

**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 PARANÁ**



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 DO PARANÁ**

Setembro 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 do Paraná:

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



PETROBRAS

Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão



- Programas Federais de desenvolvimento territorial.

Da análise superposta e georreferenciada dessas informações resultou uma avaliação geral da situação dos municípios paranaenses, em termos de capacidade 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 do Paraná: *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 do Paraná, 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 do Paraná, 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 Paraná.

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.

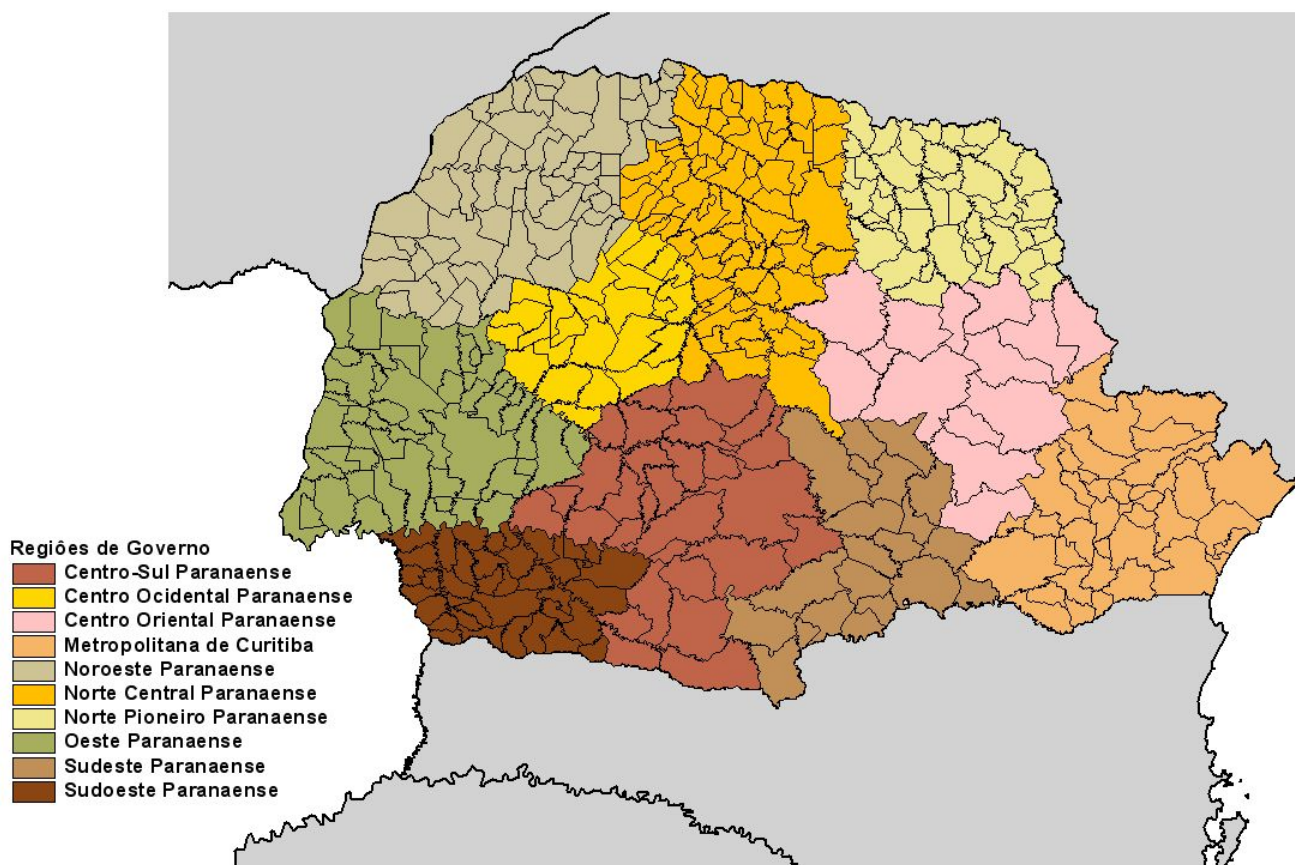
Contudo, como mencionado, os levantamentos elaborados, não se atêm aos municípios beneficiados por *royalties*, permitindo uma visão geral da situação dos municípios paranaenses. Como se pode depreender da observação dos mapas específicos associados à gestão ou às condições de desenvolvimento humano, 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. Paraná – Regionalização, Indicadores Socioeconômicos, Programas Federais e *Royalties*

O Estado do Paraná possui 199.314,850km² de extensão, divididos em 399 municípios, distribuídos em dez regiões de governo – conforme pode ser observado no mapa abaixo – contando com uma população total estimada em 10.284.503 habitantes.

Mapa 1 – Regiões de Governo do Estado do Paraná (IBGE, 2005)



2.1 O Cenário Socioeconômico e a Ocupação do Território Estadual

Do ponto de vista da macrorregião em que se situa, o Estado do Paraná tem uma posição relativamente similar aos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina; não obstante existirem diferenças, principalmente no que se refere à menor população total e extensão territorial de Santa Catarina, indicadores econômicos e sociais dão conta de que os três estados possuem uma boa e similar posição relativa quando comparados a outros estados e às outras macrorregiões do país.

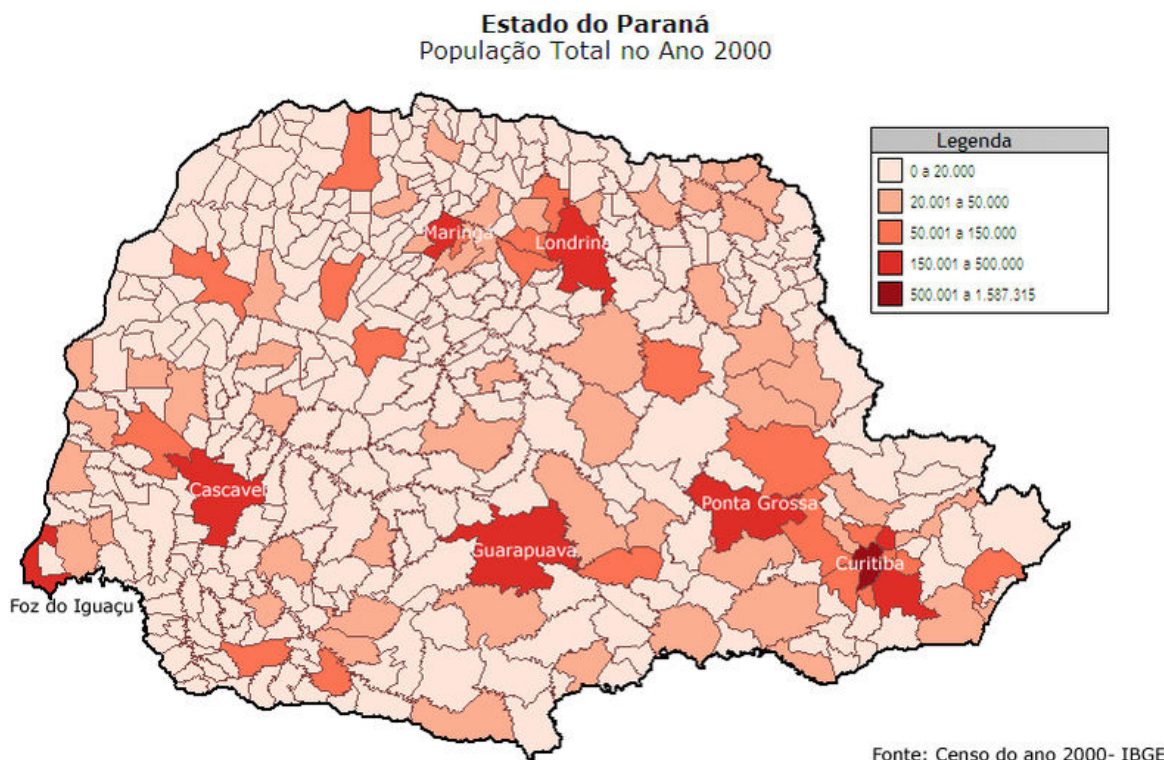
Assim, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano do Paraná, para o ano de 2005 (0.82), é bastante próximo ao dos estados de Santa Catarina (0.84) e Rio Grande do Sul (0.832), ficando os três índices acima da média nacional (0.80) e muito acima, por exemplo, do estado brasileiro com menor índice, o de Alagoas (0.677).

Da mesma forma, o Paraná possui o sétimo PIB *per capita* do país (2005), próximo aos dos outros estados de sua macrorregião (R\$ 13.158, contra R\$ 14.310 do Rio Grande do Sul e R\$ 15.638 de Santa Catarina), se comparados, por exemplo, ao baixíssimo índice do Estado do Piauí (R\$ 4.213) no outro extremo. A mesma posição relativa se manifesta em outros indicadores sociais, com os de analfabetismo, mortalidade infantil e expectativa de vida.

Concentrando 5,63% da população brasileira, pode-se dizer, passando para uma análise intra-estadual, que seu território é ocupado de forma relativamente homogênea, mesmo se pensarmos que sua região metropolitana, com uma população de 3.595.662, concentra mais de 30% da população do Estado. A distribuição de outros centros dinâmicos em seu território nos permite afirmar que

existe, sim, certa homogeneidade, como pode ser visto no mapa 2, abaixo, com dados do ano de 2000.

Mapa 2 – Densidade demográfica no Estado do Paraná (IBGE, 2000)



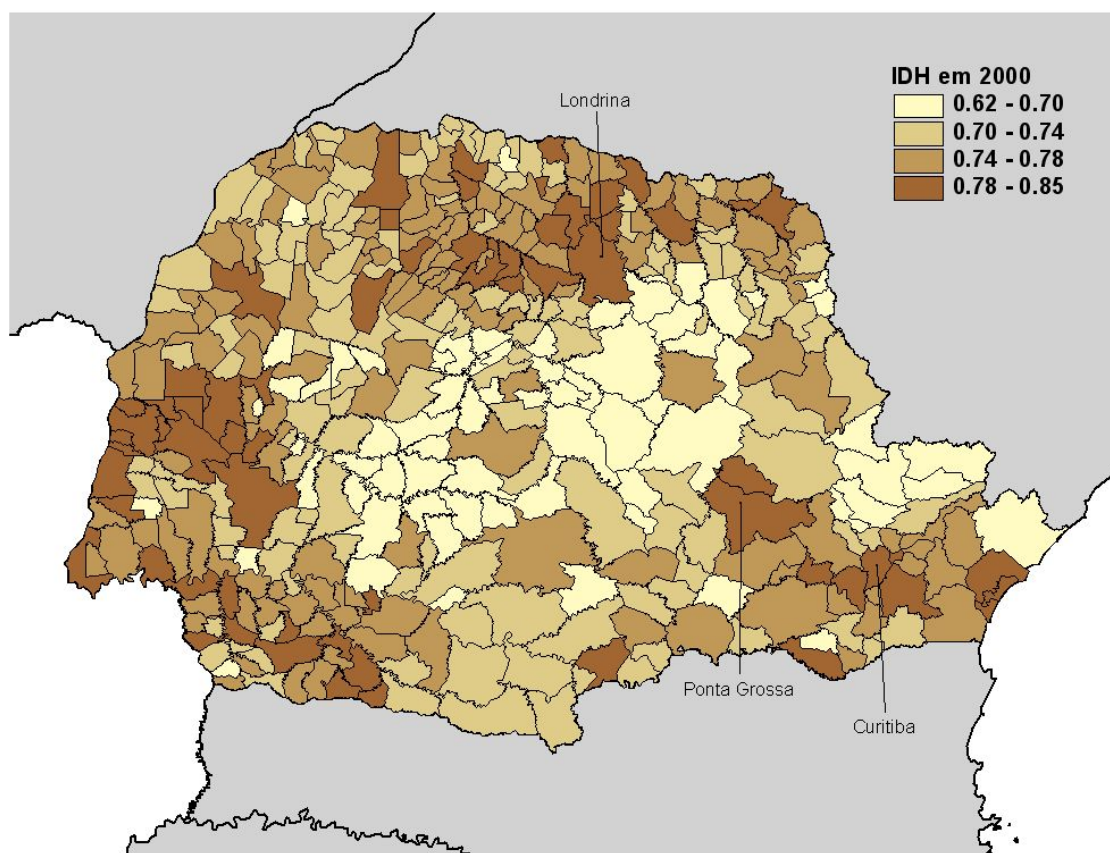
Pode-se ver, no mapa 2, como os dez municípios mais populosos do estado, com exceção de São José dos Pinhais e Colombo junto a Curitiba, estão bem distribuídos ao longo do território do estado. Note-se que o município de Paranaguá, não indicado no mapa, é a área de maior densidade populacional próxima ao litoral do estado.

Mesmo contando com pólos regionais com distribuição relativamente homogênea em seu território e, com relação à média brasileira, contar com indicadores econômicos e sociais considerados bons, o Estado do Paraná não está livre de certos níveis de desigualdades regionais, econômicas e sociais, e dificuldades de

gestão para combater tais desníveis. Pode-se ver, no mesmo mapa 2, como apesar da análise geral indicar certa homogeneidade, algumas regiões, como o sudoeste e o noroeste paranaenses, assim com o centro ocidental do estado, constituem uma faixa de ocupação com menor densidade.

Assim, quando analisamos os índices de desenvolvimento humano dos diferentes municípios do estado, podemos notar que a relativa homogeneidade da ocupação não nos permite supor que tal desenvolvimento também esteja distribuído de forma homogênea. Observemos o mapa 3.

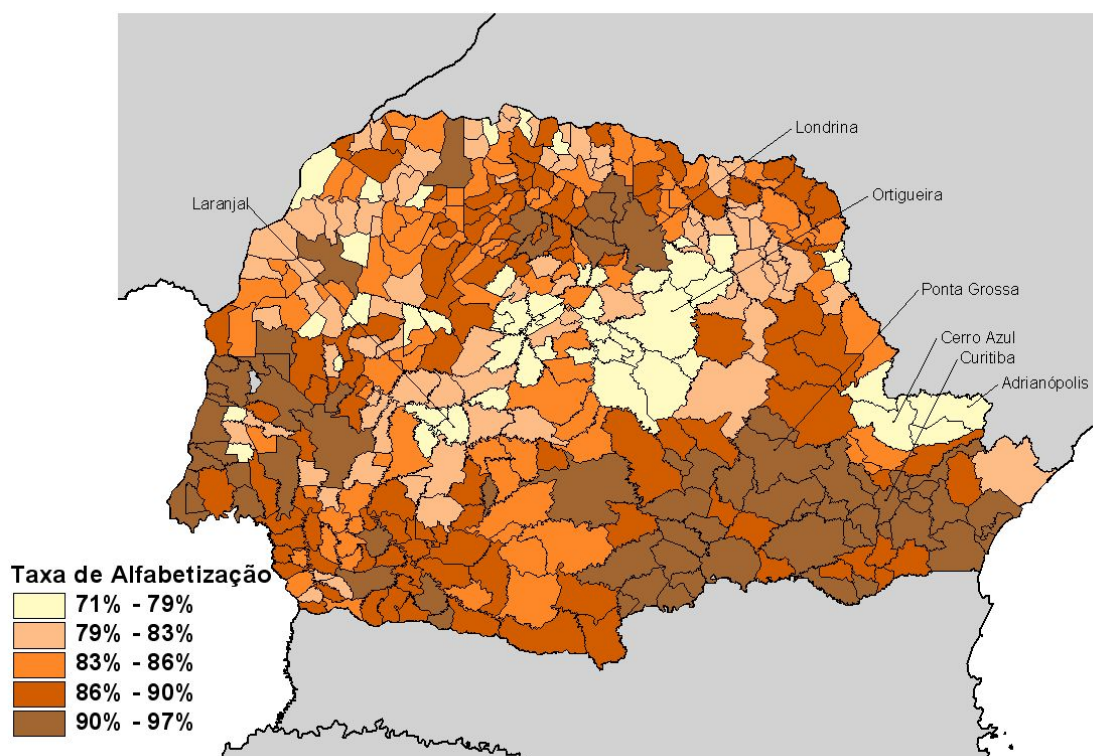
Mapa 3 – Estado do Paraná – Índice de Desenvolvimento Humano – IBGE 2000



Dissemos anteriormente que o Estado do Paraná possui um IDH elevado no que se refere à média brasileira e quando o comparamos, de forma agregada, com outros estados. Dissemos também que o IDH do Estado de Alagoas, o pior do Brasil, é de 0.677. No mapa 3, podemos observar que uma parte relativamente grande dos municípios da área central do Estado do Paraná possui IDH similar ao do Estado de Alagoas, entre 0.62 e 0.70 para o ano de 2000. Se excluirmos os municípios de Telêmaco Borba, Pitanga, Ivaiporã e Laranjeiras do Sul, poderemos marcar essa enorme faixa central restringindo-se a níveis de IDH entre 0.62 e 0.74, muito abaixo da média do estado. Na mesma situação encontram-se alguns dos municípios da região metropolitana do estado, ao norte de Curitiba.

O recorte específico para a área de educação, por meio do exame dos percentuais de alfabetizados, apenas reforça as observações acima apresentadas no que se refere ao IDH dos municípios do Paraná. Observe-se o mapa 4.

Mapa 4 – Estado da Paraná – % de população alfabetizada nos municípios (IBGE 2000)



Note-se, da comparação dos dois últimos mapas apresentados, como há uma forte correlação entre IDH e taxa de alfabetização, assim como a forte relação, no Estado do Paraná, entre esses índices e a proximidade relativa de certos pólos regionais mais intensamente urbanizados. Veja-se como é melhor a situação no entorno de Curitiba, Londrina e Maringá, Foz do Iguaçu, Ponta Grossa e Cascavel; e, também, como essa força de atração a partir das áreas mais urbanizadas e economicamente dinâmicas não se deu ao norte de Curitiba e ao sul de Londrina.

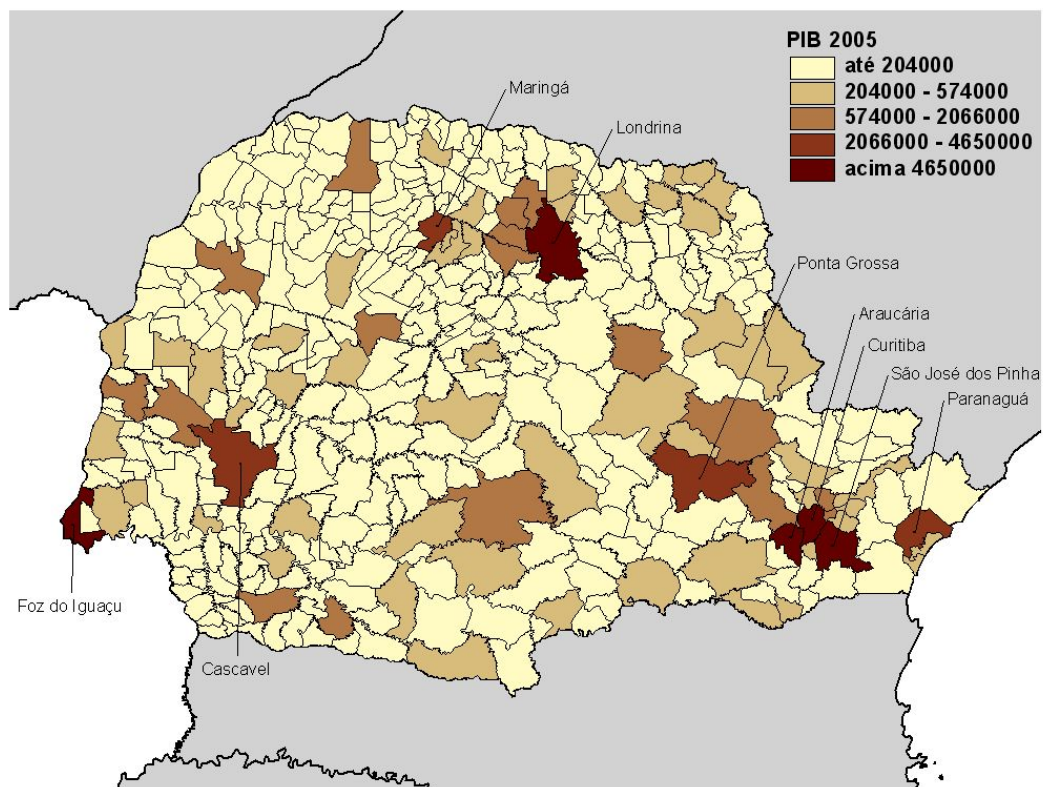
Dessa forma, a julgar pela situação social, é possível constatar que o desafio de promover a inclusão produtiva e, por conseqüência, o desenvolvimento sustentável, é grande, mas concentra-se, sobretudo, nas nos municípios menores e de base econômica rural.

O exame da situação econômica, a partir do comportamento do PIB municipal (IBGE 2005), mostra a predominância de uma situação onde, de uma forma geral, predominam valores baixos do PIB. No entanto, demonstra também a relativa distribuição de municípios com PIB alto pelo território do Estado.

Pode-se observar como os municípios que apresentam os maiores PIBs no estado são os mesmos, *grosso modo*, destacados quando se observou a densidade demográfica intra-estadual.

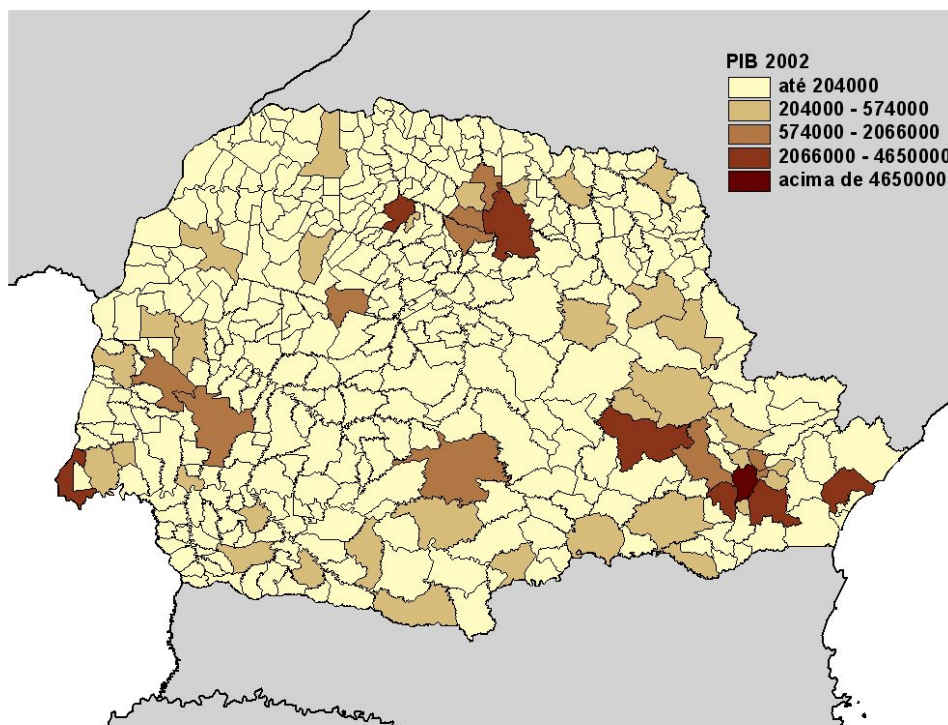
Vejamos o mapa 5, a seguir:

Mapa 5 – PIB dos municípios do Paraná – 2005

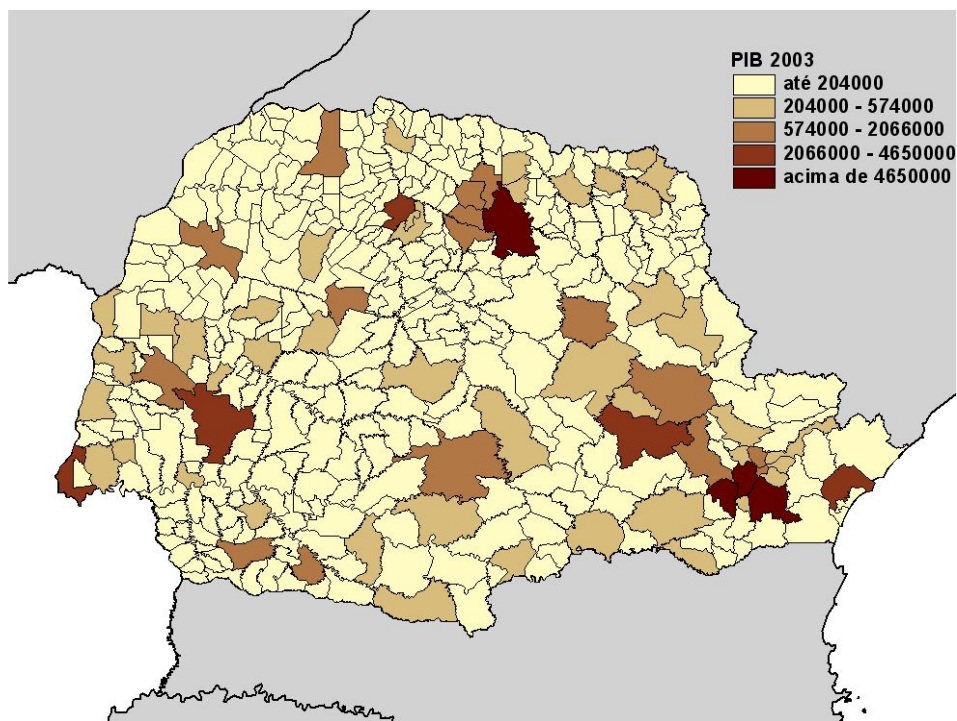


Se compararmos o mapa 5 com os mapas 6, 7 e 8, que mostram, de forma seqüencial, a evolução do PIB dos municípios paranaenses de 2002, 2003 e 2004, poderemos ver que, malgrado alguma evolução por parte de certos municípios, a distribuição regional do PIB permanece essencialmente a mesma.

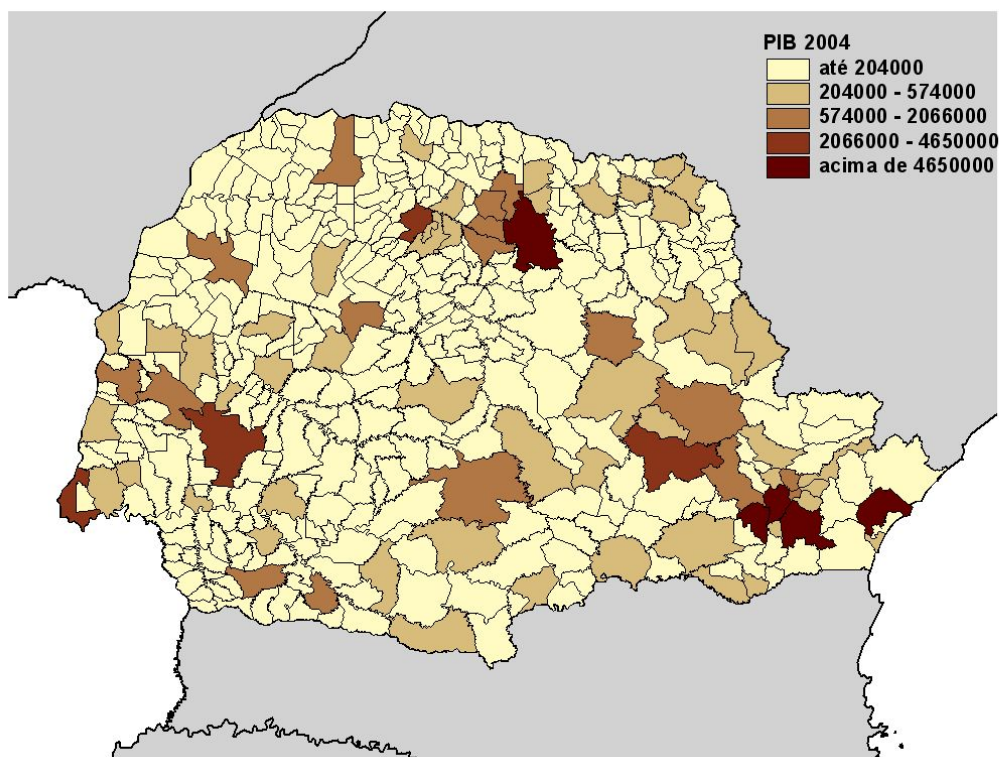
Mapa 6 – PIB dos municípios do Paraná – 2002



Mapa 7 – PIB dos municípios do Paraná – 2003



Mapa 8 – PIB dos municípios do Paraná – 2004



Assim, apesar de a situação do Estado do Paraná constituir-se, como já dito, do ponto de vista demográfico e econômico, como comparativamente boa e com distribuição razoável pelo território, a evolução da situação econômica de seus municípios entre 2002 e 2005 não permite afirmar uma tendência para a diminuição das desigualdades regionais e sociais que ainda persistem, tendo em vista a grande inter-relação, já sublinhada, entre acumulação urbana, densidade demográfica, taxa de alfabetização e evolução dos indicadores sociais.

É importante notar, como dado complementar, que a distribuição da economia paranaense entre os setores da economia mostram, segundo dados do IBGE, uma maior participação relativa dos setores terciário e secundário, com participação menor do setor primário.

Com base nas informações e nos indicadores consolidados nos mapas apresentados neste item, pode-se chegar a uma conclusão preliminar: apesar da boa posição relativa no contexto nacional, o maior problema do Estado do Paraná, no contexto das análises aqui realizadas, é o da distribuição desigual das riquezas geradas (e que são a base de sua boa posição) em seu território, assim como o desenvolvimento social associado a essa distribuição, notadamente no que se refere à posição inferior dos municípios que compõem a faixa central do Estado e faixa de fronteira ao norte de Curitiba.

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

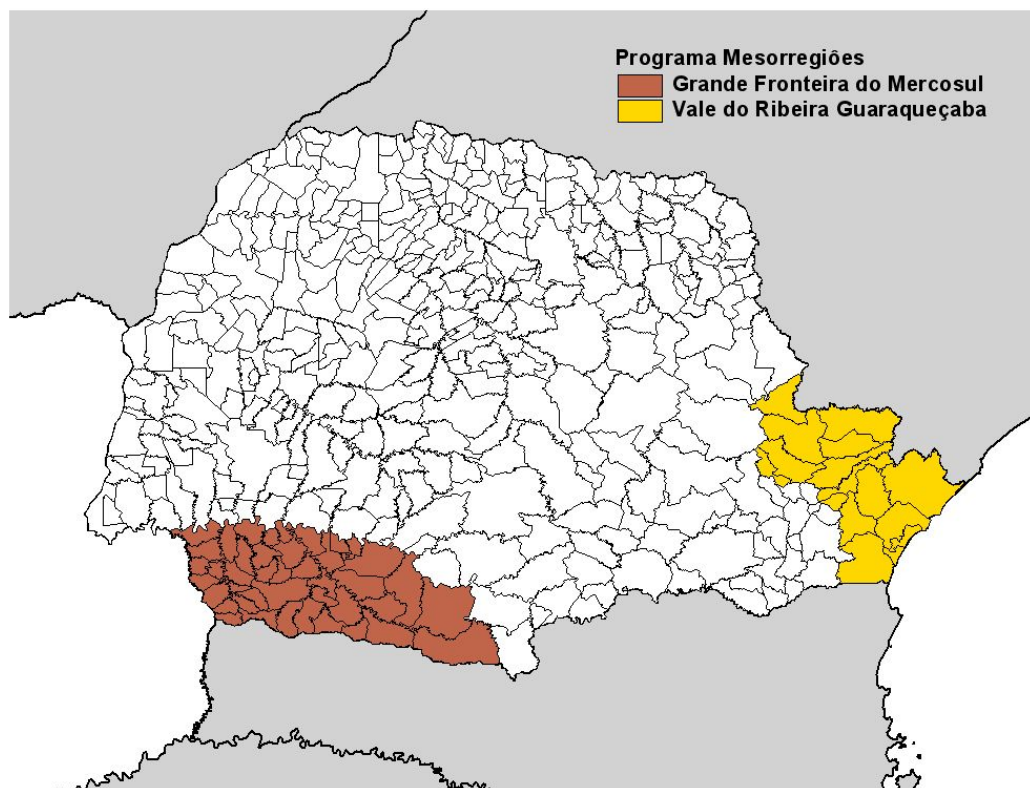
guarda grande similaridade com o programa Territórios da Cidadania, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Já o PRODETUR, do Ministério do Turismo, trata de fomentar o turismo como alternativa sustentável de desenvolvimento microrregional, como o Projeto Orla, do Ministério do Meio Ambiente, 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 do Paraná**

Os Programas Federais de Desenvolvimento Regional que abrangem o território do Estado do Paraná apresentam alcances distintos, atingindo em seu somatório boa parte do território do Estado, com exceção da porção norte de sua área. A Mesorregião do Vale do Ribeira Guaraqueçaba envolve alguns dos municípios com o menor PIB do Estado, com exceção de Paranaguá e, ao norte, uma faixa de municípios com baixo índice de desenvolvimento social, conforme vimos nos itens anteriores, notadamente Guaraqueçaba, Adrianópolis, Tunas do Paraná, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Rio Branco do Sul e Itaperuçu. Já a Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul responde mais ao critério econômico (municípios com baixo PIB), apesar da exceção de Foz do Iguaçu, do que ao social, uma vez que não se trata de uma região crítica e, evidentemente, à sua proximidade com a faixa de fronteira.

O mapa 9, a seguir, permite a visualização das áreas abrangidas pelo Programa Mesorregiões do Ministério do Interior, no Estado do Paraná:

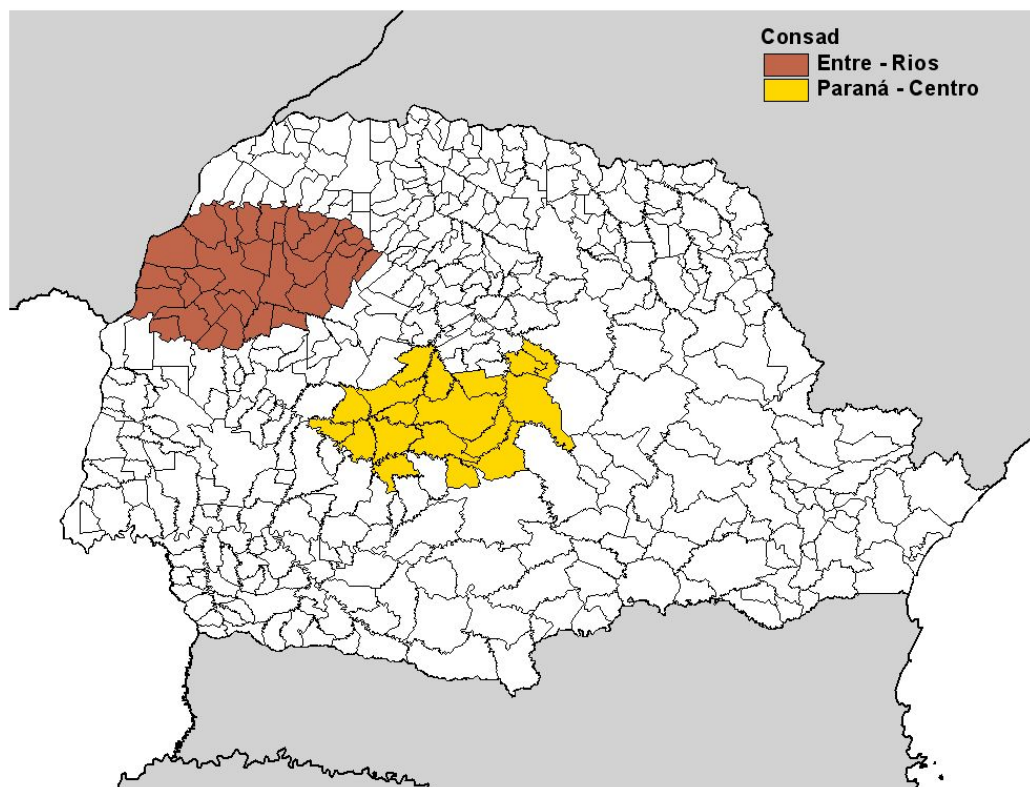
Mapa 9 - PROMESO – Mesorregiões no território paranaense



Com relação aos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSADs – promovidos pelo MDS, há também dois territórios demarcados no Estado, que abrangem municípios que têm em comum a predominância de atividades rurais. No caso do CONSAD de Entre-Rios, a característica que especifica os municípios que o integram é a baixa densidade demográfica. No caso do CONSAD de Paraná-Centro, além da baixa densidade, alia-se o baixo desenvolvimento social relativo à média do estado.

O mapa 10 indica as áreas dos CONSADs no Estado do Paraná:

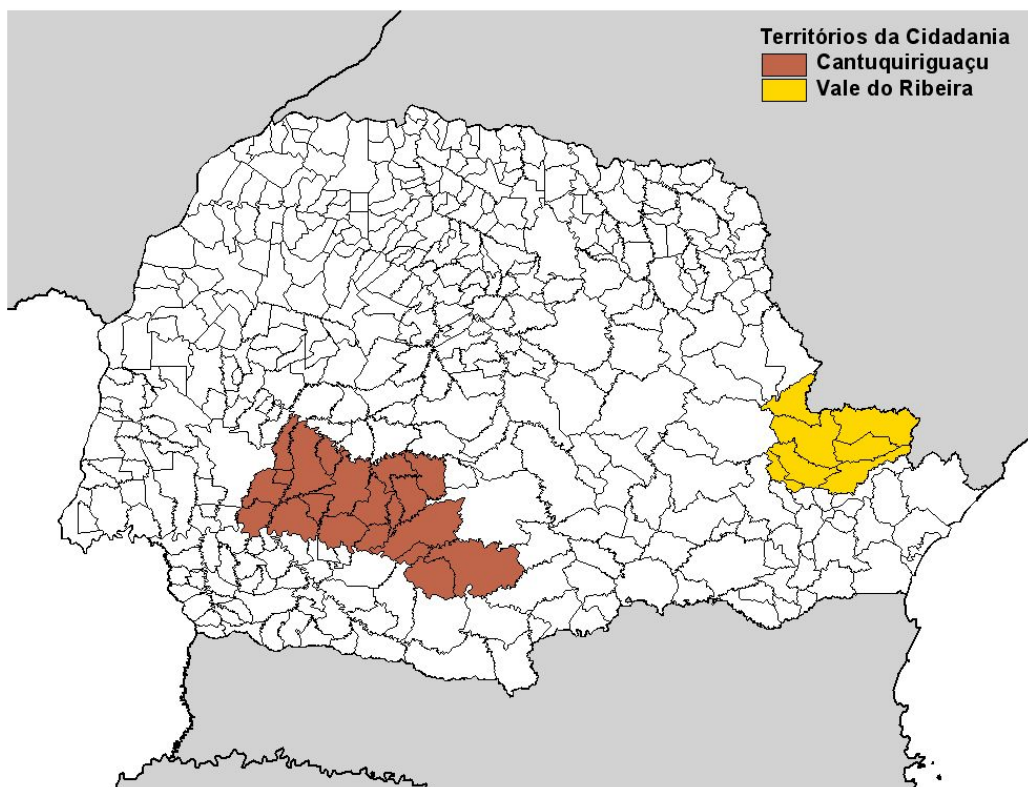
Mapa 10 – CONSADs no território paranaense



Já os Territórios da Cidadania, com propósitos convergentes com os do CONSADs, focalizam outras extensões do território paranaense e vão na direção de atender justamente aqueles municípios cujas condições de desenvolvimento econômico ou humano apresentam-se mais graves.

Por isso, abrangem de certo modo áreas similares àquelas destacadas nas análises de indicadores realizadas neste documento, conforme se pode visualizar no mapa 11, a seguir:

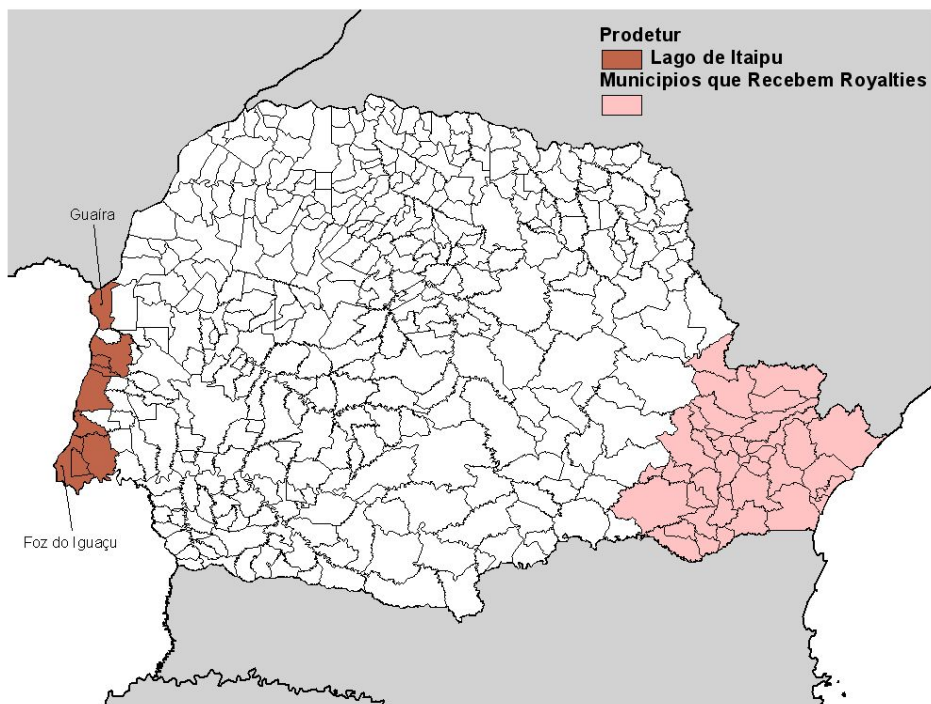
Mapa 11 - Território da Cidadania no Estado do Paraná



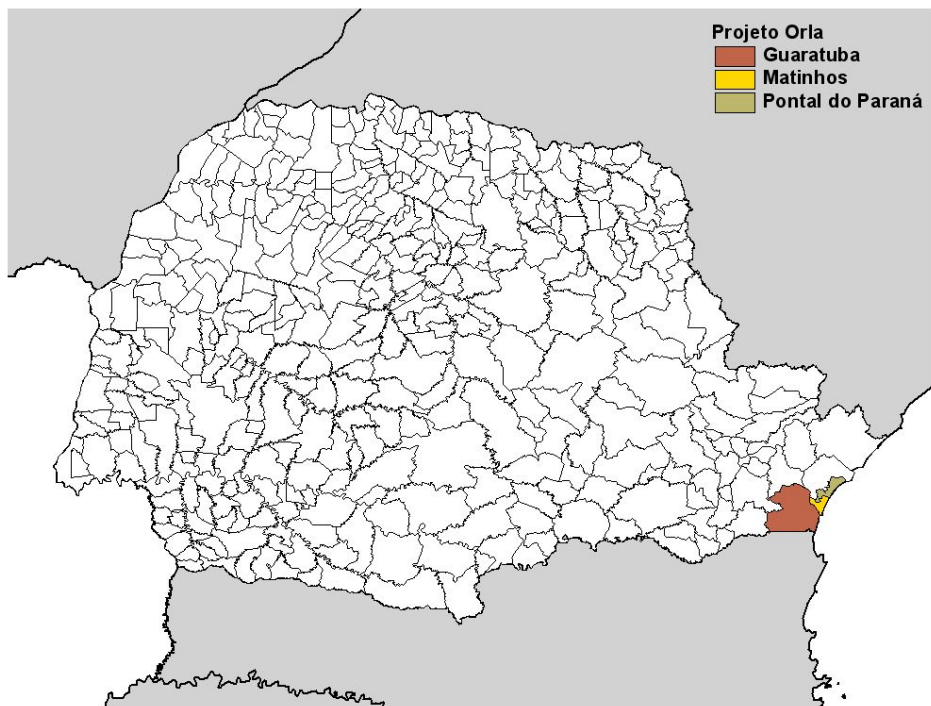
A seguir, nos mapas 12 e 13, podemos observar como o território demarcado pelos Programas Federais de Fomento ao Turismo (PRODETUR/MT e Projeto Orla/MMA) não se superpõem.

Na região litorânea, verifica-se uma superposição entre o Projeto Orla, (mapa 13) que tem alcance pontual e a área do estado constituída por municípios que recebem royalties (indicada no mapa 12). Já o PRODETUR prevê uma ação direcionada ao fomento ao turismo na Região Foz do Iguaçu, alcançando boa parte da fronteira Brasil / Paraguai. Além disso, ainda no mapa 12, podemos verificar que o território contemplado pelo PRODETUR não está entre o grupo dos municípios que recebem *royalties*.

Mapa 12 – PRODETUR – Pólos Turísticos da Paraná



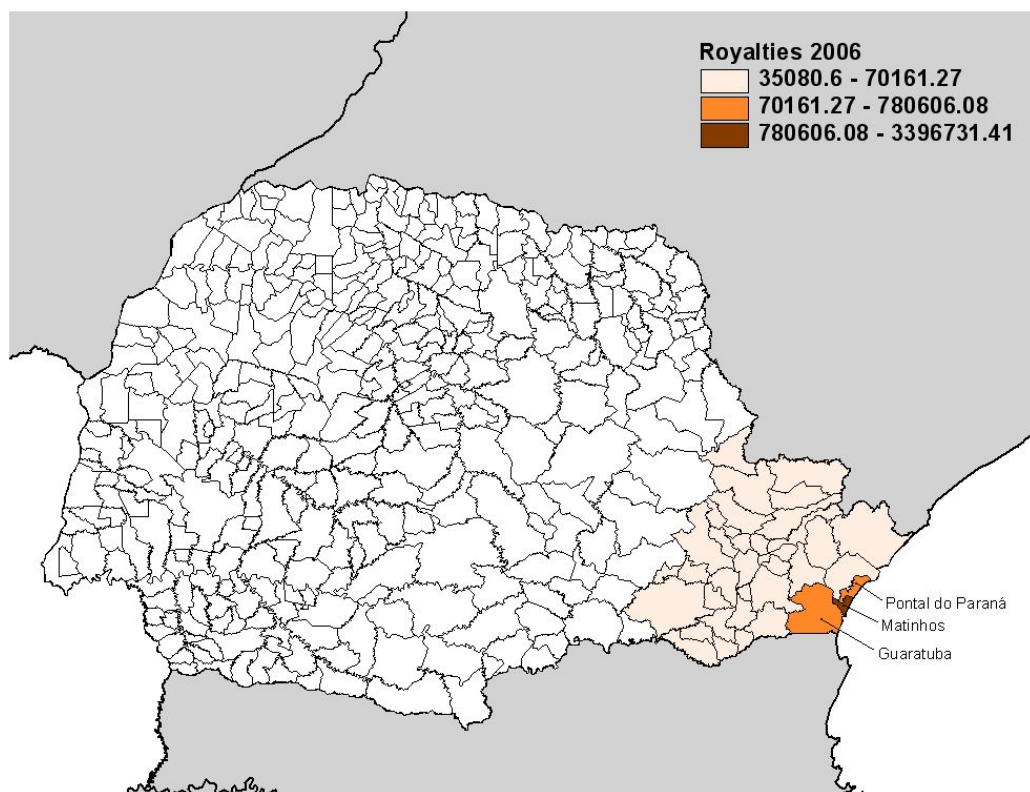
Mapa 13 – Projeto Orla – (MMA)



2.3 Presença e Distribuição de *Royalties* nos Municípios Paranaenses

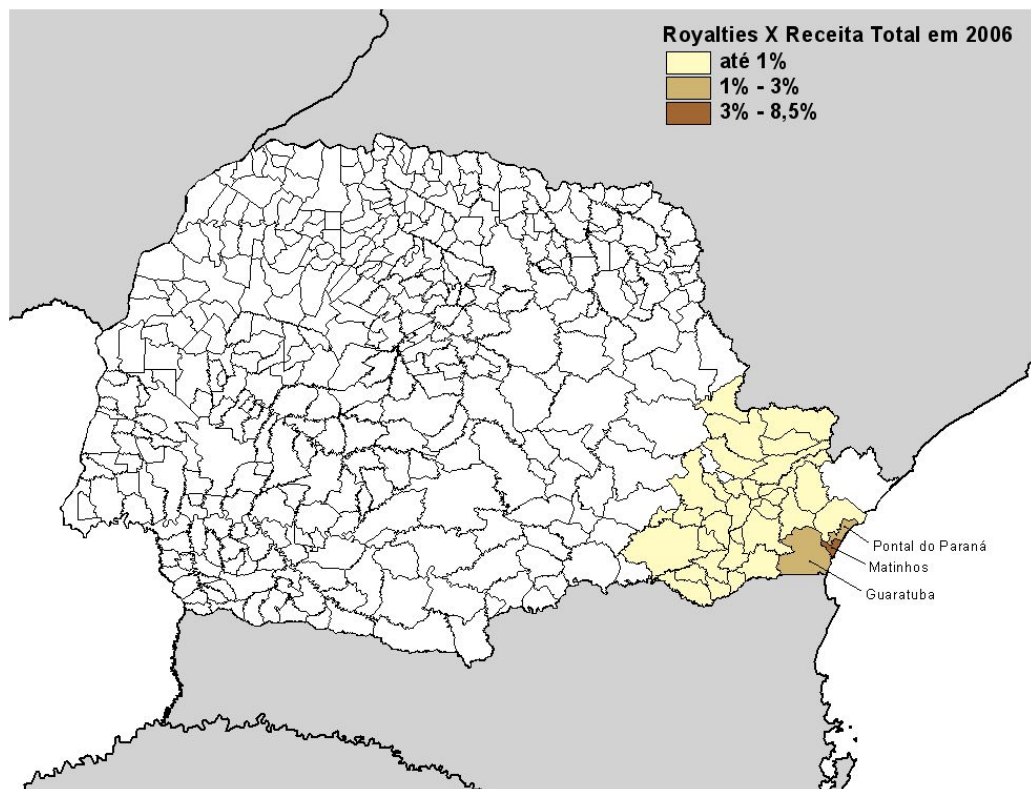
Do ponto de vista de recebimento de *royalties*, é preciso antes de tudo marcar que a maior parte dos municípios paranaenses não se beneficia do recebimento de *royalties* advindos da exploração do petróleo e do gás natural no Estado. Menos de 50 dos 399 municípios do estado, segundo dados de 2006, recebem *royalties*, como se pode observar no mapa 13. Ademais, os volumes transferidos são de pouca monta, sendo, em relação ao contexto estadual, destacável a posição de Matinhos, com R\$ 3,4 milhões em 2006 e de Guaratuba e Pontal do Paraná, onde tais volumes não ultrapassavam a casa dos R\$ 800 mil em 2006.

Mapa 13 – Distribuição dos royalties nos municípios da Paraná – 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 três municípios do Estado do Paraná o valor recebido pelos *royalties* é maior do que 1% de suas receitas totais e, mesmo nesses municípios (Matinhos, Pontal do Paraná e Guaratuba) o percentual é baixo, não ultrapassado 8,5%, percentual que é de muito ultrapassado em muitos municípios de outros estados da federação. Os dados do mapa 14, abaixo, são totalmente coerentes com os dados do mapa 13, na medida em que os municípios que mais recebem recursos de *royalties* são os mesmos que têm o maior percentual de tais recursos no total de suas receitas.

Mapa 14 – Percentual dos royalties na receita total dos municípios – 2006



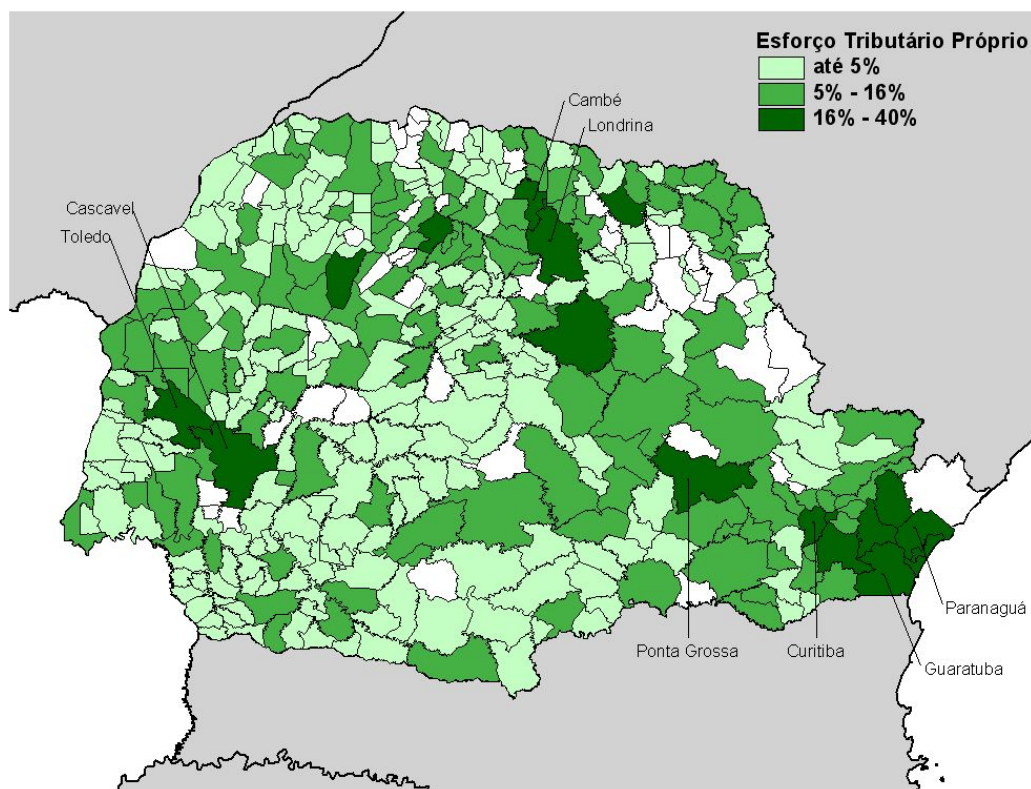
Da constatação dessa situação, se pode depreender que nesses casos a presença de outras receitas – próprias e extralocais, como o ICMS e o FPM – é expressiva. A situação das receitas municipais é analisada no próximo item e a partir desse exame será avaliada a situação da gestão local nos municípios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

2.4 A situação da Gestão Financeira e Tributária nos Municípios Paranaenses

O mapa 14 evidencia o baixíssimo impacto dos *royalties* transferidos aos municípios em relação à receita total no Estado do Paraná. Tal situação revela-se é relativamente contrabalançada quando se correlaciona a receita tributária com a receita total. Como se pode visualizar no mapa 15, a seguir, o esforço de captação e receitas tributárias próprias – IPTU, ISSQN e ITBI – é bastante baixo em grande parte dos municípios do estado, demonstrando uma forte dependência de receitas transferidas de outras esferas de governo.

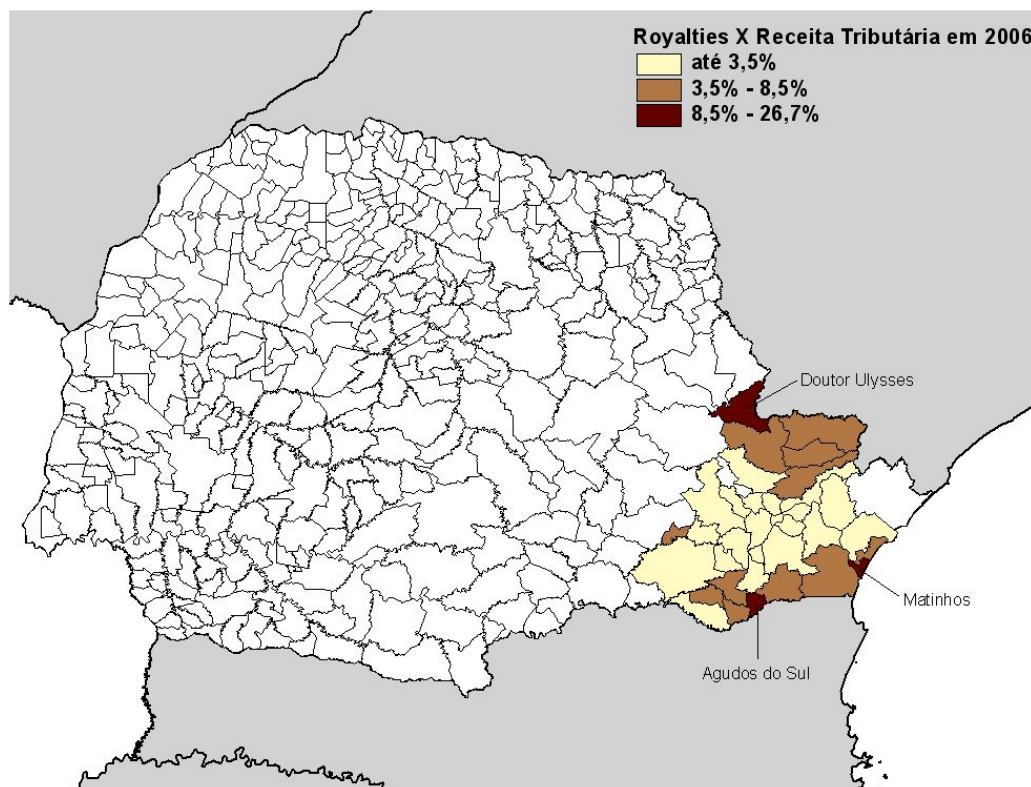
No entanto, uma parte considerável dos municípios do Paraná têm entre 5% e 40% de suas receitas conseguidas a partir de esforço tributário próprio, o que representa uma faixa percentual satisfatória se comparada com outras unidades da federação. Contudo, é de se notar que é justamente na faixa central do estado, aonde se verificou neste mesmo documento um menor nível nos indicadores socioeconômicos, que estão a maioria dos municípios com percentual abaixo de 5%. O mesmo padrão de distribuição regional relativamente homogênea, que se observou quando da análise da situação demográfica e da situação do PIB dos municípios do estado, também pode ser observado no mapa 15.

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



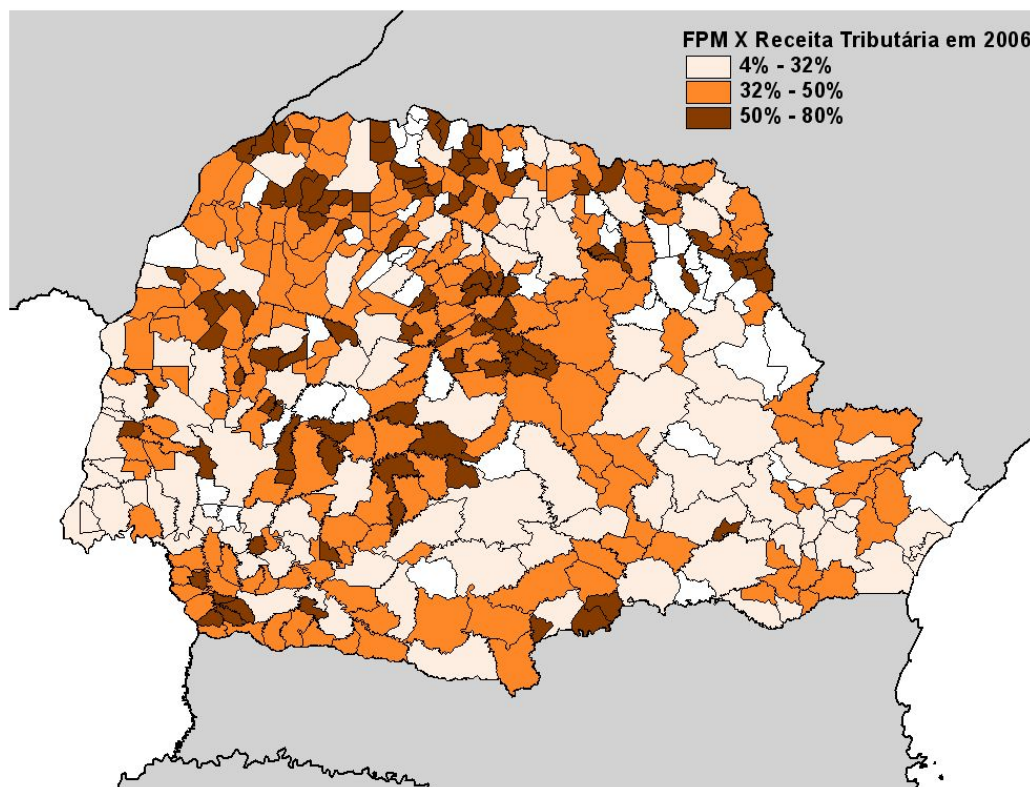
Comparando-se a receita transferida a título de *royalties* e participações (que, como visto, incide em pouquíssimos municípios paranaenses) com o conjunto das receitas advindas de tributos próprios, os *royalties* assumem uma importância relativamente maior – mas em um patamar ainda baixo se comparado à situação de outras unidades da federação, aonde esses percentuais chegam a representar quase 700% – em alguns casos, notadamente nos municípios de Matinhos, Doutor Ulysses e Agudos do Sul, aonde se situam na faixa entre 8,5% a 26,7% da receita tributária.

Mapa 16 - Percentual de Royalties sobre Receita Tributária



É de se notar que, se tomarmos o universo dos municípios que recebem *royalties* no Estado do Paraná, que se restringem à ponta leste do mesmo, verificaremos que quase a totalidade desses municípios apresenta uma participação menor de 50% do FPM com relação à sua receita tributária total (mapa 17, abaixo), e a maioria deles consegue realizar um esforço tributário próprio entre 16% e 40% (mapa 15), não se verificando, portanto, uma equivalência entre os baixos ingressos advindos de *royalties* (mapas 13, 14 e 16) a capacidade de auferir receitas próprias. Ainda assim, boa parte desses municípios ainda depende desse recurso constitucional – FPM - na ordem de 32% a 50% de suas receitas totais.

Mapa 17 - % da participação no FPM em relação à Receita Total

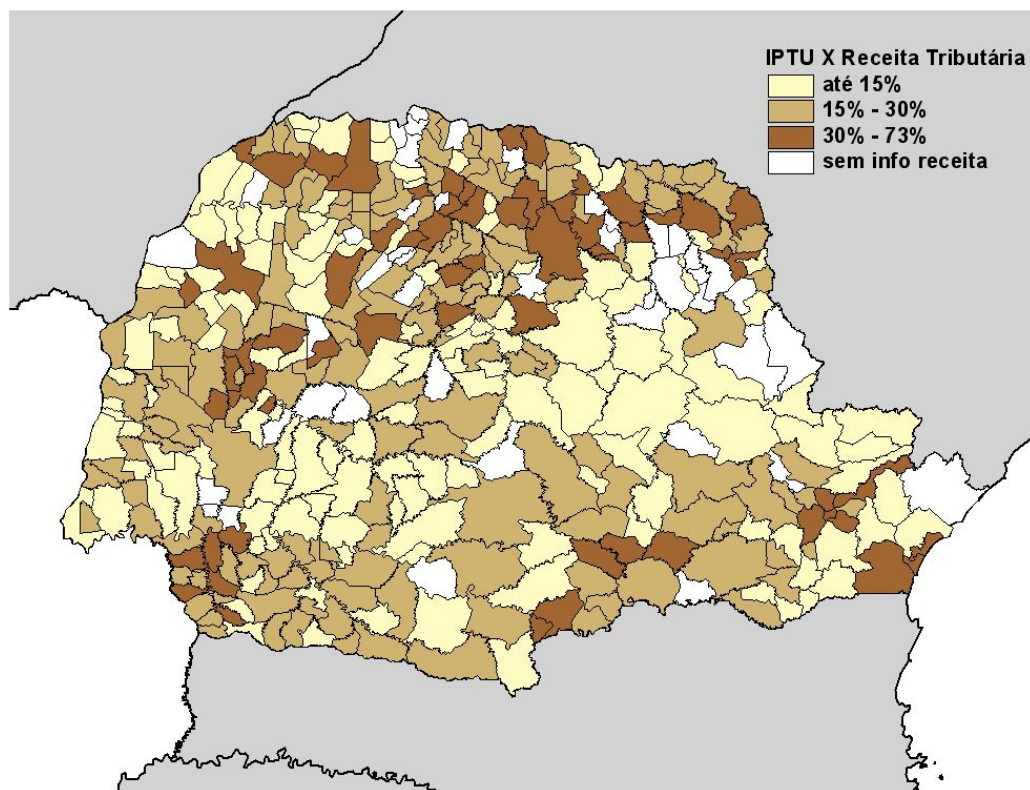


Observe-se que, dentro dessa ponta leste do estado, são justamente os municípios com maior PIB da região metropolitana que constituem a maioria daqueles que detém entre 4% e 32% de participação do FPM em suas receitas tributárias. Ou seja, nessas áreas economicamente mais dinâmicas a dependência de recursos do FPM é menor.

O mapa 18 revela o esforço de arrecadação do IPTU na composição da receita tributária própria, 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. Nos municípios aonde o percentual é sensivelmente baixo, principalmente se são mais urbanizados ou sujeitos a pressões de urbanização, é

possível inferir uma fragilidade nos instrumentos de gestão dos territórios urbanos e, sobretudo, do cadastro.

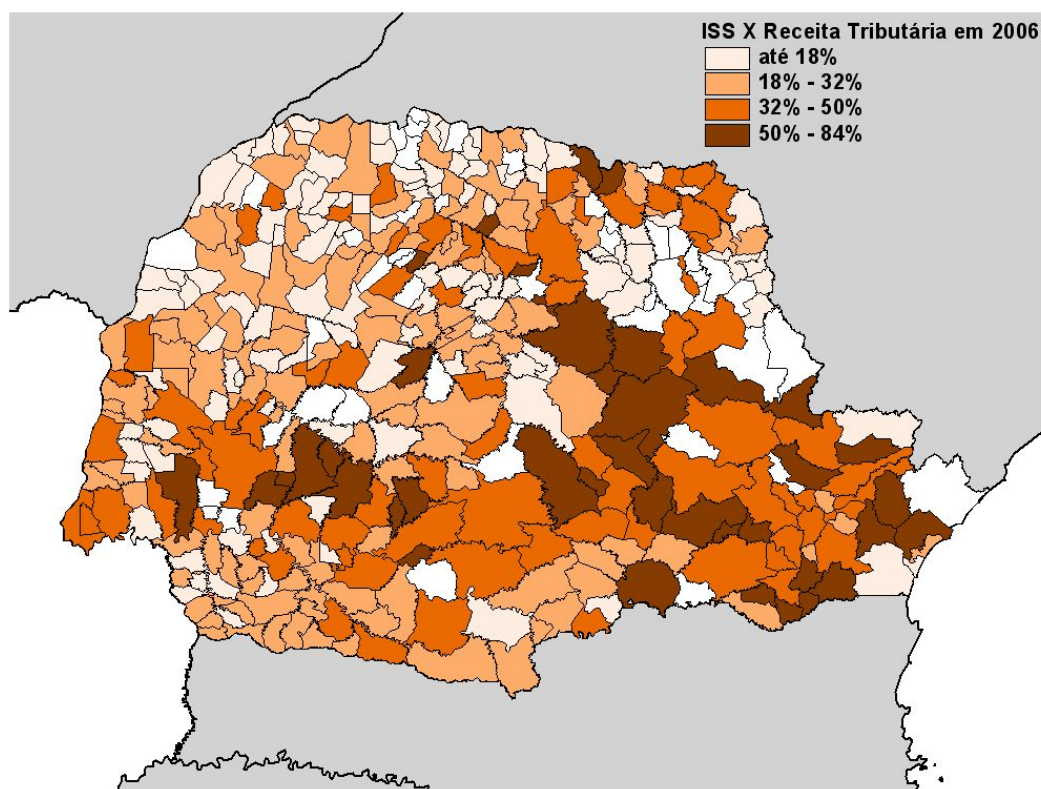
Mapa 18 - Percentual de IPTU arrecadado, sobre o total de receitas tributárias (2006)



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.

Observemos, no mapa 19, a seguir, o exame do comportamento da arrecadação do ISSQN, com relação ao total de receitas tributárias do Estado do Paraná.

Mapa 19 – Percentual do ISSQN arrecadado sobre total de receitas tributárias (2006)



É notável a importância desse imposto em relação a essa fatia da arrecadação em muitos municípios do estado, sendo no caso do Paraná, de uma forma geral, mais importante do que as receitas advindas do IPTU. O número de municípios em que a participação do ISSQN ultrapassa 30% da receita tributária é significativamente maior do que no caso do IPTU.

3. Áreas Prioritárias para o Fortalecimento Institucional

Apesar de se poder depreender da análise dos indicadores relativos à gestão financeira e tributária do Estado do Paraná algumas carências na capacidade de gestão dos municípios, é preciso frisar que boa parte deles não demonstra uma

dependência excessiva do FPM, boa parte deles possui um esforço tributário próprio razoável e, ainda, a dependência do recebimento de *royalties* por parte daqueles que o recebem é baixa, mesmo naqueles três municípios aonde esta participação representa mais de 8,5% da receita tributária, sendo que em apenas um deles representa mais de 3% da receita total.

Por outro lado, pode-se perceber, como já enfatizado, que apesar da boa situação do Estado do Paraná, em relação à média dos indicadores socioeconômicos brasileiros, persistem ainda desigualdades regionais na formação e distribuição da riqueza e, como sua consequência, no desenvolvimento social de diferentes grupos de municípios que compõem seu território. Vimos que a faixa central do estado e o território de fronteira com o Estado de São Paulo, ao norte de Curitiba, são as regiões aonde se concentram menores índices de produção de riqueza associados a baixos índices de densidade populacional, IDH e taxa de alfabetização. Tal situação impõe uma série de desafios no que diz respeito à articulação entre o fortalecimento institucional desses municípios e Programas federais e estaduais de promoção do desenvolvimento local sustentável.

Nestes casos são recomendáveis ações focalizadas nos 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 deste 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 do Paraná passa a ser consideravelmente menor. Isto porque tais municípios (que recebem *royalties*) se restringem à ponta leste do estado e, dentro desta, encontra-se uma área cuja avaliação dos indicadores socioeconômicos na primeira parte deste documento recomenda que sejam vistos de forma prioritária.

3.1 Território prioritário para Intervenção

Assim, considerando-se as ponderações expostas, focalizam-se dois territórios distintos para ações prioritárias de gestão.

No primeiro, se considera a incorporação de parte da área do Território da Cidadania do Vale do Ribeira e da Mesorregião do Vale do Ribeira Guaraqueçaba.

Avalia-se que, nessa região, 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.

Neste sentido, a utilização de recursos de royalties, mesmo que de pouca monta, direcionados para a promoção do desenvolvimento sustentável será muito importante.

No Mapa 20, encontra-se demarcado o primeiro território de intervenção:

Mapa 20 – Território Prioritário de Intervenção



Como pode-se visualizar no mapa apresentado, o território demarcado é constituído por 10 municípios: **Adrianópolis, Almirante Tamandaré, Antonina, Bocaiúva do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Guaraqueçaba, Itaperuçu, Rio Branco do Sul e Tunas do Paraná**. Nesses municípios, propõe-se uma agenda básica direcionada prioritariamente para o desenvolvimento social e voltada ao fortalecimento da gestão nos 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;

Além da sugestão da agenda básica de desenvolvimento acima, recomenda-se ainda que sejam explorados, em ações de capacitação e de apoio técnico, temas relativos ao planejamento urbano, tais como:

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

Uma segunda sub-região entre os municípios que recebem royalties é constituída pelos municípios do litoral do extremo sul do Estado. Justamente onde o volume de royalties transferidos é mais expressivo e onde em pelo menos três dos municípios que integram o território fazem parte do projeto Orla / MMA.

Neste território a questão é menos de carências e mais de adequada exploração de possibilidades decorrentes de oportunidades econômicas associadas ao turismo e, em menor escala, da própria atividade de exploração e beneficiamento de petróleo e gás.

O mapa 21, a seguir apresenta o contorno desse território, constituído pelos municípios de Matinhos, Guaratuba, Pontal do Para na e Paranaguá:

Mapa 21 – Território Prioritário de Intervenção 2



Nesta sub-região, a expansão do turismo e os impactos negativos que estão associados a tal expansão, devem ser o foco do apoio a ser oferecido a esses municípios e priorizar os seguintes temas:

- ❖ Fortalecimento da gestão urbana: capacitação e apoio à elaboração/revisão de Planos Diretores (quando couber) e de instrumentos de controle da produção do uso e do espaço urbano e;
- ❖ Instrumentos de gestão tributária, em especial o cadastro imobiliário e fiscal;
- ❖ Planos Municipais e Regional de Turismo;
- ❖ Formação de consórcios intermunicipais e criação de uma instância de governança regional do turismo.