

**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 DO ESPÍRITO SANTO**



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 DA EXPLORAÇÃO DE
PETRÓLEO E GÁS NATURAL**

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

**PROPOSIÇÃO DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO NO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Dezembro 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 Petrobrás, 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 do Espírito Santo:

- Indicadores socioeconômicos;
- Indicadores de desenvolvimento institucional;
- Dados e indicadores de finanças municipais;
- Programas Federais (e estaduais) de desenvolvimento territorial.

Da análise superposta e georreferenciada dessas informações resultou uma avaliação geral da situação dos municípios capixabas, 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. ASPECTOS METODOLÓGICOS

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 do Espírito Santo: *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 do Espírito Santo, desenvolvidos com base nos dados do IBGE (Censo 2000 contagem 2007 e PNAD 2005) e do PNUD (Índice de Desenvolvimento Humano-IBGE 2001);
- Levantamento e mapeamento de dados secundários e indicadores de desenvolvimento institucional, em especial a área de gestão financeira e tributária, dos Municípios do Estado do Espírito Santo, 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 do Espírito Santo, em especial os estudos econômicos desenvolvidos pelo Instituto Jones Santos Neves e sobre os novos investimentos previstos para o Estado.

A partir da análise das informações e mapas produzidos entende-se que os municípios e, por conseqüência, 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.

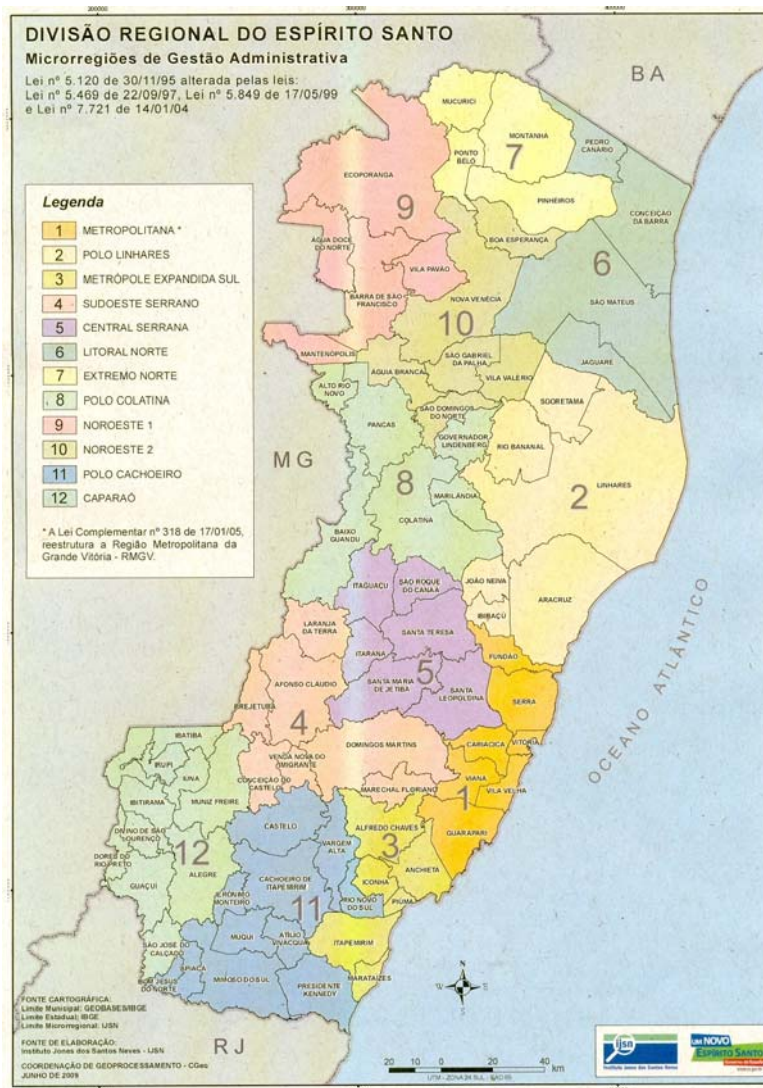
Contudo, como mencionado, os levantamentos elaborados não se atêm aos municípios beneficiados por *royalties*, permitindo uma visão geral da situação dos municípios capixabas. Como se pode depreender da observação dos mapas específicos, associados à gestão ou às condições de desenvolvimento humano, a 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. ESPÍRITO SANTO – REGIONALIZAÇÃO, INDICADORES SOCIOECONÔMICOS, PROGRAMAS FEDERAIS E ROYALTIES

O Estado do Espírito Santo está localizado na Região Sudeste do Brasil, fazendo fronteira com os estados do Rio de Janeiro, Minas Geraí e Bahia, e formando uma área de 46.077,519 Km². Os seus 78 municípios, incluindo a capital Vitória, abrigam uma população estimada em 2009, pelo IBGE em 3.487.199 habitantes e estão agrupados em 12 Regiões de Gestão Administrativa, com se vê no mapa 1, a seguir:

Mapa 1 – Divisão Regional do Estado – SEPLAN-ES / IJSN



2.1 O Cenário Socioeconômico e a Ocupação do Território Estadual

Nesse contexto, destaca-se a Região Metropolitana, formada pelos municípios de *Cariacica, Fundão, Guarapari, Vila Velha, Vitória, Serra e Viana*, que, somando cerca 1,6 milhões de habitantes (*IBGE 2007*), concentra aproximadamente 50% da população total do Estado.

Fugindo às peculiaridades das formações Metropolitanas no país, Vitória, embora concentre poder político e econômico, não é o maior município do ponto de vista demográfico. Entretanto, segundo estudo do instituto Jones dos Santos Neves, *“a concentração da população capixaba na microrregião acaba por exercer a função de centralização regional num espaço de tomada de decisões, informações, transações comerciais, financeiras e de prestação de serviços públicos, além de ser o vetor de difusão cultural e tecnológica”*.

Evidenciando a assertiva, o mesmo estudo realça que *“duas das maiores bases industriais do país situam-se nesta região. É o caso das usinas de pelotização de minério de ferro da Companhia Vale do Rio Doce, situada em Vitória, e da produção de aço da Companhia Siderúrgica de Tubarão, situada na Serra. Tais empresas incluem-se entre as maiores, mais competitivas e rentáveis do país”*.

Mas não apenas essas duas grandes indústrias movem a economia capixaba, cuja expansão é notável. Ainda na Região Metropolitana, destaca-se a fábrica de Chocolate Garoto (em Vila Velha) e fora dessa região a Fíbria (ex - Aracruz) atua no ramo da silvicultura e produção de celulose no município de Aracruz. A Samarco, que atua no ramo de pelotização de mineiro de ferro no município de Anchieta e a Acelor Mital Tubarão, também no ramo de metalurgia são, da mesma forma, destacados empreendimentos industriais. Contudo, a maior contribuição relativa para o crescimento industrial capixaba se explica pela expansão progressiva da atividade de extração e beneficiamento de petróleo e gás no Estado.

Finalmente, realce-se que a força da economia capixaba, não se limita ao setor secundário. A já mencionada silvicultura, concentrada na região litoral norte do estado e a produção de café, situada, sobretudo, em suas porções serranas, também são fatores explicativos do comportamento da economia e de seus reflexos no território.

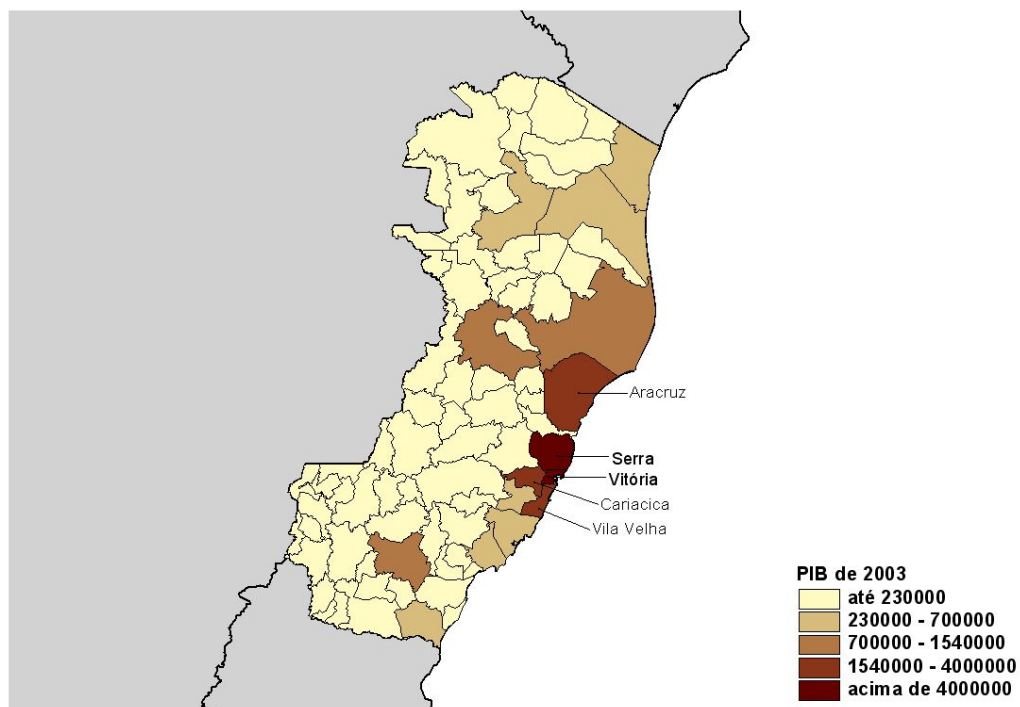
Outro fator que merece ser destacado nessa análise refere-se a característica da economia do estado e sua conexão com cadeias produtivas globais - mineração, petróleo e gás, celulose, silvicultura e café – que sujeita resultados alcançados e impactos gerados às interações dos mercados globais e as estratégias específicas de produção e inserção nesse contexto de cada estabelecimento produtivo.

Assim, por exemplo, quedas nos preços das commodities resultantes da crise global influenciaram movimentos negativos na acumulação econômica, da mesma forma que a atual recuperação dos preços ou as altas verificadas antes da crise foram responsáveis por movimentos de alta no PIB estadual e, especificamente nos territórios onde se localizam os empreendimentos. Outro exemplo associado à segunda hipótese aventada, refere-se às decisões da Petrobrás relativas a intensificação ou retração na exploração de determinado poço de petróleo (como ocorreu com o de *Jubarte* entre 2005 e 2007), que repercutem de imediato no comportamento do PIB estadual e no da localidade.

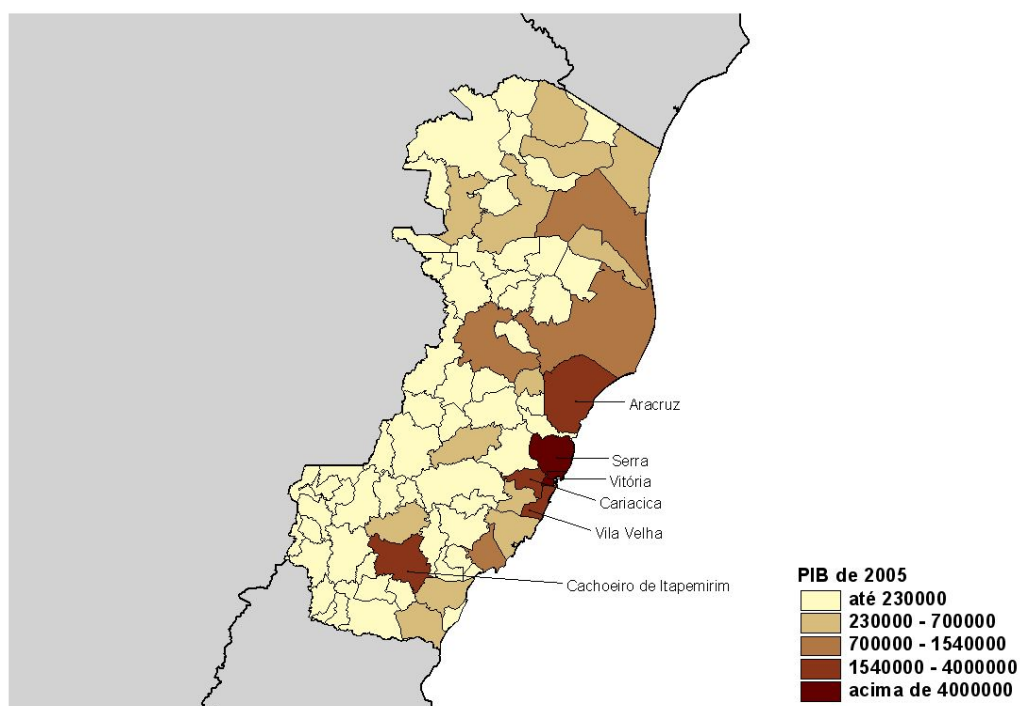
Todavia, aspectos como a introdução progressiva de inovações tecnológicas na silvicultura e no cultivo do café e a retomada de investimentos e o realinhamento de preços no mercado global nos setores metalúrgico e de petróleo e gás permitem acreditar numa expansão ainda maior da economia estadual e explicam o desempenho positivo da economia capixaba que em termos de PIB per capita, permitiu que o estado passasse da oitava posição no ranking nacional em 2003, para a quarta posição em 2007, situando-se abaixo apenas do Distrito Federal e dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

A evolução do PIB por municípios ilustrada nos mapas, a seguir, realça entretanto o papel e importância da localização dos estabelecimentos e uma distribuição desigual da riqueza no território.

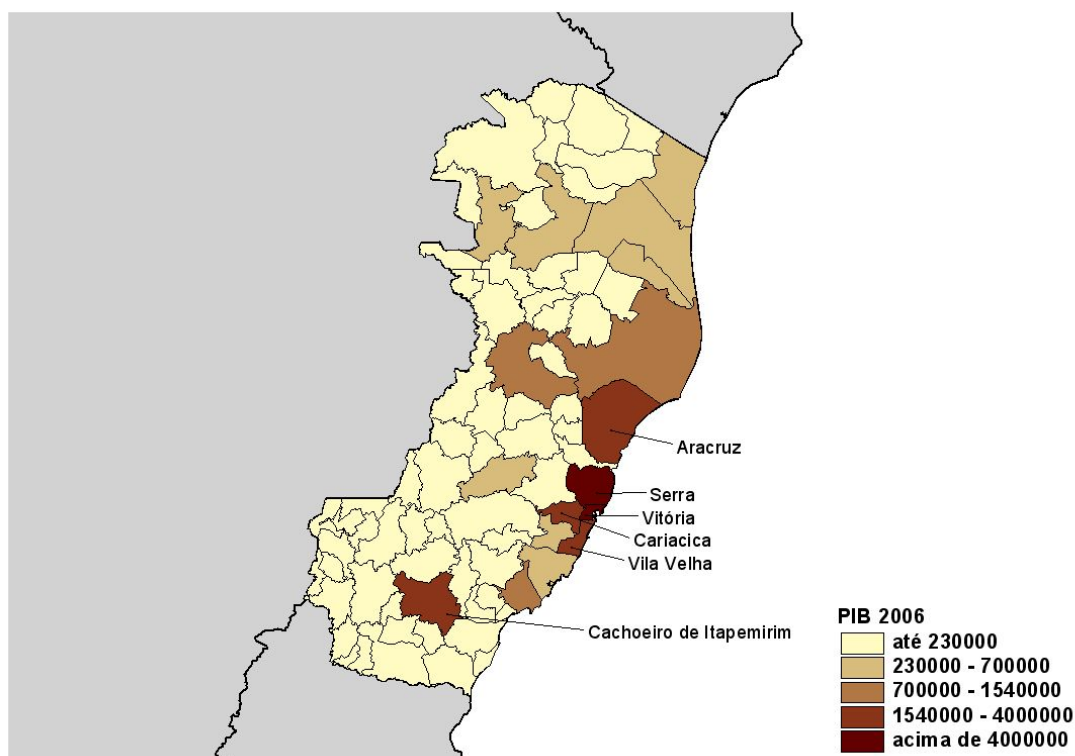
Mapa 2 – PIB capixaba, por municípios – 2003



Mapa 3 – PIB capixaba, por municípios – 2005



Mapa 4 – PIB capixaba, por municípios – 2006



A observação dos mapas, para o período de 2003 a 2006, destaca a importância da faixa litorânea, que iniciada no Município de Anchieta, onde se localiza a Samarco, estende-se na direção norte até a fronteira da Bahia, incluindo-se aí a Região Metropolitana, onde a única exceção é o Município de Fundão (que não abriga estabelecimentos econômicos de vulto). Na direção do interior destaca-se o vetor que se inicia no município litorâneo de São Mateus e estende-se até a fronteira do estado de Minas Gerais ao longo do eixo viário formado pelas BRs 381 e 342, passando pelos municípios de Nova Venécia – Importante pólo urbano e Barra de São Francisco.

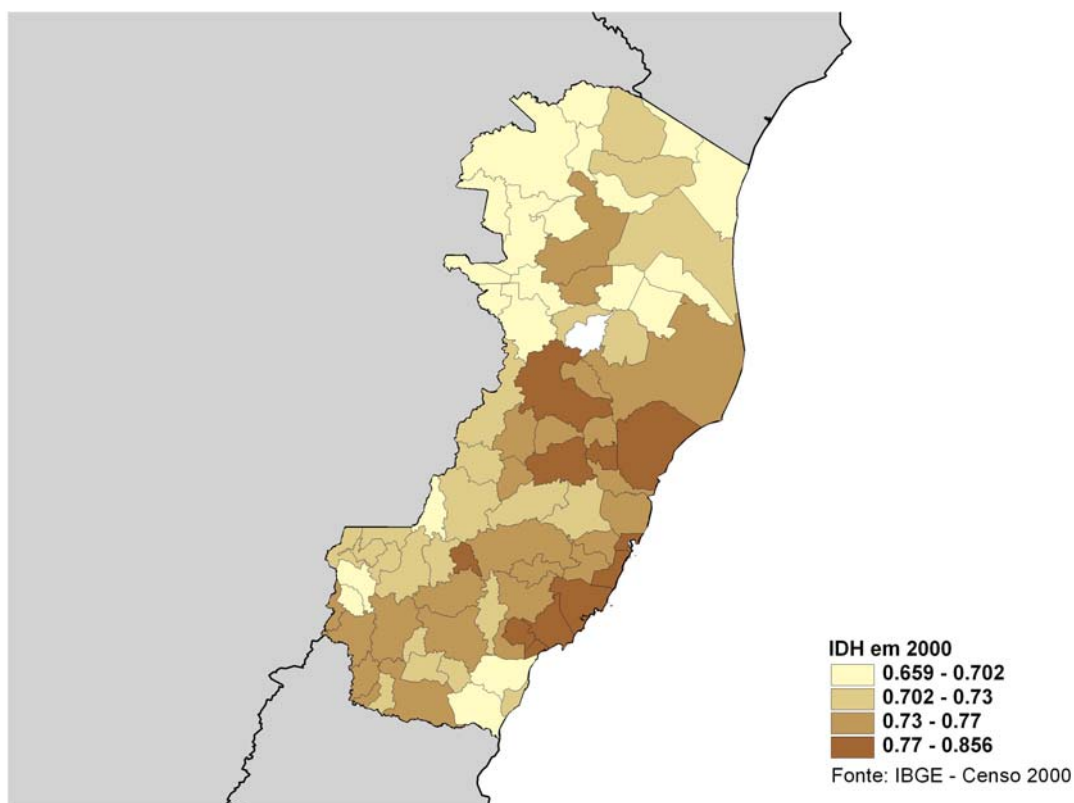
Com exceção desses municípios, apenas Santa Maria do Jetibá, produtor de café e contando ainda com uma agricultura diversificada com mercado cativo na Grande Vitória, Cachoeiro de Itapemirim e Colatina, pólos regionais tradicionais do estado, têm economias mais expressivas entre os municípios interioranos.

Finalmente deve se destacar uma tendência sinalizada no mapa 3 – relativo ao PIB em 2005, que incorporava naquele ano os municípios do litoral extremo sul, onde a expansão de extração de petróleo e gás e a criação do Porto do Açu, em São João da Barra, no estado do Rio de Janeiro, apontam para perspectivas de dinamização também dessa porção litorânea do estado, incorporando ao “cenário de prosperidade” os municípios de Piúma, Itapemirim, Marataizes e Presidente Kennedy.

Esse contexto, realça o baixo dinamismo da maioria dos municípios das Regiões Extremo Norte e Noroeste 1, Pólo Colatina, Central Serrana e Pólo Cachoeiro, além do conjunto dos municípios que constituem o sudoeste serrano e a região do Caparaó.

Embora sejam muitos os municípios que possuem níveis relativamente baixos de PIB, todos situados no interior do estado, a qualidade de vida revelada pelos Índices de Desenvolvimento Humano, apurada ainda em 2000 pelo IBGE, revela uma maior homogeneidade nas condições de ocupação do território.

Mapa 5 – Espírito Santo – IDH municipal – (IBGE – 2000)



O IDH varia de 0 a 1 e é a média aritmética de três sub-índices: longevidade (IDH - Longevidade), educação (IDH - Educação) e renda (IDH - Renda). O IDH - Longevidade é medido a partir da esperança de vida ao nascer; o IDH - Educação através da taxa de alfabetização e da taxa bruta de frequência à escola; e o IDH - Renda é obtido a partir da renda per capita familiar média.

Como se observa no mapa 5, são poucos os municípios capixabas que apresentavam em 2000 índices inferiores a 0,702, o que em relação a muitos Estados da Federação, sobretudo nas regiões norte e nordeste, se tratam de valores altos. Em Sergipe, por exemplo, a faixa mais alta situava municípios com IDHs entre 0,652 e 0,794, incluindo-se aí apenas cinco municípios. Em Alagoas a situação ainda é mais grave, pois a maioria dos municípios não atinge sequer o índice de 0,6.

Assim se pode afirmar que em relação ao IDH os resultados aferidos para o Espírito Santo são bons e expressam a, já citada relação de PIB per capita do Estado. A situação mais grave situa-se nos municípios do extremo noroeste do estado, fronteiras com a Bahia e Minas Gerais, sendo paradoxal as posições de Barra de São Francisco e Conceição da Barra, que possuem, como visto, PIBs relativamente altos, ou seja, tratam-se de lugares de contraste e desigualdade mais marcante.

Em 2009 a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro desenvolveu o índice de Desenvolvimento Municipal, com base em dados de 2006, que se assemelha muito à metodologia adotada para o IDH do IBGE, introduzindo mudanças mais substanciais na variável renda que atribui peso específico ao emprego formal. De toda sorte, além dessa mudança os dados de base para a obtenção desses valores são mais atualizados do que os obtidos pelo IBGE em 2000.

De acordo com esse estudo, as tendências sinalizadas em 2000 pelo IODH, se confirmam. Sendo marcante a papel da região metropolitana e dos municípios mais industrializados no ranking estadual.

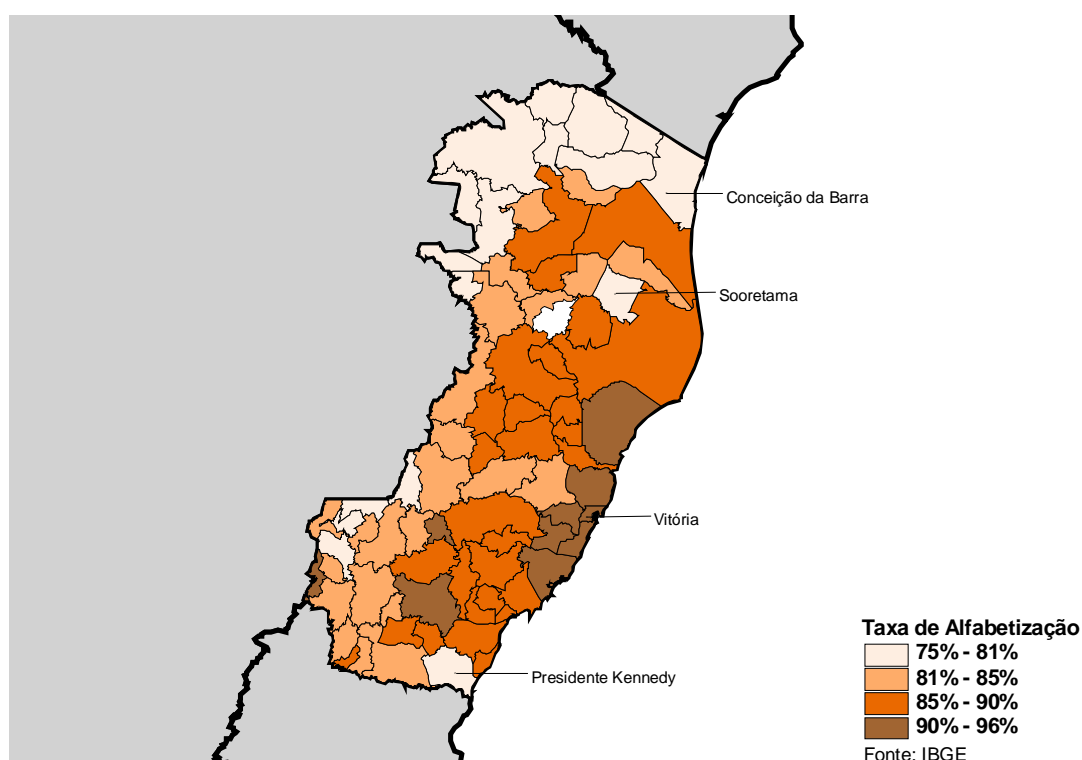
Assim, Vitória, Serra e Vila Velha ocupam respectivamente o 1º, 3º e 4º lugar entre os cinco municípios com IDMs mais altos. O segundo posto é ocupado pelo Município de Aracruz e o 5º pelo de São Mateus, no litoral norte do estado.

O destaque nesse ranking é justamente São Mateus que apresenta valores mais equilibrados e próximos entre os desagregados do IDM – emprego e renda; saúde e educação revelando uma situação de boa gestão e apropriação adequada dos benefícios gerados por sua economia no período mais recente e, possivelmente, um alto índice de emprego formal, fator não considerado no cálculo do IDH / 2000.

Confirmando a tendência já apontada, chamam atenção os municípios situados no noroeste do Estado, que também em relação ao IDH / IBGE 2000 estavam entre os municípios com índices mais baixos e que, segundo o ranking da FIRJAN, situam-se nas últimas posições entre os municípios do estado. São eles: Pedro Canário – 78ª posição ; Mucurici – 77ª e Ponto Belo – 76ª, que configuram uma microrregião de extrema carência, onde a única exceção parece ser Montanha, que embora com IDH - IBGE/2000 - baixo, situa-se no ranking da FIRJAN na 47ª posição; ou seja praticamente na média do estado. No outro extremo do estado o município de Presidente Kennedy, que também segundo o IBGE possuía em 2000 IDH situado na faixa mais baixa posiciona-se no ranking da FIRJAN (2006) no 75º lugar. Todavia, nesse caso, as perspectivas são melhores, em função da já mencionada expansão da exploração de petróleo e gás nessa porção litorânea do estado.

Os dados relativos aos índices de alfabetização por município, obtidos a partir de dados do IBGE / 2000, confirmam a relação entre as condições efetivas de desenvolvimento e as condições de educação. O mapa 6 a seguir informa os índices de alfabetização e revelam que mesmo que o cenário tenha evoluído na última década a situação dos municípios do noroeste do estado é, de fato, muito contrastante com as condições gerais verificadas.

Mapa 6 – Taxa de alfabetização – IBGE - 2000



Dessa forma, a partir da análise desses indicadores é possível constatar que embora com condições razoáveis de vida em quase todos os municípios do estado e com uma concentração de atividades econômicas no litoral, o Espírito Santo apresenta situações de maior gravidade nos municípios de fronteira, com os estados da Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

2.2 – A Presença de Programas Federais de Fomento ao Desenvolvimento no Espírito Santo

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

Os programas têm em comum alguns aspectos que merecem ser destacados:

- i) voltam-se à promoção de oportunidades de desenvolvimento econômico local;
- ii) têm, como regra, territórios formados por mais de um município com

características similares, iii) 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.

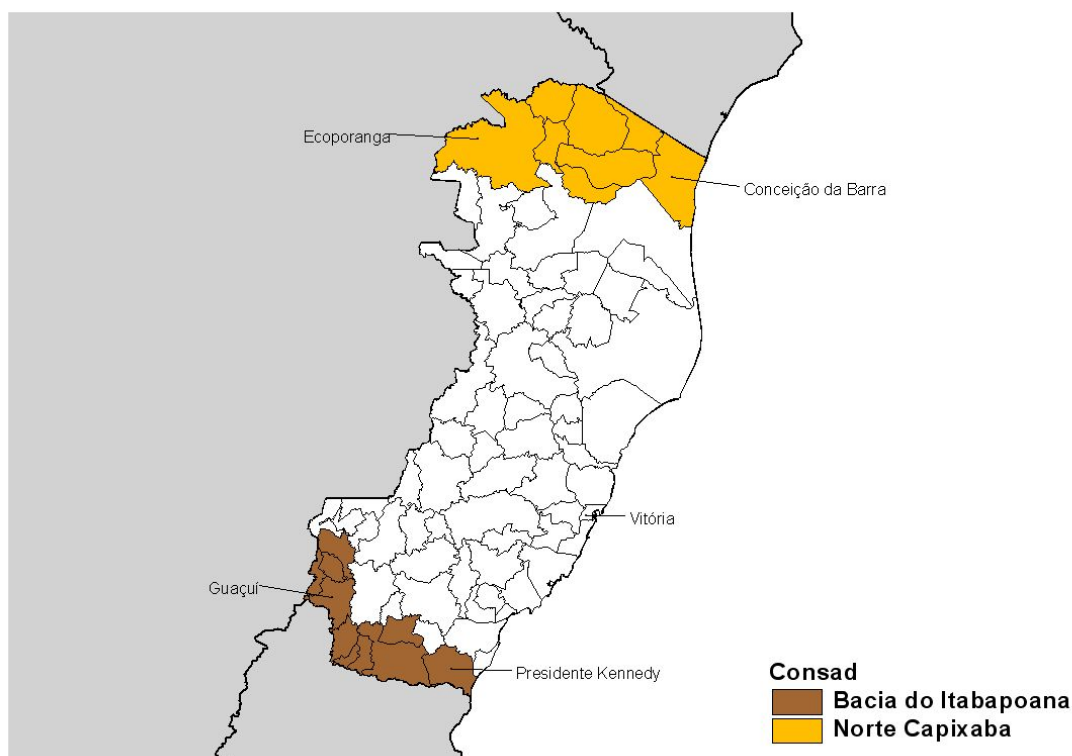
Já o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento - CONSAD, Programa do Ministério do Desenvolvimento Social, volta-se ao apoio ao desenvolvimento de atividades produtivas, fundadas, sobretudo, em iniciativas de economia solidária e em cadeias de produção de alimentos. Neste sentido guarda grande similaridade com o programa Territórios da Cidadania, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

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 do Espírito Santo**

O CONSAD no estado do Espírito Santo está localizado em duas sub-regiões distintas, como se visualiza no mapa 7, a seguir:

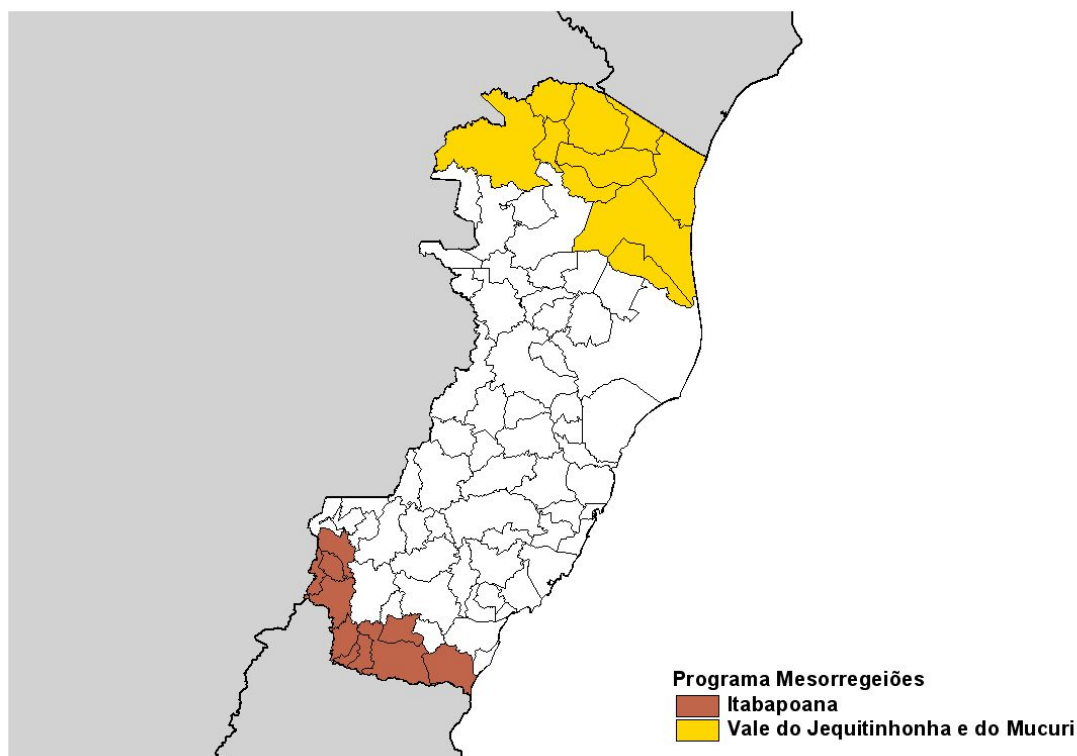
Mapa 7 – Consórcios de Segurança Alimentar – CONSAD / MDS no Espírito Santo



Como se pode visualizar no mapa, a abrangência dos CONSADs no estado, coincidem justamente com as áreas formadas por municípios em pior situação seja em termos de dinamismo econômico ou de desenvolvimento humano. No CONSAD do Norte Capixaba, como visto, se concentra a maior carência e a sua presença pode representar uma oportunidade de alavancagem de cadeias produtivas voltadas à produção de alimentos e à economia familiar.

Também os limites das Mesorregiões que incidem sobre o território capixaba, são praticamente os mesmos dos CONSADs, representando uma convergência favorável de oportunidades para ambas regiões. O mapa 8, a seguir, permite a visualização da abrangência das duas regiões potencialmente beneficiárias da presença do Ministério da Integração no estado.

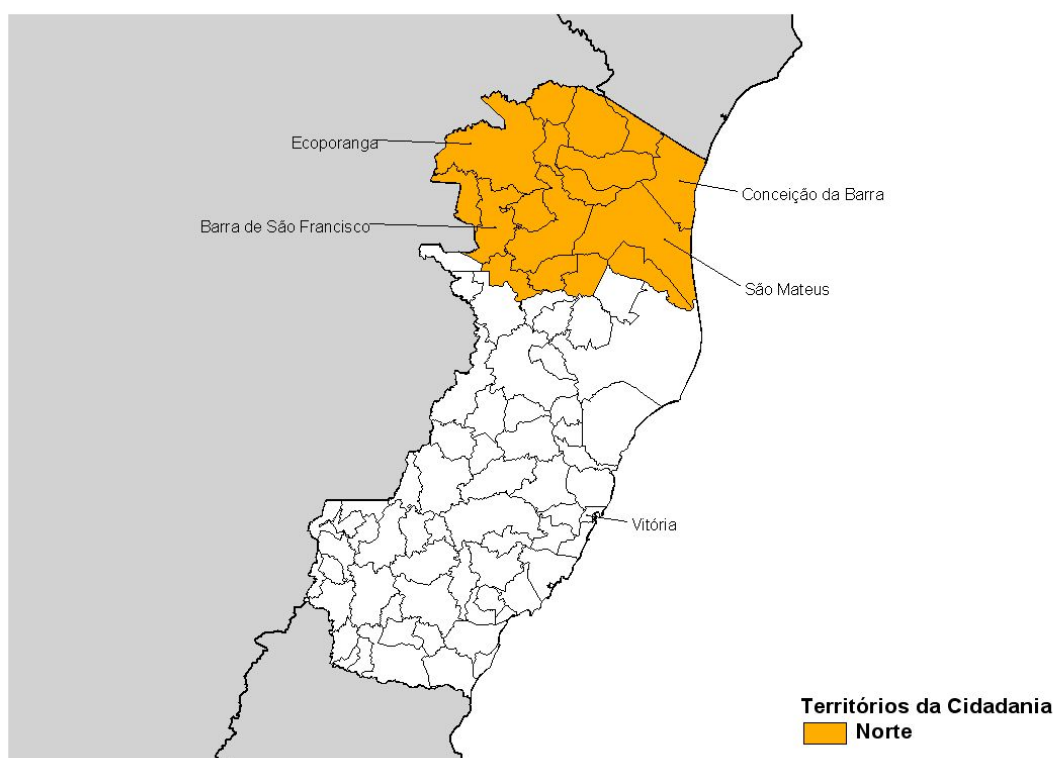
Mapa 8 – Programas Federais – Programa das Mesorregiões / Ministério da Integração – Estado do Espírito Santo



Observe-se que a porção capixaba da Mesorregião do Itabapoana – que também abarca municípios de Minas Gerais e do Rio de Janeiro tem contorno idêntico ao do CONSAD da bacia do Itabapoana. Já o território capixaba abrangido pela Mesorregião do Vale do Jequitinhonha e do Mucuri – que também alcança municípios baianos e mineiros – inclui, além dos municípios contidos no CONSAD Norte Capixaba, os municípios de São Mateus e Jaguaré.

Já o Programa Territórios da Cidadania / MDA tem contorno muito próximo dos contornos do CONSAD Norte Capixaba e da Mesorregião do Vale do Jequitinhonha e do Mucuri, mais uma vez revelando uma convergência de oportunidades de alavancagem de recursos extra-locais, justamente na região mais carente do estado. O mapa 9, a seguir: apresenta o território abrangido pelo mencionado Programa:

Mapa 9 – Programas Federais – Territórios de Cidadania / MDA – Estado do Espírito Santo

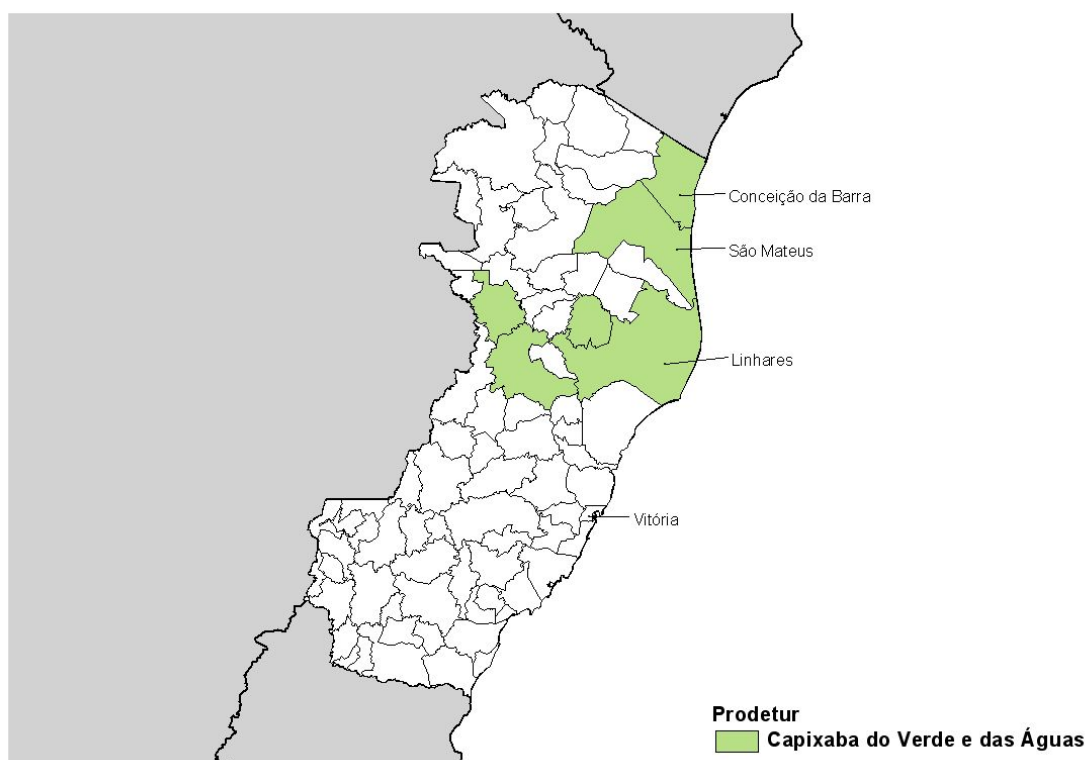


Observe-se que nesse caso, além dos municípios contidos na Mesorregião do Vale do Jequitinhonha e do Mucuri, incluem-se ainda os municípios de Nova Venécia, Vila Valério, São Gabriel da Palha, Águia Branca, Barra de São Francisco, Vila Pavão e Água Doce do Norte que, com exceção de Nova Venécia e São Gabriel da Palha possuem IDHs situados entre os mais baixos do Estado.

Uma simples análise cruzada desses territórios, associada aos indicadores de Desenvolvimento Humano e de Produto Interno Bruto, já demonstram que este território mais amplo – definido pelo programa Territórios da Cidadania é o que se apresenta como aquele aonde uma ação combinada de otimização dos royalties distribuídos aos municípios e dos recursos extralocais que podem ser alcançados por meio do três Programas Federais até aqui analisados, pode resultar em avanço nos patamares de desenvolvimento, desde que potencializem formas associativas de produção no meio rural.

Já o PRODETUR / Min. Turismo está direcionado no Estado do Espírito Santo para potencializar o turismo no litoral extremo norte – municípios de Conceição da Barra, São Mateus (incluídos também no Território da Cidadania Norte) e Linhares. E desde Linhares na direção Oeste, os municípios de Rio Bananal, Colatina e Pancas. Observe-se que neste conjunto incluem-se os três municípios de maior população do norte do estado – Linhares com 132,6 mil habitantes – IBGE / 2009; Colatina – com 11,3 mil habitantes - IBGE /2009 e São Mateus – 101,6 mil habitantes – IBGE/2009. Realce-se ainda que, com exceção de Cachoeiro de Itapemirim – 201,2 mil habitantes e de alguns dos municípios que constituem a região metropolitana da Grande Vitória, estes três municípios são os únicos que, segundo a projeção do IBGE, para 2009, ultrapassam a casa dos 100 mil habitantes.

Mapa 10 – Prodetur / MTur – Estado do Espírito Santo

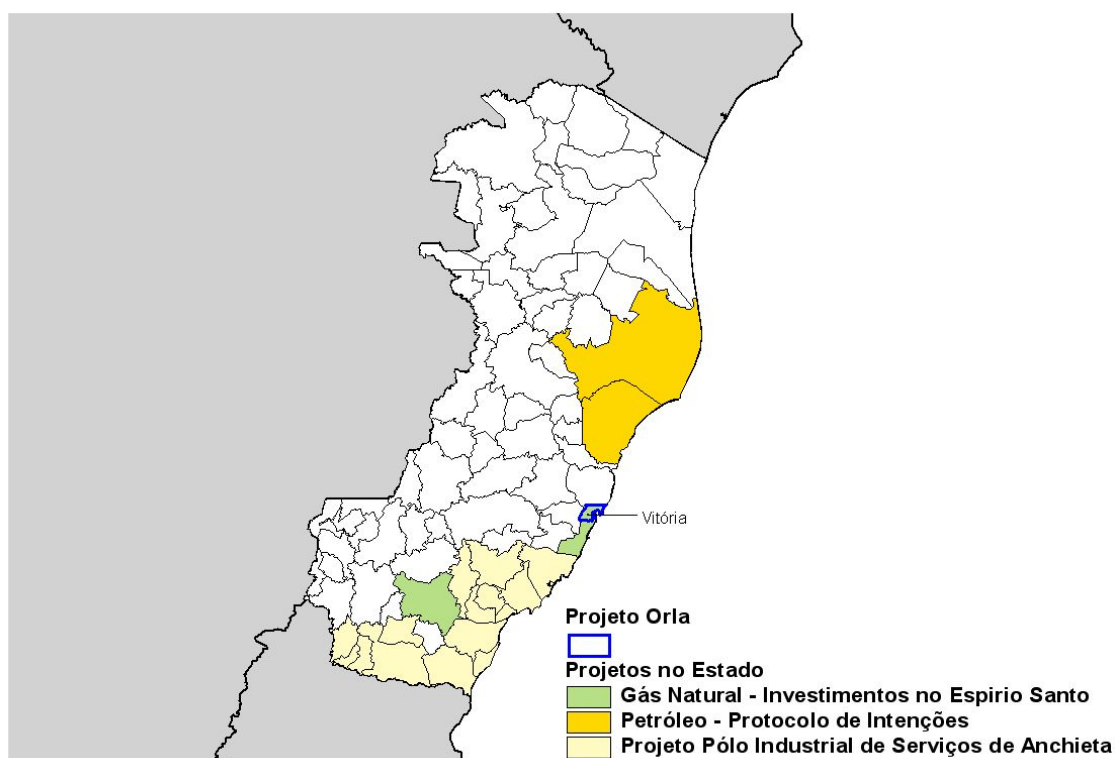


Finalmente, cabe mencionar que o Projeto Orla / MMA, incide apenas no Município de Vitória e além disso no âmbito da economia do petróleo, confirmando a tendência de incremento dessa atividade no estado, também se definem Programas de fomento ao desenvolvimento em bases territoriais.

Entre esses Programas destacam-se o Gás Natural / Investimentos no Espírito Santo, que alcança os municípios de Vitória, Vila Velha (na RMGV) e Cachoeiro de Itapemirim ; o Petróleo – Protocolo de Intenções, especificamente direcionado aos municípios de Linhares e Aracruz. O Pólo Industrial de Anchieta que combina inversão em petróleo e gás e em mineração, abrange um território mais amplo do sul do estado.

O mapa 12, a seguir, identifica e incidência desses programas e indica a posição do Projeto Orla / MMA.

Mapa 12 – Projeto Orla/MMA e outros Programas de Fomento ao Desenvolvimento no estado



2.3 – Presença e Distribuição de *Royalties* nos Municípios Capixabas

Royalties e Participações Especiais constituem compensações financeiras devidas ao Estado pelas empresas concessionárias, no caso, produtoras de petróleo e gás natural no território brasileiro, e distribuídas aos estados, aos municípios, ao Ministério de Ciência e Tecnologia, ao Comando da Marinha, e ao Fundo Especial administrado pelo Ministério da Fazenda, que repassa de

acordo com critérios definidos por legislação. Essas compensações constituem uma remuneração à sociedade pela exploração de um recurso escasso e não renovável e pelos danos causados pela atividade no território específico onde ocorre ou influência.

Os Royalties são parcelas correspondentes a 5% do valor da produção (pela Lei nº 7.990/89); a parcela excedente, entre 5% e 10% do valor da produção, corresponde aos royalties excedentes (pelo art. 49 da Lei nº 9.478/97); e ainda, as Participações Especiais (pela Lei nº 9.478/97, art. 50: “O edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República”), ou seja, as Participações Especiais correspondem às compensações financeiras extraordinárias, para campos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, e ao pagamento pela ocupação ou retenção de área.

Entre os Municípios confrontantes com os poços, a distribuição obedece aos seguintes critérios: 60% se destinam aos Municípios integrantes da Zona de Produção Principal (ZPP), que são aqueles litorâneos confrontantes e aqueles que dispõem de instalações industriais para processamento e escoamento do petróleo e do gás, no caso do Estado do Espírito Santo, Linhares e São Mateus pertencem a ZPP: o primeiro por ser confrontante com poços produtores, o segundo pelas instalações.

Dez por cento do recurso destinado aos municípios, direcionam-se àqueles integrantes da Zona de Produção Secundária (ZPS), que são aqueles atravessados por oleodutos e gasodutos, destinados exclusivamente ao escoamento da produção petrolífera marítima. E trinta por cento (30%) se destinam aos Municípios à Zona Limítrofe à de produção principal (ZL), excluídos os da zona de produção secundária. São aqueles que fazem fronteira ou estão localizados numa mesma área geoeconômica¹ com alguns da zona de produção principal, dentre estes destaca-se o município de Aracruz.

¹ O mesmo que mesorregiões geográficas do IBGE.

Além disso, os Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás recebem mais 10% das concessionárias.

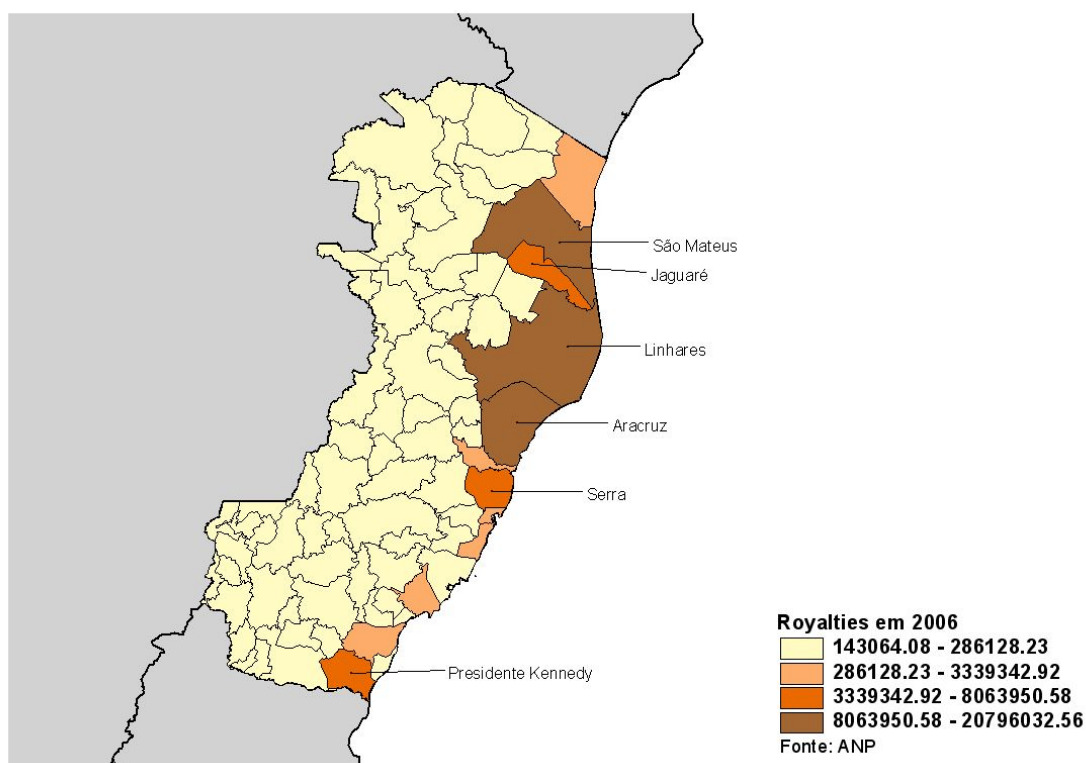
A distribuição dos royalties excedentes e participações especiais para os Municípios litorâneos confrontantes corresponde a 22,5% do total, proporcional a área do campo localizada em cada um deles. E ainda, 7,5% para os Municípios com operações de embarque e desembarque.

Em 2006, período a que se refere o conjunto de dados e informações consideradas neste estudo, o estado do Espírito Santo e seus municípios ocupavam a quinta posição entre os estados que mais produziam petróleo e gás natural e conseqüentemente recebiam royalties. Antes do Espírito Santo situavam-se, pela ordem, os estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Bahia e Amazonas. Na atualidade (dezembro de 2009), seguindo tendência já apontada nesse documento o Espírito Santo, já ocupa a segunda posição nesse ranking, estando atrás apenas do estado do Rio de Janeiro. A expansão da produção no litoral capixaba é o fator explicativo dessa mudança.

Apenas para exemplificar tal expansão, em 2006 o estado do Espírito Santo recebeu R\$ 96,6 milhões e os municípios capixabas em conjunto receberam R\$ 100,6 milhões em royalties e participações. Em 2009 esses valores corresponderam respectivamente a R\$ 144,5 milhões e R\$ 147,4 milhões.

Já em 2006 todos os municípios capixabas recebiam royalties em valores variáveis, com se visualiza no mapa 13, a seguir:

Mapa 13 – Distribuição de Royalties por municípios no Estado do Espírito Santo – ANP / 2006



Observe-se que o litoral norte já recebia os maiores volumes, com destaques para Aracruz, Linhares e São Mateus. Secundando-lhe Jaguaré, Serra e Presidente Kennedy. Além disso, já em 2006 afirmava-se a expansão da produção no litoral sul do estado.

Dessa primeira observação, se constata a situação do município de Presidente Kennedy que apresenta com visto, índices muito baixos em: IDH (BGE/2000); taxa de alfabetização (IBGE/2000); ranking da FIRJAN e PIB. Sendo, ainda assim, um dos municípios que mais recebem royalties no estado.

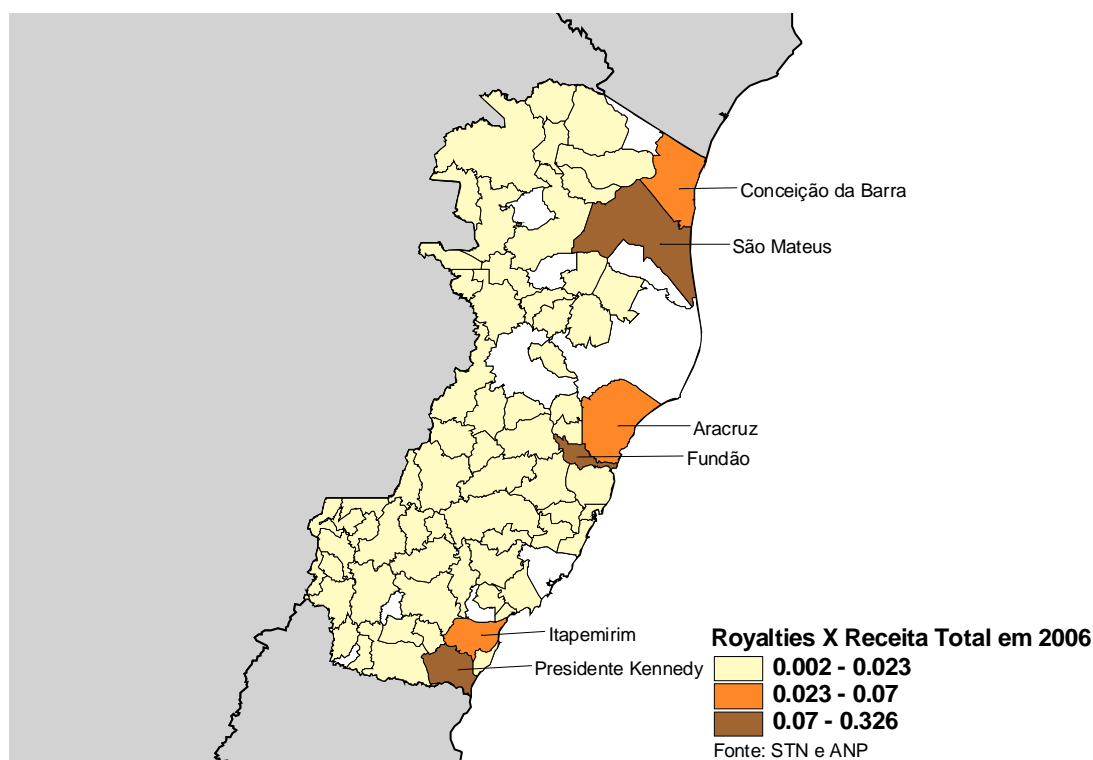
2. 4 A situação da Gestão Financeira e Tributária nos Municípios do Estado do Espírito Santo

Os royalties de petróleo pagos pelas empresas concessionárias que exploram os poços têm crescido de forma considerável. O resultado positivo para o ano de 2006 foi impulsionado principalmente pelo aumento dos preços do petróleo.

Segundo dados da Organização dos Países Exportadores os preços médios anuais saltaram de U\$ 27,6 em 2000 para U\$ 61,1, o barril em 2006, tendo alcançado em 2008 o patamar de US\$ 150,0. Com a crise global, iniciada no final daquele ano, e ainda parcialmente em curso, o preço do barril caiu ao nível dos US 40,0 e tem seu preço atual girando na faixa de US\$ 80,0. Outro fator que contribuiu para o aumento dos royalties (entre 2000 e o momento atual) foi o próprio crescimento da produção de óleo e gás: de 358,8 milhões de barris ao ano em 2000, para 529,6 milhões em 2006².

O grande risco associado ao recebimento dos royalties é o da criação de uma relação de alta dependência desses recursos. Sujeitando, por exemplo, o orçamento público às oscilações negativas de preço no mercado internacional, como ocorreu em 2008, e o, risco maior, o do esgotamento das reservas (como aliás já ocorreu em situações pregressas em localidades do Estado da Bahia). O mapa 14, a seguir informa o percentual relativo de royalties na composição da receita total dos municípios capixabas.

Mapa 14 – Participação dos Royalties nas Receitas Totais (2006)



² Revista Finanças dos Municípios Fluminenses (ano 1, 2007).

Conforme o mapa 14 é possível notar que os Municípios que mantêm uma maior dependência de recursos de royalties na composição de suas receitas totais são os municípios de Fundão, São Mateus e Presidente Kennedy. Desses apenas São Mateus situa-se entre aqueles que mais recebem o benefício, sendo que no caso de Presidente Kennedy afirma-se mesmo e desde logo uma grave situação de gestão, pelos fatores já comentados. Outra situação grave parece se evidenciar no município metropolitano de Fundão, com baixo dinamismo econômico e uma grave dependência dos recursos de royalties, mesmo situando-se na terceira faixa entre os que mais recebem o benefício.

Vale ressaltar que os Municípios em branco não apresentavam os dados referentes à suas execuções orçamentárias para o exercício de 2006.

Como sabido, a Receita Total dos municípios é composta, além dos Royalties, pelas Receitas Tributárias (ISS, IPTU, IR fonte, ITBI inter vivos, Taxas e Contribuições de melhoria)³; pelas Transferências Correntes da União (FPM, Fundo de Exportação, outras)⁴; pelas Transferências Correntes do Estado (QPM-ICMS, IPVA, outras)⁵; e pelas Receitas de Capital (operações de crédito, alienação de bens, transferências de capital).

Entre esses itens de Receita, no caso dos Municípios do estado do Espírito Santo quatro se destacam: os Tributos Municipais (ou receitas próprias), o Fundo de Participação dos Municípios, a Quota parte do ICMS, e os Royalties de petróleo e gás natural.

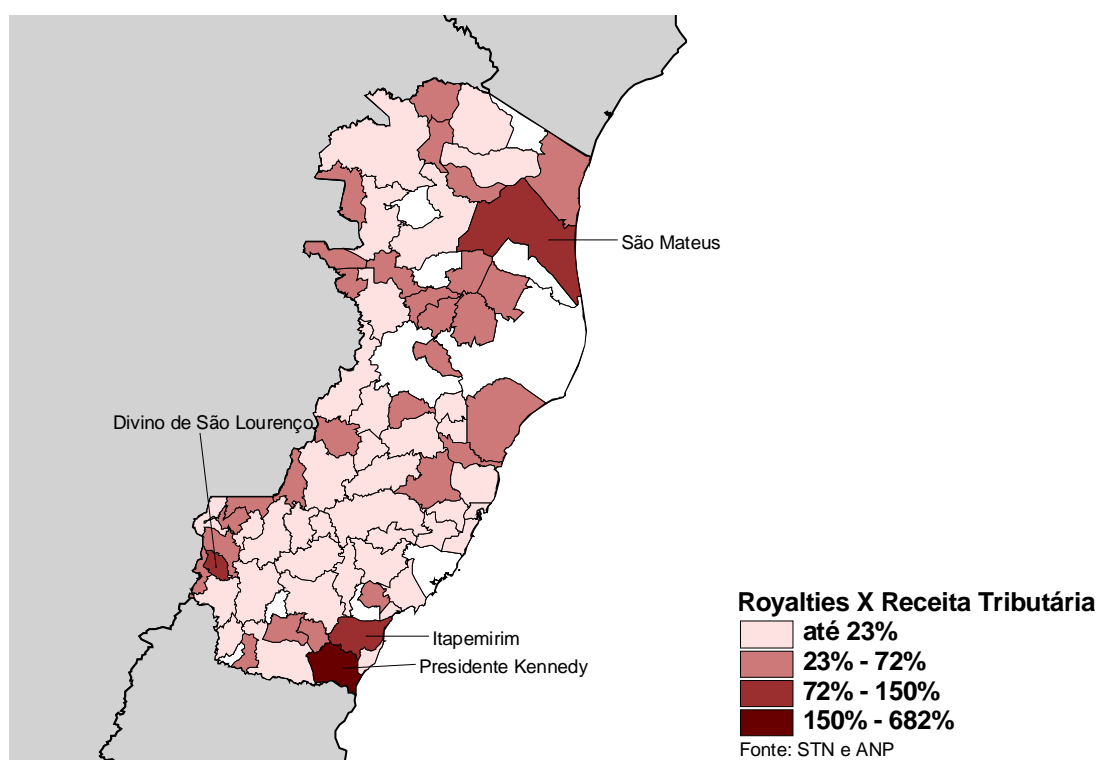
O mapa 15, a seguir, permite a comparação entre o volume de royalties recebidos pelos Municípios e as receitas advindas de recursos próprios que conseguem arrecadar, sendo a 100% o resultado para uma equivalência entre ambas receitas.

³ ISS: Imposto Sobre Serviços de Qualquer natureza; IPTU: Imposto Predial Territorial Urbano; ITBI: Imposto sobre a Transmissão de bens Imóveis Inter vivos).

⁴ FPM: Fundo de Participação dos Municípios.

⁵ QPM-ICMS: Quota Parte Municipal no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços.

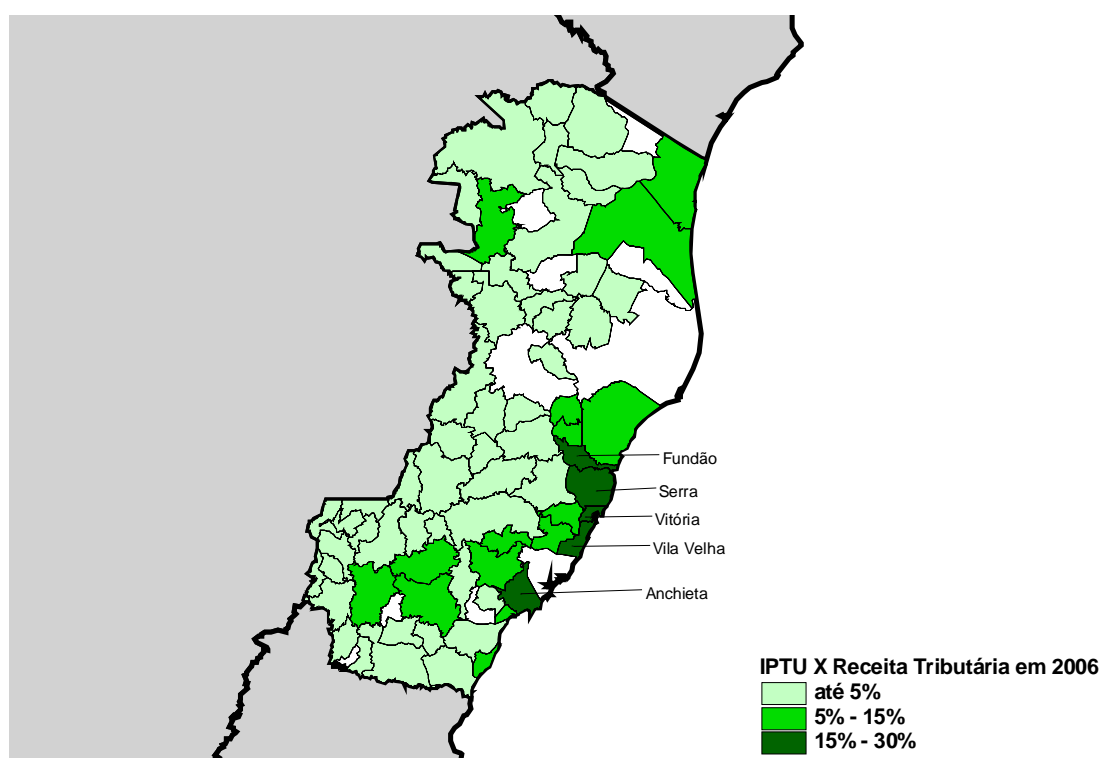
Mapa 15 – Royalties e Receitas Tributárias – Estado Espírito Santo (2006)



Observe-se dessa relação que, com exceção dos municípios sobre os quais não dispomos de informações sobre sua composição orçamentária, na maior parte dos municípios os recursos recebidos a título de royalties apenas aqueles situados na faixa mais alta – entre 150% e 682% não se verifica alguma equivalência. Nos municípios dessa faixa mais alta (apenas dois), salta aos olhos a relação alcançada em Presidente Kennedy, onde praticamente não se constata esforço tributário próprio.

Nos demais casos, embora se verifiquem equivalências ou um percentual sensivelmente maior de receitas próprias em relação às advindas de royalties, também chama atenção o fato de que em muitos municípios do interior, onde os recursos de royalties são muito baixos, estes representam o equivalente a cerca de 72% a 150% dos recursos próprios auferidos. Nestes casos, a capacidade de gerar receitas próprias e gestão tributária se revela também bastante baixa. O mapa 16 demonstra o esforço tributário próprio dos Municípios capixabas, apontando o percentual relativo dessa receita na composição total do orçamento:

Mapa 16 – Esforço Tributário Próprio – Estado do Espírito Santo (2006)

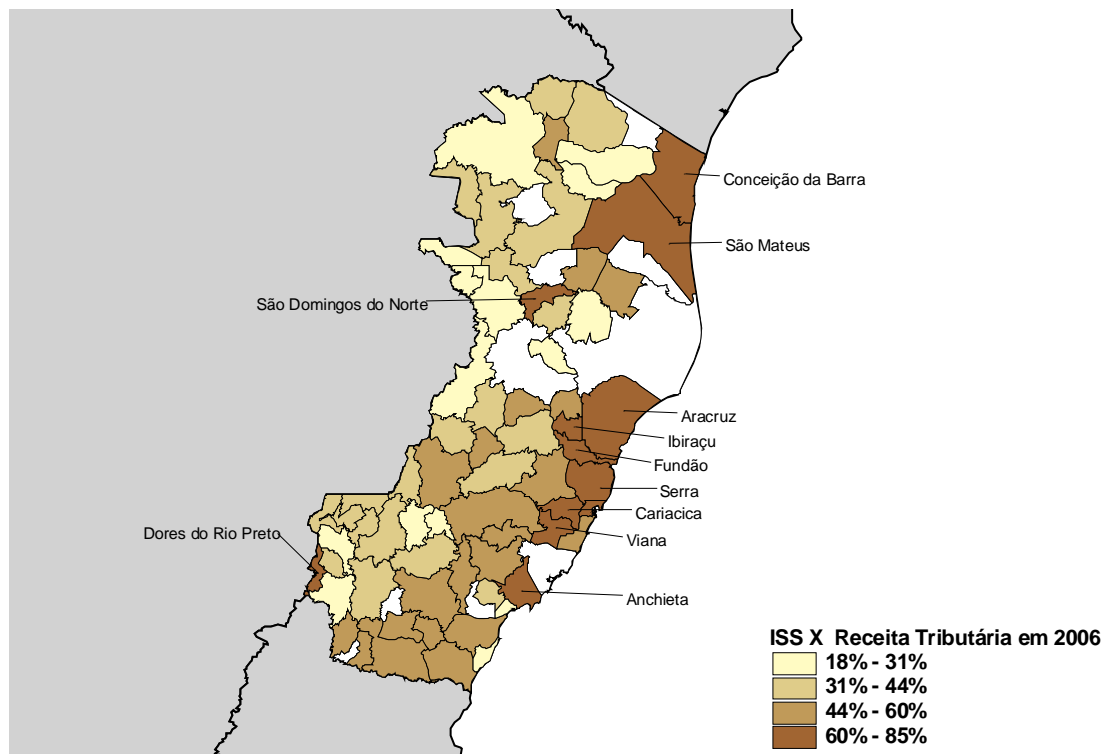


Observe-se que nas melhores situações as receitas próprias dos municípios capixabas chegam a atingir 30% do total de receitas do orçamento. Nesta situação encontra-se a própria capital, os municípios metropolitanos de Serra e Vila Velha – onde a atividade econômica é, como visto, dinâmica refletindo-se nas receitas advindas da cobrança do ISSQN – e extremamente urbanizados – refletindo-se no IPTU.

Além desses, chama atenção a presença do município também metropolitano de Fundão, que com baixo nível de atividade econômica deve ter sua receita própria explicada, sobretudo, pelo IPTU e pela presença de unidades de comércio e serviços de consumo direto da população, e o município de Anchieta, que com baixa população, deve esta performance, certamente, à presença da Samarco e dos serviços que em torno dessa indústria gravitam. Entretanto, via de regra, o que se verifica é a baixa importância das receitas próprias na composição do orçamento municipal.

O Mapa 17, a seguir, apresenta o percentual da receita do ISSQN, na composição da receita tributária própria dos municípios Capixabas:

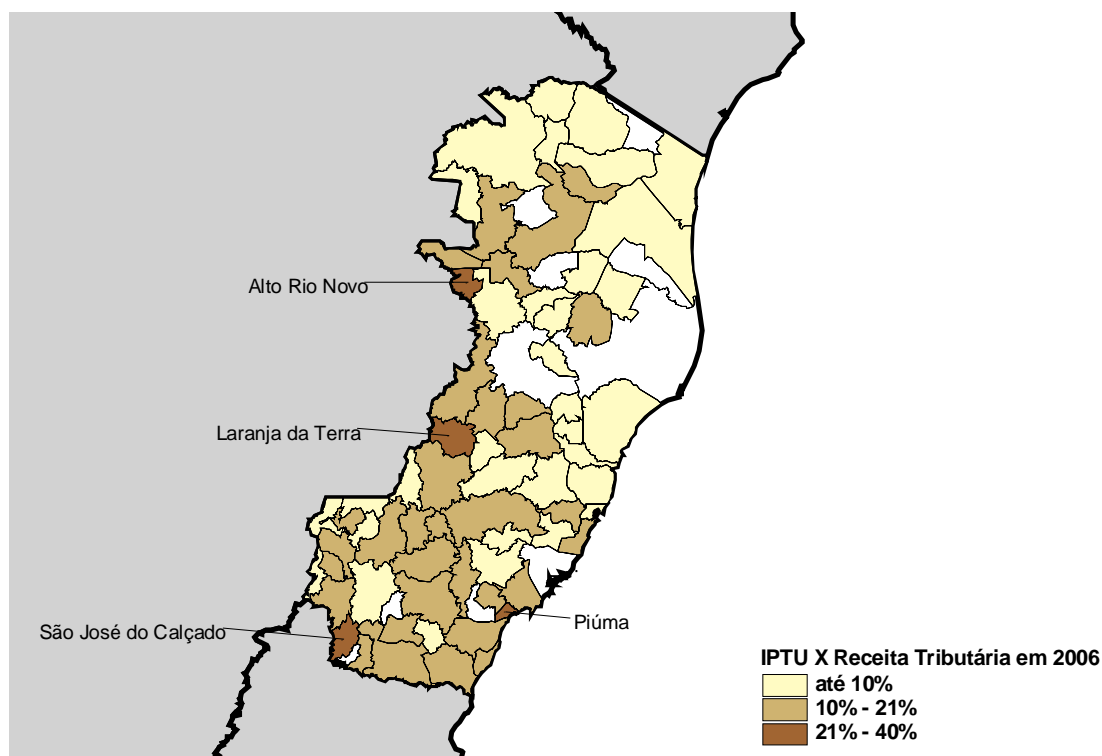
Mapa 17 – Participação do ISSqn na Receita Tributária – Estado do ES (2006)



A observação do mapa 17 confirma a hipótese da importância do ISSQN nas situações mencionadas e revela que, mesmo em municípios que apresentam baixo volume de receitas tributárias, essa receita assume importância especial. Tal constatação não é de surpreender, sobretudo em municípios mais urbanizados ou que têm atividade econômica dinamizadas. Contudo, chama atenção positivamente a performance de pequenos municípios como São Domingos do Norte ou Dorés do Rio Preto.

O IPTU constitui outra importante fonte de receita tributária. De um modo geral, o peso do IPTU nos orçamentos municipais é tanto maior quanto maior o porte populacional local, pois o tamanho da cidade influencia a base tributária. O mapa 18, a seguir, demonstra que a maior parte dos Municípios ainda conta com baixo peso do IPTU na composição de sua receita tributária, mesmo nos caso de municípios maiores e mais urbanizados.

Mapa 18 – Participação do IPTU na Receita Tributária – Estado do ES (2006)

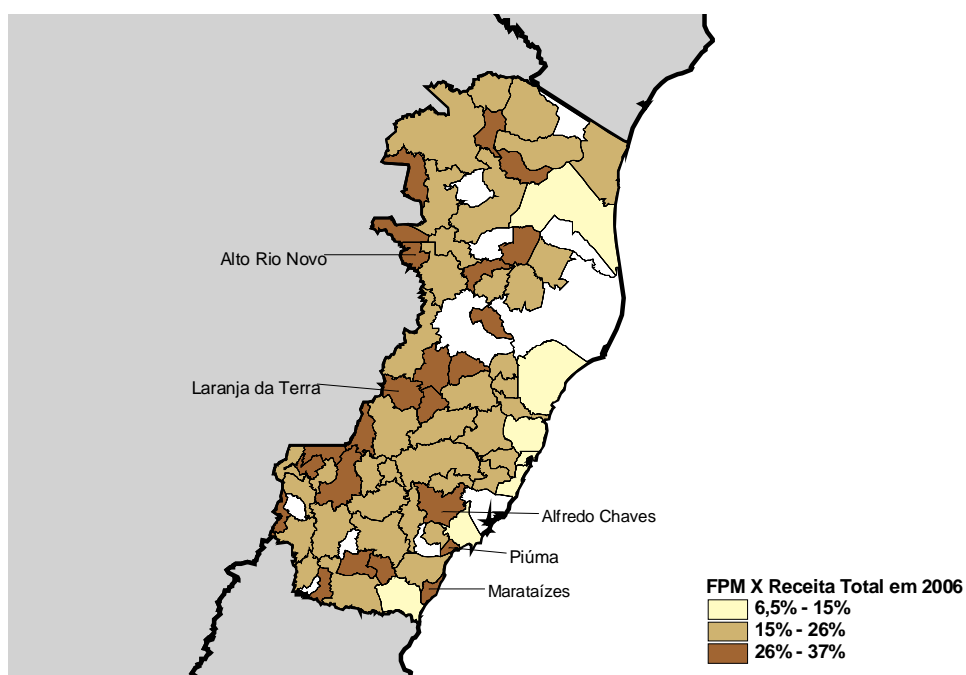


A baixa importância do IPTU na composição das receitas próprias pode indicar carências nos instrumentos de regularização urbana e da gestão dos tributos, como o cadastro imobiliário e fiscal. Sobretudo no caso dos municípios com população urbana expressiva ou que estão vivendo processos de urbanização acelerada, como os que polarizam grandes empreendimentos econômicos ou que estão sujeitos a pressões decorrentes da expansão da atividade do turismo sobre o território.

Por último, cabem algumas considerações sobre as demais fontes relevantes de receitas municipais, a quota parte do ICMS, transferido pelo Estado e o FPM, transferido pela União. Enquanto o QPM-ICMS favorece os Municípios maiores, com elevado nível de atividades econômicas (da mesma maneira que o ISS), o FPM beneficia os pequenos Municípios. Pela importância relativamente baixa das receitas próprias e pelo volume também relativamente baixo de royalties transferidos, se pode supor que vários municípios do interior do estado detêm alta participação do FPM. Este constitui importante instrumento de redistribuição de renda pública, sendo derivado de 22,5% da

arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. O mapa 19, a seguir, apresenta o percentual dessa receita na composição do orçamento total dos municípios capixabas, para o exercício de 2006.

Mapa 19 – Participação do FPM na Receita Total – Estado do Espírito Santo (2006)



De acordo com o mapa 19 nota-se que justamente os Municípios com a menor participação do FPM nas Receitas Totais (até 15%) são aqueles que apresentam alto nível de atividade econômica, associado ao nível e porte da urbanização, ou, ainda, a volumes mais expressivos de royalties. Conjugando aspectos relativos aos três fatores apontados situam-se os municípios metropolitanos. Conjugando atividade econômica com um volume maior da royalties estariam os municípios do litoral norte do estado. Finalmente salta mais uma vez aos olhos o município de Presidente Kennedy, que com, receitas próprias baixas e atividade econômica igualmente baixa, situa-se entre os municípios que menos dependem do FPM, permitindo supor que os royalties razoavelmente altos constituem-se na mais importante parcela de seu orçamento.

Contudo, com as exceções já apontadas o que se pode observar é um relativo equilíbrio na composição das receitas dos municípios capixabas, onde praticamente $\frac{1}{4}$ das receitas são próprias e os outros $\frac{3}{4}$ advêm de receitas transferidas, sendo $\frac{1}{4}$ resultantes do pagamento de royalties, $\frac{2}{4}$ decorrente do FPM e o quarto final, possivelmente, decorrem de transferências estaduais advindas da QPM do ICMS. Esse último fator decorre, certamente, do progressivo crescimento da economia estadual cuja tendência é ainda de maior expansão.

3. ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

Como visto, o Estado do Espírito Santo, apresenta uma economia em processo de franca dinamização, onde a exploração de petróleo e gás e as atividades ligadas ao setores de mineração e de celulose são os elementos centrais desse cenário.

Embora se verifique, como visto, uma situação de relativo equilíbrio no desenvolvimento dos municípios capixabas, com exceção apenas da Região Metropolitana e, em menor escala do litoral norte, que apresentam desempenho superior, duas porções do território estadual revelam-se como mais carentes e necessitando de uma atenção especial.

A primeira delas praticamente se confunde praticamente com o território demarcado no Programa Territórios da Cidadania / MDA (ver Mapa 9), que abriga, como visto, a maior parte dos municípios do CONSAD Norte Capixaba e da Mesorregião do Vale do Jequitinhonha e Mucuri, contendo ainda os Municípios de São Mateus e de Conceição da Barra, também incluídos no Prodetur / MTur.

Esses dois municípios recebem volumes maiores de royalties e os demais, situam-se na faixa inferior aos 23% da receita total. Contudo, independente dos

valores transferidos, estes municípios possuem questões comuns no que toca ao fomento ao desenvolvimento.

Assim, a conjugação de recursos recebidos a título de pagamento de royalties às possibilidades de acessarem recursos extralocais no âmbito do Programas Federais ali incidentes, definem as prioridades de uma agenda de fortalecimento de gestão nesses municípios:

- ❖ Noções básicas de planeamento estratégico, para os integrantes (governamentais e da sociedade civil) dos fóruns de participação no *Território da Cidadania*, no *CONSAD* e na *Mesorregião*;
- ❖ Introdução ao Associativismo e ao Cooperativismo.
- ❖ Elaboração e gestão de projetos;
- ❖ Formação e Gestão de Consórcios Intermunicipais;
- ❖ Gestão de Convênios / SICONV;
- ❖ Revisão de instrumentos de administração financeira e tributária;
- ❖ Implementação de políticas de fomento à pequenas e micro empresas
- ❖ Gestão e elaboração de projetos.

Além dessa agenda comum sugere-se especificamente para os municípios de São Mateus e Conceição da Barra que, por suas características, se dê atenção especial aos seguintes temas:

- ❖ Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e instrumentos de gestão do uso do solo e do espaço urbano (especialmente em São João da Barra);
- ❖ 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;
- ❖ Elaboração e implementação de Planos Municipais e Regionais de Turismo.

Esses temas específicos sugeridos para São Mateus e Conceição da Barra , devem também ser considerados como temas prioritários para os municípios de Rio Bananal, Linhares, Colatina e Pancas, tendo em vista o adequado aproveitamento dos benefícios decorrentes da implementação do PRODETUR/MTur.

Além dessas áreas, uma outra área no Estado do Espírito Santo, merece atenção especial na direção do uso de royalties para o aperfeiçoamento da gestão. Trata-se da região constituída pelos municípios do extremo sul do estado que se confunde com a porção capixaba do da Mesorregião do Vale do Itabapoana (ver Mapa 8) e deverá nos próximos anos a estar sujeita a processo de transformações notáveis, em decorrência da expansão da exploração de petróleo e gás. Para esse território sugere-se uma agenda de temas similar a do território prioritário do norte do estado:

- ❖ Revisão e atualização dos instrumentos tributários em especial o cadastro imobiliário e fiscal, especialmente no município de Presidente Kennedy;
- ❖ Formação e Gestão de Consórcios Intermunicipais,
- ❖ Gestão e elaboração de projetos;
- ❖ Revisão e atualização, onde couber, dos Planos Diretores e instrumentos de Gestão Urbanística;
- ❖ Noções básicas de planejamento estratégico, para os integrantes do fórum de desenvolvimento da Mesorregião do Vale do Itabapoana;
- ❖ Introdução ao Associativismo e ao Cooperativismo;

- ❖ Gestão de Convênios / SICONV;

Para os municípios que constituem a Grande Vitória, a prioridade é estabelecer mecanismos institucionais capazes de promover a integração da oferta de serviços na conurbação e, sobretudo, a dos sistemas de rede. Nessa direção poderia ser orientado o gasto dos royalties nesses casos em volume expressivo.

Finalmente, para os demais municípios do estado sugere-se uma agenda básica de temas prioritários:

- ❖ Introdução ao Associativismo e ao Cooperativismo.
- ❖ Elaboração e gestão de projetos;
- ❖ Formação e Gestão de Consórcios Intermunicipais;
- ❖ Gestão de Convênios / SICONV;
- ❖ Revisão de instrumentos de administração financeira e tributária;
- ❖ Implementação de políticas de fomento à pequenas e micro empresas
- ❖ Gestão e elaboração de projetos.