, do *Território da Cidadania / MDA Litoral Norte*, *Polo da Costa dos Corais do PRODETUR / MT*, além de dois municípios do *Projeto Orla/MMA*.

Constitui esse território os municípios litorâneos de Paripueira, Barra de Santo Antônio, Passo do Camaragibe, Porto de Pedras, Japaratinga e Maragogi. Integram ainda o território demarcado, os municípios não costeiros de São Luís do Quitunde, Joaquim Gomes, Matriz de Camaragibe, Porto Calvo, Jundiá, Campestre e Jacuípe, totalizando 14 municípios, como ilustrado no mapa 19, a seguir.

Mapa 19 – Território Prioritário de Intervenção



Nessas municipalidades, como se pode visualizar no Mapa 14, os *royalties* representam em média 3 a 5% da receita total e o esforço de arrecadação tributária própria é pouco relevante, atingindo em média 3 a 4% da receita total – ver mapa 15. Embora não representem montantes expressivos, se comparados a outras situações, o conjunto dessas receitas, se direcionadas a alavancagem dos Programas Federais oferecidos, pode fazer a diferença na mudança das

condições de desenvolvimento sustentável e inclusivo do território. Trata-se de municípios que podem se beneficiar da tendência de expansão do turismo, sobretudo na região da Costa dos Corais, onde se superpõem aos projetos Orla e PRODETUR, desde que se instrumentalizem para enfrentar os impactos negativos da atividade e para o adequado gerenciamento dos benefícios que podem dela auferir. Pressões na direção da urbanização do território e sobre os serviços de infraestrutura urbana, comuns a esses processos, sugerem a necessidade de se atualizar os instrumentos de gestão urbana – planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, leis de parcelamento etc. – e, ao lado disso, a necessidade de atualização dos instrumentos tributários sobre a propriedade urbana e os serviços, uma vez que, como visto, o esforço de arrecadação própria é pequeno, sendo as únicas exceções o município de Japaratinga, no que toca ao IPTU, e o de Maragogi, no que toca ao ISSQN.

Ademais, nos territórios rurais desses municípios e nos municípios não costeiros identifica-se a necessidade de reestruturar a produção rural que, fundada em pequenos negócios de economia solidária, podem ser potencializados pela viabilização das ações previstas no programa Territórios da Cidadania, ali incidente.

Nesta situação os focos das ações de capacitação e assessoramento técnico, a julgar pelas condições analisadas, deveriam privilegiar um leque amplo de temas, que poderiam ser classificados em: i) temas comuns ao conjunto; ii) temas prioritários para os municípios costeiros; iii) temas prioritários para os municípios não costeiros.

- **Temas comuns ao conjunto de municípios do território prioritário**
  - ❖ Elaboração e gestão de projetos;
  - ❖ Formação e Gestão de Consórcios Intermunicipais;

- ❖ Gestão de Convênios / SICONV;
  - ❖ Administração financeira e tributária;
  - ❖ Promoção do Desenvolvimento Econômico Local e Territorial;
  - ❖ Gestão e elaboração de projetos.
- **Temas prioritários para os municípios costeiros**
- ❖ Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e instrumentos de gestão do uso do solo e do espaço urbano;
  - ❖ Cadastro Fiscal e imobiliário;
  - ❖ Construção de parcerias público-privadas, em escala local ou microrregional, para a oferta de serviços urbanos e sociais;
  - ❖ Introdução à metodologia de desenvolvimento econômico local.
- **Temas prioritários para os municípios não costeiros**
- ❖ Noções básicas de planejamento estratégico, para os integrantes (governamentais e da sociedade civil) dos fóruns de participação no *Território da Cidadania*.e no *CONSAD*;
  - ❖ Introdução ao Associativismo e ao Cooperativismo.