

**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 RIO GRANDE DO NORTE**



PETROBRAS

Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão



**Programa de Desenvolvimento
Institucional das Administrações
Locais**

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

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

**Proposição das áreas de atuação no
ESTADO DE RIO GRANDE DO NORTE**

Julho 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 de Rio Grande do Norte:

- 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 potiguares, 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 do Rio Grande do Norte: *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 Rio Grande do Norte, 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 Rio Grande do Norte, 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 Rio Grande do Norte,.

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

simultaneamente demanda por políticas de desenvolvimento socioeconômico e institucional, possibilidades de sinergia com as políticas federais de desenvolvimento, que oferecem a oportunidade de recursos extralocais para fins específicos (desde que a localidade apresente as condições de gestão necessárias), associados à existência de recursos, também extralocais, mas não vinculados, decorrentes do pagamento de *royalties*. Ou sejam, territórios que apresentam, em contraponto às carências identificadas, uma capacidade própria e maior de reverter à situação.

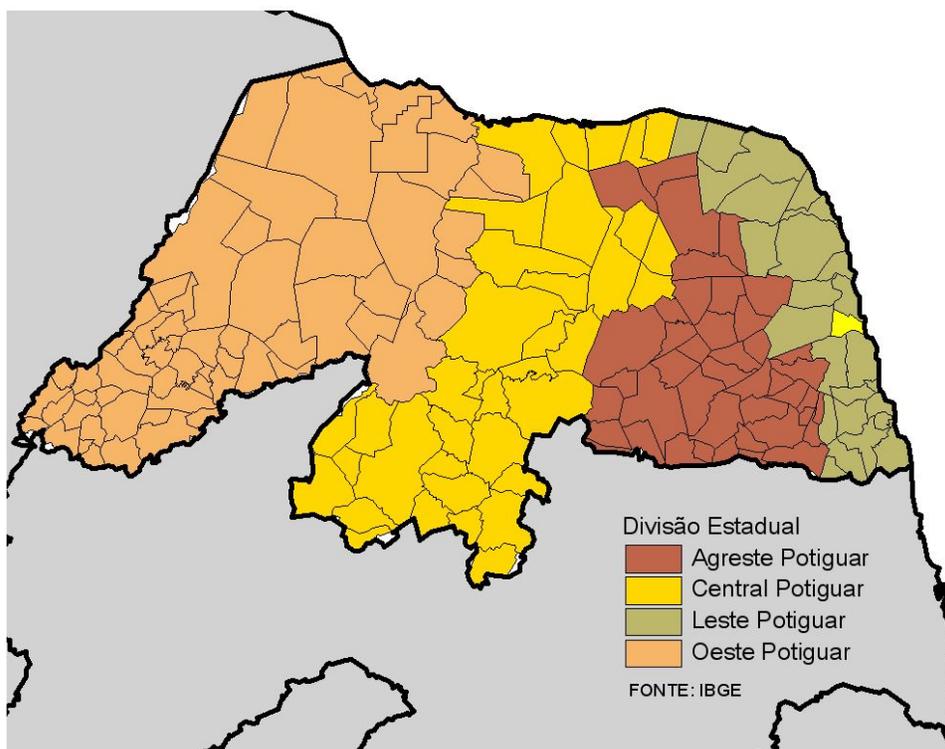
Contudo, como mencionado, os levantamentos elaborados não se atêm aos municípios beneficiados por *royalties*, permitindo uma visão geral da situação dos municípios potiguares. Como se pode depreender da observação dos mapas específicos, associados à gestão ou às condições de desenvolvimento humano,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

O Estado do Rio Grande do Norte possui uma extensão de 52.796,8 km² e é constituído por 167 municípios distribuídos em quatro regiões (IBGE), como apresentado no mapa 1, a seguir. Com uma população estimada pelo IBGE, em 2007, de cerca de 3,02 milhões de habitantes, apresenta uma expressiva concentração demográfica na Região Metropolitana de Natal¹, constituída por nove municípios, onde residem mais de 1/3 (1.,25 milhões) dos habitantes do Estado. O restante da população potiguar está distribuída nos outros 158 Municípios do Estado.

Mapa 1 – Divisão Regional do Estado do Rio Grande do Norte



¹ Região Metropolitana de Natal constituída pelos municípios de Natal (774, 2 mil hab.); Ceará-Mirim (66,4 mil hab.), Extremoz (21,5 mil hab.), Macaíba (63,3 mil hab.); Monte Alegre (20,6 mil hab.); Nísia Floresta (22,9 mil hab.); Parnamirim (172,7 mil hab.); São Gonçalo do Amarante (77,3 mil hab.) São José do Mipibu (37,0 mil hab.)

2.1 O Cenário Socioeconômico e a Ocupação do Território Estadual

Na Região Oeste do Estado, polarizada por Mossoró, com 234,4 mil habitantes é aonde vem se concentrando as atividades de extração mineral, a tradicional extração de sal e, especialmente, a de petróleo em terra, complementando-se com a região do extremo Norte, onde se situa a exploração de gás e o Polo Gás Sal, em Guamaré, que situa o Estado como o segundo maior produtor do País.

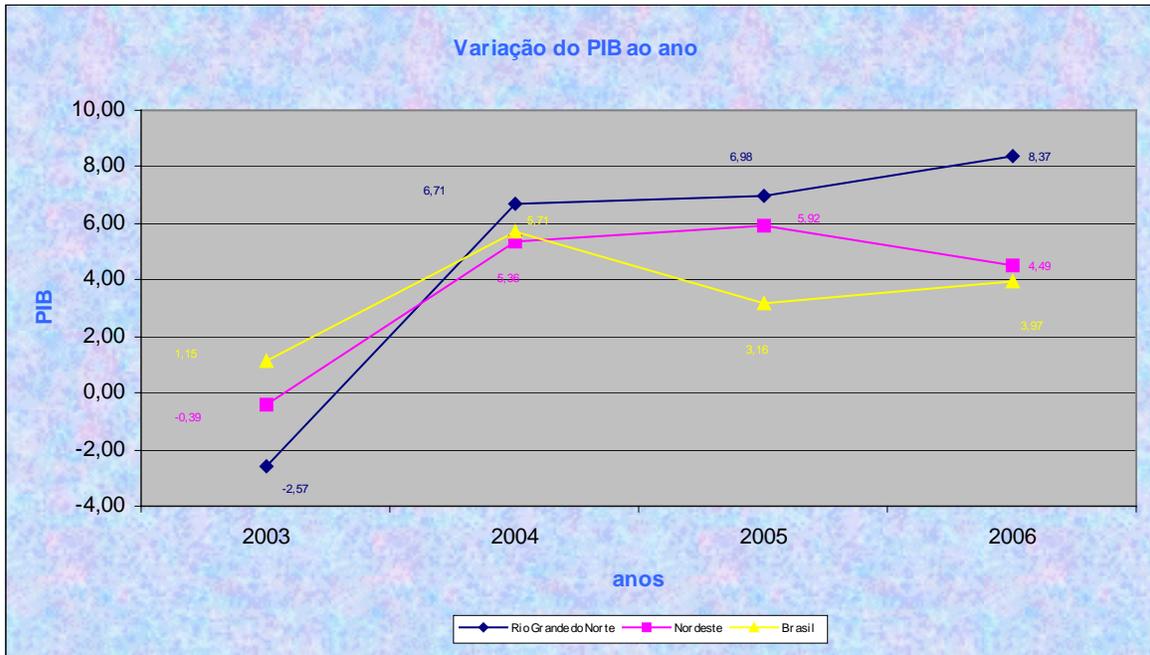
Contudo, a atividade de exploração de petróleo e gás – cuja extração em terra vem decaindo há mais de uma década, contrapondo-se à extração em mar, sobretudo de gás natural, que progressivamente se amplia – não é principal atividade econômica do Estado, cuja economia apresenta progressivamente índices de crescimento e uma razoável diversidade, sobretudo se considerada a realidade da Região Nordeste. Como realçado em estudo elaborado para a ANP, em 2002², *“o que se identifica no Rio Grande do Norte é um processo de transformação das bases produtivas, ocorrido principalmente na década dos noventa, ou seja, justamente no período analisado pelo estudo. Juntamente com inovações no campo da produção de frutas, da criação de camarão em cativeiro, de uma atividade turística em expansão e da manutenção da tradicional atividade salineira, o petróleo tem contribuído para que a economia potiguar exiba um importante dinamismo no período recente, apresentando uma taxa média de crescimento maior do que as médias brasileira e regional”*.

A tendência verificada naquela ocasião, que indicava índices de crescimento da economia do Estado igual a 3,21 % de 1998 para 1999, contra 2,25% para Região Nordeste e 1,79% do Brasil no mesmo período, vem se confirmando ao longo dessa década quando a economia estadual, que, permanece detendo as maiores taxas de crescimento econômico da Região, tendo entre 2005 e 2006 uma

² *Petróleo & Desenvolvimento Municipal – Fundação Universitária José Bonifácio / UFRJ; IBAM e IPEA – Rio de Janeiro - 2003*

variação positiva igual a 8,37% aa, contra 4,49% aa do Nordeste e 3,97% aa do país, como se pode visualizar no gráfico a seguir:

Figura 1 – Variação anual do PIB (2203 / 2006)



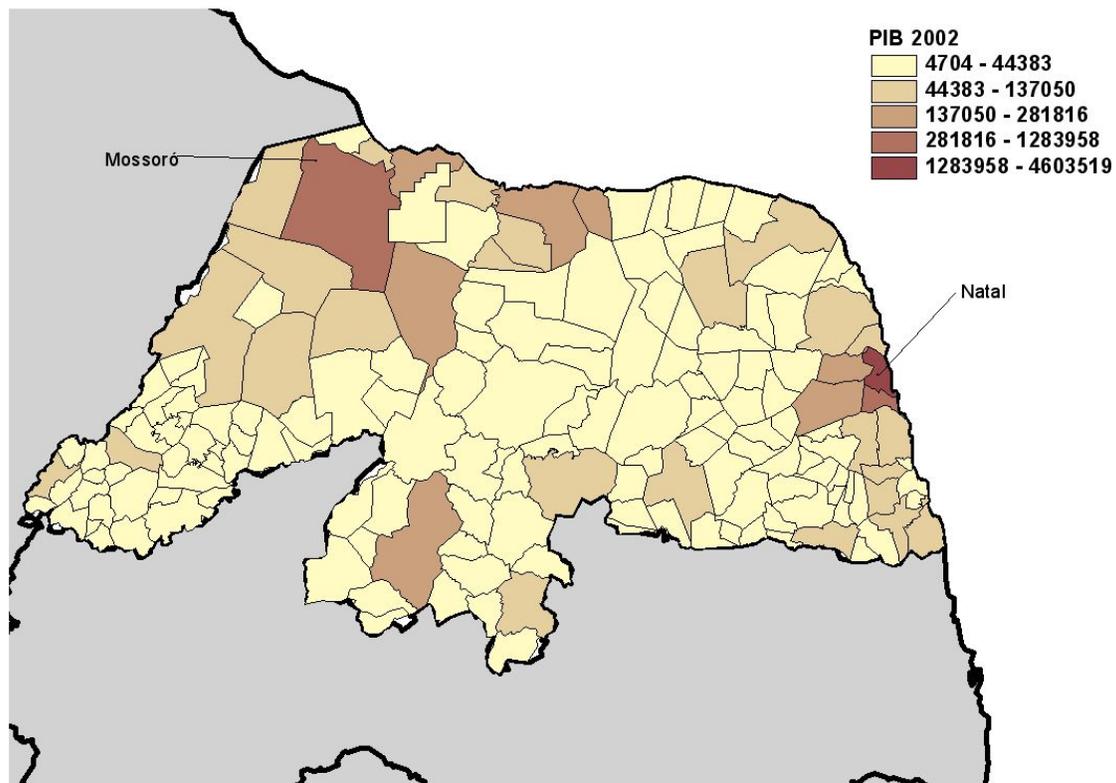
Tais taxas de crescimento econômico, por certo explicam o avanço da posição do Estado do Rio Grande do Norte em relação à Região Nordeste e mesmo ao Brasil, que numa relação PIB (2204)/capta³ que estabelece o *ranking* dos Estados mais ricos do País, o situa na 18ª posição e em relação ao Nordeste em 4º, sendo superado no na Região apenas pelos estados de Sergipe (14º); Bahia (15º) e Pernambuco (17º).

Se, como visto o Estado vem verificando importantes resultados em termos de crescimento econômico, por outro, não se pode afirmar que tal resultado, mesmo do ponto de vista exclusivamente econômico, se distribua de forma equilibrada no território.

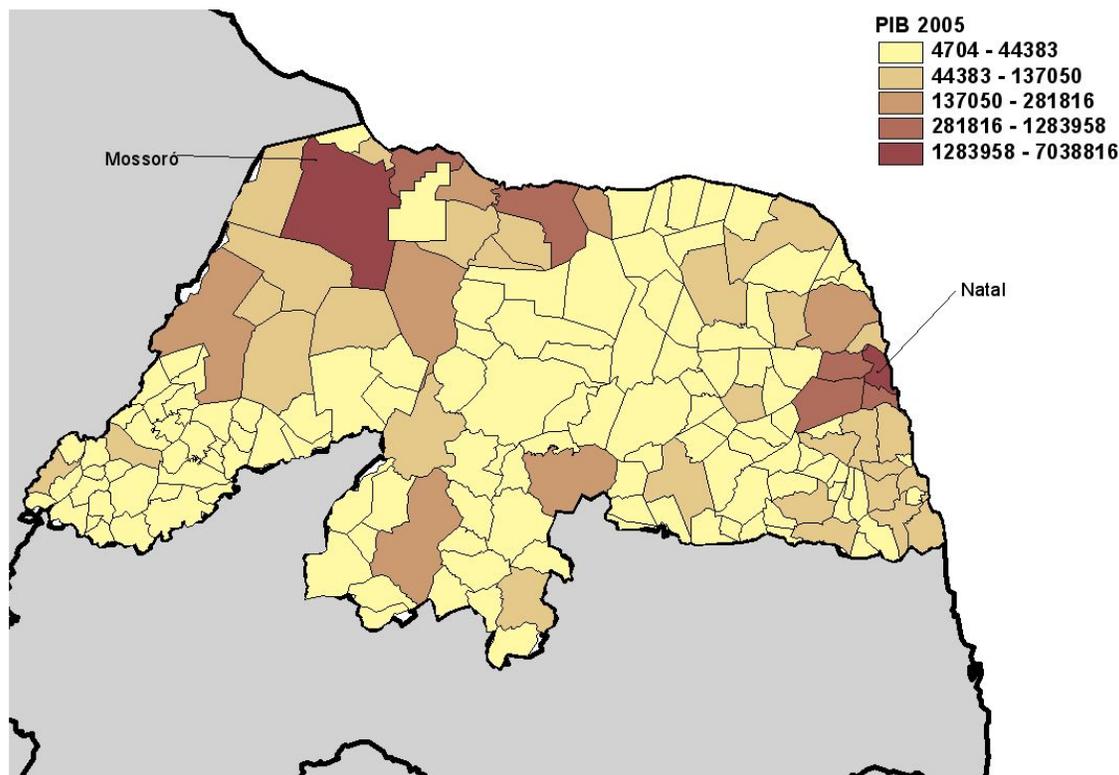
³ Ver <http://www.benderblog.com/lista-de-estados-brasileiros-mais-ricos/>

Na Região Oeste, sobretudo em sua porção noroeste, concentram-se as atividades de extração mineral. No litoral, sobretudo no entorno metropolitano e a costa sul até o limite com o Estado da Paraíba, se verifica a maior expansão do Turismo. No restante interiorano do Estado, entretanto poucos pólos de desenvolvimento se destacam, sendo que em grande parte dos Municípios as informações analisadas indicam situações de baixo dinamismo demográfico e econômico. Os mapas 2 e 3 , a seguir, expressam tais distorções no território e indicam que o processo de enriquecimento do Estado vem concentrando riquezas em áreas específicas.

Mapa 2 - PIB – 2002 – Por municípios de Rio Grande do Norte



Mapa 3 – PIB – 2005 – Por Municípios do Rio Grande do Norte



Observe-se que tanto em 2002 (Mapa 2), como em 2005 (Mapa 3) os municípios que se situa na maior faixa, são os da capital Natal e Mossoró pelo do noroeste do Estado, sendo que em 2005 verifica-se um alargamento dos valores absolutos desse faixa, ficando as demais faixas no mesmo intervalo.

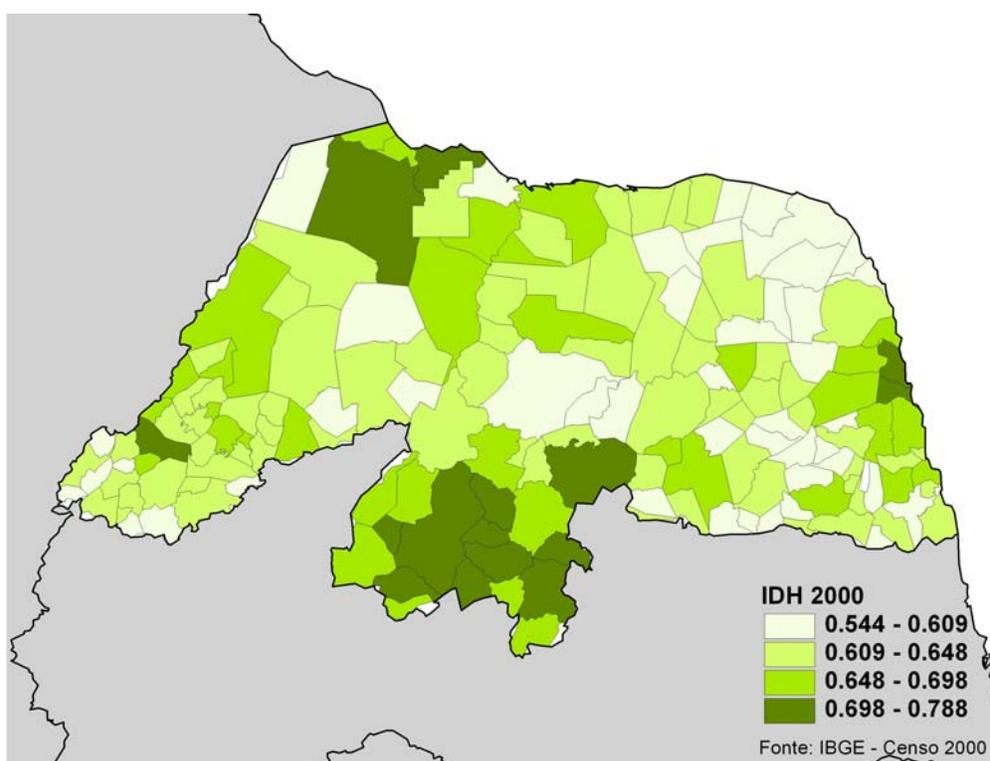
Também se pode verificar na comparação entre os mapas 2 e 3, que as alterações de faixa se dão em poucos municípios, e reforçam a importância da região de extração mineral (sal, petróleo e gás) polarizada por Mossoró, da expansão do turismo ao longo da BR –101 polarizada por natal e a importância estratégica dos eixos viários constituídos pela BR – 427 entre Caicó e Natal e do sistema rodoviário estadual, sobretudo no trecho Caicó – Itajá – Açú.

Observe-se que nesses eixos encontram-se os Municípios que depois dos já mencionados municípios metropolitanos, e de Mossoró – *capital* do Noroeste, com

cerca de 234 mil habitantes (IBGE 2007) – os que possuem maior expressam demográfica do Estado, são justamente Caicó, com cerca de 60,6 mil habitantes; Açu, com cerca de 51,2 mil habitantes e Currais Novos, com cerca de 42,0 mil habitantes. Em contraponto, o *miolo* do Estado apresenta baixo dinamismo econômico e demográfico, onde além de baixos índices do PIB a maioria dos Municípios não ultrapassa os 10 mil habitantes.

Tal vazío também se verifica quando se mapeiam os indicadores de desenvolvimento humano. O Mapa 4, a seguir ilustra tais afirmações:

Mapa 4 – Rio Grande do Norte - IDH / municípios (IBGE – 2002)



Observe-se que nesses municípios do interior do estado, verificam-se, como regra índices de IDH, consideravelmente baixos. Contudo, o que mais chama atenção da análise deste indicador são os baixos índices de desenvolvimento humano verificados no litoral norte do Estado, sobretudo no trecho entre o anel metropolitano e o município de Macau, também um pólo urbano tradicional, e

vizinho à Guamaré, onde se localiza o Pólo Gás Sal. Independentemente das situações mais críticas, os indicadores de Desenvolvimento Humano apurados revelam-se de uma forma geral muito baixos, sendo que em apenas 13 dos 167 municípios do estado este índice superava, em 200, o valor de 0,698.

No recente ranking de desenvolvimento municipal, elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN – para todos os municípios do país, que considera dados dinâmicos (obtidos nos sistemas de controle dos respectivos ministérios) e basicamente as mesmas variáveis do IDH mais a variável emprego e renda, situa o Município de Natal, na melhor posição do Estado e na 358ª posição entre os municípios brasileiros e na 14ª posição, justamente na média entre as capitais. Tal cenário revela-se mais grave quando se verifica que Mossoró, o segundo município do Estado, se situa na 501ª posição no ranking nacional e o terceiro, Guamaré, na 1.089ª posição nesse ranking. Por outro lado, sobretudo pela introdução da variável emprego e renda, expressando a expansão da economia potiguar, em alguns municípios do Estado se verificam taxas expressivas de expansão do índice – superiores à 50% - para o período compreendido pelos anos de 200 a 2005.

2.2 – A Presença de Programas Federais de Fomento ao Desenvolvimento

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

Os programas têm em comum alguns aspectos que merecem ser destacados: voltam-se à promoção de oportunidades de desenvolvimento econômico local; têm via de regra territórios formados por mais de um município com características

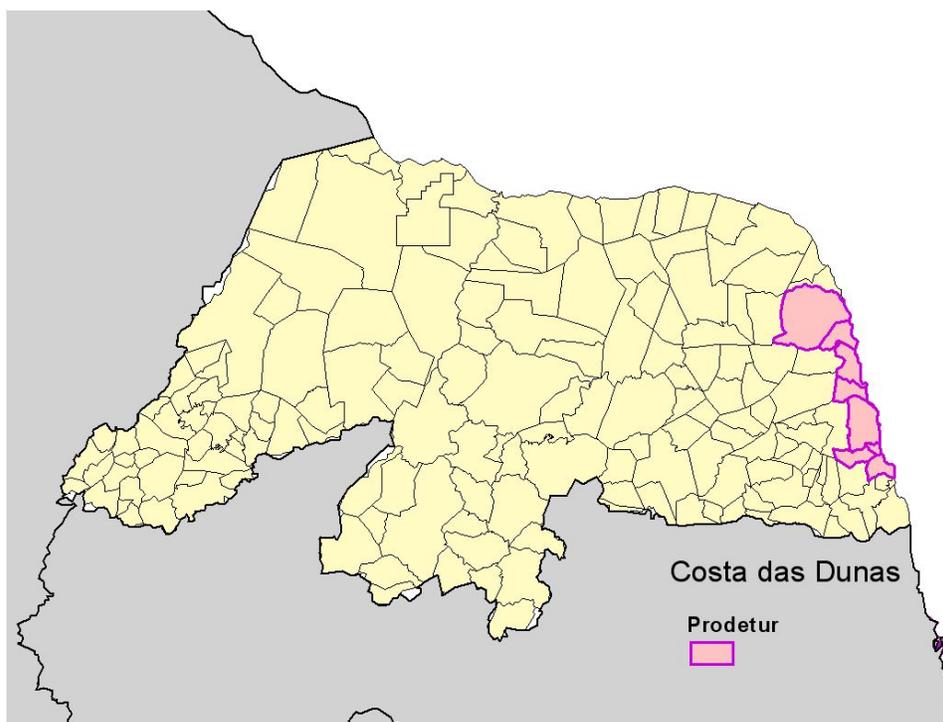
similares, apóiam-se na constituição de fóruns de participação que mobilizam atores públicos e a sociedade civil.

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

- **A situação específica do Estado do Rio Grande do Norte**

Os Programas Federais de Desenvolvimento Regional abrangem grandes porções do território do Estado do Rio Grande do Norte. O voltado ao fomento ao Turismo – PRODETUR / Mtur concentra-se na faixa litorânea sul do Estado, onde já se verifica a expansão dessa atividade e os impactos dela decorrentes em termos de ampliação do movimento econômico. O mapa 5, a seguir, situa as áreas de abrangência desse Programa.

Mapa 5 – Rio Grande do Norte PRODETUR / MTur–



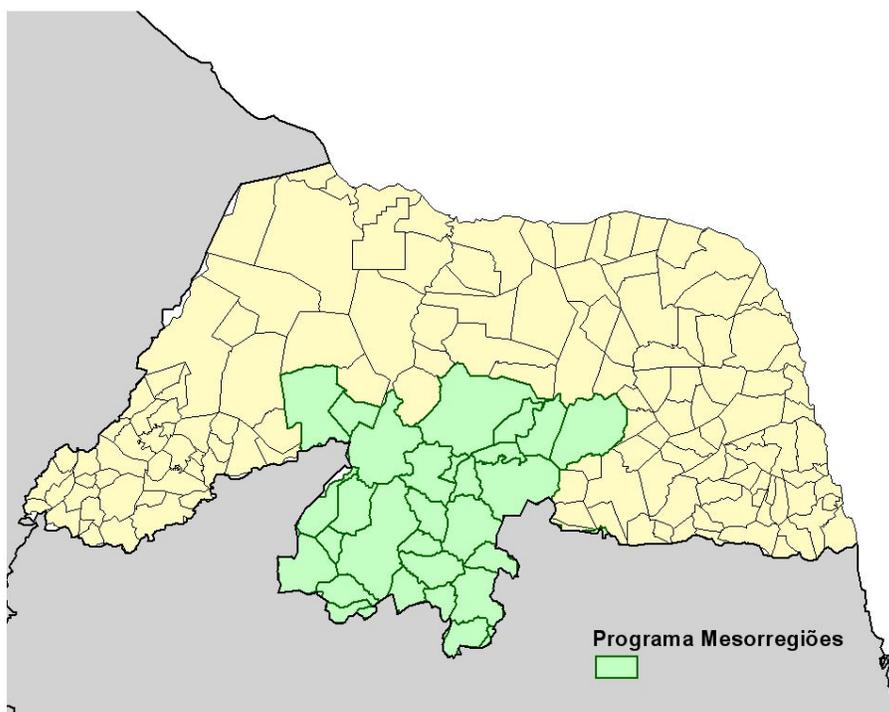
Mapa 6 – Rio Grande do Norte - Projeto Orla – MMA –



O Projeto Orla do Ministério do meio Ambiente, apresentado no mapa 6, concentra esforços em dois municípios, um deles, Tibau do Sul, na mesma área do PRODETUR e o outro, no litoral Norte do Estado, justamente na faixa de influência da extração mineral e de sua interseção com atrativos ambientais de interesse turístico.

O mapa 7 apresenta o território abrangido pela Mesorregião do Seridó, que no Estado abrange municípios como Caicó, e Currais Novos, ambos pólos expressivos em termos demográficos

Mapa 7 – Rio Grande do Norte - PROMESO – Mesorregião do Seridó

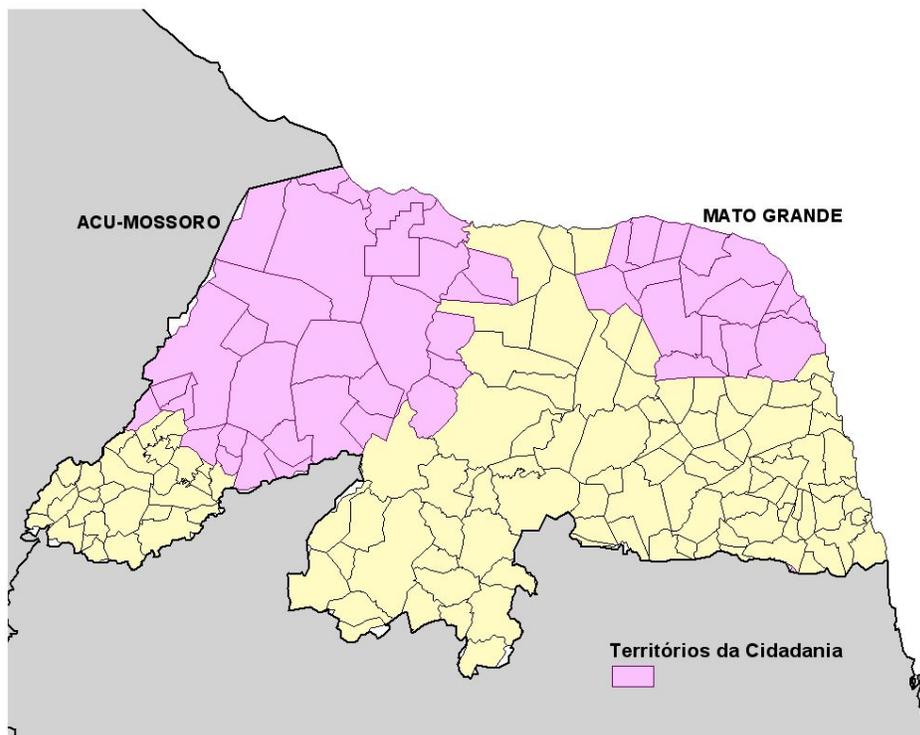


Observe-se ainda que PROMESO ou, como vem sendo denominado o Programa de Regiões Integradas de Desenvolvimento, do Seridó também se estende ao Estado da Paraíba. No Rio Grande do Norte, a mesorregião do Seridó abrange municípios situados em sua porção sul que, embora não verifiquem forte dinamismo econômico, apresentam um cenário consideravelmente favorável em

termos de desenvolvimento humano (ver mapa .4), sobretudo se referido ao quadro geral do Estado.

O Programa Territórios da Cidadania abrange dois territórios distintos no Estado. No Território da Mata Grande, na porção litorânea Norte, alcança justamente os municípios que apresentam índices muito baixos de IDH (ver Mapa 4) e a julgar pelo PIB e sua evolução, também um quadro de baixo dinamismo econômico. Na segunda região abrangida pelo programa – Açu – Mossoró – verifica-se um quadro mais favorável, seja pela expansão de atividade de extração de petróleo e gás, pela extração de sal e seu beneficiamento, seja ainda pela expansão de algumas atividades agrícola ou pela carcinicultura, situação essa que também parece se expressar em melhores condições de desenvolvimento humano

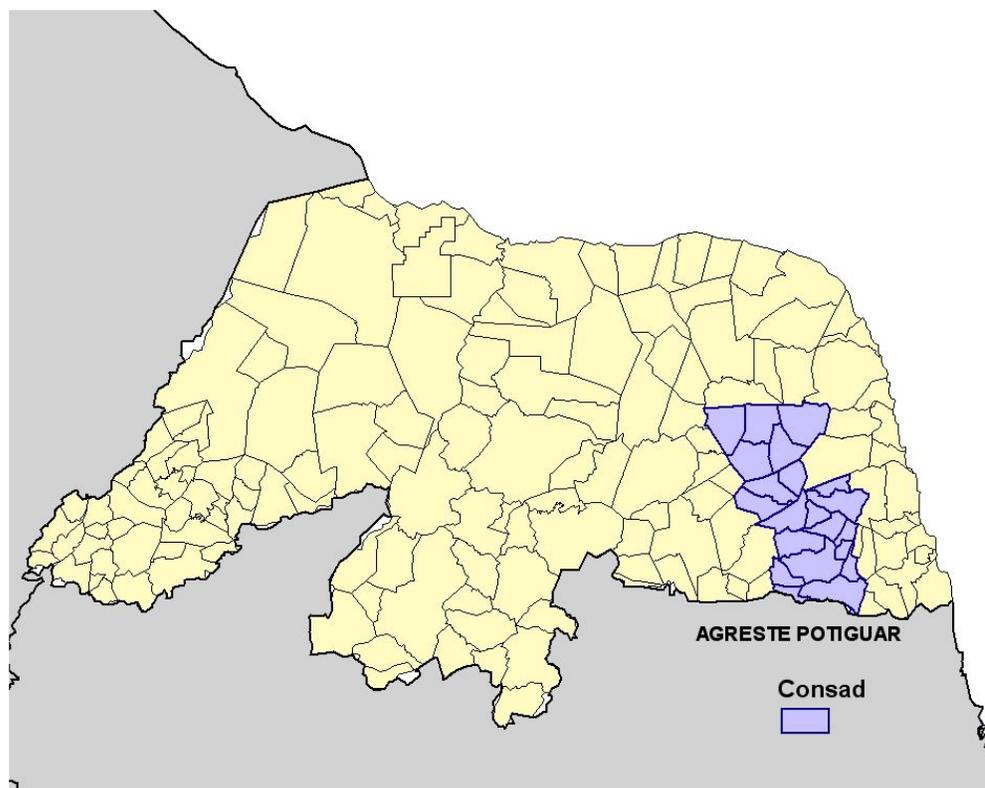
Mapa 9 – Rio Grande do Norte - Territórios da Cidadania / MDA



Finalmente, cabe ainda localizar a área de abrangência do Programa CONSAD / MDS no estado, que como se observará no mapa 10, abrange um território distinto

na fronteira do Rio Grande do Norte com a Paraíba e quase contíguo ao da Mesorregião do Seridó. Entretanto, ao contrário de que se verifica naquele território, o conjunto de municípios abrangidos pelo CONSAD do Agreste Potiguar, constitui-se num território de baixo dinamismo econômico e índices de IDH muito baixos

Mapa 10 – Rio Grande do Norte – CONSAD / MDS

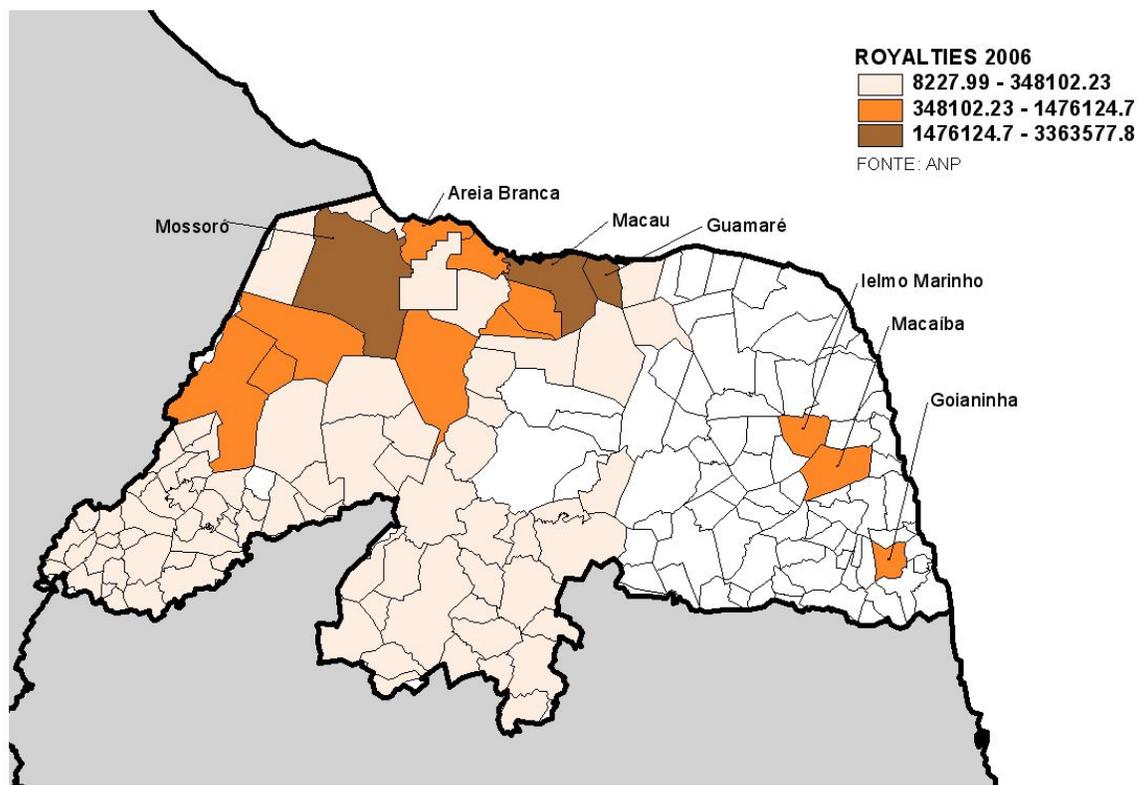


Como mencionado inicialmente, a julgar pela abrangência territorial dos Programas de Fomento do Governo Federal, não há uma convergência de propostas de ações no Estado do Rio Grande do Norte. Assim, esta variável passa a ser menos importante para a seleção do território de intervenção, sendo decisiva a presença e distribuição dos royalties e participações especiais entre os municípios do estado.

2.3 Presença e Distribuição de *Royalties* nos Municípios potiguares

O mapa 12, a seguir, ilustra a distribuição de *royalties* para os municípios potiguares no ano de 2006. Nele se pode observar que praticamente metade do território do estado recebe *royalties*, contudo, a região litoral norte e fronteira com o estado do Ceará, (justamente onde se concentra a extração de gás e o pólo gás químico, situado no município de Guamaré) é realçada como a mais importante pelo volume expressivo dessa receita.

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

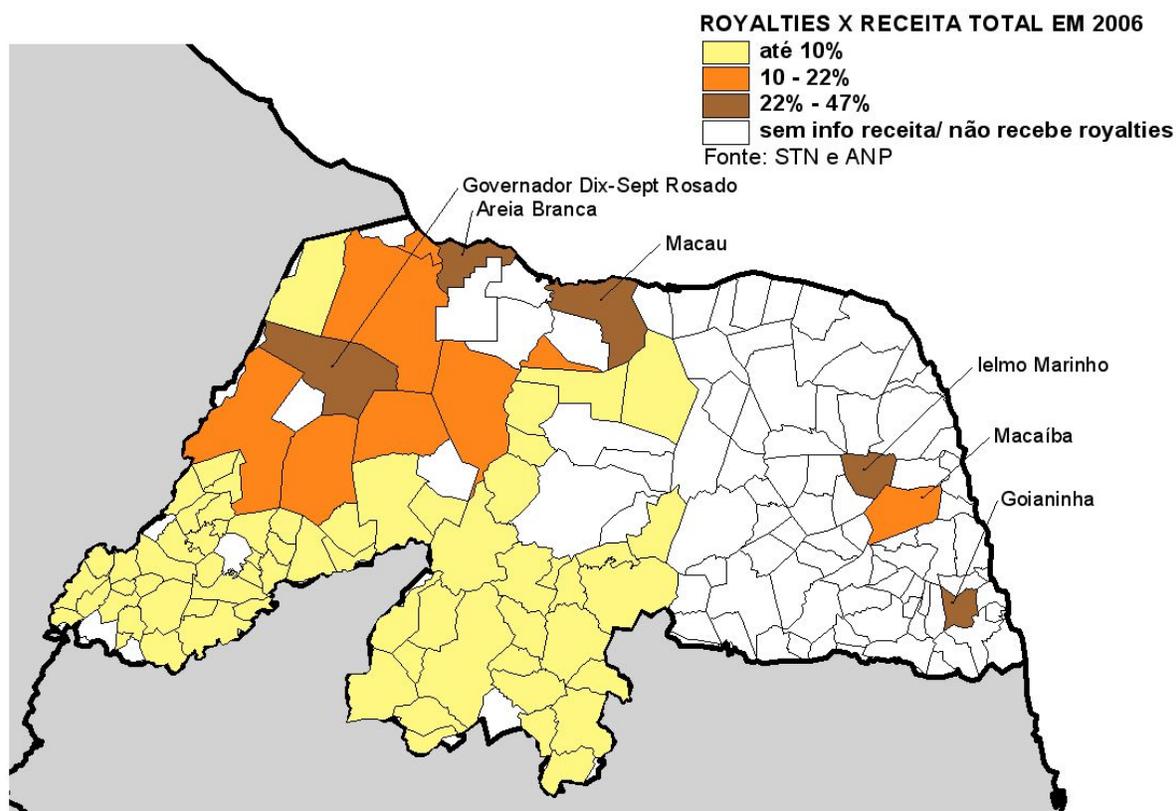


Analisando-se especificamente a situação dos municípios que têm direito à receita, observa-se que em termos absolutos os municípios de Guamaré (R\$ 22,31 milhões/ano), Macau (R\$ 22,37 milhões/ano), Mossoró (R\$ 24,83 milhões/ano) são os que, em 2006, auferiram valores mais expressivos. Contudo, em outros municípios dessa região também se verificam importantes transferências de royalties, como em Areia Branca com recebimento anual (2006) de R\$ 10,79 milhões; Porto do Mangue (R\$ 4,65 milhões/ano); Apodi (R\$ 3,06 milhões/ano); Governador Dix-sept Rosado (R\$ 3,51 milhões/ano); Pendências (R\$ 3,00 milhões/ano); Caraubas (R\$ 2,00 milhões/ano) e Carnaubais (R\$ 1,97 milhões/ano). Fora dessa região, situados no agreste potiguar, destacam-se Goianinha com receitas de royalties em 2006 de R\$ 9,56 milhões/ano e Macaíba ou Ielmo Marinho, ambos com recebimentos iguais a R\$ 7,38 milhões/ano. Contudo, para a maioria dos municípios potiguares o volume de receitas transferidas a título de royalties é (em termos absolutos) pouco expressivo, sendo que em apenas outros quatro municípios, também situados no litoral noroeste, a cifra superou a casa de R\$ 1 milhão/ano em 2006.

Analisando-se a importância da receita de royalties, em relação à receita total, verifica-se uma correspondência. Ou seja, nos municípios onde se verificam as maiores transferências, também se verifica que a receita de royalties tem uma importância relativamente mais alta.

Tal observação pode levar a constatação preliminar de que o esforço de arrecadação dos municípios do estado é de uma forma geral pequeno.

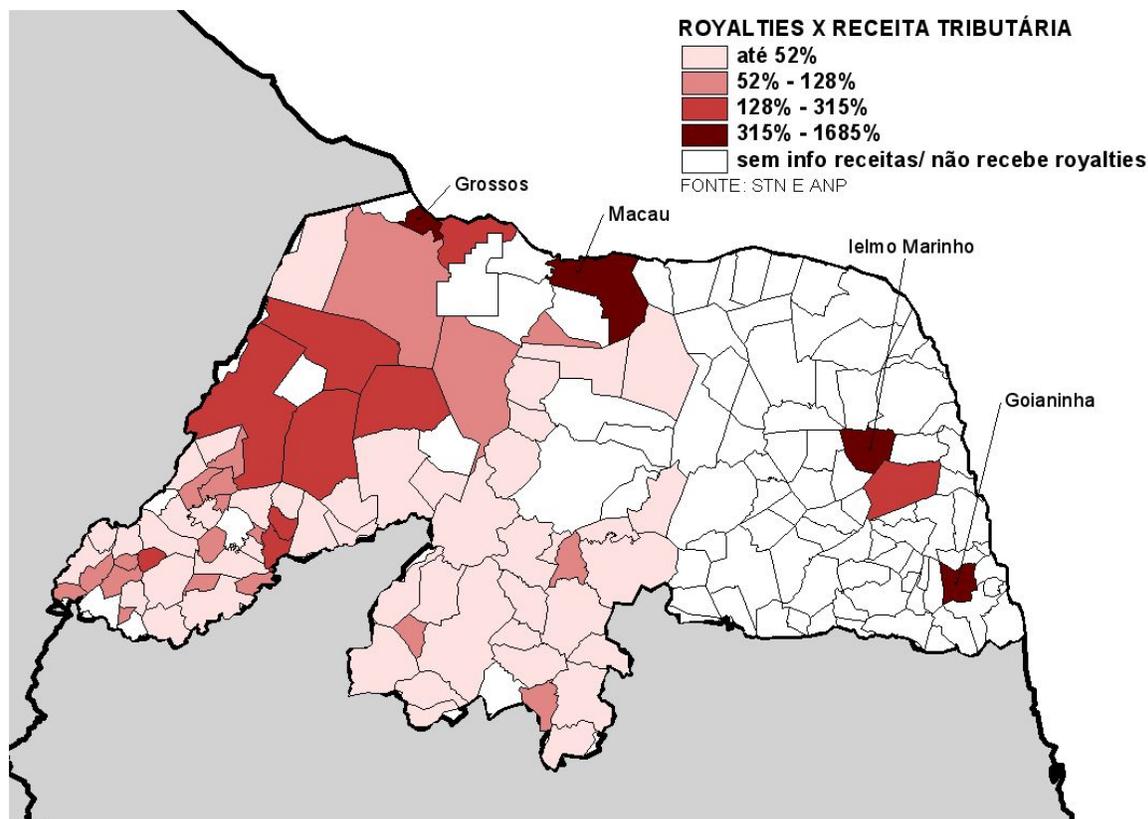
Mapa 13 – Percentual dos royalties na receita total dos municípios - 2006



2.4 A situação da Gestão Financeira e Tributária nos Municípios Potiguares

Para uma melhor aferição dessa última constatação, cabe comparar a importância relativa da receita de royalties com a das receitas tributárias próprias dos municipais. O mapa 14, a seguir, permite que se visualize essa correspondência ou eventuais equivalências. Para melhor compreensão dessa comparação chamamos atenção para o fato de que quanto mais próxima de 100%, maior será a equivalência entre receitas advindas a título de royalties e aquelas arrecadadas pela administração municipal. Quanto maior o percentual, maior a importância relativa dos royalties.

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



Embora, para muitos dos municípios do estado não se disponha de informações sobre a situação financeira e tributária, se pode observar que entre alguns dos que recebem os maiores volumes de *royalties* e participações – Macau, Grossos, Ielmo Marinho e Goianinha –, estas receitas representam volumes superiores a três vezes o que arrecadam com receitas próprias. Por outro lado, em municípios onde a receita de royalties é inexpressiva, ainda assim, representam percentuais importantes, que variam de 128% a 52% de volume arrecadado com receitas próprias.

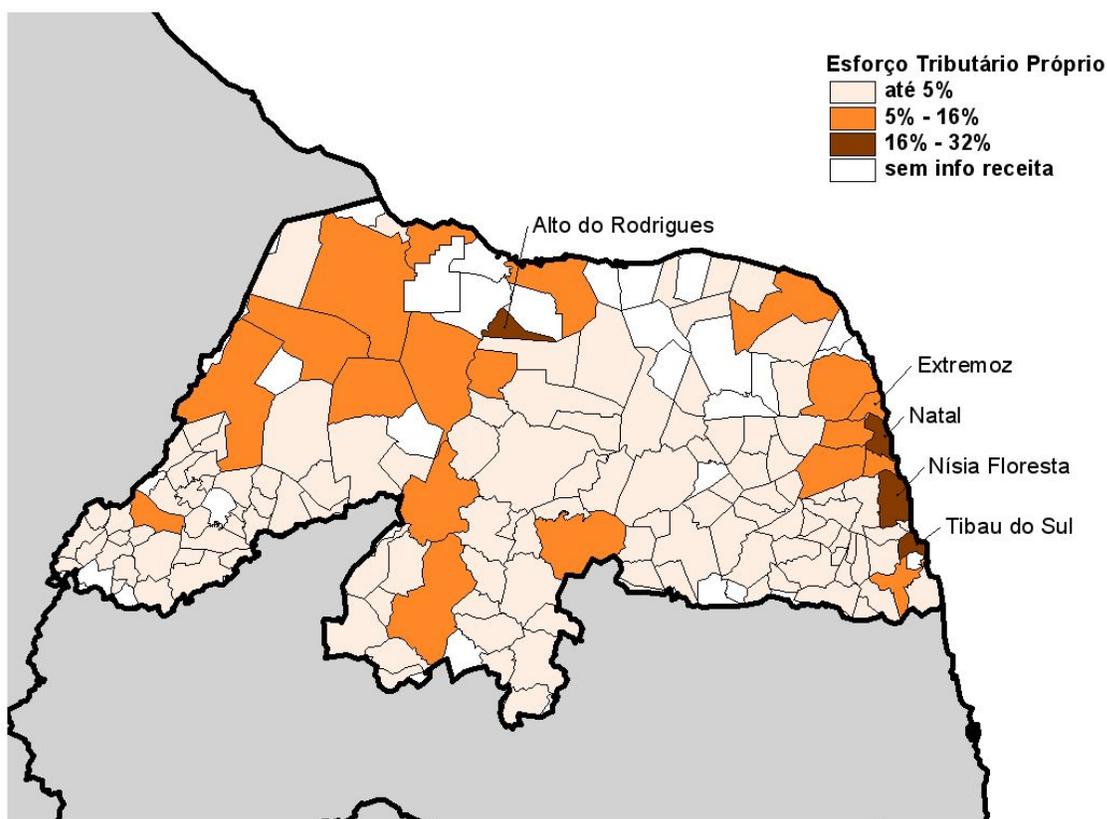
Numa primeira análise da informação traduzida no mapa 14, se pode constatar que, entre os municípios que recebem maior volume de royalties, as melhores situações em termos de gestão financeira e tributária, se verificam nos municípios

de Mossoró, Açu e Alto Rodrigues. Neles há praticamente uma equivalência entre receitas recebidas de royalties e aquelas decorrentes do esforço próprio de arrecadação.

Verificando-se a importância do esforço próprio de arrecadação – receita tributária própria – na composição da receita total é que se pode constatar a dependência de receitas transferidas e a, conseqüente, dificuldade de gestão dos municípios potiguares, sobretudo no que toca a gestão financeira e tributária.

O mapa 15, a seguir, permite que se visualize essa constatação e eventuais exceções:

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

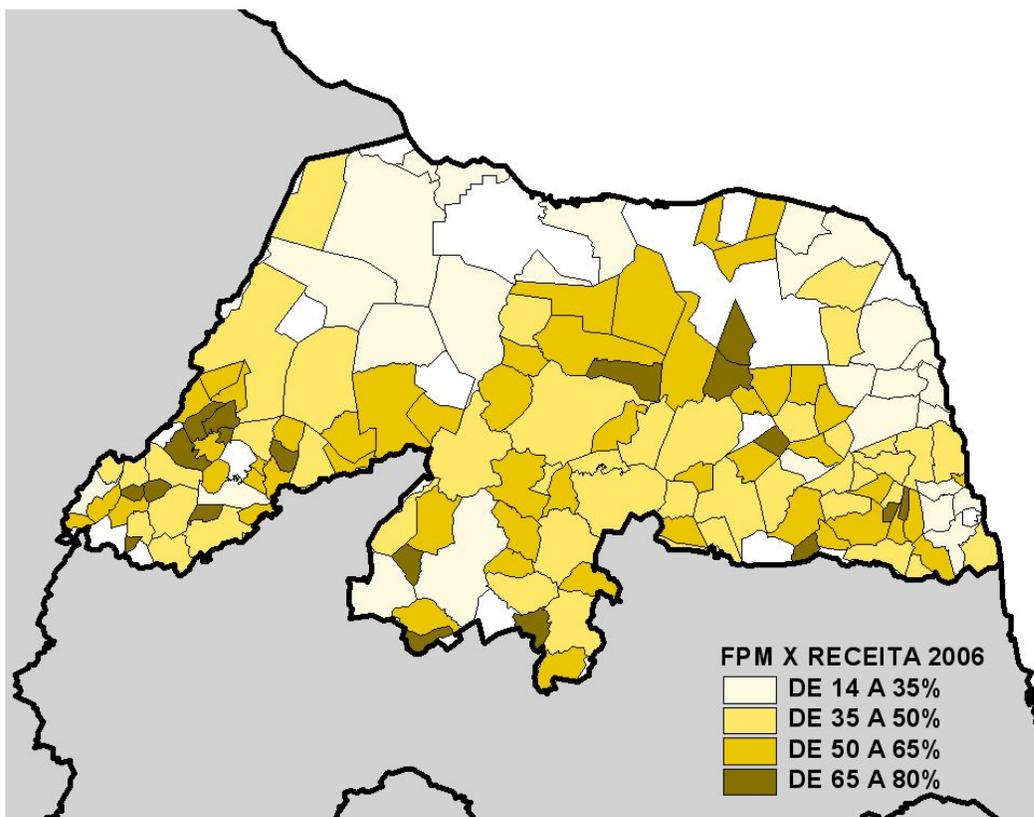


Observe-se que são poucos os municípios que apresentam uma boa performance em termos de arrecadação de receitas próprias.

Entre os municípios que mais recebem royalties o destaque positivo é o município de Alto Rodrigues e entre aqueles que não recebem essa receita, a própria capital, Natal, e os municípios turísticos do litoral sul – Nísia Floresta e Tibau do Sul. Além desses, apenas alguns dos os pólos urbanos do estado – Caicó, Currais Novos e Paus dos Ferros – e outros situados na região de extração mineral – petróleo, gás e sal – como Mossoró, Governador Dix-sept Rosado, Apodí, Upanema e Caraúbas têm uma posição razoável em termos de arrecadação própria.

O Mapa 16, que ilustra a importância relativa do FPM na composição da receita total, é apresentado a seguir:

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

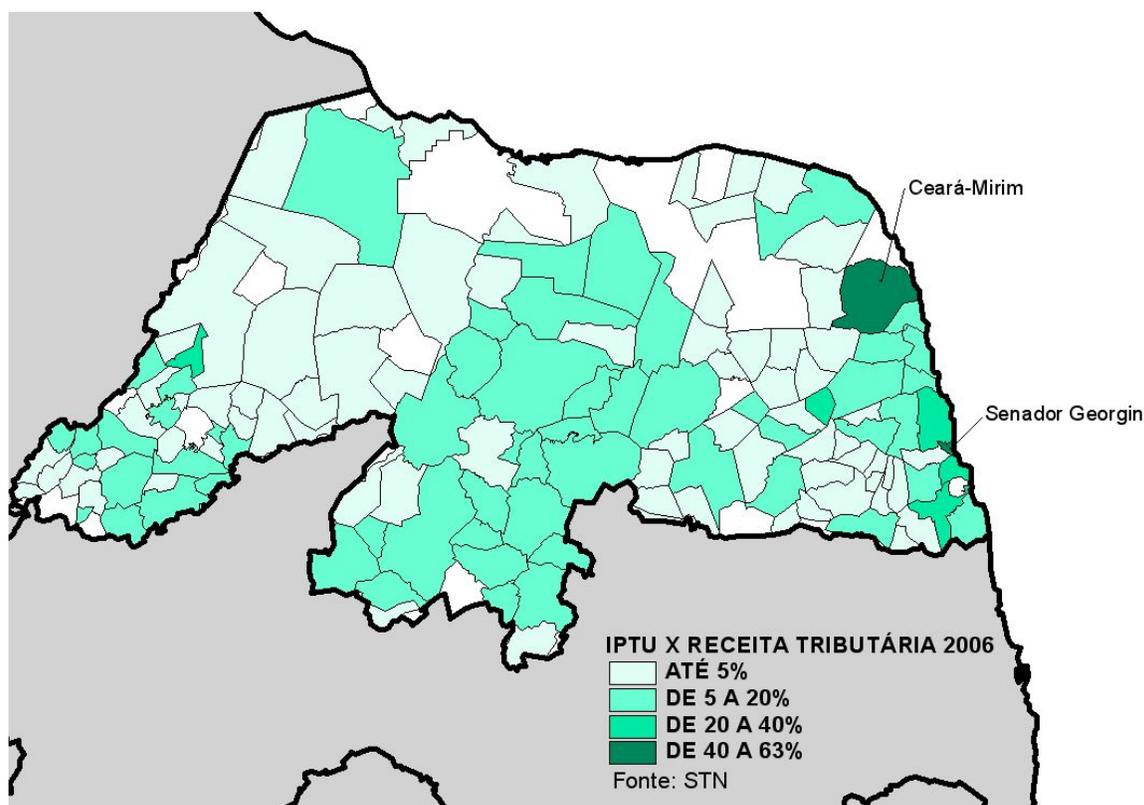


A observação desse mapa revela, que se na maioria dos municípios do estado o nível de dependência de receitas transferidas é alto, tal dependência não se apóia exclusivamente nas transferências do FPM. O quadro, principalmente se

comparado com outros estados da Região Nordeste, não é tão drástico, pois em média tal receita representa cerca de 50% do total. Assim, se pode concluir que a importância de outras receitas, como as de royalties, no caso de municípios que deles se beneficiam e transferências estaduais, como as do ICMS tem uma importância relativa maior para os municípios potiguares. E, por outro lado, pelo menos nas situações mencionadas quando da análise do esforço próprio de arrecadação que parte dessa composição explica-se também por esse esforço.

O exame do esforço próprio de arrecadação, a partir dos dados relativos ao IPTU e ao ISSQN, revela, em que direções os municípios estão avançando em relação à gestão tributária. O mapa 17 revela o esforço de arrecadação do IPTU que pode ser decorrente tanto do grau de urbanização, como do nível de gestão de instrumentos como o cadastro e as leis relativas à tributação de propriedades urbanas.

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



A observação mais acurada do Mapa 17 surpreende pela baixa importância desse tributo em relação à composição da receita tributária do estado, sobretudo, naqueles mais urbanizados ou sob o impacto de atividades turísticas, onde a dinâmica de expansão do tecido urbano é mais expressiva. A própria Capital, e os municípios de seu entorno situam-se em faixas inferiores à 40% do total, sendo que na maioria dos casos tal percentual não ultrapassa a casa dos 20%.

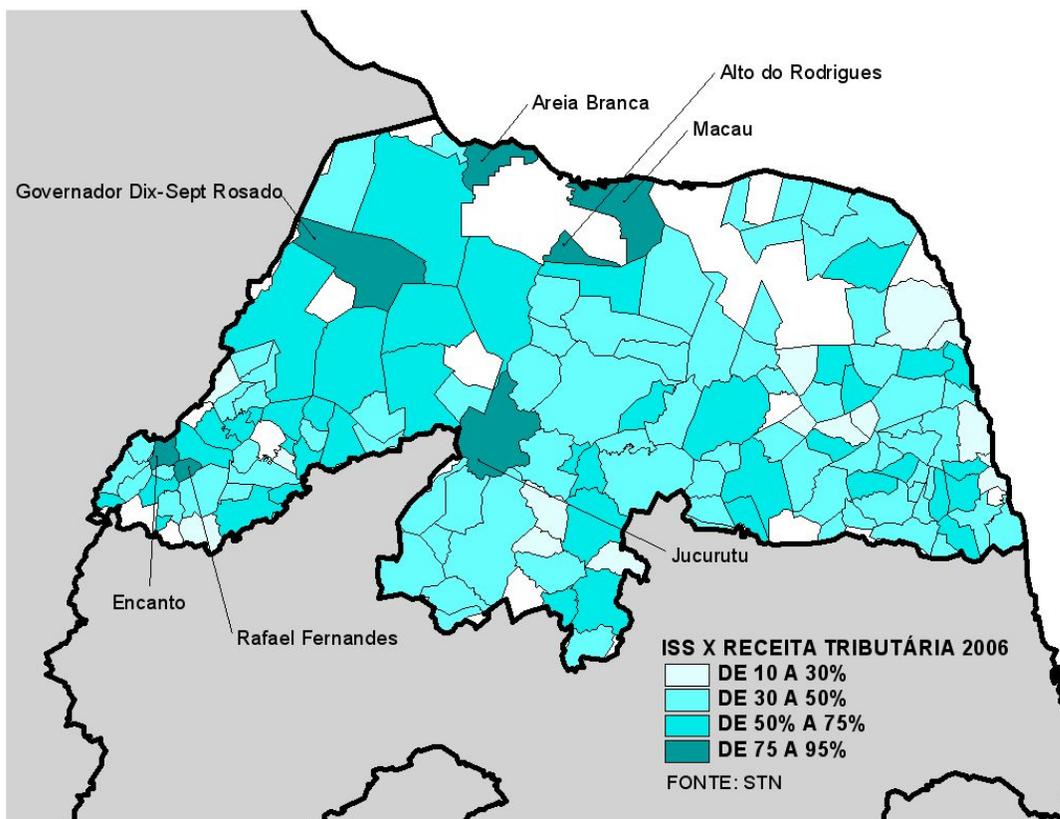
Tais constatações deixam clara a necessidade de se avançar em termos de gestão do território e a necessidade do aperfeiçoamento de instrumentos de controle urbanístico, associados à implementação de cadastros fiscais imobiliários eficazes.

Na região que recebe o maior volume de royalties e que esta impactada pela expansão de atividades econômicas geradoras de emprego, o problema é igualmente expressivo. Embora não se disponha de informações referentes à Tibau, Serra do Mel, Guamaré ou Carnaúbas o que se verifica é um baixo índice de arrecadação – inferior aos 5% desse imposto, em praticamente toda a região. A única exceção é Mossoró, onde esse tributo se situa na faixa de 5 a 20% da receita tributária própria. O que é um percentual ainda muito baixo, sobretudo se considerada a importância de Mossoró no contexto das cidades de estado.

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.

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

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



Como visto no mapa 18 é no ISSQN que se encontram as melhores performances dos municípios potiguares em relação à composição de suas receitas próprias. Em sete municípios tal proporção supera os 75% atingindo em alguns casos 95%, entre eles, Alto Rodrigues, que, como visto, é um dos municípios com melhor situação na arrecadação própria entre os municípios do Estado, além de Areia Branca, Governador Dix-sept Rosado e Macau que igualmente se situam na região do litoral noroeste onde se verifica a presença mais marcante da economia do petróleo.

Por outro lado, mais uma vez chama atenção os índices relativamente baixos verificados em Natal, entre 75% e 50% e nos municípios do entorno metropolitano, a maioria com índices inferiores aos 50%.

3. Áreas Prioritárias para o Fortalecimento Institucional

A partir dos indicadores analisados, sobretudo os relativos à gestão financeira e tributária dos Municípios, se podem identificar as carências em termos de desenvolvimento econômico e humano e na capacidade de gestão.

Como se depreende das informações analisadas até aqui, o Rio Grande do Norte, vivencia um processo de mudanças em seus patamares de desenvolvimento e que se expressa no território de forma bastante heterogênea.

Assim, se podem identificar três regiões no estado do Rio Grande do Norte que por um cenário de carências acumuladas, ou, por outro lado, pelas transformações que vivenciam mereceriam um tratamento prioritário no que toca ao apoio ao aperfeiçoamento da gestão local. Duas dessas regiões não se beneficiam do recebimento de royalties.

A Região 1, embora não receba royalties, merece atenção especial em relação a uma ação de apoio à gestão e, em especial ações direcionadas ao fomento de iniciativas de inclusão produtiva, pois apresenta uma alta concentração de carências em termos de desenvolvimento e de gestão e está próxima de áreas que vivenciam transformações importantes. A Região 2, também não beneficiada pelo recebimento de royalties, merece atenção especial em uma ação concertada de apoio institucional, menos por suas condições de desenvolvimento, ao contrário pelas potencialidades que conta na atual circunstância, associadas à exploração do potencial turístico que detêm.

Entretanto, a considerar os critérios básicos dessa proposta que, como visto, busca identificar territórios constituídos por municípios que recebem *royalties* e que apresentam potencial de atingir patamares melhores de desenvolvimento sustentável, por meio da integração aos programas federais de fomento, a seleção

Assim, recomendações relativas ao fortalecimento institucional das administrações municipais dessa Região 1 devem priorizar ações de capacitação e apoio técnico nos seguintes temas:

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

A Região 2, constituída basicamente pela porção litorânea leste do Estado, que inclui a capital e estendendo-se até o limite do Estado da Paraíba, praticamente se confunde com o PRODETUR / Mtur da Costa das Dunas.

Em função da mencionada expansão da atividade turística que ocorre nessa região, da proximidade com a região urbana polarizada pela capital, e da pressão por urbanização associada a ambos fatos. Assim, nessa Região 2, atenção especial deve ser conferida à gestão do território e aos instrumentos de regulação da expansão e adensamento das áreas urbanas, ao lado de processos direcionados à preservação de ativos ambientais e dos recursos naturais e paisagísticos.

Também, em função dos indicadores relativos à arrecadação e composição de receitas tributárias próprias, cabe recomendar também ações na área de administração financeira e tributária onde atenção prioritária deve se dar à direção

revisão de instrumentos normativos e, em especial à elaboração e implementação de cadastros imobiliários e fiscais (multifinalitários).

A recomendação de uma agenda de ações prioritárias, orientadas para a potencialização de oportunidades que ora se apresentam nesse território (Região2), deve focalizar os seguintes assuntos.

- ❖ Elaboração ou atualização, onde couber, de Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano e de instrumentos de gestão físico-urbanística;
- ❖ Elaboração de Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- ❖ Elaboração e gestão de projetos públicos;
- ❖ Cadastro Imobiliário e Fiscal;
- ❖ Formação e gestão de consórcios intermunicipais;
- ❖ Gestão de Convênios / SICONV.
- ❖ Criação e gestão de micro, pequenas e médias empresas.
- ❖ Construção de parcerias público privadas, em escala local ou microrregional, para a oferta de serviços urbanos e sociais;

Uma ação direcionada a potencializar os recursos dos royalties do petróleo e do gás, certamente deve contemplar a região do Estado aonde se concentra essa atividade e que abrange ainda outras atividades como a associada a extração e beneficiamento do sal, a carcinicultura e o turismo que como visto também afetam a região.

Com base nesse foco do Programa foi identificada a Região 3, que se constitui na verdade por uma região dinâmica do ponto de vista econômico, com índices de desenvolvimento humano razoáveis na maioria dos municípios e, a julgar pelos indicadores verificados, com alguma evolução no sistema de gestão tributária.

Entretanto, vivencia processo de transformações notáveis que precisam ser bem gerenciados pelas administrações municipais, para que as oportunidades econômicas que são múltiplas não redundem em crescimento sem sustentabilidade. Ademais, nos municípios mais interioranos dessa Região 3, menos afetados pelas transformações econômicas, verificam-se processos de estagnação demográfica e conseqüentemente baixo dinamismo com poucas oportunidades no setor produtivo rural. Tanto assim, que em grande parte sua área de abrangência se confunde com o Território da Cidadania Mossoró – Açú / Mossoró.

Temos, portanto, uma área heterogênea, com oportunidades concentradas e questões associadas à gestão municipal de distintas naturezas por equacionar. Nesta direção recomenda-se atenção aos seguintes temas, apresentados em três sub-grupos:

I - Temas comuns ao conjunto de municípios da Região 3

- ❖ Elaboração e gestão de projetos;
- ❖ Formação e Gestão de Consórcios Intermunicipais;
- ❖ Gestão de Convênios / SICONV;
- ❖ Administração financeira e tributária;
- ❖ Promoção do Desenvolvimento Econômico Local e Territorial;
- ❖ Gestão e elaboração de projetos.

II - Temas prioritários para os municípios costeiros e de ocorrência de extração e processamento de minerais (petróleo, gás e sal)

- ❖ Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e instrumentos de gestão do uso do solo e do espaço urbano;
- ❖ Elaboração de Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

- ❖ Elaboração de Planos Municipais de habitação de interesse social
- ❖ 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.

III - Temas prioritários para os municípios interioranos

- ❖ Noções básicas de planejamento estratégico, para os integrantes (governamentais e da sociedade civil) dos fóruns de participação no *Território da Cidadania*.e no *CONSAD*;
- ❖ Introdução ao Associativismo e ao Cooperativismo.

Por fim, recomenda-se para os demais municípios do Estado, independentemente de sua condição, que sejam capacitados em temas básicos que lhes auxiliem no acesso a recursos extralocais, canalizados pelos Programas Federais do Fomento onde se inscrevem e concretizados por meio de convênios. Assim recomendam-se os seguintes temas:

- ❖ Elaboração e gestão de projetos;
- ❖ Gestão de Convênios / SICONV.