

**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 DA BAHIA**



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 DA BAHIA**

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, 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 da Bahia:

- 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 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 da Bahia: *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* (Ministério da Integração Nacional), *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 da Bahia, 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 da Bahia, 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 da Bahia.

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 seja, territórios que apresentam, em contraponto às carências identificadas, uma capacidade própria e maior de reverter à situação.

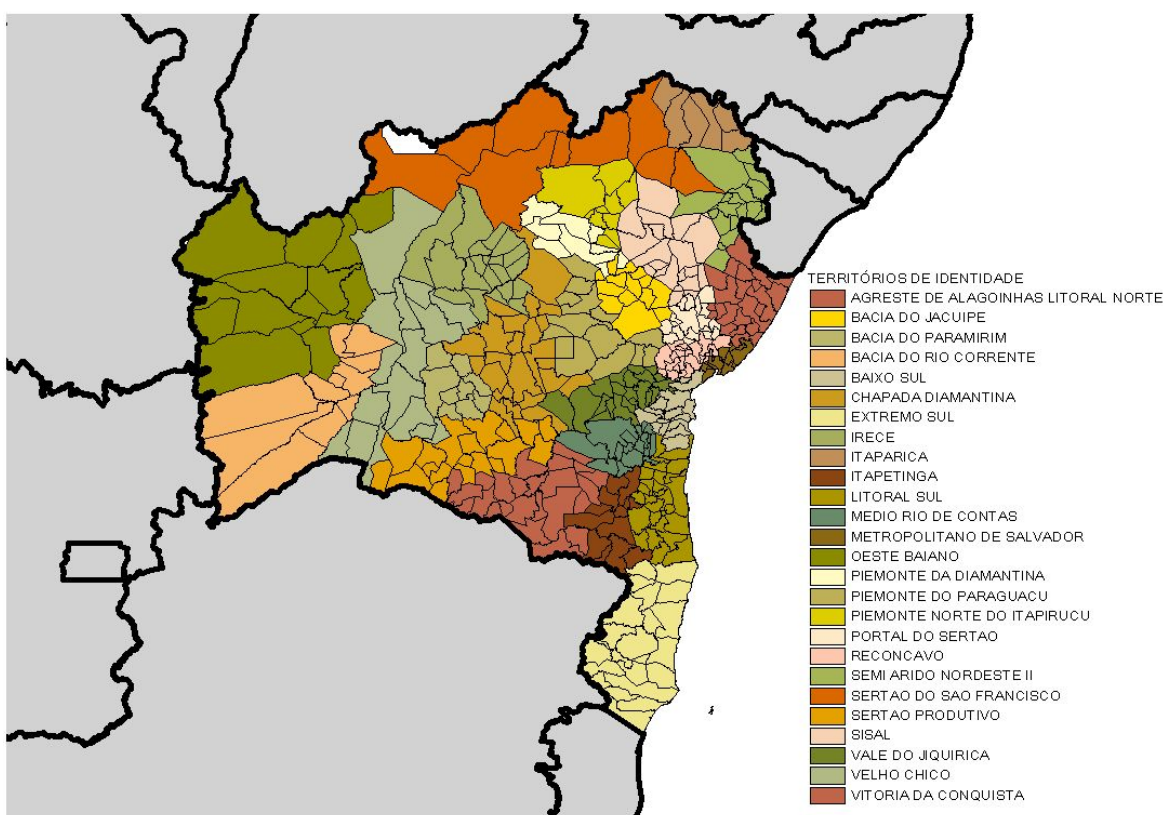
Contudo, como mencionado, os levantamentos elaborados, não se atêm aos municípios beneficiados por *royalties*, permitindo uma visão geral da situação dos municípios baianos. Como se pode depreender da observação dos mapas específicos associados à gestão ou às condições de desenvolvimento humano, a demanda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

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. Bahia – Regionalização, Indicadores Socioeconômicos, Programas Federais e *Royalties*

O Estado da Bahia possui **564.692,669km²** divididos em 417 municípios, distribuídos em oito territórios, de acordo com a revisão da divisão regional feita pela Secretaria Estado de Planejamento em 2007 e ilustrada pelo mapa abaixo.

Mapa1 – Territórios da Identidade do Estado da Bahia



Fonte: Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – 2007

2.1 O Cenário Socioeconômico e a Ocupação do Território Estadual

Com o maior território da região Nordeste e com uma população estimada na contagem populacional de 2007 em 14.080.654 de habitantes, o Estado da Bahia abriga cerca de 27% do total da população nordestina, produz 31% do PIB regional e detém o melhor IDH entre os estados da região.

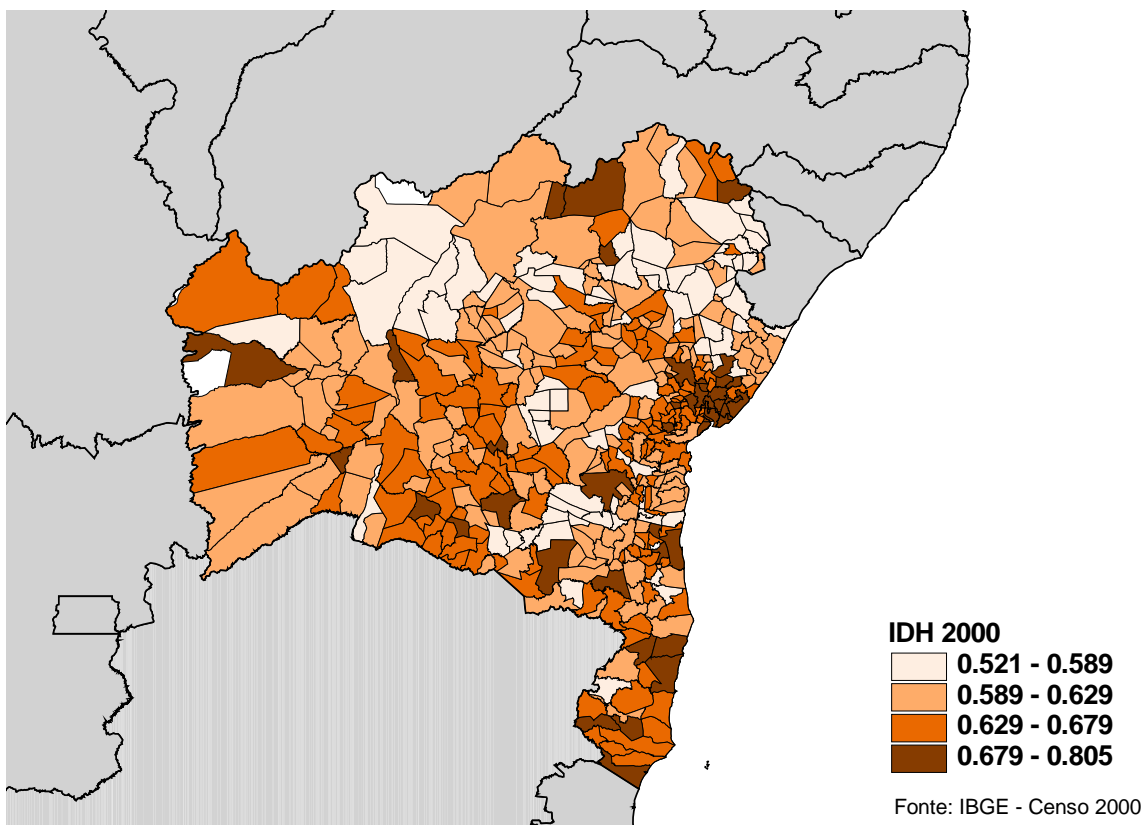
Seu vasto território, entretanto, não é ocupado de forma homogênea, apresentando, como na maioria dos Estados brasileiros, fortes desigualdades em termos de produção econômica, demografia e inserção social, as características intrínsecas de seus ecossistemas e a forma de apropriação econômica que historicamente marcaram a ocupação de seu território.

Considerando, por exemplo, os municípios que hoje constituem o Território Metropolitano de Salvador – Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salvador, Simões Filho, Vera Cruz e Salina das Margaridas – pode-se observar que com 3.547.739 habitantes (IBGE – 2007) o território concentra cerca de $\frac{1}{4}$ da população do Estado, sendo que, desses, aproximadamente 2,9 milhões constituem a população da cidade de Salvador, ou seja, 82% da população metropolitana.

Embora contando com polos regionais de população expressiva, como Feira de Santana, com 572 mil pessoas, Vitória da Conquista, com 308 mil pessoas, Juazeiro, com 250,5 mil pessoas, além de outras cidades de porte médio, também polos regionais, com população superior a 50.000 habitantes, contrasta o peso demográfico e econômico da área metropolitana, em especial o da capital, no contexto do Estado.

Contudo, tais distorções no cenário demográfico não se expressam com tanta veemência quando se examinam os indicadores de desenvolvimento humano – IDH, consideravelmente mais homogêneos em relação ao território. O mapa 2, a seguir, permite a visualização do IDH dos municípios e revela esta situação de relativo equilíbrio.

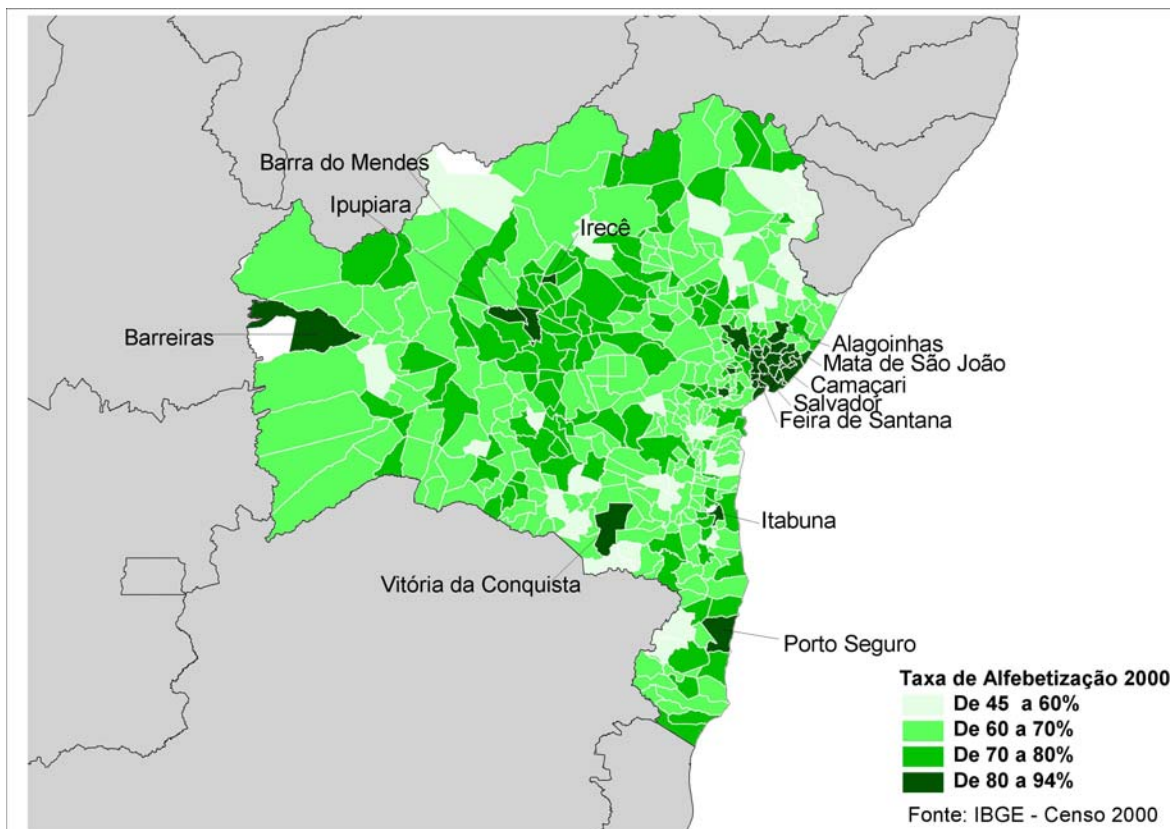
Mapa 2 – Estado da Bahia – Índice de Desenvolvimento Humano – IBGE 2000



Observa-se, por exemplo, que municípios como Mucuri, no extremo Sul do Estado, Juazeiro, no extremo norte, e Barreiras, no extremo oeste, entre outros, situam-se na faixa de melhor situação, onde também está Salvador e os municípios do entorno metropolitano. Por outro lado, merece atenção a situação em termos de desenvolvimento humano verificada na maioria dos municípios do Noroeste do Estado, nas regiões do Sertão do São Francisco e do Velho Chico.

O recorte específico para a área de educação, por meio do exame dos percentuais de alfabetizados, reforça a estreita correlação entre desenvolvimento humano e acesso à educação e uma situação de gravidade, não apenas nas áreas mais críticas em termos de IDH, mas estendendo-se à maioria dos municípios do interior do Estado. O mapa 3, a seguir, ilustra estas constatações.

Mapa 3 – Estado da Bahia – % de população alfabetizada nos municípios (IBGE 2000)



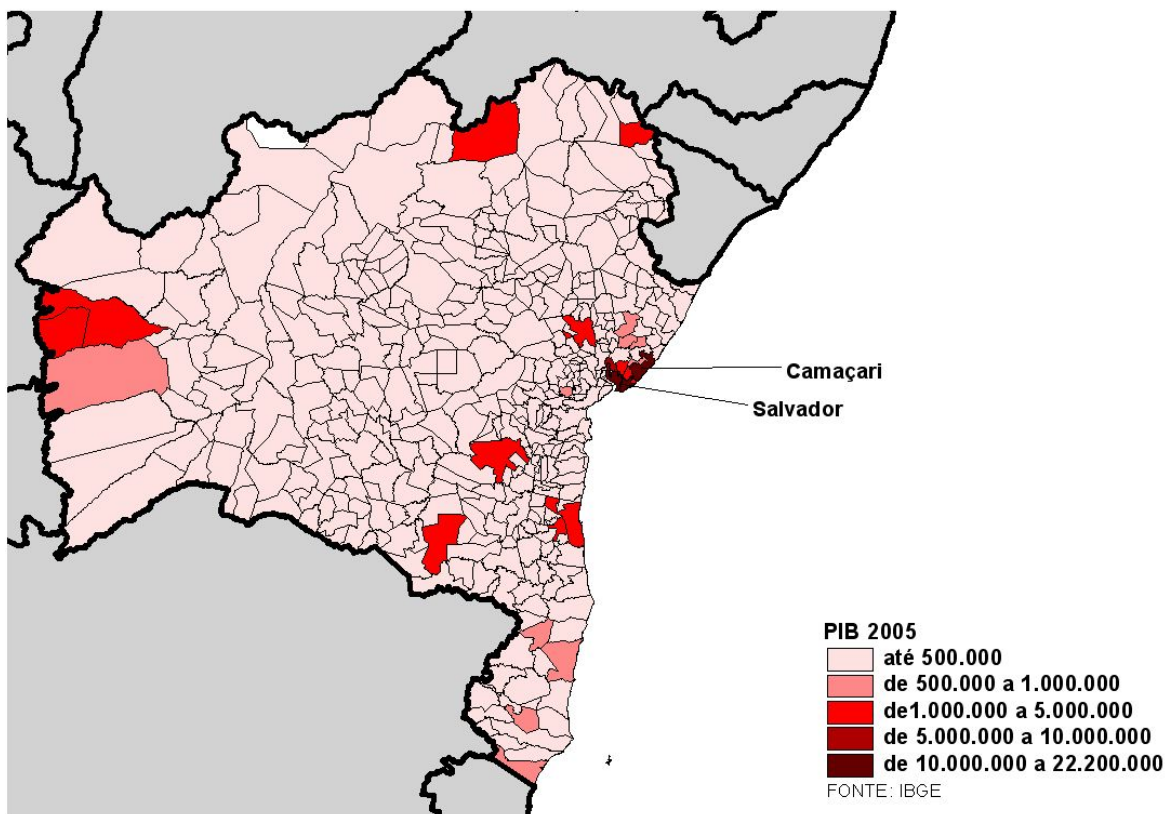
Observa-se, ainda, que as oportunidades do pleno exercício da cidadania, decorrentes fundamentalmente do indivíduo ser ou não alfabetizado, estão concentradas em apenas alguns municípios do Estado, reforçando a relação entre urbanização e educação. Assim, as melhores situações se verificam nos municípios metropolitanos, Vitória da Conquista e Feira de Santana. Além desses se incluem ainda nessa faixa o município de Barreiras, que polariza uma área de alto dinamismo econômico, bem como Irecê, Barra dos Mendes e Ipupiara, onde os resultados em termos de inclusão educacional, são surpreendentes, sobretudo considerando os respectivos portes demográficos e os contextos onde estão inseridos.

Dessa forma, a julgar pela situação social, é possível constatar que o desafio de promover a inclusão produtiva e, por consequência, o desenvolvimento

sustentável, é grande, mas concentra-se, sobretudo, nas nos municípios menores e de base econômica rural.

O exame da situação econômica, a partir do comportamento do PIB municipal (IBGE 2005), confirma a predominância de uma situação onde, de uma forma geral, predominam valores baixos do PIB. Por outro lado, chama a atenção a concentração da produção econômica na Região Metropolitana, em especial Salvador – capital – e Camaçari – sede do Polo Petroquímico. E, mais uma vez, se afirma a importância de municípios como Barreiras e Juazeiro, desta feita como polos irradiadores da acumulação econômica no território estadual.

Mapa 3 – PIB dos municípios da Bahia – 2005

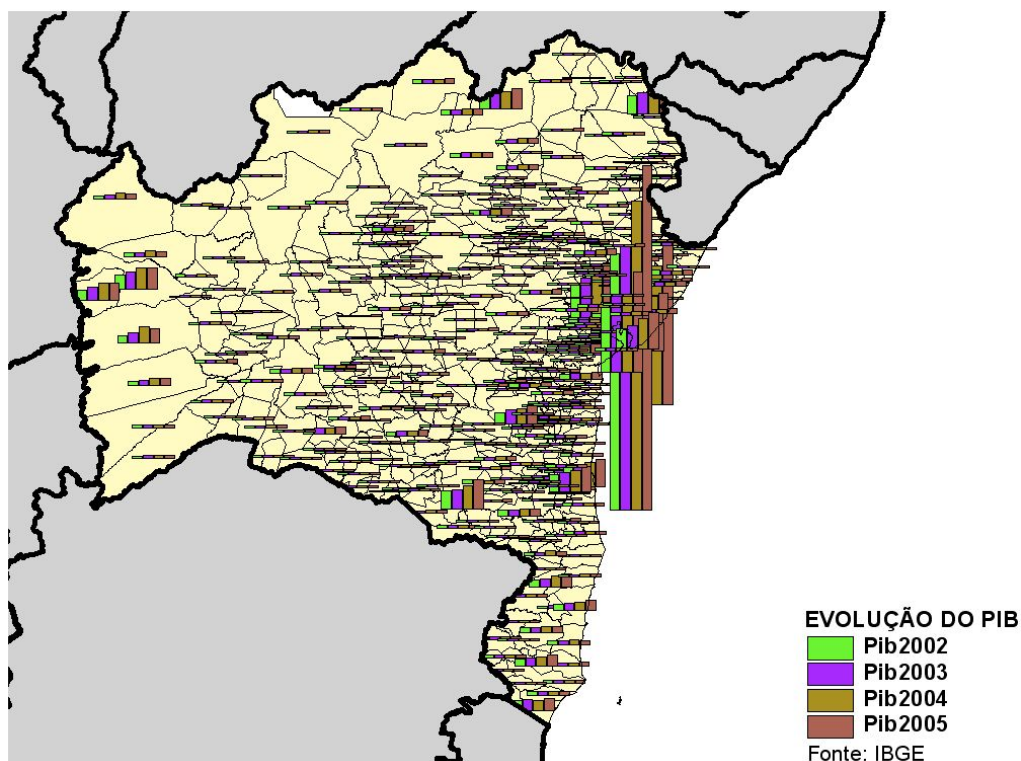


A partir da observação desse indicador no mapa 3, outros municípios se afirmam nesta condição de polos econômicos regionais, embora com condições de acumulação sensivelmente menores do que as de Salvador e Camaçari. São eles:

(i) Luiz Eduardo Magalhães e São Desidério, no Oeste do Estado, onde também se situa Barreiras, demonstrando o dinamismo da expansão do agronegócio naquela região do Estado; (ii) Vitória da Conquista, Jequié e Feira de Santana, todos polos urbanos tradicionais de comércio, serviços e indústria, que se desenvolveram em função das condições de acesso oferecido pelo BR-116, além de Paulo Afonso, onde às condições de acesso associa-se a presença da usina hidroelétrica. No litoral, destaca-se o município de Ilhéus, polo tradicional da economia cacaueteira e atualmente do turismo, além de Santa Cruz de Cabrália e Eunápolis. E no extremo Sul, sobretudo em função da silvicultura e da produção de papel e celulose, também merecem destaque os municípios de Teixeira de Freitas e Mucuri.

Assim, é possível inferir que mesmo com uma distribuição relativamente baixa da riqueza produzida no território, o Estado da Bahia revela uma situação consideravelmente boa em termos de diversidade de sua economia. Nesse sentido, vale a pena observar os indicadores de evolução do PIB, a seguir.

Mapa 4 – Evolução do PIB dos municípios da Bahia



Embora de difícil visualização, é possível perceber que onde os gráficos se destacam situam-se os municípios antes mencionados, e na maioria deles pode-se também perceber que se verificam processos de evolução. Com efeito, este dinamismo está realçado em diversos estudos que analisam o crescimento da economia do Estado, que o situa na sexta posição entre as economias estaduais e na primeira posição em relação ao Nordeste. Outro indicador importante dessa diversidade é a participação dos distintos setores da economia no PIB: onde, segundo a SEI/BA, o setor secundário respondia em 2004, por 49%, o primário por 11% e o terciário por 40%.

Sendo pioneiro na exploração de petróleo e gás natural, sobretudo em terra, a Bahia tem verificado nas duas últimas décadas o declínio dessa atividade, mas ainda assim é um dos principais produtores do país. Além disso, em função dessa atividade pioneira, a indústria petroquímica se desenvolveu no Estado e responde por boa parte da produção industrial. Como já mencionado, no extremo Sul expande-se progressivamente a silvicultura e associada a ela a indústria de celulose e papel, no extremo Oeste, e na porção irrigada do Vale do São Francisco expandem-se o agronegócio e a produção primária estruturada em bases contemporâneas. Finalmente, sendo o Estado que detém a maior porção do litoral brasileiro, com ativos ambientais, paisagísticos e culturais notáveis, a Bahia encontra na exploração do turismo um grande potencial de expansão progressiva de sua economia. Ademais, tal patrimônio não se limita ao litoral, destacando-se nesse sentido a Chapada Diamantina, destino turístico já tradicional, além do próprio vale do rio São Francisco e seu conjunto de lagoas e de ativos culturais que ainda está longe de ser melhor explorado..

A julgar pela combinação dos indicadores e informações analisadas nesse item, o maior problema parece ser o da distribuição da riqueza no território e a inclusão socioprodutiva de algumas de suas porções num contexto que se dinamiza

progressivamente, sobretudo o que poderíamos identificar como o “miolo” do Estado.

2.2 – A Presença de Programas Federais de Fomento ao Desenvolvimento

O mapeamento dos Programas Federais, como mencionado, 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.

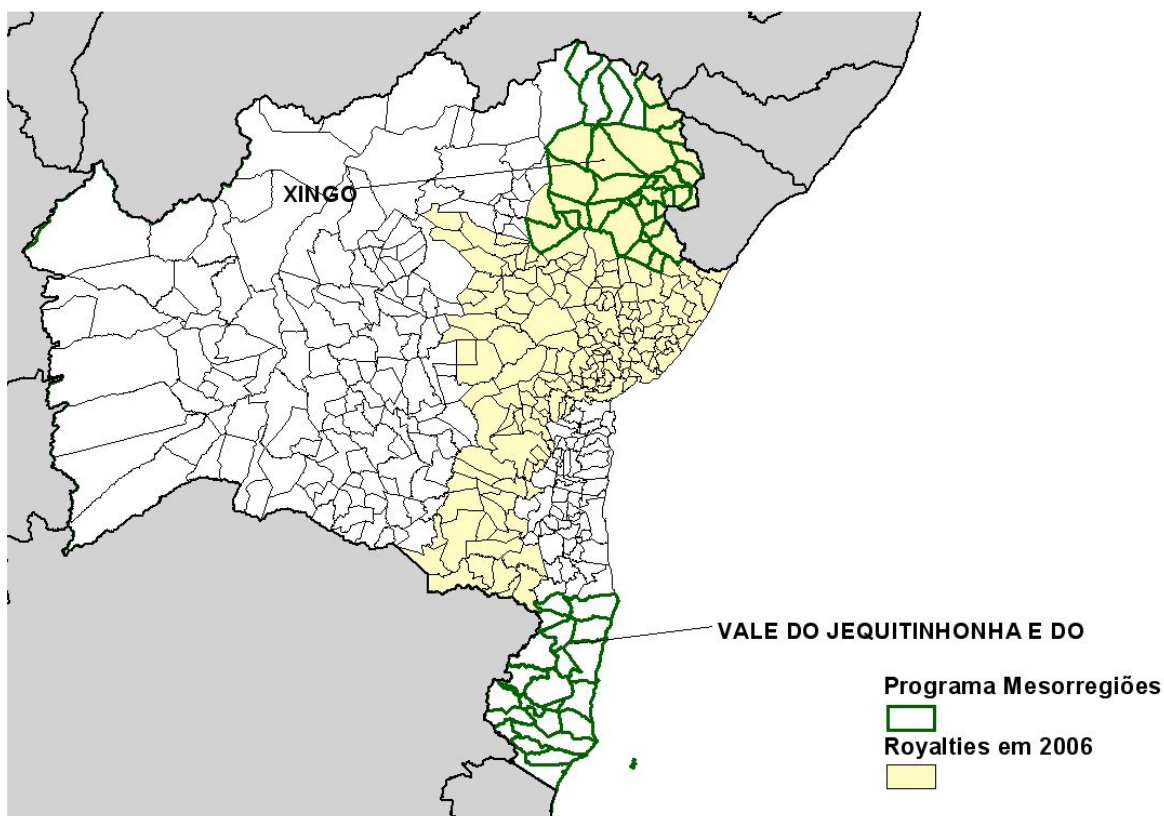
Os programas têm em comum alguns aspectos que merecem ser destacados: voltam-se à promoção de oportunidades de desenvolvimento econômico local; têm como regra territórios formados por mais de um município com características similares e apoiam-se na constituição de fóruns de participação que mobilizam 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 como alternativa sustentável de desenvolvimento microrregional, 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 da Bahia**

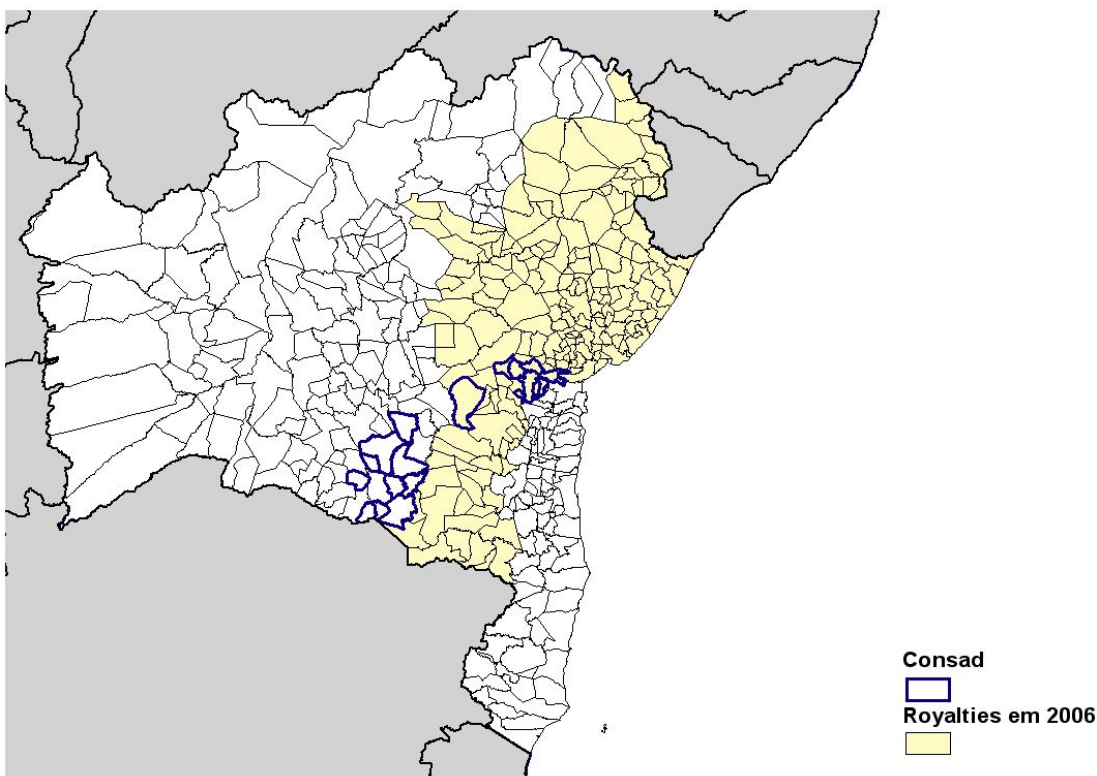
Os Programas Federais de Desenvolvimento Regional que abrangem o território do Estado da Bahia apresentam alcances distintos, atingindo em seu somatório praticamente todo o território do Estado. A Mesorregião do Xingó (Ministério da Integração) envolve, na Bahia, municípios de baixo IDH, com exceção de Juazeiro, e que guardam similaridade com municípios semelhantes nas fronteiras com os Estados de Alagoas e Sergipe. Já a Mesorregião do Jequitinhonha e Mucuri ocupa no Estado a região do extremo Sul, onde predomina a mencionada expansão da silvicultura e ocorrem processos de transformação na apropriação econômica do território.

Mapa 5 - PROMESO – Mesorregiões no território baiano – Xingó e Mucuri/Jequitinhonha



Com relação aos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento – CONSADs – promovidos pelo MDS, são três os territórios alcançados, que abrangem municípios que têm em comum a predominância de atividades rurais, baixa densidade demográfica e a proximidade com polos microrregionais mais dinâmicos, respectivamente Vitória da Conquista, Feira de Santana e Jequié.

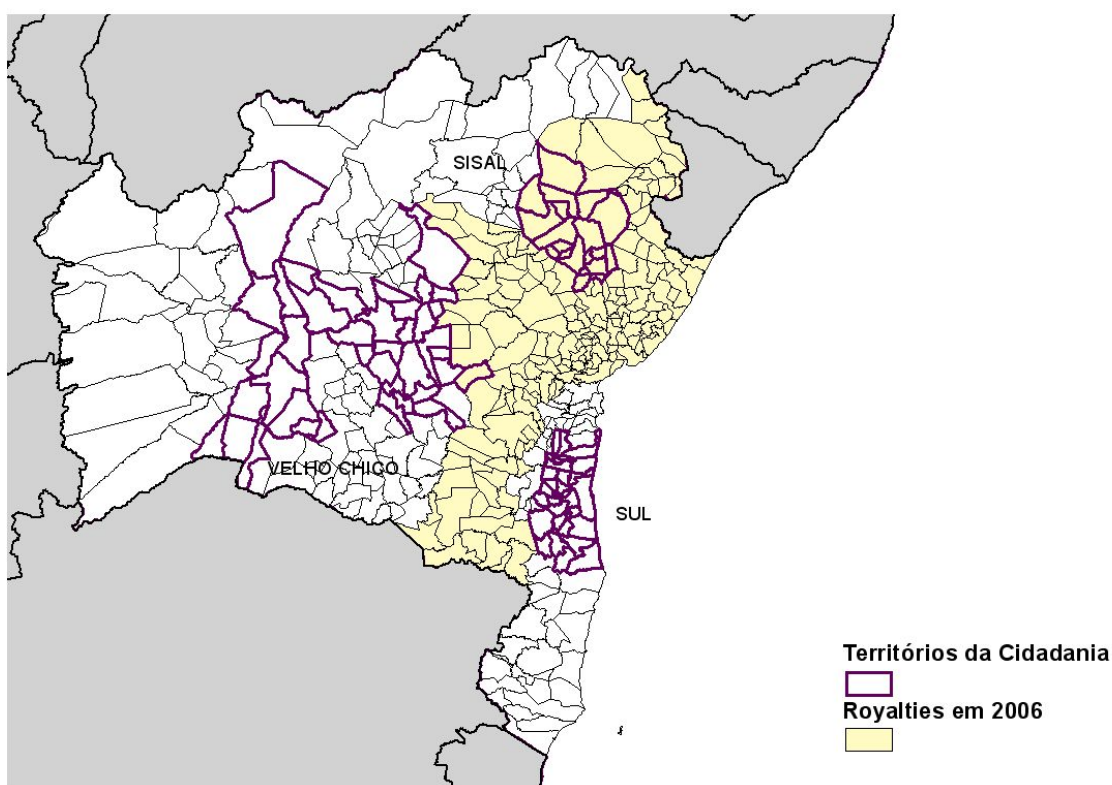
Mapa 6 – CONSADs no território baiano



Já os Territórios da Cidadania envolvem outras partes do território estadual. Com propósitos convergentes com os do CONSADs, focalizam grandes extensões do território baiano e vão na direção de atender justamente aqueles municípios cujas condições de desenvolvimento econômico ou humano apresentam-se mais graves, em especial a grande região abrangida pelo *Território do Velho Chico*, que engloba não apenas seu território de identidade homônimo (definido pelo planejamento estadual), como partes de outros territórios de identidade. O Território do Sisal tem contorno semelhante ao do citado estudo estadual e convive com problemática

semelhante à dos municípios do Velho Chico, com a diferença que também se situa na faixa de municípios que recebem *royalties*. Também nessa condição encontra-se o terceiro Território da Cidadania da Bahia, o Sul, com uma condição diversa dos demais, pois abriga municípios litorâneos fortemente pressionados pela potencial expansão do turismo e municípios da zona da mata, que convivem com processo de transformação em seus meios rurais.

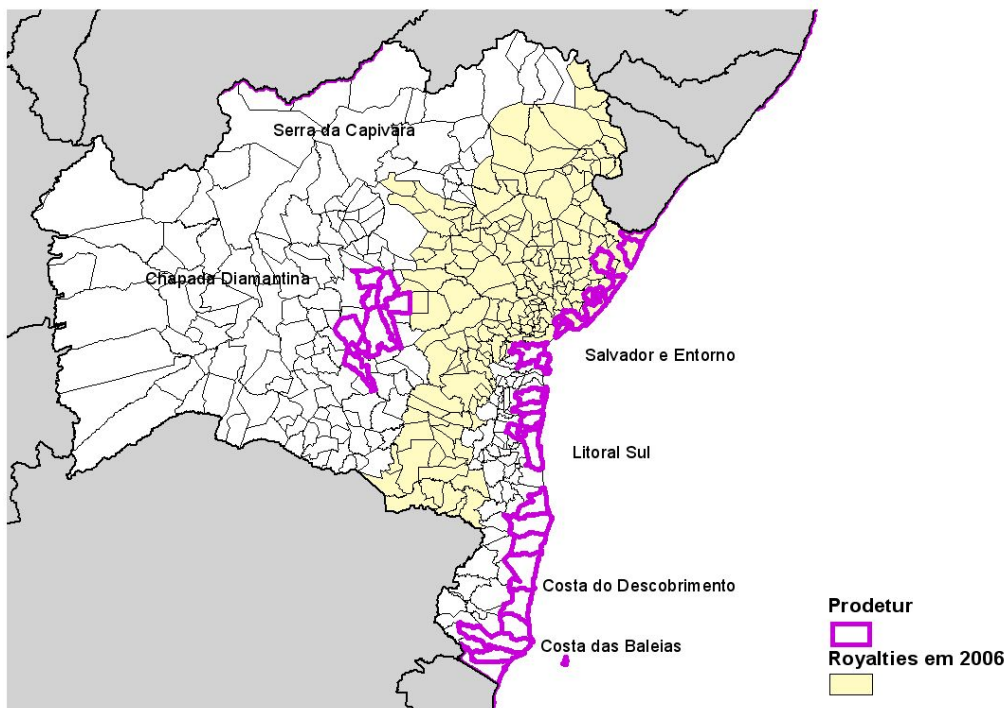
Mapa 7 - Território da Cidadania



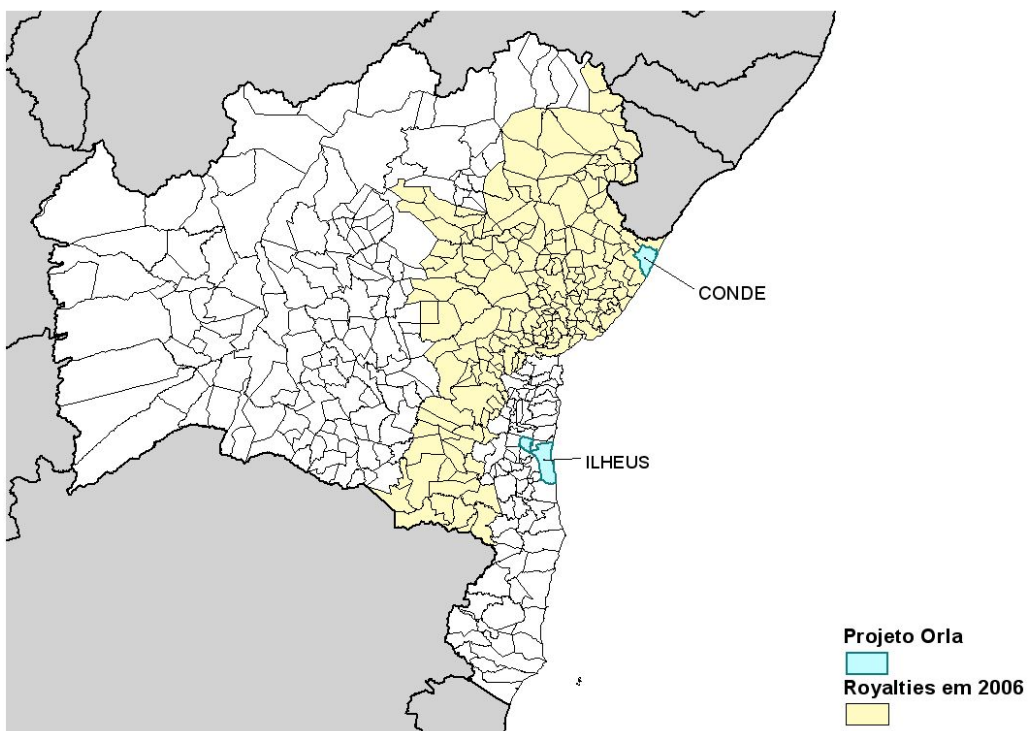
Nessa região litorânea, também se superpõem os Programas Federais voltados ao fomento ao turismo – PRODETUR/MT – e Projeto Orla – MMA. Além disso, o PRODETUR também prevê uma ação direcionada ao fomento ao turismo na Região da Chapada Diamantina.

Os mapas 8 e 9, a seguir apresentados, pinçam respectivamente os territórios abrangidos pelo PRODETUR/MT, e os municípios beneficiados pelo Projeto Orla/MMA.

Mapa 8 – PRODETUR – Polos Turísticos da Bahia



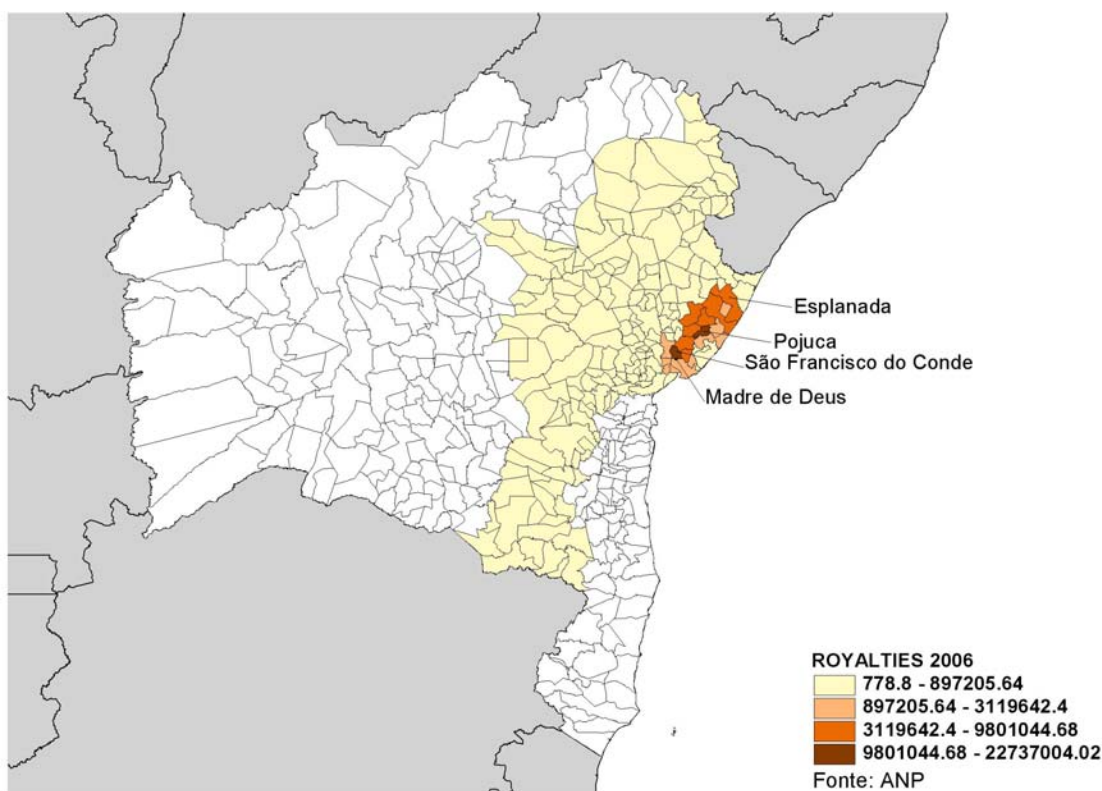
Mapa 9 – Projeto Orla – (MMA)



2.3 Presença e Distribuição de *Royalties* nos Municípios Baianos

Do ponto de vista de recebimento de *royalties*, vale ressaltar que boa parte dos municípios baianos, correspondendo a cerca de 30% do território do Estado, beneficia-se de alguma forma do recebimento de *royalties* e participações especiais, advindos da exploração do petróleo e do gás natural no Estado. Realce-se também que, ao contrário da maioria dos estados onde ocorre a lavra, na Bahia ela não se limita à exploração *offshore*, embora esteja presente ao longo do litoral Norte do Estado. Na verdade, tal exploração, que como antes mencionado foi pioneira, foi iniciada em terra e focalizou a Região do Recôncavo.

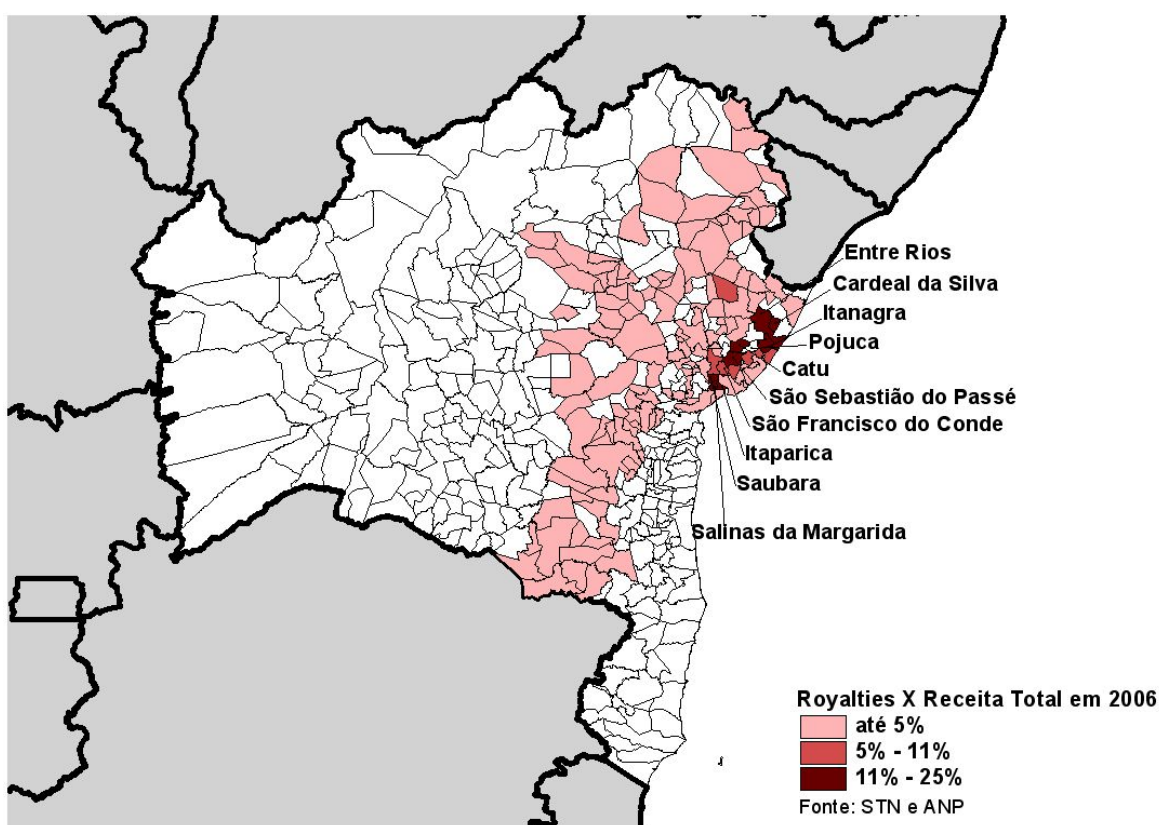
Mapa 10 – Distribuição dos royalties nos municípios da Bahia – 2006 (Valores em R\$/ano)



Analisando-se a importância das transferências de recursos advindos de *royalties* e participações, correlacionando tais receitas com o total de receitas dos municípios, observa-se que o peso dos *royalties* na receita total dos municípios

que a recebem é pouco expressivo, sendo que em apenas cinco Municípios o valor recebido pelos *royalties* situa-se na faixa entre 11% e 25% das suas receitas totais. Chama a atenção nessa análise que justamente os Municípios de Madre de Deus e São Francisco do Conde, respectivamente os dois que mais recebem *royalties* no Estado, não se situam nessa faixa superior, sendo que o primeiro não se encontra nem na segunda faixa. O mapa a seguir ilustra essas situações.

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

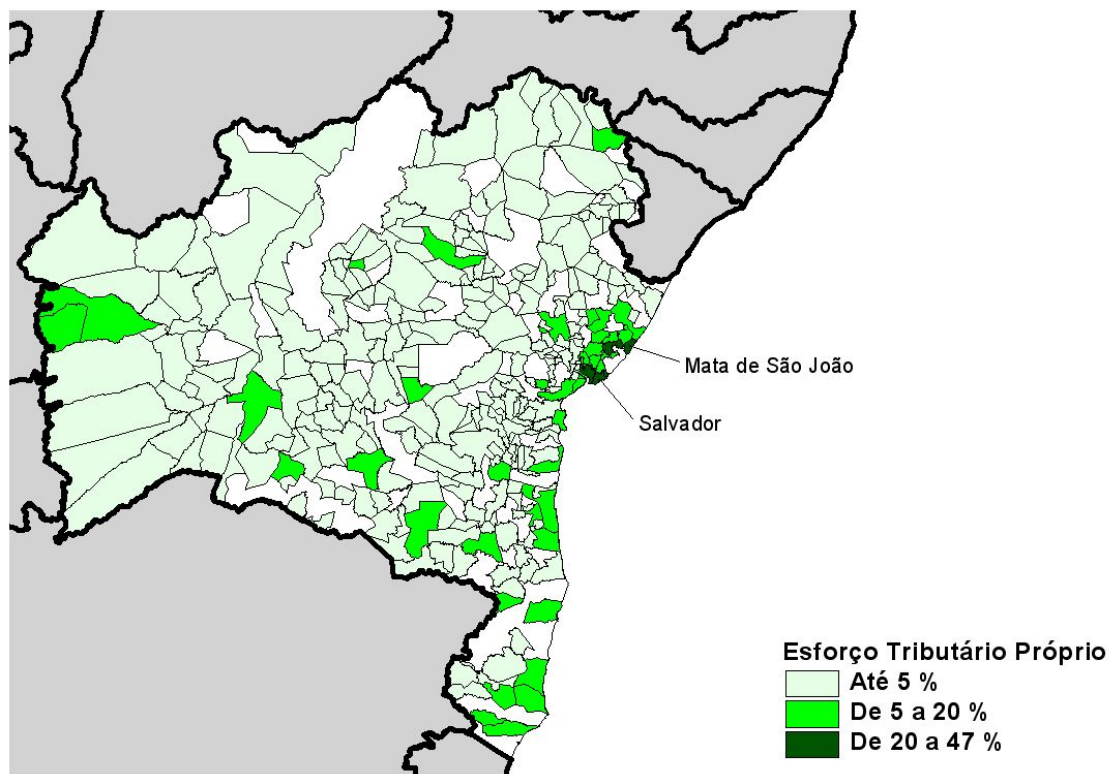


Da constatação dessa situação, se pode depreender que nesses casos a presença de outras receitas – próprias e extralocais, como o ICMS – é expressiva. A situação das receitas Municipais é analisada no próximo item e a partir desse exame será avaliada a situação da gestão local nos municípios baianos.

2.4 A situação da Gestão Financeira e Tributária nos Municípios Baianos

O mapa 11 evidencia o baixo impacto dos *royalties* transferidos aos municípios em relação à receita total. Tal situação revela-se ainda mais grave quando se correlaciona a receita tributária com a receita total. Como se pode visualizar no mapa 12, a seguir, o esforço de captação de receitas tributárias próprias – IPTU, ISSQN e ITBI – é bastante baixo, na maioria dos Municípios do Estado¹, 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 (2006)



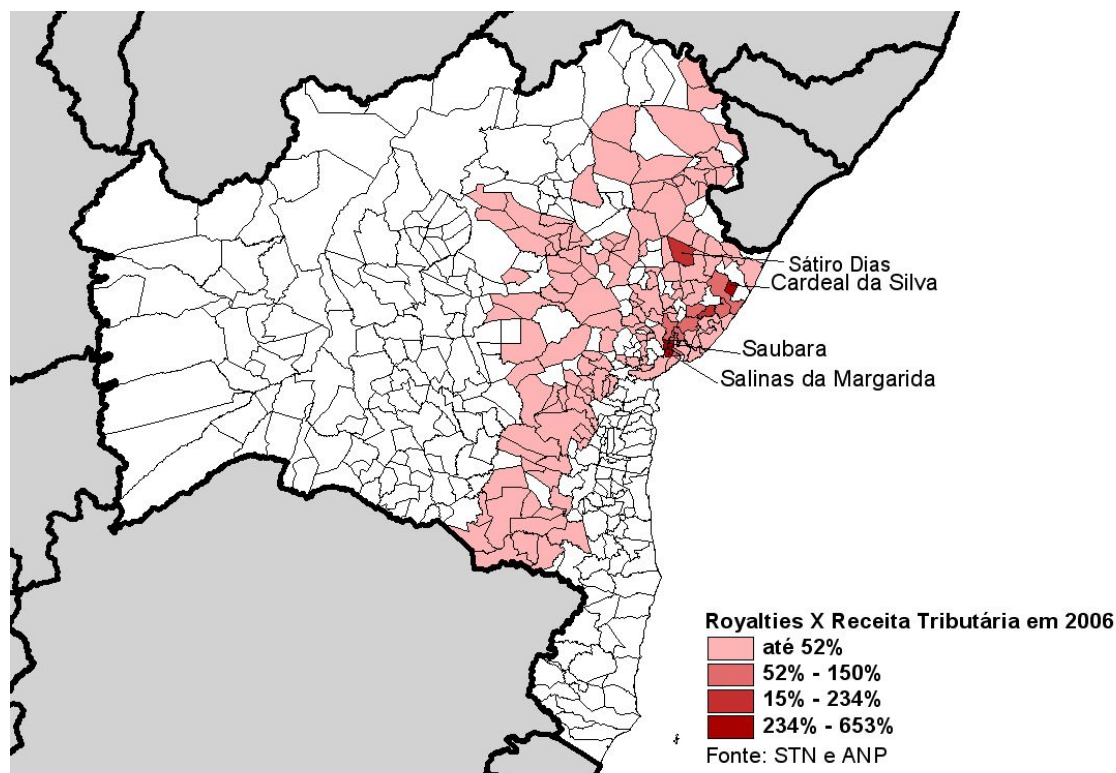
Observe-se que na composição da receita total a dependência de transferências intergovernamentais para os Municípios baianos é expressiva. Duas exceções são realçadas: a própria Capital e o município de Mata de São João, cujo percentual

¹ - Chama especial atenção, no caso da Bahia, o fato de que em relação a muitos Municípios do Estado não existem dados oficiais relativos à situação financeira e tributária.

situa-se na faixa superior aos 20% e no caso da capital atinge cerca de 47%. Nos municípios do entorno metropolitano e em alguns do recôncavo baiano verifica-se uma posição razoável, onde o esforço tributário próprio se situa na faixa entre 5% e 20%. Além desses, outros Municípios do Estado situam-se nessa mesma faixa, sendo que, em alguns casos, são os mesmos que apresentam maior acumulação econômica aferida pelo PIB (ver mapa 3).

Comparando-se a receita transferida a título de *royalties* e participações (que, como visto, incide em apenas alguns Municípios baianos e em termos absolutos é pouco significativa) com o conjunto das receitas advindas de tributos próprios, os *royalties* assumem uma importância relativamente maior em alguns casos, como em Salinas da Margarida, Saubara, Cardeal Silva, onde a receita de *royalties* QUE chega a atingir 25%, o que representa 634% da receita própria, ou seja, recebe-se cerca de 5 a 6 vezes mais de *royalties* do que se arrecada com receitas próprias.

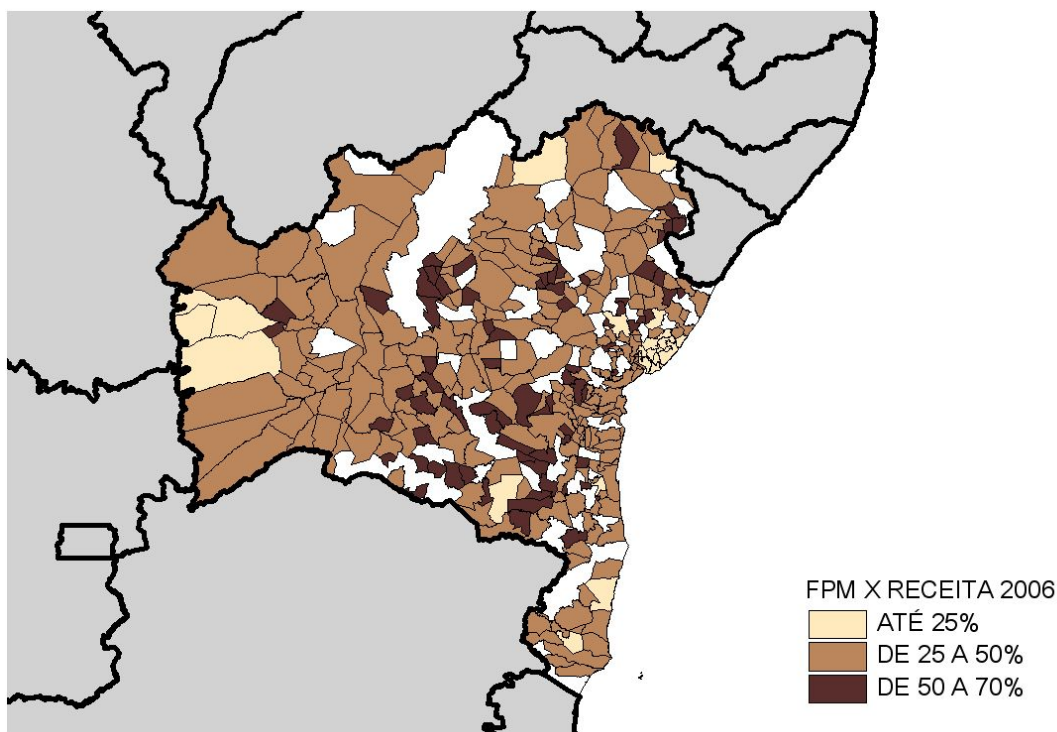
Mapa 13 - Percentual de Royalties sobre Receita Tributária



Na maioria dos casos, entretanto, verifica-se uma equivalência entre os baixos ingressos advindos de *royalties* e a baixa capacidade de auferir receitas próprias, o que, com raras exceções, revela a fragilidade das administrações municipais no que toca à questão da gestão financeira e tributária e à dependência de recursos transferidos pelas demais unidades de governo.

O exame do percentual de transferências do Fundo de Participação dos Municípios em relação ao total de receitas indica o grau de dependência desse recurso constitucional. O mapa 14, a seguir, revela essa dependência.

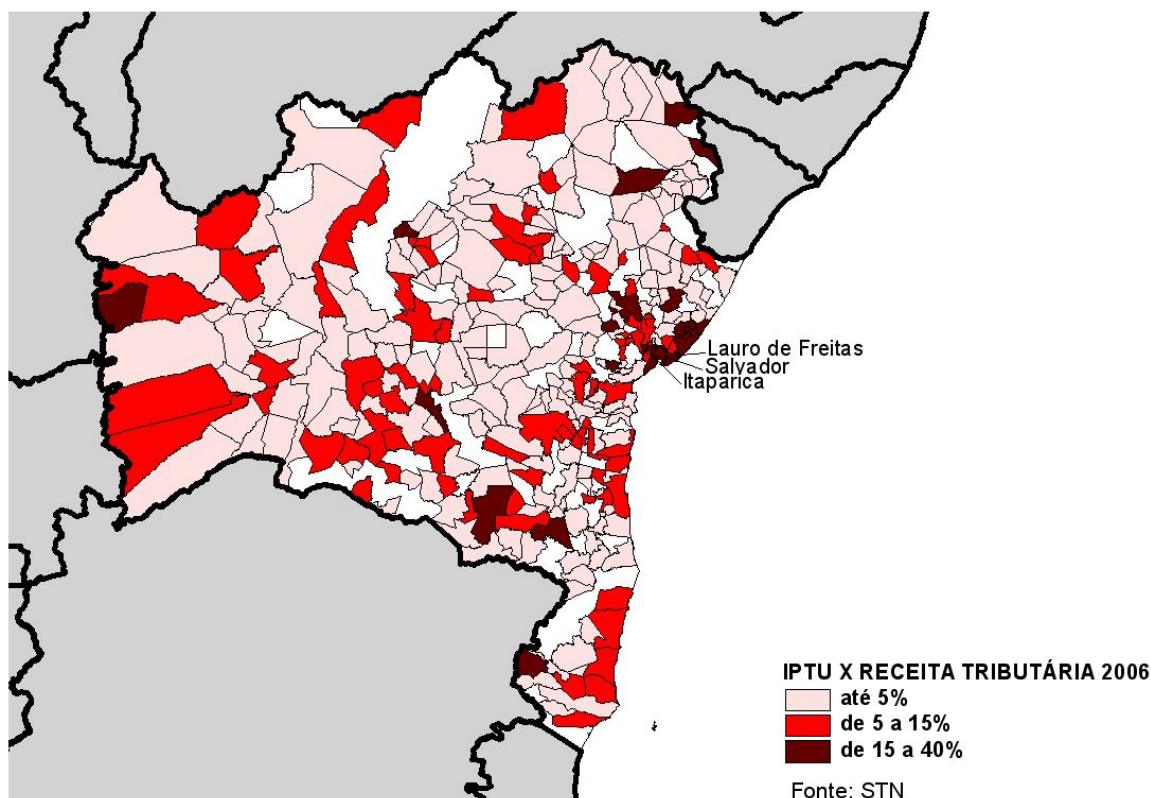
Mapa 14 - % da participação no FPM em relação à Receita Total



Observe-se que no caso dos Municípios de maior PIB ou naqueles situados no entorno metropolitano de Salvador essa dependência é significativamente menor, mas em alguns poucos casos (entre o universo dos municípios que dispõem dessa informação) atinge percentuais situados entre 50% e 70% e na maioria dos municípios baianos, o FPM representa de 25% a 50% dos recursos totais das administrações.

O mapa 14 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 14 - Percentual de IPTU arrecadado, sobre o total de receitas tributárias (2006)



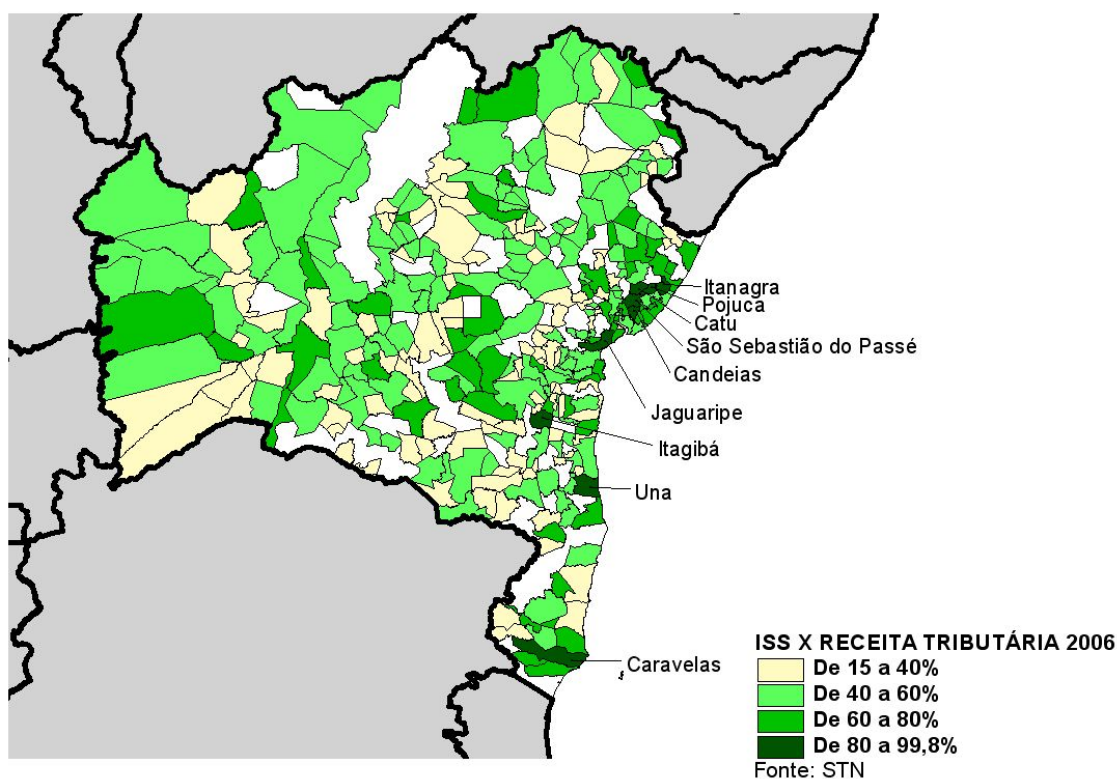
Na análise do mapa 14 observa-se a correspondência entre os Municípios mais urbanizados, e aqueles que apresentam maior arrecadação do IPTU. Nessa situação estão alguns dos Municípios metropolitanos, como Lauro de Freitas, Salvador ou Itaparica, ou os pólos regionais de Vitória da Conquista e Feira de Santana. Além disso, a importância do IPTU na composição da receita própria expressa-se com a mesma intensidade também em outros pólos econômicos regionais, como Barreiras e Luis Eduardo, no Oeste baiano, Juazeiro e Paulo Afonso, no Norte do Estado, além da maioria dos Municípios do extremo Sul do Estado que em menor intensidade também apresentam uma correlação razoável. É compatível com as taxas de urbanização. Nesses casos e algumas situações

específicas de municípios do interior (menores e menos urbanizados), como Rio das Contas, Pindobaçu e Euclides da Cunha se verificam situações consideravelmente boas, permitindo-se aferir que contam com instrumentos gestão urbana e fiscal melhor administrados.

Por outro lado, observa-se que nos demais Municípios baianos o esforço de arrecadação de IPTU é sensivelmente baixo, revelando a fragilidade dos instrumentos de gestão dos territórios urbanos e, sobretudo, do cadastro. Tal situação torna-se mais grave em Municípios pressionados por atividades turísticas, como os situados acima da Região Metropolitana de Salvador, no litoral Norte do Estado, ou nos Municípios da Chapada de Diamantina, onde a única exceção é o já mencionado Município de Rio das Contas.

O exame do comportamento da arrecadação do ISSQN, também identifica situações exemplares, como se pode observar no mapa 15.

Mapa 15 – 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.

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, sendo no caso da Bahia, de uma forma geral, mais importante do que as receitas advindas do IPTU.

No caso de alguns municípios metropolitanos como Candeias, ou no eixo do litoral Norte, tal participação, chega a atingir quase 100% da receita própria total. Tal constatação revela, sobretudo nessa situação, que se as administrações municipais estão atentas a auferir receitas do incremento de setor de serviços e comércio, típico de áreas mais dinâmicas de urbanização, realmente estão deixando de lado seus instrumentos de controle urbanístico e os cadastros imobiliário e fiscal, já que nesses municípios, como visto, a receita do IPTU é muito baixa ou nula

3. Áreas Prioritárias para o Fortalecimento Institucional

A partir dos indicadores analisados, sobretudo os relativos à gestão financeira e tributária dos Municípios, pode-se identificar carências na capacidade de gestão em muitas das localidades do Estado. A diversidade territorial, entretanto, realça situações distintas, compatíveis com os tipos de atividade econômica desenvolvidos no Estado da Bahia e com as características de seus ecossistemas. Neste sentido destacam-se no cenário os polos em expansão do Oeste e do Norte do Estado, onde se registram correspondências positivas entre os indicadores de expansão econômica, de desenvolvimento humano ou de gestão. Além desses, nos polos urbanos mais importantes, como a própria Capital, ou as cidades de Feira de Santana e Vitória da Conquista, tais correlações parecem também se evidenciar.

Por outro lado, na maioria dos municípios metropolitanos do entorno da capital, onde se registra a presença de pagamento de *royalties* (em alguns casos, com volumes expressivos) não se verifica correspondência entre a situação econômica e a de gestão e, embora se verifiquem índices similares de desenvolvimento humano, estes são, de uma forma geral, muito baixos. Nestes casos são recomendáveis ações focalizadas nos seguintes temas:

- ❖ fortalecimento da gestão urbana: capacitação e apoio à elaboração/revisão de Planos Diretores e de instrumentos de controle da produção do uso e do espaço urbano;
- ❖ instrumentos de gestão tributária, em especial o cadastro imobiliário e fiscal;
- ❖ organização e provimento da oferta habitacional para populações de baixa renda (Planos de habitação de Interesse Social).

Em relação ao restante dos Municípios do Estado, seria recomendada uma ação ampla de fortalecimento institucional que focalizasse os seguintes temas:

- ❖ Gestão e elaboração de projetos, sobretudo relacionados ao tema da inclusão produtiva, em territórios de baixo dinamismo como os abrangidos pelo Programa Territórios da Cidadania/MDA e CONSAD/MDS;
- ❖ 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.

Contudo, em razão do objetivo central desse Estudo, que busca identificar territórios formados por municípios que recebem *royalties*, no sentido de fortalecê-los institucionalmente para potencializar o uso desse recurso e dos recursos

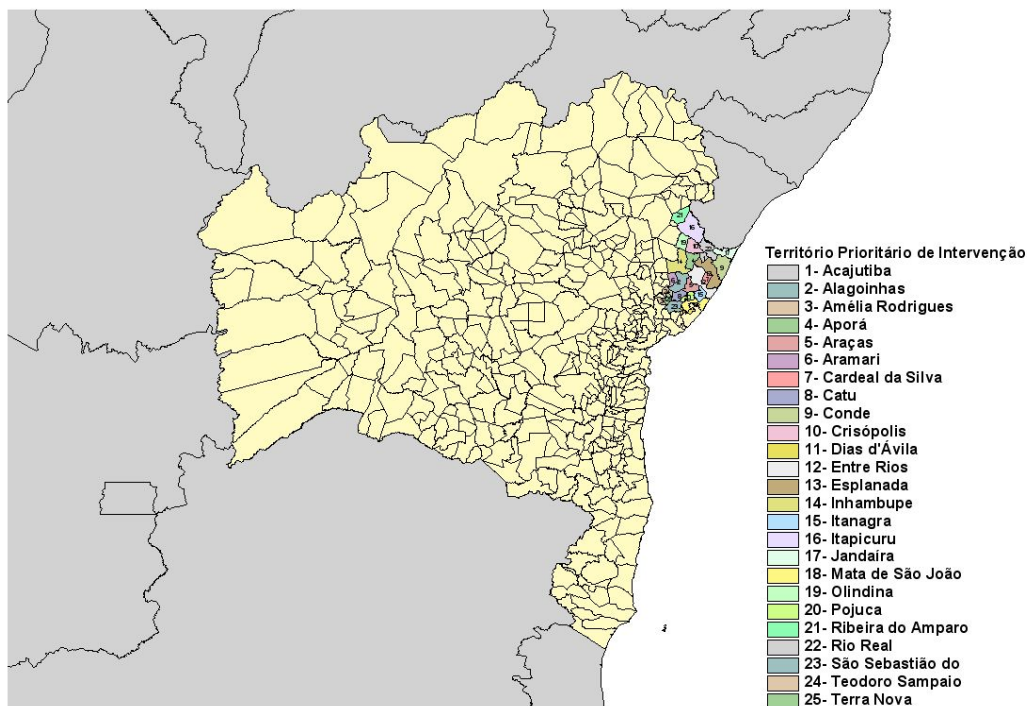
disponibilizados pelos Programas Federais, na direção da promoção do desenvolvimento sustentável, o recorte do território prioritário no Estado da Bahia passa a ser consideravelmente menor. Em princípio, porque os municípios beneficiados por royalties abrangem apenas uma faixa que corresponde a aproximadamente $\frac{1}{4}$ da área do Estado. (ver mapa 10). Além disso, embora ação antes recomendada para os Municípios do entorno metropolitano (incluídos nessa faixa de Municípios que recebem royalties) seja tão ou mais prioritária a problemática de gestão nesses casos, deve se direcionar ao enfrentamento de problemas consolidados decorrentes da urbanização desigual e não propriamente à promoção do desenvolvimento sustentável.

3.1 Território prioritário para Intervenção

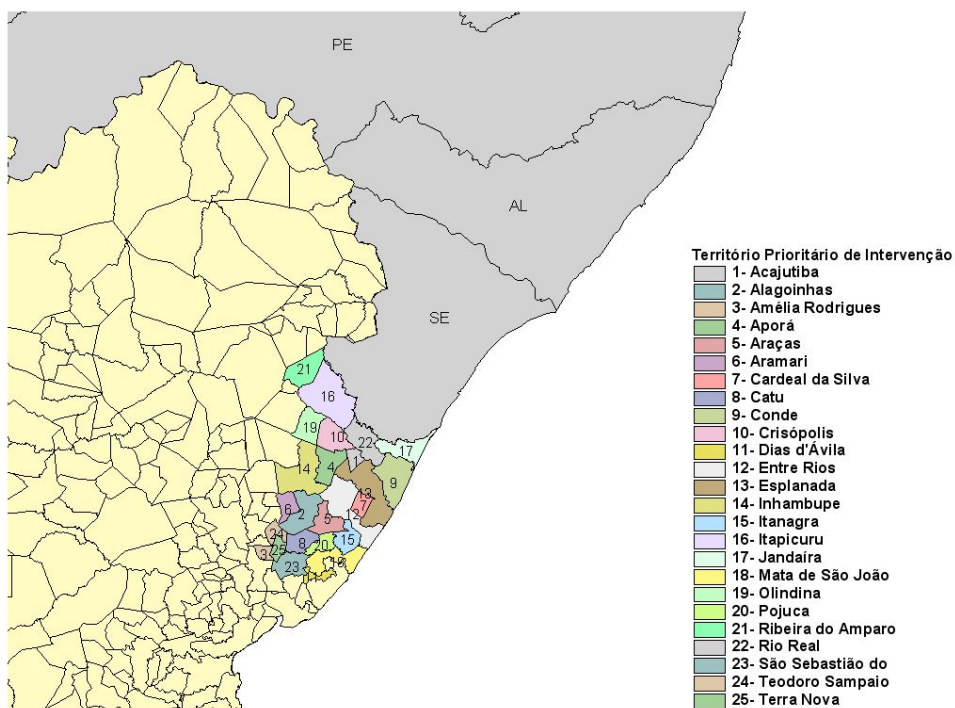
Assim, considerando-se as ponderações expostas, o território sugerido para uma ação prioritária de aperfeiçoamento de gestão voltada à promoção do desenvolvimento sustentável está demarcado no mapa 16 e, em detalhe, no 17, apresentados a seguir. O território demarcado considera a incorporação de parte da área do *PRODETUR – Salvador e entorno*, alcança todo o litoral Norte do Estado e, ainda alguns municípios do seu interior, inclusive uma parte dos que constituem a faixa de fronteira com o Estado de Sergipe.

Trata-se de uma Região com características distintas e não homogêneas cujos municípios têm em comum a convivência com processo de transição e, a julgar pelos indicadores disponíveis, convivem com problemas de gestão. Avalia-se que, na medida que podem alcançar transformações positivas em seus processos de desenvolvimento, torna-se fundamental que estejam preparados para que os processos em curso permitam que tais mudanças se dêem de forma sustentável, ou seja, com a promoção de processos de inclusão produtiva e a preservação dos recursos ambientais.

Mapa 16 – Território Prioritário de Intervenção



Mapa 17 - Território Prioritário de Intervenção - detalhe



Como se pode visualizar nos mapas apresentados, o território demarcado, embora seja relativamente pequeno em termos de área, é constituído por 26 municípios, dos quais cinco situam-se na faixa litorânea, incluídos no mencionado Programa PRODETUR, e o Município de Conde é também um polo do Projeto Orla. Nesses municípios, em função da pressão da atividade turística no território, além da sugestão de uma agenda básica que alcance todo o território demarcado, recomenda-se ainda que sejam explorados, em ações de capacitação e de apoio técnico, temas relativos ao planejamento urbano ambiental, tais como:

- ❖ fortalecimento da gestão urbana: capacitação e apoio à elaboração/ revisão de Planos Diretores e de instrumentos de controle da produção do uso e do espaço urbano;
- ❖ instrumentos de gestão tributária, em especial o cadastro imobiliário e fiscal.

Para o território como um todo, ou seja, para o conjunto dos 26 municípios indicados, sugere-se a implementação de uma agenda básica voltada ao fortalecimento da gestão voltada aos seguintes temas:

- ❖ Gestão e elaboração de projetos, sobretudo relacionados ao tema da inclusão produtiva;
- ❖ Noções básicas de planejamento estratégico, e elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Econômico Local Estratégicos e Sustentáveis;
- ❖ Formação e gestão de consórcios intermunicipais;
- ❖ Gestão de Convênios/SICONV;
- ❖ Administração Financeira e Tributária.