

**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 DE JANEIRO**



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 RIO DE JANEIRO**

Novembro 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 (e estaduais) 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. 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 Rio de Janeiro: *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), estes últimos ainda não incidentes no Estado do Rio de Janeiro;
- 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 de Janeiro, 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 de Janeiro, 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 de Janeiro, em especial sobre os novos investimentos previstos para o Estado.

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.

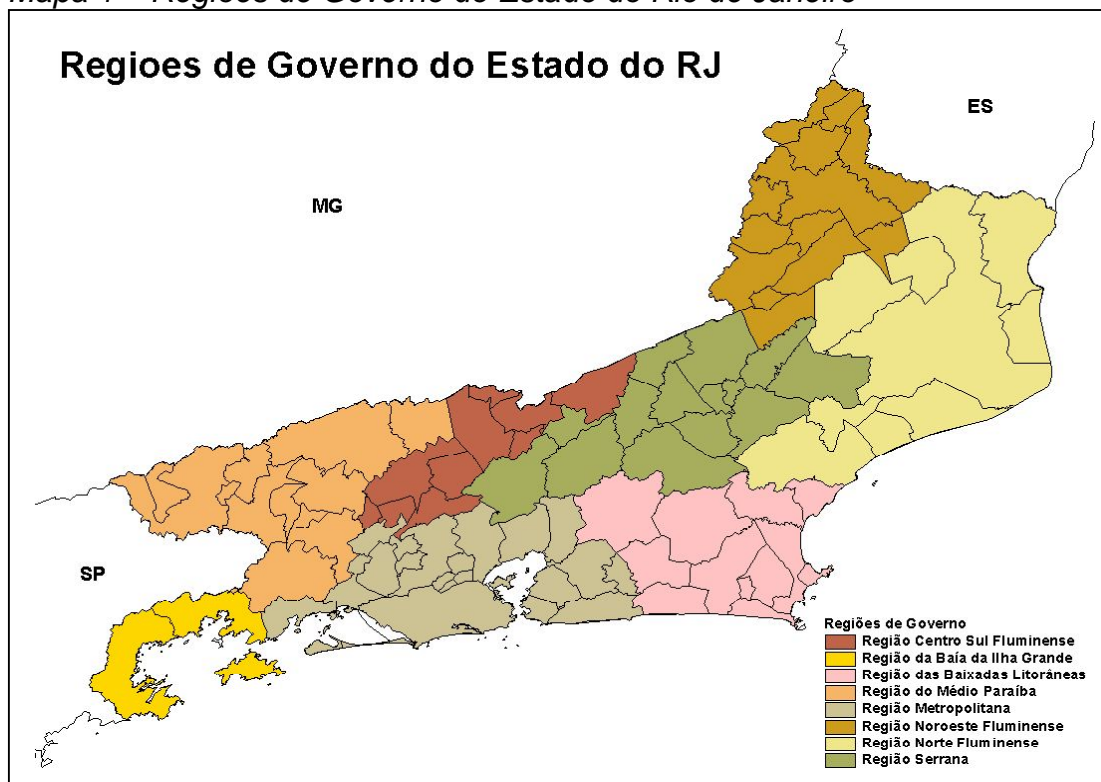
Contudo, como mencionado, os levantamentos elaborados não se atêm aos municípios beneficiados por *royalties*, permitindo uma visão geral da situação dos municípios potiguares. Como se pode depreender da observação dos mapas específicos, associados à gestão ou às condições de desenvolvimento humano,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

O Estado do Rio de Janeiro está localizado na Região Sudeste do Brasil, fazendo fronteira com os estados do Espírito Santo, São Paulo e Minas Gerais, e formando uma área de 43.696,054 Km². Os seus 92 municípios, incluindo o Município-Sede' distribuídos em oito regiões de governo. Segundo Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro adota-se no Estado a seguinte regionalização: Região Metropolitana, Região Centro-Sul Fluminense, Região da Costa Verde (Baía da Ilha Grande e Baía de Sepetiba), Região das Baixadas Litorâneas, Região do Médio Paraíba, Região Noroeste Fluminense, Região Norte e Região Serrana.

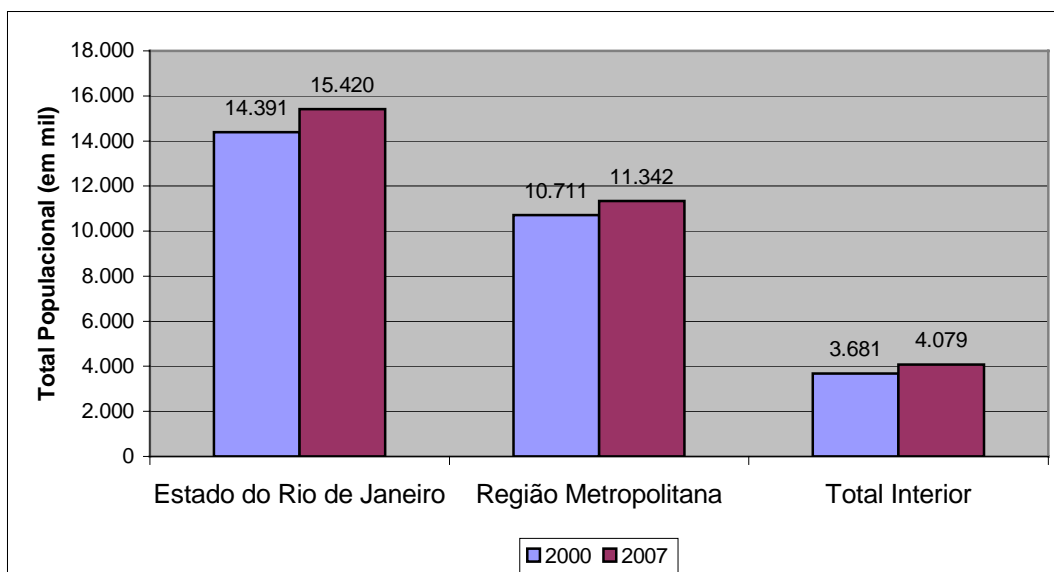
Mapa 1 – Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro



2.1 O Cenário Socioeconômico e a Ocupação do Território Estadual

Essas regiões totalizam uma população, segundo a estimativa do IBGE para 2007, de 15.420.375 pessoas, sendo que cerca de 70% habitam a Região Metropolitana, o que caracteriza esta como a metrópole mais concentrada do país. No entanto, nos últimos 15 anos a tendência vem se revertendo graças às novas dinâmicas econômicas engendradas no interior e, em grande parte associadas à exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos.

Gráfico 1: Evolução Demográfica – Estado do Rio de Janeiro (em mil)



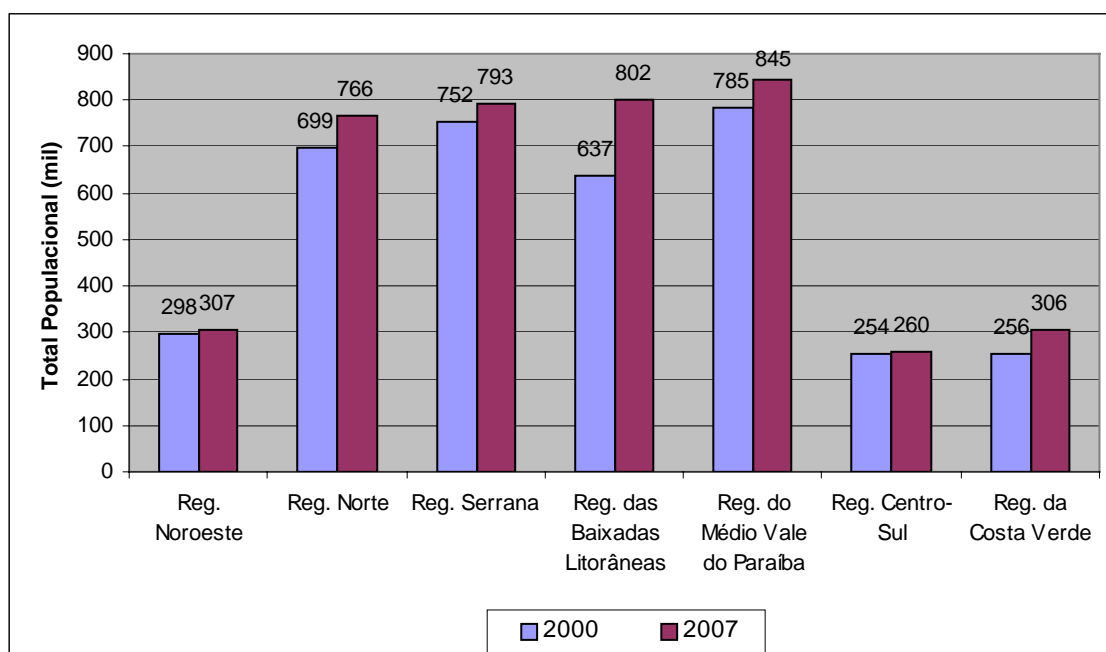
Fonte: elaboração IBAM, a partir de dados IBGE.

A Região das Baixadas Litorâneas, justamente onde se localiza a mencionada atividade de exploração, foi a que mais ganhou participação relativa em termos da população estadual nos últimos dez anos. Ela se estruturou a partir da implantação da RJ-106, tendo sua acessibilidade facilitada posteriormente pela BR-101. Contribuiu enormemente para o seu crescimento demográfico, além da expansão da progressiva expansão da atividade de exploração de petróleo e gás e, conseqüentemente, os recursos de royalties nada desprezíveis, o desenvolvimento das atividades turísticas e a expansão da periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O gráfico 2, a seguir, ilustra a evolução demográfica nas Regiões do interior, detalhando a grande variação da Região das Baixadas Litorâneas e da Região Norte, e considerando ainda a importância histórica da Região Serrana e do Médio Vale do Paraíba.

Gráfico 2: Evolução Demográfica – Regiões de Governo do Estado RJ (em mil)

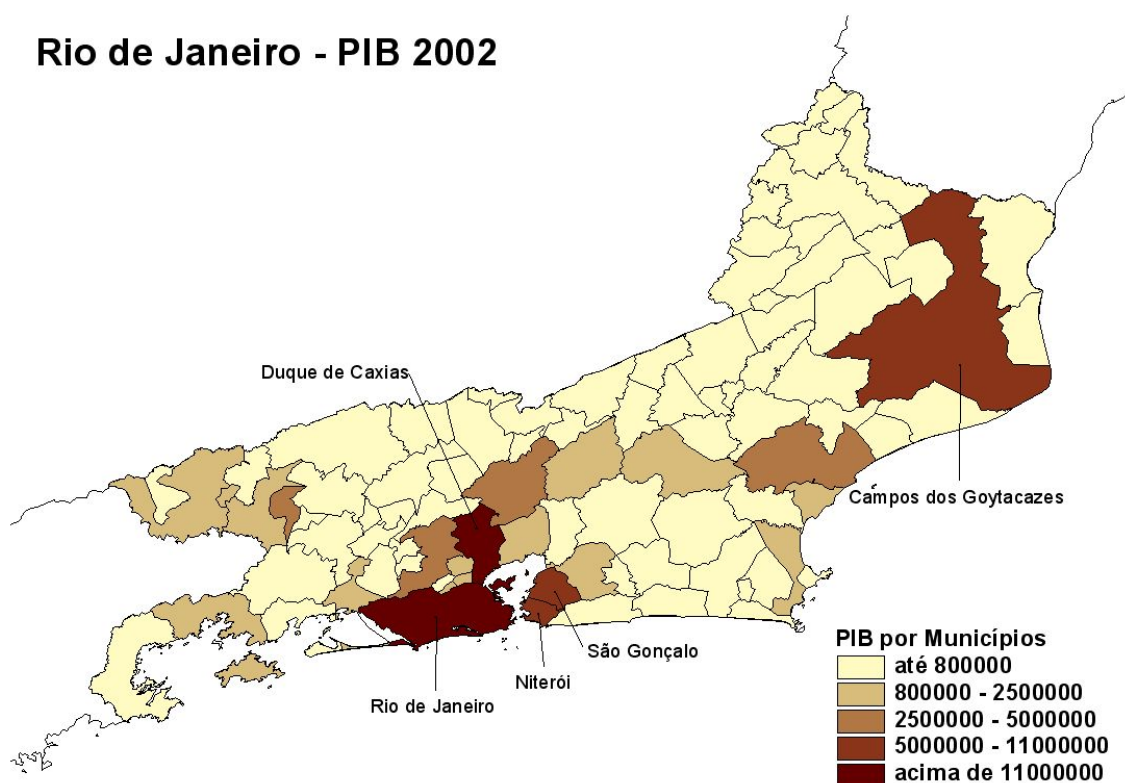
Fonte: elaboração IBAM, a partir de dados IBGE.



Do ponto de vista econômico, vem se assistindo ao longo da última década ao crescimento de atividades econômicas nos diferentes espaços do estado, com investimentos nos setores, metal-mecânico e automobilístico na Região do Médio Paraíba, na indústria naval em Niterói e Angra dos Reis, em confecções na Região Serrana, e principalmente na indústria extrativista de petróleo e gás no norte do estado. É possível analisar a evolução do PIB ao longo do período 2002 a 2006 no território fluminense, como visualizado nos mapas a seguir:

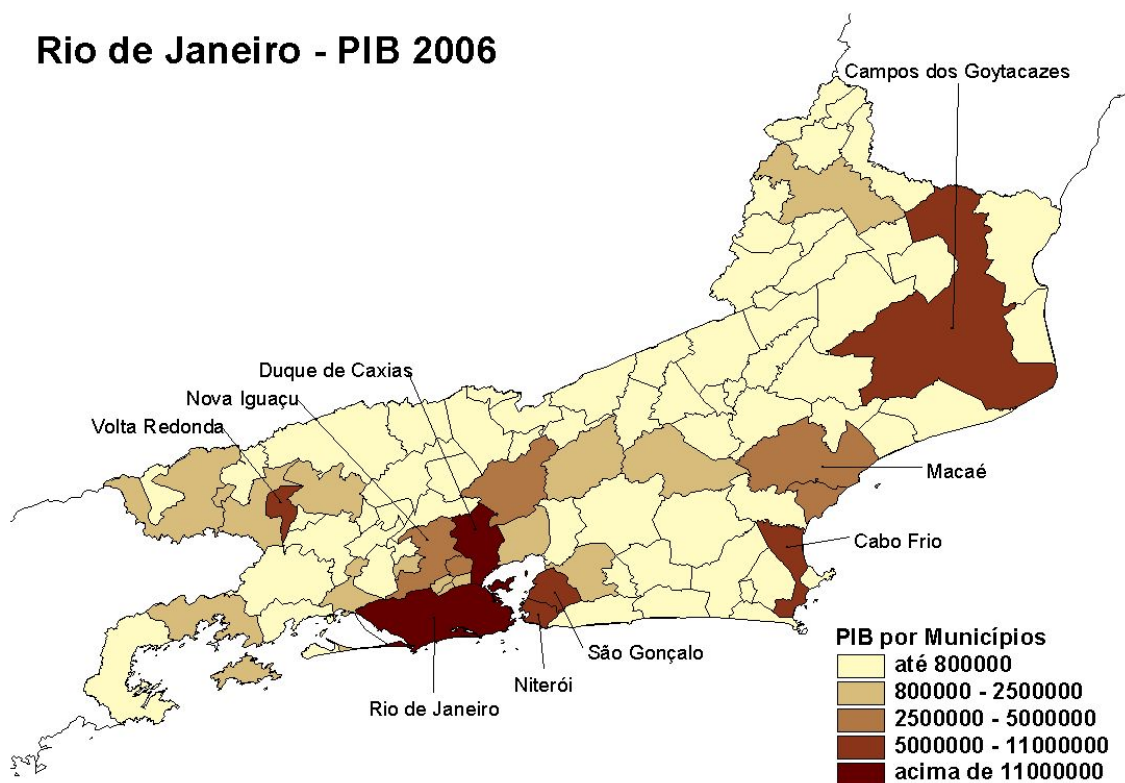
Mapa 2 – PIB dos municípios do Rio de Janeiro 2002 – IBGE

Rio de Janeiro - PIB 2002



Mapa 3 – PIB dos municípios do Rio de Janeiro 2006 – IBGE

Rio de Janeiro - PIB 2006



Como se observa, os Municípios que mais se destacaram na evolução do PIB no estadual: Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes e Duque de Caxias, Macaé, Volta Redonda, Rio das Ostras, Petrópolis, Nova Iguaçu e São Gonçalo.

Após a capital, Campos dos Goytacazes é o segundo PIB do estado, e isto certamente está associado aos recursos financeiros gerados pelo petróleo, visto que Campos é o Município que mais recebe royalties e participações especiais, além de ser um pólo urbano tradicional na região desde o ciclo da cana de açúcar. Macaé que alia-se a Campos como a segunda economia da Região Norte do estado, sede das atividades de exploração de petróleo e gás na plataforma continental e além dos recursos recebidos à título de royalties e participações, vem vivenciando grande incremento nas atividades econômicas associadas à essa expansão, sobretudo em função da ampliação de empresas fornecedoras de insumos para a cadeia de petróleo e gás e na área de comércio e serviços de uma forma geral. .

Já Duque de Caxias, o terceiro PIB do estado do Rio, apresenta como grande determinante desse resultado a presença em seu território da Refinaria Duque de Caxias (Reduc), e associada a ela diversas empresas dos ramos químico e petroquímico. Outro fator determinante para o nível de atividade econômica em Caxias é sua proximidade ao Município do Rio de Janeiro. Assim, Caxias juntamente com outros sub-centros como Nova Iguaçu, Niterói e São Gonçalo configuram a parte mais dinâmica da periferia metropolitana do Rio, que na medida em que abrigam grandes contingentes populacionais, concentram muitas atividades de comércio e serviços.

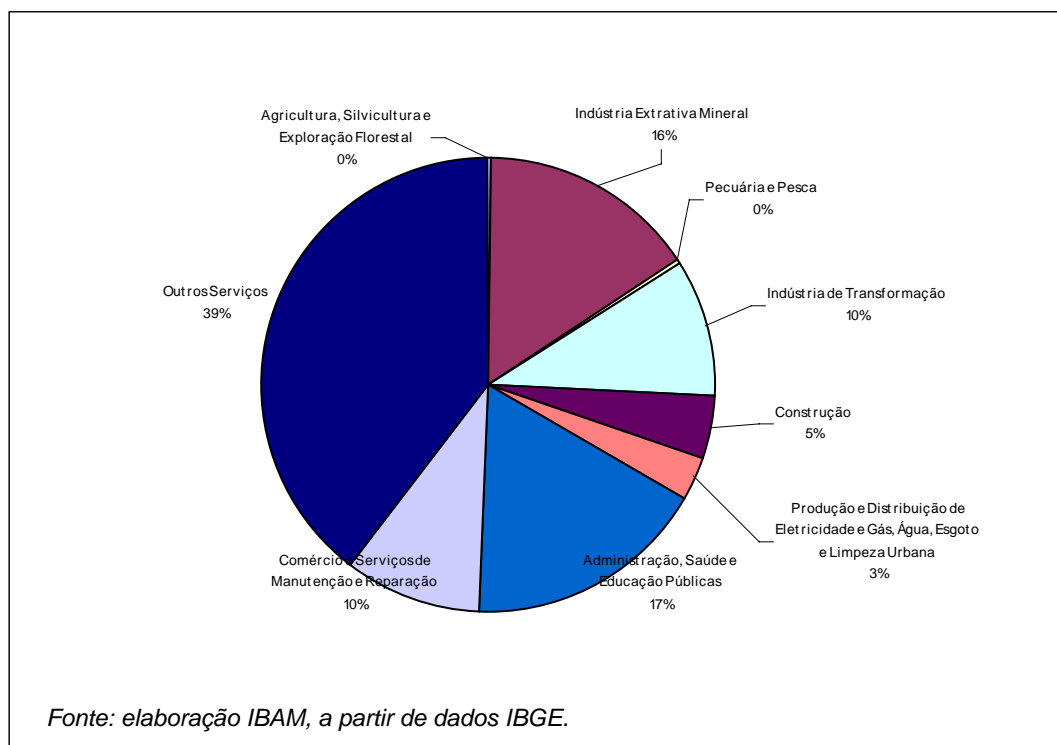
A Região do Médio Vale do Paraíba, com a Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda, e outras empresas como a Volkswagen em Resende e Peugeot-Citroen em Porto Real (instaladas na última década) são responsáveis por grande pelo segundo centro populacional e por grande parte da atividade econômica no interior. Num primeiro momento a intervenção federal foi decisiva para o desenvolvimento dessa Região, com a instalação da CSN, e nos anos mais recentes a própria presença da siderúrgica, assim como um conjunto de

incentivos estaduais e municipais colaborou para a instalação das indústrias automobilísticas. Um pouco mais ao sul, Angra dos Reis vem se beneficiando da retomada da indústria naval no estado, além do turismo que é uma atividade progressivamente em expansão na da Baía da Ilha Grande.

Entretanto, cumpre novamente realçar que o grande indutor do processo de interiorização da economia fluminense tem sido a expansão das atividades relacionadas à exploração de petróleo e gás no Norte Fluminense. Não obstante a grande participação do Setor de Serviços (39%) e da Administração Pública (17%), o Setor Extrativo Mineral contribuiu, em 2006, com 16% do valor adicionado total no Estado, resultado superior ao total da Indústria de Transformação (10%).

Em verdade, é o setor petrolífero responsável pela retomada das perspectivas econômicas fluminenses, após longo período de crise econômica e social. O Gráfico 3 abaixo mostra a participação das atividades econômicas no valor adicionado do PIB do Estado do Rio de Janeiro em 2006:

Gráfico 3: Estado do Rio de Janeiro – Valor adicionado – PIB 2006



A composição do valor adicionado demonstra a predominância do setor de serviços na economia fluminense. No Rio de Janeiro, este se caracteriza mais pela lógica urbano-comercial do que industrial-financeira, posto que o seu crescimento tem mais a ver com as atividades de economia urbana que com encadeamentos relativos ao setor produtivo, dado a restrição da sua base produtiva.

Por outro lado, as atividades primárias têm participação inexpressiva no valor adicionado do produto interno bruto estadual. O Estado do Rio de Janeiro apresenta uma base agrícola não diversificada, uma vez que os solos foram exauridos com as monoculturas do café e da cana do açúcar, substituída depois pela pecuária extensiva e especulação fundiária.

O setor primário no Rio não apresenta produção em escala, nem políticas de subsídios ou financiamento de monta, com algumas regiões mais mecanizadas, outras constituem objetos de especulação no mercado de terras, caracterizado, em sua maioria, por ociosidade e baixo grau de produtividade.

Outro grave problema estrutural do setor no estado do Rio de Janeiro está associado à carência de recursos hídricos e irrigação, que leva as regiões que não têm fornecimento de água suficiente a ter que se contentar com a baixa produtividade da agricultura de sequeiro¹.

O setor secundário do Estado do Rio tem sua dinâmica hoje, como já destacado anteriormente, determinada pela indústria extrativa mineral. O crescimento da atividade petrolífera garante a maior parte do produto interno bruto estadual, das exportações, dos investimentos em tecnologia e das volumosas receitas para o próprio Estado e para alguns municípios. Também os setores, siderúrgico, metal mecânico, automobilístico e naval (em retomada), contribuem em alguma medida para o crescimento da Indústria de Transformação.

¹ SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A desconcentração produtiva regional no Brasil: análise do Estado do Rio de Janeiro. 2007. 149f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

No entanto, o processo de reestruturação produtiva, em curso nos últimos vinte anos, introduz novos processos industriais com tecnologia avançada, engendrando novas dinâmicas de acumulação de capital e ao mesmo tempo, novas relações de trabalho. Muitas empresas não se adaptaram as mudanças e quebraram. O mercado de trabalho sofre conseqüências dessa nova dinâmica econômica, e muitos trabalhadores perdem seus empregos formais, o que configura o desemprego estrutural. Sua alternativa muitas vezes é ‘migrar’ para a economia informal.

O resultado disso é o grande inchaço que o setor de serviços adquire. Mas, na realidade, o crescimento do terciário advém de um setor primário inexpressivo e um setor secundário em reestruturação. E, ao contrário de constituir um setor de serviços moderno e avançado, ocorre em grande medida o aumento do trabalho precário.

O cenário econômico, portanto, é formado por um setor primário estagnado, um setor de serviços responsável por grande parte da atividade econômica no estado, mas com grande participação da economia informal, e ainda alguns setores industriais dinâmicos ao longo do território estadual, mas, principalmente, o setor petróleo.

O aumento da produção de óleo e gás tem gerado por um lado enormes ganhos financeiros, na forma de *royalties* e participações especiais, mas também traz o risco da criação de uma relação de alta dependência desses recursos, não obstante ainda o passivo social e ambiental que vem a reboque da atividade.

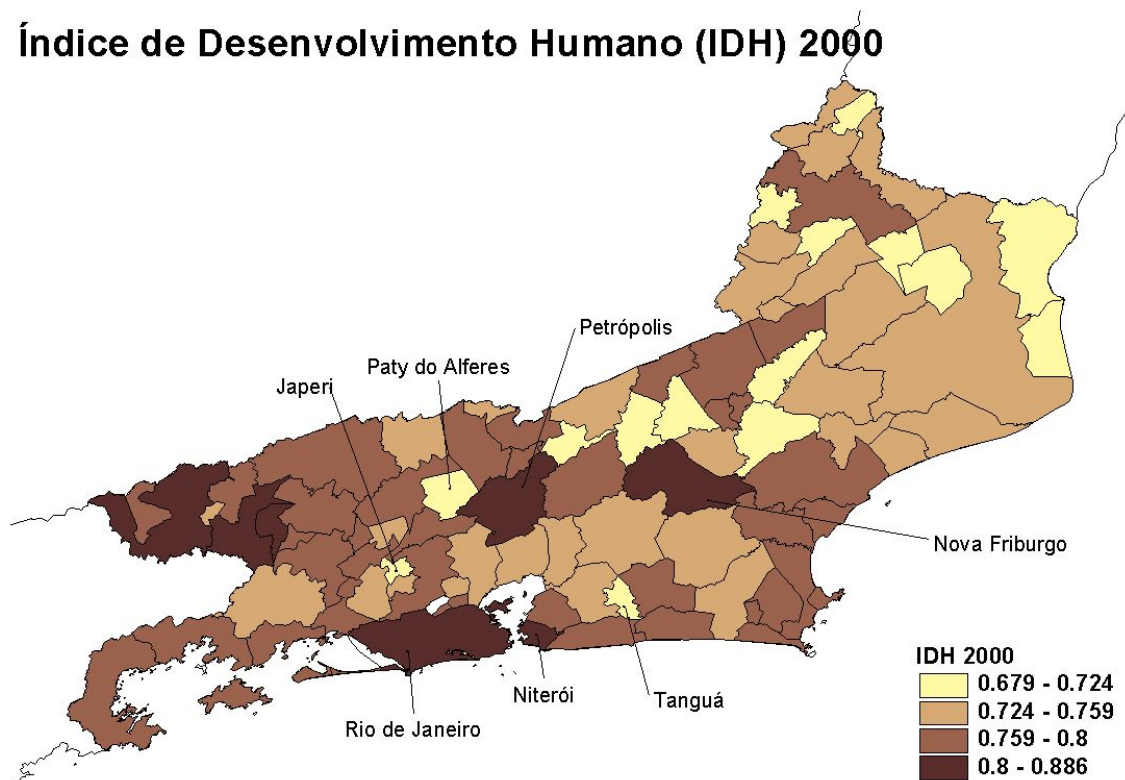
Sem ter ainda equacionado essa contradição entre o incremento no crescimento econômico e falta de adaptação de seu mercado de mão de obra aos novos requisitos e Estado, vivencia um novo surto de investimentos públicos e privados. A expectativa é que nesse surto se ampliem ainda mais as perspectivas de seu cenário econômico, e a absorção de , pelo menos em

parte, da mão de obra hoje situada no setor informal. Contudo, na medida em que tais investimentos são também geradores de desequilíbrios sociais e físico-territoriais a gestão de tais impactos passa a ser um desafio de por vir que exigirá a superação de inúmeros desafios, sobretudo, no campo da gestão governamental estadual e dos municípios fluminenses.

A análise de informações relativas ao desenvolvimento humano, mesmo que baseada em dados de 2000, deixa clara o desequilíbrio do desenvolvimento no território. O Índice de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2000) é um indicador social, disponível por Município, é apresentado no mapa 4, a seguir, e ilustra tais desequilíbrios.

Mapa 4 – Estado do Rio de Janeiro – Índice de Desenvolvimento Humano 2000

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 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.

Conforme é possível observar, os Municípios que apresentaram os melhores resultados para o IDH não coincidem com aqueles que recebem maiores volumes de royalties de petróleo e gás. Rio de Janeiro, Petrópolis, Nova Friburgo, Niterói, Resende e Barra Mansa ficaram com as melhores posições no ranking estadual, apresentando o IDH entre 0,8 e 0,886, frente a média estadual de 0,81. Observe-se ainda que além da capital e de Niterói (ex-capital do antigo Estado do Rio de Janeiro), todos os demais municípios se constituem em pólos urbanos tradicionais de comércio e serviços.

Entre os Municípios da Região Norte e das Baixadas Litorâneas, principais beneficiados por royalties de petróleo e gás, Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Cabo Frio e Armação de Búzios obtiveram um Índice de Desenvolvimento Humano pouco abaixo do primeiro grupo citado, algo entre 0,759 e 0,8. Na realidade, o desempenho especialmente ruim é de Campos dos Goytacazes, que não obstante possuir o maior repasse de royalties e o segundo PIB do estado, está no grupo dos municípios com IDH regular entre 0,724 e 0,759.

Em compensação, em termos educacionais, Campos obteve, juntamente com Macaé e Cabo Frio, uma das melhores taxas de alfabetização regional, acima de 89,63% da sua população total alfabetizada. Esse resultado sinaliza a importância regional exercida pelos três municípios, principais centros populacionais e econômicos nas Regiões Norte e Baixadas Litorâneas.

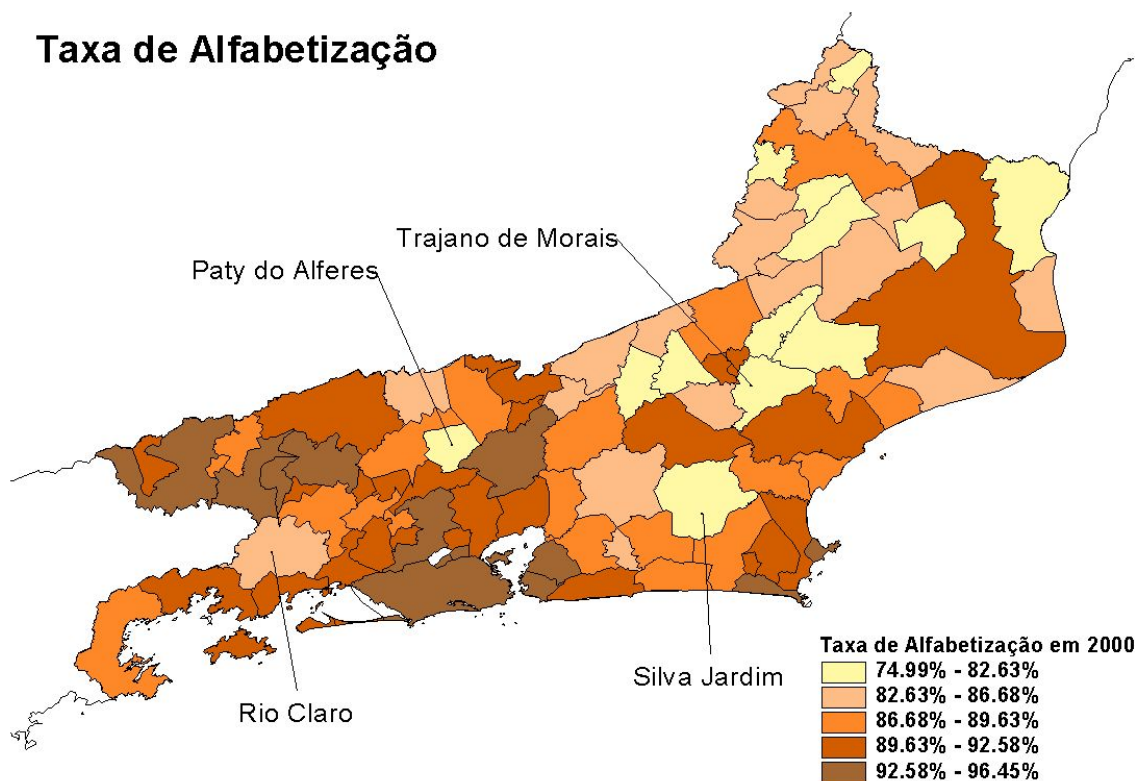
Ainda assim, seu desempenho fica abaixo de Municípios como Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, São Gonçalo, Niterói, Petrópolis, Resende, Barra Mansa e Volta Redonda. Estes com taxas de alfabetização entre 92,58% e 96,45%.

A presença de diversos Municípios com resultados regulares, com taxas de alfabetização inferiores a 86% ilustra a situação ainda bastante atrasada do ponto de vista educacional do estado do Rio. Parece que existe grande

diferenciação social entre os espaços e regiões do estado, de forma que, pelo que consta nos dados de 2000, a economia do petróleo não consegue por si só dar conta dos diversos aspectos do desenvolvimento do estado.

Mapa 5 - Estado do Rio de Janeiro – Taxa de Alfabetização / municípios – IBGE, Censo 2000

Taxa de Alfabetização



2.2 – A Presença de Programas Federais de Fomento ao Desenvolvimento

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

Os programas têm em comum alguns aspectos que merecem ser destacados: voltam-se à promoção de oportunidades de desenvolvimento econômico local;

têm via de regra territórios formados por mais de um município com características similares, apoiam-se na constituição de fóruns de participação que mobilizam atores públicos e a sociedade civil.

Distinguem-se, todavia, em função dos objetivos e missões das áreas de governo que os promovem. Assim, por exemplo, o PROGRAMA DE MESORREGIÕES, do Ministério da Integração Nacional, tem, sobretudo, a função de mobilizar atores em regiões que em muitos casos superam as fronteiras dos estados, na direção da construção de agendas integradas de desenvolvimento sustentável.

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

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. Ambos ainda não presentes no Estado do Rio de Janeiro

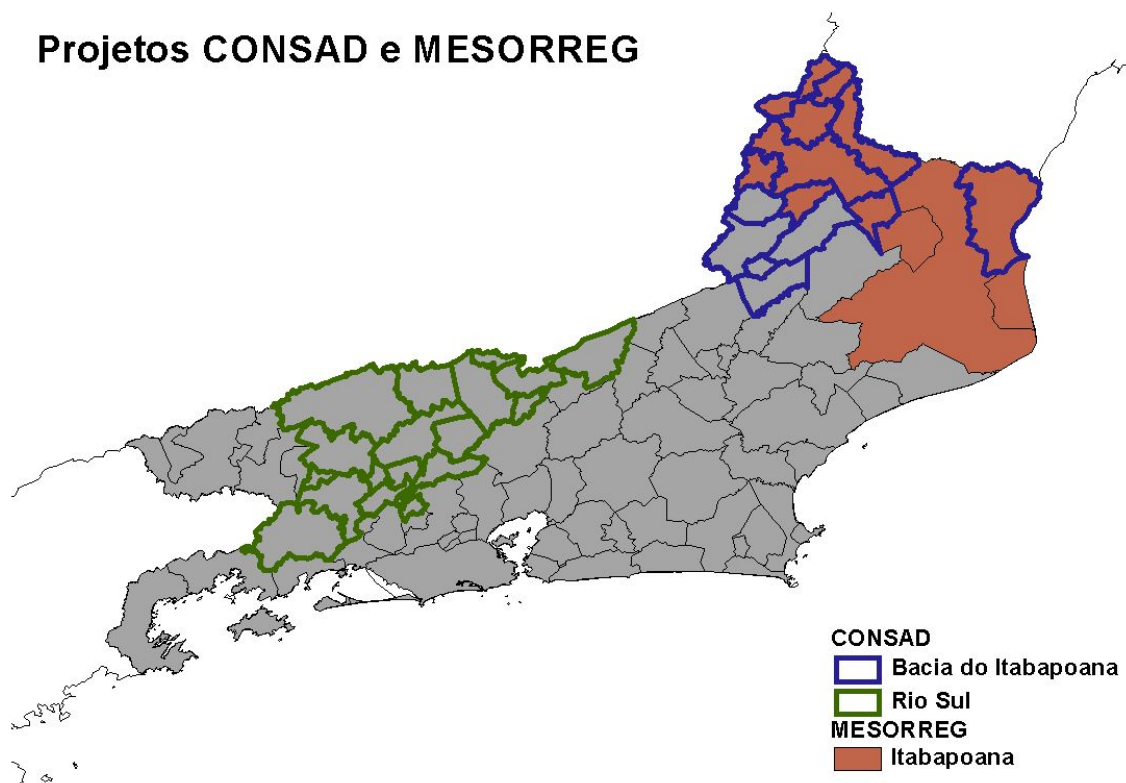
- **A situação específica do Estado do Rio de Janeiro**

O CONSAD no estado do Rio de Janeiro está localizado em duas sub-regiões distintas. A primeira região denominada para o CONSAD do Rio Sul, localiza-se no sudoeste do Estado em área fronteira com o Estado de Minas Gerais. Como particularidade, deve se realçar que a maioria dos municípios fluminenses que não recebem royalties, localizam-se nessa região. Na segunda região da bacia do Itabapoana abriga municípios do norte e noroeste

fluminense e, em larga medida superpõe-se à Mesorregião do vale do itabapoana, conforme indicado no mapa 6:

Mapa 6 – Programas Federais – Consórcio de Segurança Alimentar (CONSAD) e Programa das Mesorregiões (MESORREG) – Estado do RJ

Projetos CONSAD e MESORREG



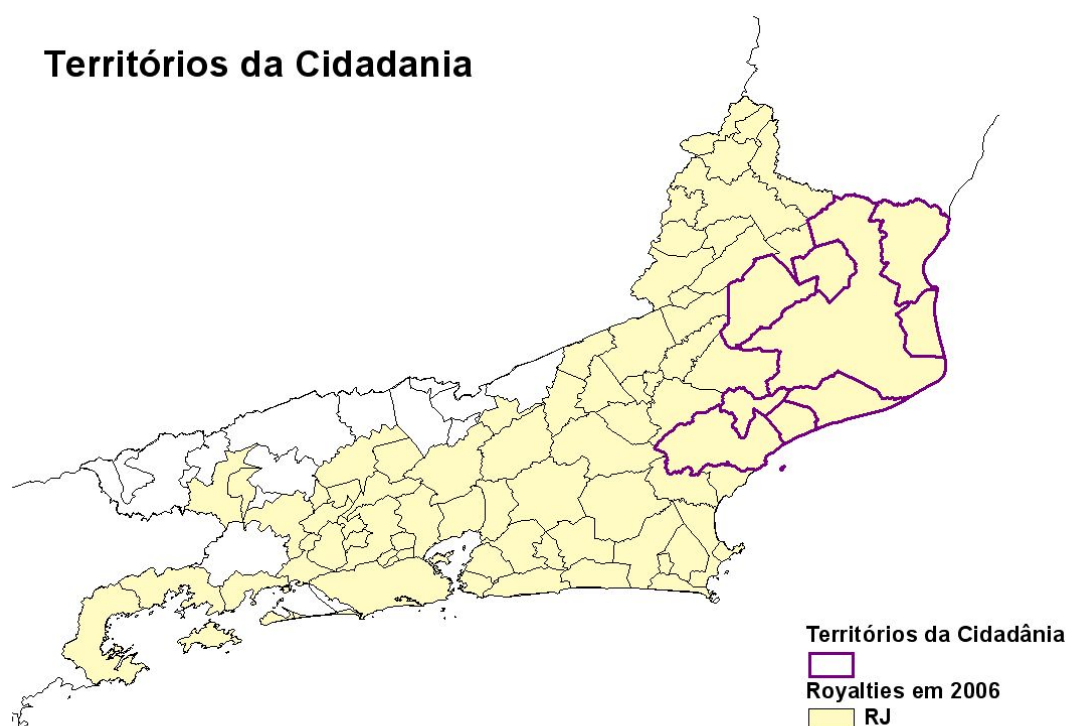
No CONSAD, a região da Bacia do Itabapoana envolve Municípios do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais, 33 no total. No que concerne o Rio de Janeiro, o território da Bacia abrange: São Francisco de Itabapoana, Porciúncula, Varre Sai, Natividade, Laje do Muriaé, Bom Jesus do Itabapoana, Italva, Itaocara, Itaperuna, Miracema, Santo Antônio de Pádua e São José de Ubá. Já o Programa das Mesorregiões se sobrepõe a grande parte destes locais, mas incorpora também Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira e São João da Barra e igualmente, estende-se aos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

O CONSAD do Rio Sul incorpora somente o estado do Rio de Janeiro, com os seguintes Municípios: Areal, Barra do Piraí, Piraí, Barra Mansa, Comendador

Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Japeri, Mendes, Miguel Pereira, Paracambi, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Pinheiral, Rio Claro, Rio das Flores, Sapucaia, Três Rios, Valença e Vassouras, totalizando 18.

Já o Programa Territórios da Cidadania / MDA tem exatamente o mesmo contorno da Região Norte Fluminense onde se localizam grande parte dos Municípios que recebem royalties e sujeitos aos principais impactos dessa atividade, ver mapa 7, a seguir:

Mapa 7 – Programas Federais – Territórios de Cidadania / MDA – Estado do RJ



Trata-se de uma Região que com exceção de três municípios: Cardoso Moreira, São Francisco do Itabapoana e São João da Barra, detém índices de IDH situados 0,724 e 0,759, portanto bastante razoáveis (ver mapa 4). Tal situação poderia parecer um paradoxo, em face dos objetivos do Programa do MDA, se não fosse pelo fato de que nessa região os processo de transformação que vem ocorrendo e que se anunciam (como o Porto do Açú, em São João da Barra) tendem a reforçar processo de concentração urbana e a criação de oportunidades econômicas desvinculadas da economia rural, que

Subsídios para o aperfeiçoamento da gestão para o desenvolvimento sustentável
Proposição das áreas de atuação no ESTADO DO RIO DE JANEIRO

embora responda pelo desenvolvimento histórico da região encontra-se na atualidade, debilitada ou esvaziada.

No Estado do Rio de Janeiro não há incidência do PRODETUR e em relação ao Projeto Orla, está em fase inicial um Programa que abrange de forma integrada o litoral do extremo norte do Estado, incluindo os Municípios de São Francisco do Itabapoana, São João da barra, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Quissamã e Macaé, além disso há em curso um Projeto Orla no Município de Paraty, no extremo sul do Estado.

Entretanto, cabe realçar que como já mencionado, o Estado vem sendo alvo de grandes investimentos do setor público e do privado, que tendem a impor novas transformações no território. A Tabela, a seguir, resume as características dos principais investimentos em curso no Estado do Rio de Janeiro:

Empreendimento	Nº de Empregos	Características	Local de Implantação / Municípios
Arco Rodoviário Metropolitano	15.000 (na obra)	Público - Infra – estrutura rodoviária	Região Metropolitana – do Rio de Janeiro
Complexo Petroquímico - COMPERJ	262.000 + 50 mil (na expansão)	Públicos/ Petrobrás e Privados – Empresas Petroquímicas	Itaboraí
Cia. Siderúrgica ca do Atlântico	12.500	Privados – Thyssen e Vale - Siderurgia	Rio de Janeiro (Z. Oeste)
Cia. Siderúrgica Nacional	10.500 (na expansão)	Privado – Expansão da planta	Volta Redonda
CS Votorantin	3.500 (na expansão)	Privado - Siderurgia	Rio de Janeiro (Z. Oeste)
Porto do Açú e Usina Siderúrgica	7.500	Privado – Grupo EBX	São João da Barra
Complexo Logístico de Barra Furado	1.400	Petrobrás - Estaleiro e base de apoio às operações de produção de petróleo	Campos / Quissamã

Fonte: PlanSeQ Siderurgia e Atividades Afins / MTE

Como visto, tratam-se de iniciativas que conjugam esforços e recursos dos Governos Federal, Estadual e dos Municípios aonde se localizam os empreendimentos, além dos de grandes grupos privados. Voltam-se à ampliação de condições infra-estruturais, sobretudo, nos setores de siderurgia e petróleo e petroquímica que atraem outros investimentos privados e se constituem em matrizes de geração de empregos formais, estimando-se,

apenas com a implantação das obras, que esse número de novos empregos, seja de 312.mil postos.. Além desses, cabe lembrar que a cidade do Rio de Janeiro, será uma das sedes da Copa do Mundo de 2014 e da Olimpíada de 2016, com vultosos investimentos previstos na infra-estrutura da cidade.

Do ponto de vista da ocupação territorial e da redistribuição de riquezas e oportunidades no Estado, o que se verifica é que com exceção do empreendimento do Grupo privado EBX, no Município de São João da Barra no extremo norte do Estado, as áreas mais de economia mais dinâmica, como a própria Região Metropolitana ou o Município de Volta Redonda, no Vale do Paraíba e que polarizarão tais investimentos, gerando provavelmente, mais distorções na ocupação do território de uma forma geral. O Complexo logístico de Barra do Furado, em implementação pela Petrobrás, fica num meio termo, concentra investimentos nos municípios costeiros da Bacia de Campos, mas pode gerar uma descompressão sobre o Município de Macaé, que concentra a base operacional da empresa na região, com os benefícios e malefícios que isso vem implicando.

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

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 a parcela correspondente 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 Rio de Janeiro, são os municípios litorâneos confrontantes com a Bacia de Campos, Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias e Angra dos Reis.

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, no estado do Rio de Janeiro, são: Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Magé, Mangaratiba, Silva Jardim e Paraty.

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 geoeconômica² com alguns da zona de produção principal: esse é o maior grupo, formado por 59 Municípios.

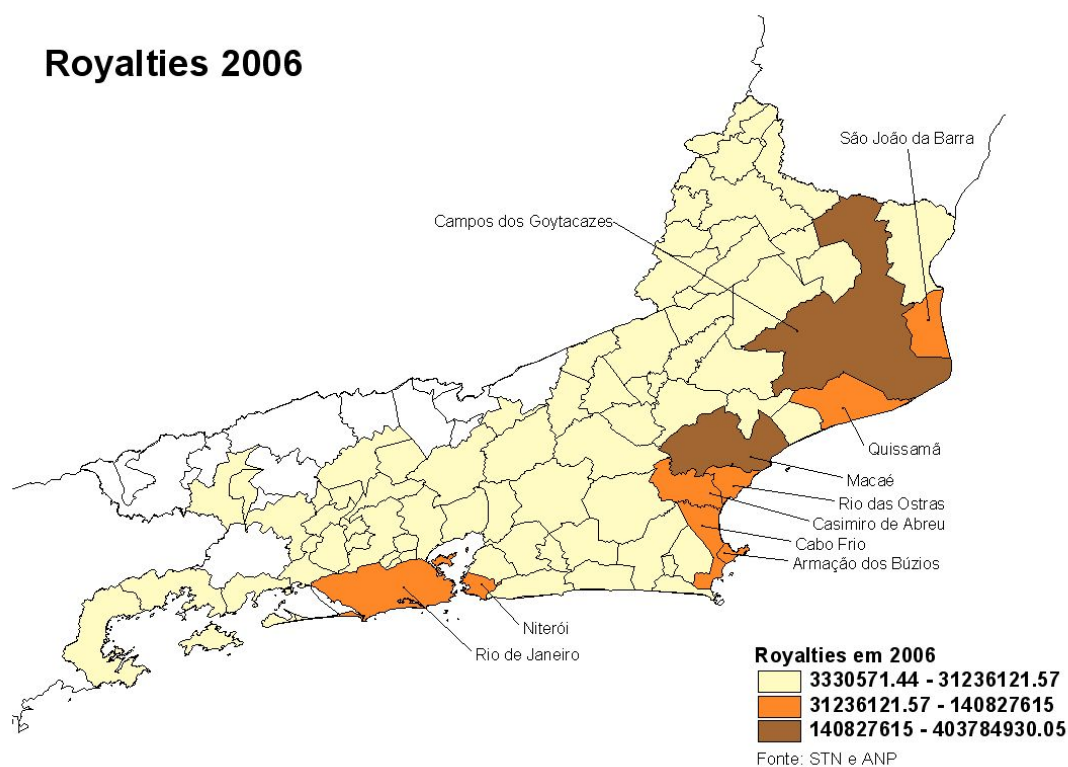
Além disso, os Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás recebem mais 10% das concessionárias.

² O mesmo que mesorregiões geográficas do IBGE.

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.

A Bacia de Campos no Rio de Janeiro hoje é responsável por 84% da produção nacional de petróleo e 45% da de gás natural. É composta pelos seguintes Municípios: Campos dos Goytacazes, Carapebus, São João da Barra, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Cabo Frio e Armação de Búzios. O mapa 8 a seguir mostra a distribuição de royalties no estado:

Mapa 8 – Distribuição de Royalties no Estado do Rio de Janeiro – 2006



Dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, apenas quatorze, não recebiam em 2006, royalties ou participações especiais. Ou seja, no total 78 Municípios se beneficiam desses recursos. No mapa fica evidente que os Municípios que mais se beneficiam dos royalties são Campos dos Goytacazes e Macaé, ambos localizados no Norte Fluminense. Quissamã, São João da Barra, Rio

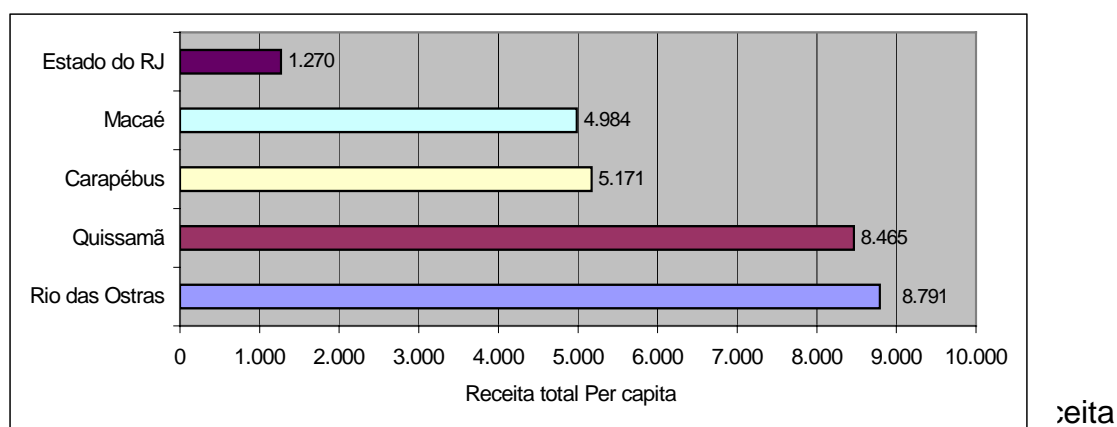
das Ostras, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, com Rio de Janeiro e Niterói aparecendo em seguida.

Macaé, sendo o município que se transformou na principal unidade de apoio *offshore* da indústria petrolífera do país, concentra em seu território a maior parte do segmento *upstream* da cadeia produtiva do petróleo e gás do estado do Rio de Janeiro, apresentando os maiores impactos tanto do ponto de vista econômico, quanto do ponto de vista urbano e social.

Os outros municípios também são impactados pela economia do petróleo. Quissamã, Carapebus, Campos dos Goytacazes e São João da Barra na Região Norte, e Armação e Búzios, Cabo Frio, Rio das Ostras, e Casimiro de Abreu na Região das Baixadas Litorâneas apresentaram grande aumento da arrecadação, graças ao pagamento dos royalties. Alguns desses municípios também receberam significativos incrementos populacionais, pressionando a demanda por infra-estrutura urbana e constituindo-se enquanto locais que necessitam de elaboração de políticas públicas e ações privadas para aproveitar as oportunidades geradas pelos recursos do petróleo.

O enorme aumento de recursos disponíveis transformou alguns desses Municípios em entes federativos ‘milionários’, com alta capacidade de investimento. O indicador Receita Per Capita total ilustra quais os Municípios que dispõe de mais capacidade de gasto por habitante, conforme o gráfico 4:

Gráfico 4: Receita Per Capita total –Estado do Rio de Janeiro (2006) – R\$ (fonte STN)



per capita do estado, pertencem a Bacia de Campos e compõem também a lista das vinte cidades com maior receita per capita no país.

Rio das Ostras e Quissamã apresentam a maior Receita Total Per Capita entre os Municípios fluminenses. Isso porque sua arrecadação aumentou muito com o pagamento dos royalties, frente a um contingente populacional relativamente pequeno. Embora a população de Rio das Ostras tenha dobrado no período 2000 a 2007 (IBGE), não chega a 100 mil habitantes. Quissamã então conta com uma população total de 17 mil habitantes.

A dinamização econômica e demográfica desses espaços, por outro lado, contrasta com a estagnação de alguns municípios fluminenses. Grande parte destes situados na Região Noroeste e, parte, na própria Região Norte (aqueles que recebem valores de royalties bem inferiores aos da Bacia de Campos). Essas localidades são duplamente penalizadas. Em primeiro lugar, porque se caracterizam pela decadência das suas atividades históricas, ligadas à cultura da cana e do café. Em segundo, porque os municípios beneficiados por royalties vem polarizando os investimentos públicos e privados.

Esta segmentação é decisiva, frente aos empreendimentos anunciados para o estado, diferenciando os municípios com relação a sua capacidade de atração, gestão e interlocução ante os investimentos voltados para o crescimento econômico³.

Mas na realidade é preciso pensar o planejamento da região de maneira integrada, para reverter o processo de segmentação territorial em curso. É importante analisar que a própria estagnação de alguns locais acaba criando uma dinâmica regional que produz efeitos também nos locais mais “prósperos”. Grande parte do fluxo populacional de baixa qualificação atraído para os municípios petrolíferos advém do entorno regional, que não tem apresentado alternativas desde a decadência de suas principais atividades econômicas.

O caso de Macaé é um exemplo desse cenário regional. A migração em direção ao Município se acelerou nos últimos trinta anos, de maneira que hoje sua população aproximada é de 200 mil habitantes, composta por

³ CRUZ. José Luiz Vianna. Norte e Noroeste Fluminense: grandes intervenções, fortes impactos. Revista de Economia Fluminense. Ano IV – n°7, junho de 2008.

trabalhadores qualificados flutuantes e por centenas de trabalhadores de baixa qualificação, que estão sujeitos a trabalhos precários e moradias informais. Isso porque o Município ainda não conseguiu criar uma estrutura sócio-produtiva capaz de incorporar essas pessoas à economia formal local.

2. 4 A situação da Gestão Financeira e Tributária nos Municípios Fluminenses

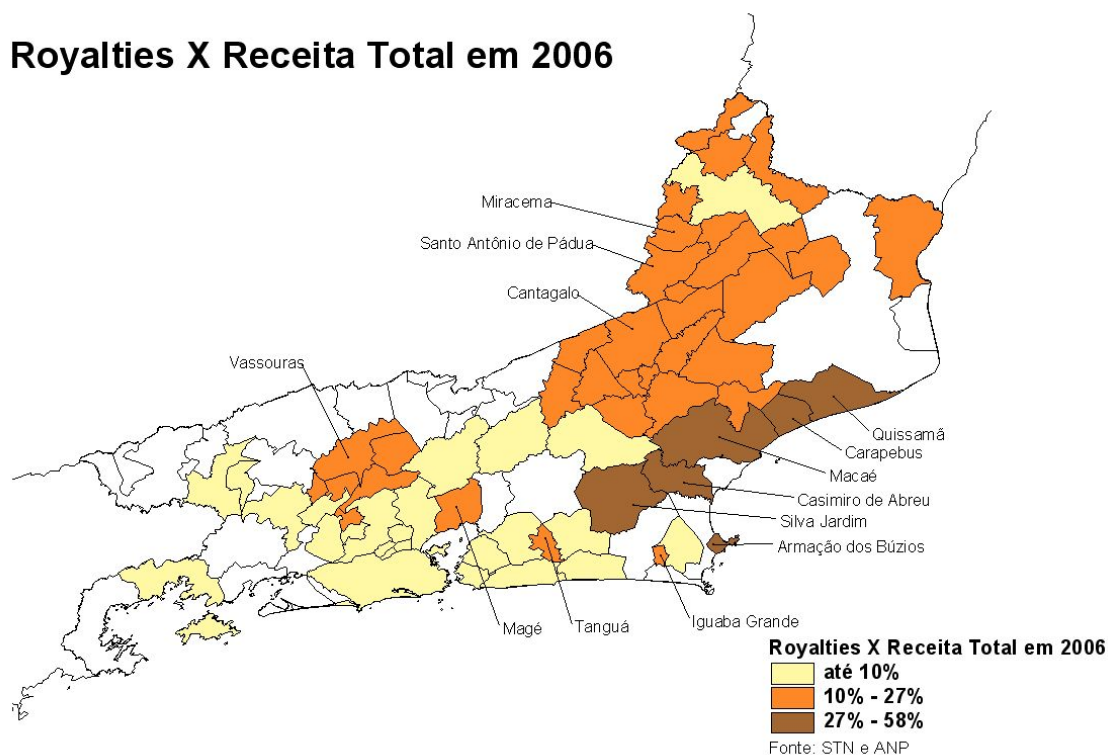
Os royalties de petróleo pagos pelas empresas concessionárias que exploram os poços têm crescido de forma considerável. O resultado positivo para o ano de 2006 foi impulsionado principalmente pelo aumento dos preços do petróleo. Segundo dados da Organização dos Países Exportadores os preços médios anuais 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 e, com a crise global, iniciada no final daquele ano e ainda parcialmente em curso caindo ao nível dos US 40,0 e ter 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 2006⁴.

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 situação pregressas em localidades do Estado da Bahia) Hoje, os Municípios da Bacia de Campos tem em torno de 50% das suas receitas públicas compostas por royalties e participações especiais. O mapa 9, a seguir informa o percentual relativo de royalties na composição da recita total dos municípios fluminenses.

⁴ Revista Finanças dos Municípios Fluminenses (ano 1, 2007).

Mapa 9 – Participação dos Royalties nas Receitas Totais (2006)

Royalties X Receita Total em 2006



Conforme o mapa 9, mais uma vez é possível notar que os Municípios com a maior relação entre a arrecadação e a disponibilidade dos royalties, fazem parte da Zona Principal de Produção petrolífera: Quissamã, Carapebus, Macaé, Casimiro de Abreu, Armação de Búzios. A exceção nessa primeira faixa é Silva Jardim, que está localizado na Zona de Produção Secundária. Vale ressaltar que os Municípios em branco não apresentavam os dados referentes à suas execuções orçamentárias para o exercício de 2006. Mas sabe-se que Rio das Ostras, por exemplo, apresenta 73% das suas receitas totais provenientes de royalties (Cabo Frio, 54% e São João da Barra, 65%)⁵.

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)⁶; pelas Transferências Correntes da União (FPM, Fundo de Exportação, outras)⁷; pelas Transferências Correntes do Estado

⁵ Dados retirados da Revista Finanças dos Municípios Fluminenses.

⁶ ISS: Imposto Sobre Serviços de Qualquer natureza; IPTU: Imposto Predial Territorial Urbano; ITBI: Imposto sobre a Transmissão de bens Imóveis Inter vivos).

⁷ FPM: Fundo de Participação dos Municípios.

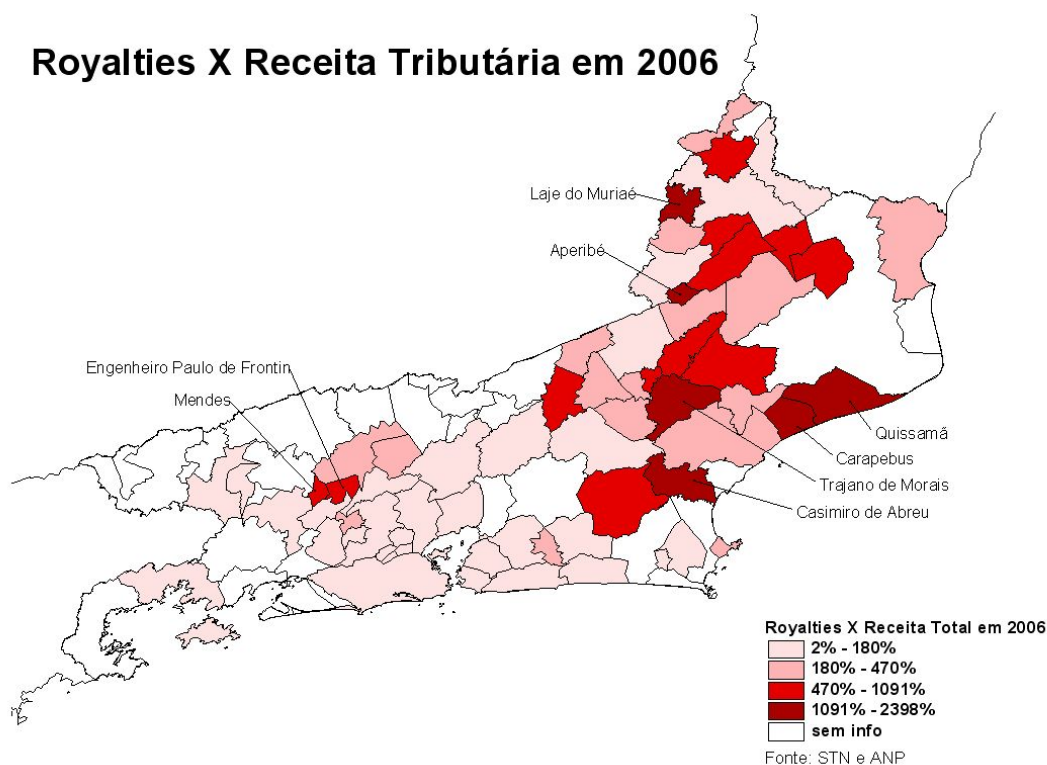
(QPM-ICMS, IPVA, outras)⁸; e pelas Receitas de Capital (operações de crédito, alienação de bens, transferências de capital).

Entre esses itens de Receita, no caso dos Municípios do estado do Rio de Janeiro quatro se destacam: os Tributos Municipais, o Fundo de Participação dos Municípios, a Quota parte do ICMS, e os Royalties de petróleo e gás natural.

Tamanho o volume da arrecadação de royalties em alguns desses municípios que a capacidade de geração de recursos tributários próprios, por mais eficientes que sejam os instrumentos de gestão local, sempre apresentarão uma proporção sensivelmente menor. A comparação do volume de royalties com as Receitas Tributárias próprias, e destas com as Receitas Totais. O mapa 10, 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.. .

Mapa 10 – Royalties e Receitas Tributárias – Estado do Rio de Janeiro (2006)

Royalties X Receita Tributária em 2006



⁸ QPM-ICMS: Quota Parte Municipal no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços.

Observe-se dessa relação que, com exceção dos municípios que não dispomos de informações sobre sua composição orçamentária ou daqueles que não recebem royalties, apenas aqueles situados na faixa mais baixa – entre 2 e 180% verifica-se alguma equivalência. Para os demais municípios esta relação supera a cã dos 180%, o que significa que no mínimo os royalties representam cerca de 2 vezes o arrecadado em decorrência do esforço próprio da administração municipal.

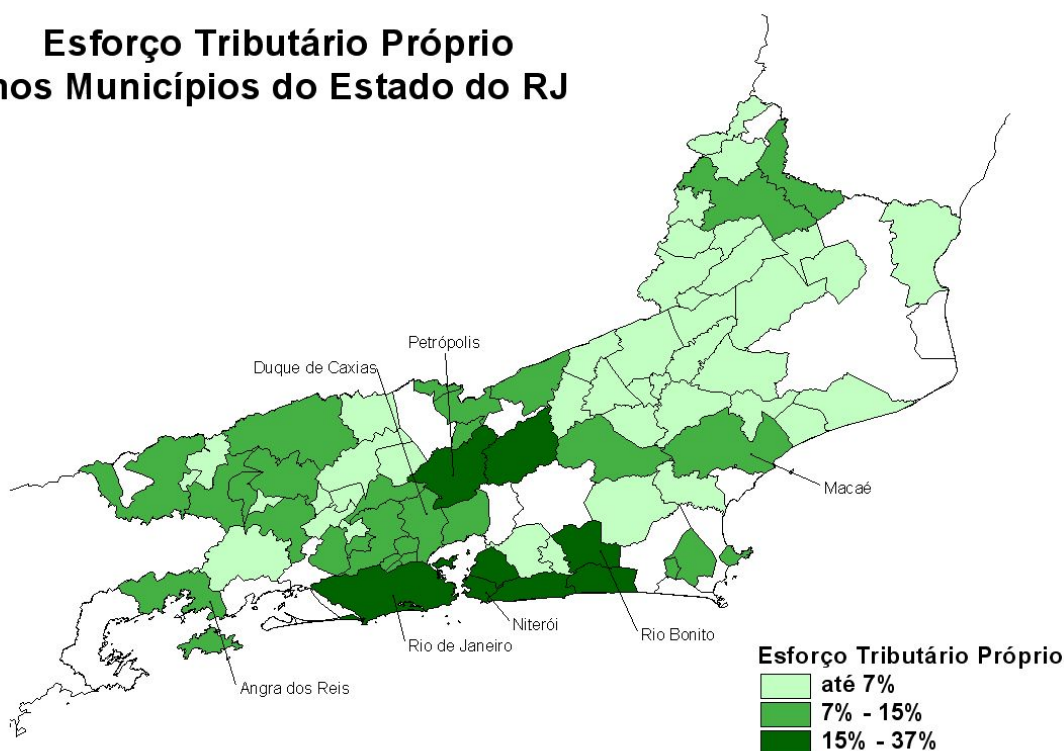
Nota-se que entre os Municípios da Bacia de Campos, Macaé possui a menor proporção de royalties vis a vis sua Receita Tributária, o que representa um notável esforço tributário, valendo-se, provavelmente, dos processos de expansão urbana e, sobretudo, da ampliação dos estabelecimentos de comércio e serviços, ambos decorrentes da economia do petróleo. Enquanto isso, Municípios como Quissamã, Carapebus e Casimiro, ao contrário possuem alta proporção, menos impactados pelas transformações e demonstrando ainda baixa capacidade de gerar e arrecadar um volume de recursos próprios em patamar comparável aos altos volumes de royalties que recebem.

Os Municípios com maior capacidade de arrecadação tributária municipal, cuja Receita Tributária corresponde a mais de 15% da Receita Total são, entre outros: Rio de Janeiro, Niterói, Petrópolis, Teresópolis, todos pólos urbanos regionais tradicionais. Além desses, Macaé, Nova Friburgo, Resende, Angra, Volta Redonda e Itaperuna, também tiveram desempenhos bastante positivos.

O mapa 11 demonstra o esforço tributário próprio dos Municípios fluminenses, apontando o percentual relativo dessa receita na composição total do orçamento:

Mapa 11 – Esforço Tributário Próprio – Estado do Rio de Janeiro (2006)

Esforço Tributário Próprio nos Municípios do Estado do RJ



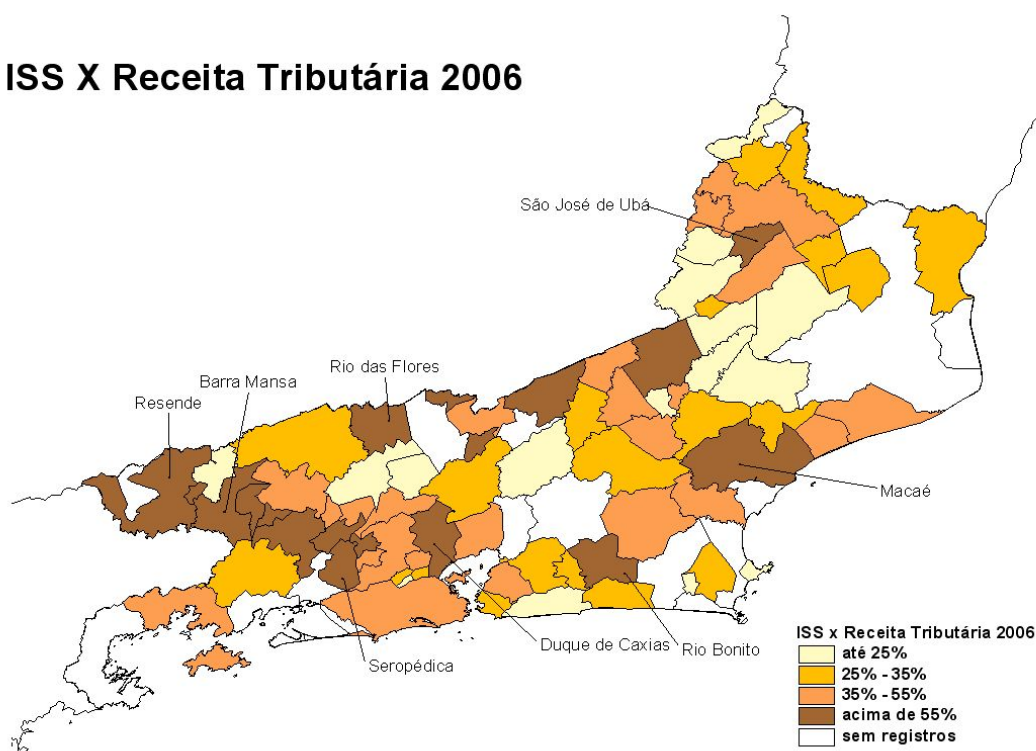
Os resultados obtidos se devem em grande medida a três fatores: i) nível de urbanização e de atividade econômica local; ii) aprimoramento recente da legislação tributária ;e iii) qualidade da gestão pública municipal, e seus instrumentos de controle e modernização da arrecadação. Exemplo disso é a nota fiscal eletrônica. Ela substitui as tradicionais notas impressas, ficando armazenada eletronicamente no sistema.

Tal ação já apresentou efeitos positivos, por exemplo, na já mencionada expansão da arrecadação do Município de Macaé. Ali, tais efeitos se fazem notar na arrecadação do ISS de Macaé, responsável por 80% da sua Receita Tributária (STN). Também contribui para esse resultado as atividades ligadas à cadeia do petróleo, já que diversas empresas prestadoras de serviços a essa cadeia se instalaram em Macaé.

O Mapa 12, a seguir, apresenta o percentual da receita do ISSqn, na composição da receita tributária própria dos municípios fluminenses.

Mapa 12 – Participação do ISS na Receita Tributária – Estado do RJ (2006)

ISS X Receita Tributária 2006



O mapa corresponde somente à participação relativa na composição da receita tributária própria, portanto, não releva os resultados absolutos. Assim, o Município do Rio de Janeiro, por exemplo, tem o maior nível de arrecadação do ISS em termos absolutos, mas apresenta outras elevadas fontes de geração de recursos próprios, incluindo receitas de capital.

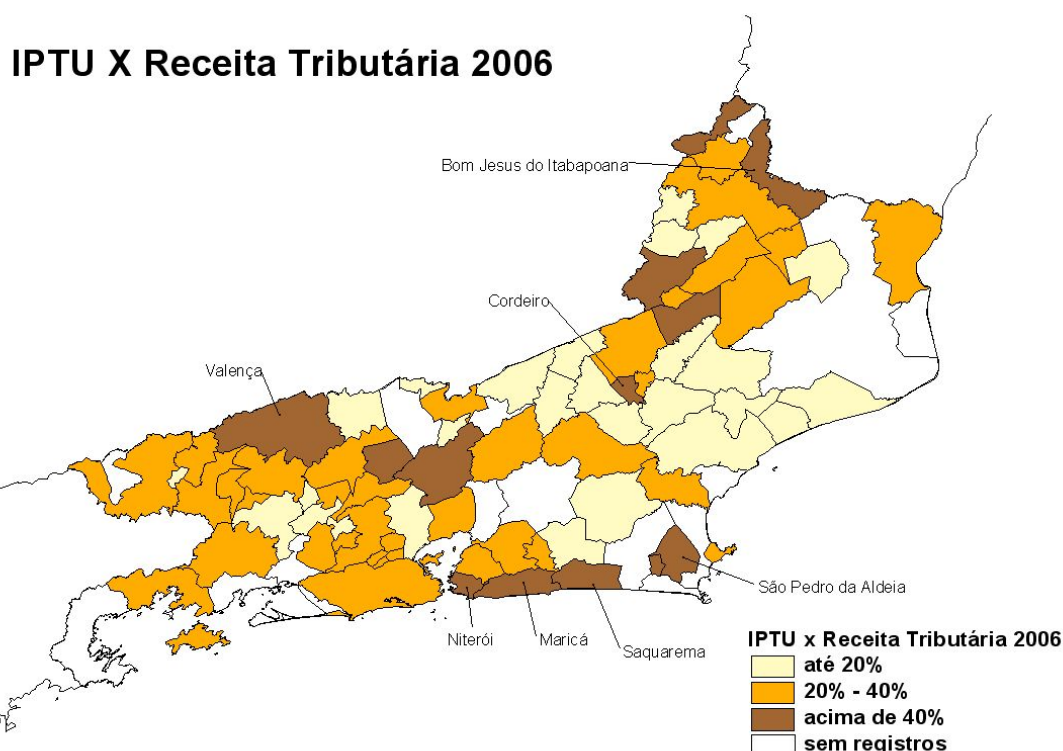
Também a partir da observação do mapa 12, mais uma vez é possível analisar que os demais Municípios da Bacia de Campos não apresentaram o mesmo desempenho de Macaé. Assim como outros Municípios do Estado, somente aqueles que detêm uma rede prestadora de serviços estruturada podem contar com o ISS como importante fonte de receita.

O IPTU constitui outra importante fonte de receita tributária. Da mesma forma que para o ISS a capital, Rio de Janeiro, corresponde a mais de 70% da soma do IPTU arrecadado pela demais Municípios fluminenses, entretanto, na composição de sua receita tributária, esse tributo tem menor peso do que o ISS.

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. Em Niterói tem-se a maior participação do IPTU na Receita Tributária municipal.

O mapa 13, a seguir, demonstra que a maior parte dos Municípios ainda conta com baixo peso do IPTU na composição de sua receita tributária. Tal constatação 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. As Regiões das Baixadas Litorâneas e alguns municípios da região Norte, estimuladas pelos royalties, sofrem claros processos de adensamento demográfico e de expansão urbana, associados ao crescimento de áreas informais nas cidades.

Mapa 13 – Participação do IPTU na Receita Tributária – Estado do RJ (2006)

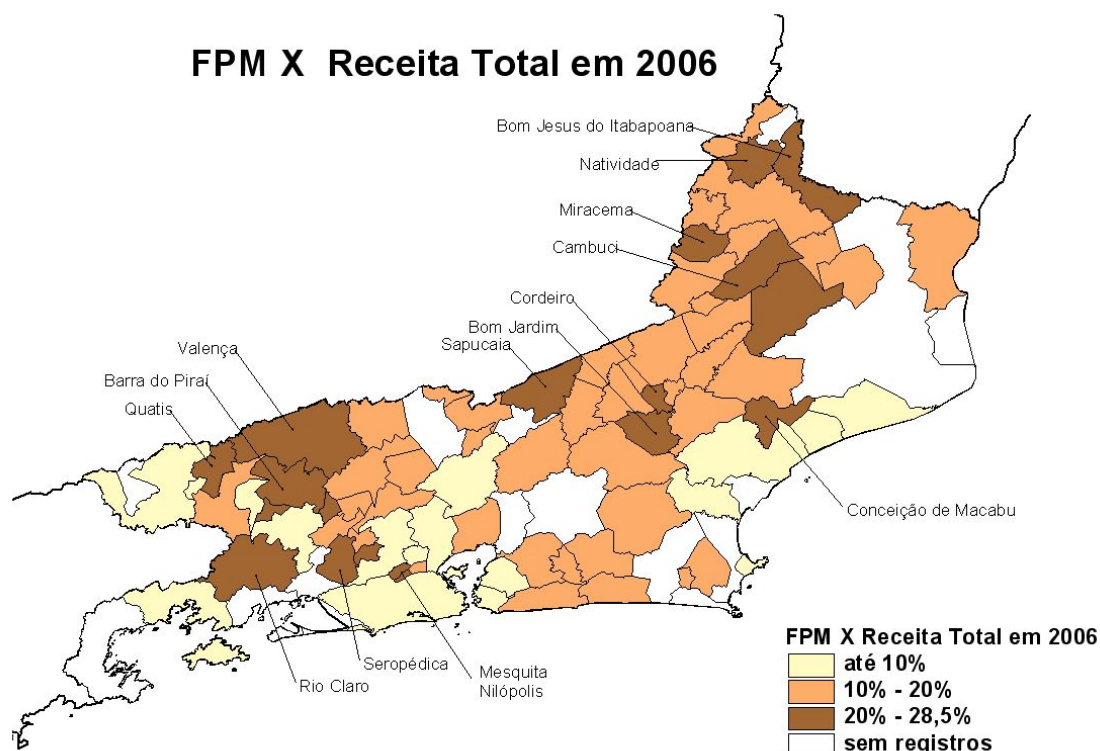


Por último, cabem algumas considerações sobre as demais fontes relevantes de receitas municipais. Enquanto o QPM-ICMS favorece os Municípios

maiores, com elevado nível de atividades econômicas (da mesma maneira que o ISS), o FPM beneficia os pequenos Municípios. Vários Municípios do interior do estado detém 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.

De acordo com o mapa 14, a seguir, nota-se que justamente os Municípios com a menor participação do FPM nas Receitas Totais (10%) são aqueles que apresentam alto nível de atividade econômica e/ou grande volume de royalties. No primeiro caso, Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Petrópolis, Volta Redonda, Resende, Macaé e Angra dos Reis; no segundo caso, Casimiro de Abreu, Carapebus, Quissamã revelam baixa participação do FPM devido exclusivamente ao grande volume de royalties recebidos.

Mapa 14 – Participação do FPM na Receita Total – Estado do Rio de Janeiro (2006)



Sendo o FPM a principal fonte de receita das pequenas localidades, com elevado peso em seus orçamentos, não é a toa que todo o Noroeste Fluminense conte com mais de 10% de participação do FPM nas suas receitas. Conforme já foi ressaltado, essa região constitui uma área estagnada do ponto de vista econômico, que sofre com a decadência de suas atividades tradicionais e com a polarização exercida pelos Municípios vizinhos com relação à atração de investimentos públicos e privados.

Contudo, mesmo nessa região, se comparado o cenário dos municípios fluminenses com o de outros estados da federação que se constituíram em objetos de estudos similares dessa série, como Sergipe, Alagoas, Rio Grande do Norte ou Amazonas o quadro de dependência desse Fundo aqui verificado é incomparavelmente menor.

3. ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

Como visto, o Estado do Rio de Janeiro, apresenta uma economia forte e em processo de franca dinamização, onde a exploração de petróleo e gás é elemento central desse cenário. Sendo o principal Estado da Federação na produção de petróleo e gás em praticamente todos os municípios se verifica o pagamento de royalties e participações, sendo, em muitos casos, quantias expressivas. Também em termos de desenvolvimento humano, a situação dos municípios fluminenses não pode ser considerada ruim, sobretudo se comparada com o quadro nacional.

Contudo, tais aspectos positivos, não se expressam de forma homogênea no território, sendo muito forte a concentração demográfica e de oportunidades, econômicas na capital, Rio de Janeiro e na região metropolitana por ela polarizada.

Três outras concentrações de menor magnitude, mas de características semelhantes, também são elementos estruturantes do território fluminense:

- i. O Vale do Paraíba, sobretudo ao longo do eixo da Rodovia Presidente Dutra, onde predomina a siderurgia e a indústria metal–mecânica, com destaque para os municípios e Barra Mansa, Volta Redonda, Resende e Porto Real.
- ii. Uma segunda região de forte dinamismo é constituída pelos municípios litorâneos de Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty – ou seja, num eixo iniciado ainda na região metropolitana, que estende até a fronteira com o Estado de São Paulo. Estruturada pela rodovia BR-101 e polarizada por Angra dos Reis, apóia sua economia em dois pilares: grandes empreendimentos da industria de base (geração de energia nuclear; estaleiros, escoamento de petróleo e ferro etc) e o turismo.
- iii. Uma terceira área situada na faixa litorânea ao norte da região metropolitana estendendo-se até o município de Quissamã. Este território é o que no Estado, vivencia o maior dinamismo, seja porque, como já mencionado, nessa direção expande-se há décadas a região metropolitana, seja pela economia do petróleo que encontra nessa região, sobretudo nos municípios mais ao norte, sua área de maior influência e onde se situa Macaé o pólo de operações da Petrobrás na Bacia de Campos, ou ainda pela forte atividade turística que se opera na faixa litorânea , sobretudo entre a Região Metropolitana e o município de Búzios.

Nessas três sub-regiões fluminenses o problema não é propriamente o de dinamizar a economia ou fomentar o desenvolvimento. Mas, de buscar instrumentalizar as administrações municipais para melhor gerenciarem impactos negativos de um crescimento econômico acelerado e nem sempre acompanhado das inversões em infra-estrutura urbana necessárias á manutenção de boa qualidade de vida.

No restante do Estado verificam-se processos distintos.

No território formado por partes da Região do Médio Paraíba, da Centro Sul, e da Região Serrana, onde predominam áreas de serras, convivem atividades agrícolas tradicionais, com a expansão progressiva do turismo rural e do ecoturismo, além da expansão igualmente progressiva de empreendimentos urbanos de portes pequeno e médio, como confecções, e agronegócios também de pequeno e médio porte. Essa região é constituída por municípios que, em sua maioria, detém PIBs baixos, verificam taxas de IDH médios e altos e uma dinâmica demográfica equilibrada. Poderíamos denominá-la como um território de médio dinamismo.

Num outro território, constituído por partes da região Serrana e da Norte Fluminense, além da Região Noroeste, se verificam, de uma forma geral, processos de estagnação econômica, os menores índices de desenvolvimento humano e PIBs, muito baixos ou estagnados, além de, em muitos municípios, perdas progressivas de população. Nesse território constituem-se exceções: o Município de Campos, por sua importância histórica, seu porte demográfico e pelo tamanho de sua economia (que, contudo, também vem verificando cenários de estagnação econômica e IDH, consideravelmente baixo em relação ao contexto estadual) e o Município de São João da Barra, que tem características similares aos demais do território, mas está vivenciando um processo de forte transformação, com a implantação dos empreendimentos do Porto do Açú e da Usina Siderúrgica, com grandes impactos por gerenciar.

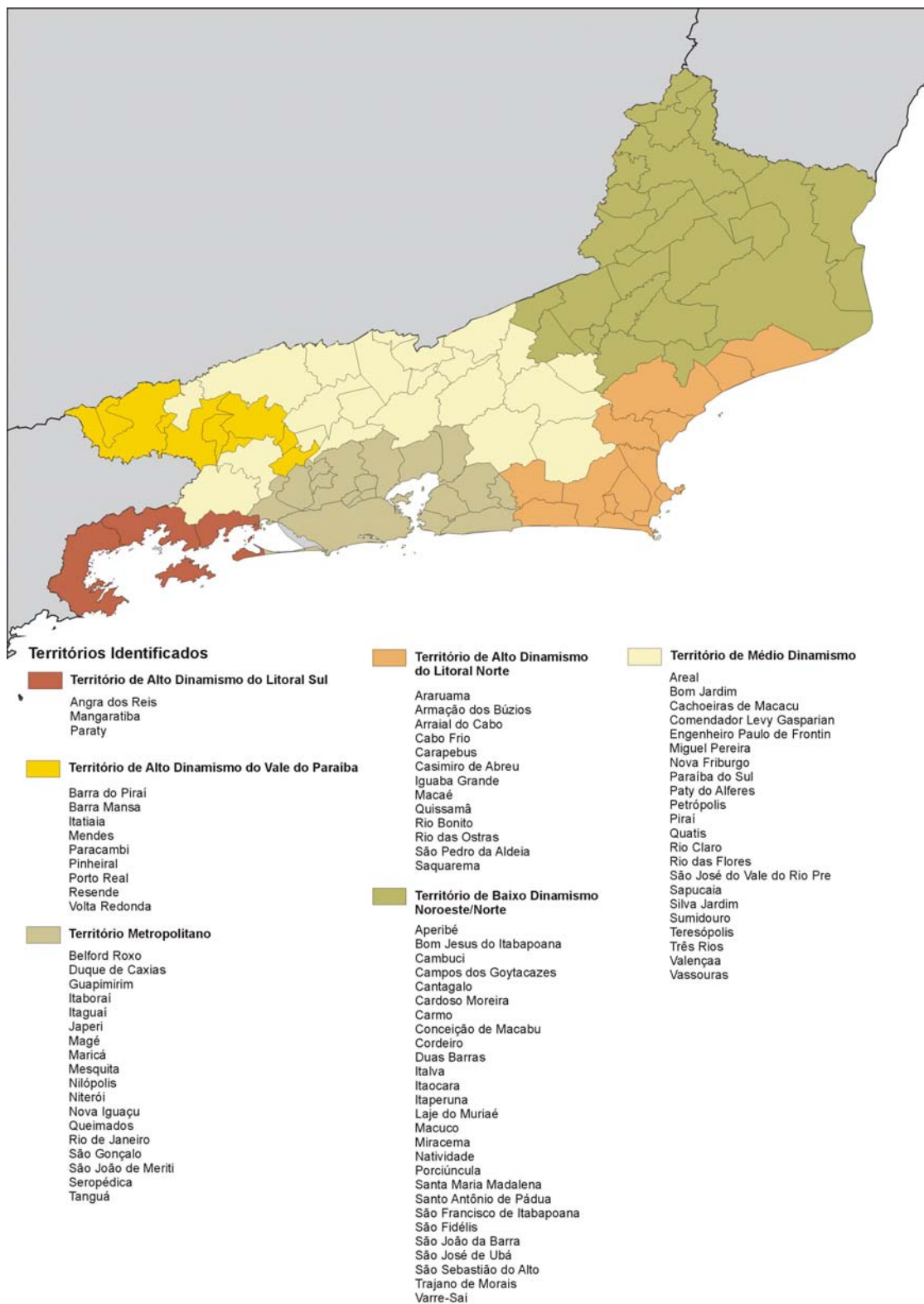
Observadas essas características sub-regionais, que compartimentariam o Estado do Rio de Janeiro em territórios não coincidentes com a atual divisão das Regiões de Governo, é possível construir sugestões de agendas de apoio e capacitação institucional das administrações dos municípios fluminenses.

Na demarcação desses territórios e na construção dessas agendas levou-se em consideração a análise decorrente dos indicadores tratados nesse documento, além do fato de que em praticamente em todo o Estado, os municípios dispõem de recursos de royalties que podem ser direcionados pelas respectivas administrações para o aperfeiçoamento da gestão visado, sobretudo, a promoção do desenvolvimento sustentável.

Subsídios para o aperfeiçoamento da gestão para o desenvolvimento sustentável
Proposição das áreas de atuação no ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Mapa 15, a seguir, permite a identificação desses territórios, bem como a dos municípios que os constituem:

Mapa 15 – Territórios de Intervenção para apoio institucional às administrações locais do RJ



3.1 Sugestão de agenda de ações de capacitação e apoio institucional aos Municípios, conforme os territórios identificados.

Em função das características já alinhadas em relação à cada território, relativamente homogêneo, identificado, cabem recomendações específicas de agenda para cada um deles.

i. Território de Alto Dinamismo do Litoral Sul

Nesse território não incidem Programas Federais de fomento ao desenvolvimento, sendo que apenas em Paraty, verifica-se na atualidade o desenvolvimento de um Projeto Orla / MMA, que certamente contribuirá para o aperfeiçoamento de instrumentos de gestão territorial e de preservação dos ativos ambientais e paisagísticos, em face da expansão do turismo. Em apenas um dos três municípios que o constitui dispôs-se de informações tributárias o que inviabiliza a avaliação da importância receita de royalties em face da receita total, de toda forma, aonde se pode fazer tal comparação - Município de Angra dos Reis - essa receita não ultrapassa a casa dos 10%. Contudo, como Angra dos Reis é o Município pólo do território, que detém o maior PIB entre esses Municípios e com ainda recursos extra-fiscais expressivos, oriundos de outras fontes, como a Eletronuclear, é provável que para os demais Municípios a importância dos royalties na composição da receita total seja mais expressiva.

Com antes comentado, nesses municípios dois aspectos merecem ser recortados como desafios para as administrações locais: o equacionamento dos assentos irregulares que se expandiram no entrono das sedes municipais e a relação entre as atividades holísticas que se desenvolvem na região e sua acervo de bens ambientais, paisagísticos e históricos.

Nesse contexto sugerem-se prioridade para os seguintes temas:

- ❖ Revisão ou atualização dos Planos Diretores e dos instrumentos de controle da produção e do uso do solo e do espaço urbano;

- ❖ Revisão e atualização dos instrumentos tributários em especial o cadastro imobiliário e fiscal, prioritariamente nos municípios de Paraty e Mangaratiba;
- ❖ Plano de Habitação de Interesse Social, especialmente no Município de Angra dos Reis;
- ❖ Elaboração e implementação de Planos (municipais ou regionais) de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- ❖ Construção de parcerias público-privadas, em escala local ou microrregional, para a oferta de serviços urbanos e sociais;
- ❖ Formação e Gestão de Consórcios Intermunicipais.

ii. Território de Alto Dinamismo do Vale do Paraíba

Em parte do território demarcado verifica-se uma superposição com o CONSAD/MDS do Rio Sul, em cujo fórum podem ser encaminhados projetos direcionados ao fomento a iniciativas produtivas, sobretudo nos meios rurais. Também ali, levando-se em consideração o cenário do Estado do Rio de Janeiro, não se verificam transferências expressivas de royalties para os municípios (ver mapa 8), sendo que apenas em Mendes esse recurso ultrapassa os dez por cento da receita total.

Neste território, que praticamente se constitui na calha do Vale do Paraíba, encontram-se os municípios lindeiros à Rodovia Presidente Dutra, verificam-se processos de desenvolvimento econômico e humano consideravelmente bem equacionados. A manutenção de tal equilíbrio e a integração das áreas rurais e respectivas populações aos processos de desenvolvimento, notadamente urbanos, deve estar na pauta de prioridades dos Governos municipais. .

- ❖ Revisão e atualização dos instrumentos tributários em especial o cadastro imobiliário e fiscal, especialmente nos municípios de Mendes e Paracambi;
- ❖ Formação e Gestão de Consórcios Intermunicipais,

- ❖ Operacionalização de Agência de Desenvolvimento Regional – MERCOVALE;
- ❖ Construção de parcerias público-privadas, em escala local ou microrregional, para a oferta de serviços urbanos e sociais;
- ❖ Elaboração e implementação de Planos (municipais ou regionais) de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- ❖ Gestão e elaboração de projetos.

iii. Território Metropolitano

Para esta região não cabem recomendações específicas, até porque, na maioria dos casos os municípios que a constituem são dotados de equipes e de instrumentos de gestão atualizados e, ainda porque muitos projetos setoriais promovidos pelas três instâncias de poder estão em curso, focalizando justamente situações críticas do grande Rio. Entretanto dois problemas, não especialmente vinculados a ação municipal, mas a ações integradas entre os municípios metropolitanos e o Governo Estadual merecem destaque especial:

- ❖ O equacionamento institucional e a gestão integrada do território metropolitano, em especial na direção do equacionamento do transporte e da mobilidade urbana;
- ❖ Apoios sistemáticos aos municípios confrontantes com o arco metropolitano, no sentido da resolução de impactos sobre o uso de áreas lindeiras ao eixo rodoviário; impactos sobre os preços da terra e o uso do solo urbano nas áreas do entorno desse eixo e equacionamento de acessos entre as malhas viárias locais e o Arco Metropolitano.

iv. Território de Alto Dinamismo do Litoral Norte

Considerados os propósitos do Programa, este é o território prioritário entre o conjunto identificado, que como visto, alcança todo o Estado do Rio de Janeiro. Isto porque, nele se concentram as principais atividades associadas à extração

e, estocagem e transporte do petróleo e do gás da Bacia de Campos, em função disso, o conjunto de municípios que o constituem recebem royalties em volumes expressivos. Além disso, e como já mencionado, trata-se de um território extremamente dinâmico dos pontos de vista econômico e demográfico, que além do petróleo e do gás, encontra no turismo sua força motriz. Ao longo das quatro últimas décadas é um território de transformações, de grandes impactos e que tem uma característica específica em seu perfil demográfico, além da população residente se expandir progressivamente, conta com expressivos contingentes de população flutuante.

Em linhas gerais poderia ser ainda subdividida em suas sub-regiões: a primeira, constituída pelo Município de Rio Bonito e pelos municípios costeiros, desde Saquarema, no limite norte de Região Metropolitana, até o Município de Cabo Frio, onde a expansão do território metropolitano e o lazer e o turismo respondem pelos processos em curso.

E a segunda a área de influência direta da atividade petrolífera, estendendo-se ao longo da costa norte do Município de Casimiro de Abreu até o de Quissamã, tendo Macaé com seu pólo principal. Num aparente paradoxo, a área do Programa Território da Cidadania do Norte Fluminense alcança os Municípios de Macaé, Carapebus e Quissamã. Trata-se, contudo de uma demarcação justificável, pois as atividades agropecuárias nesses municípios, que antes do petróleo constituíam-se no suporte das respectivas economias, foram desestruturadas, com o conseqüente esvaziamento econômico e demográfico de suas áreas rurais.

Considerado esse contexto de transformações e impactos, sugerem-se apoios ao fortalecimento da capacidade gestão municipal especialmente direcionados para a busca de situações mais equilibradas e sustentáveis do ponto vista econômico e social e que fortaleçam suas capacidades de ação na gestão de territórios urbanos. Utilizados nessas direções os vultosos recursos recebidos de royalties e participações especiais poderiam fazer a diferença.

- ❖ Elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento Econômico Sustentável em escalas locais e sub-regionais;

- ❖ Constituição de Fundos especiais de fomento e micro-crédito para pequenas e micro empresas urbanas e iniciativas de produção associativa ou cooperativada nos meios rurais;
- ❖ Formação e Gestão de Consórcios Intermunicipais,
- ❖ Criação e operacionalização de Agências de Desenvolvimento Regional ou sub-regionais;
- ❖ Construção de parcerias público-privadas, em escala local ou microrregional, para a oferta de serviços urbanos e sociais;
- ❖ Elaboração e implementação de Planos (municipais ou regionais) de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- ❖ Elaboração e implementação de Planos (municipais ou regionais) de Gestão do Turismo;
- ❖ Gestão e elaboração de projetos;
- ❖ Revisão e atualização, onde couber, dos Planos Diretores e instrumentos de Gestão Urbanística

v. Território de Médio Dinamismo

Nesse território que, com poucas exceções, concentra em sua maioria municípios com índices de desenvolvimento de médio para alto e situações econômicas relativamente estáveis, situam-se os poucos municípios que não recebem royalties, sendo que naqueles que recebem verificam-se valores relativamente baixos, mesmo que em alguns casos cheguem a representar cerca de 25% de suas receitas. Com já mencionado, tratam-se em sua maioria, de municípios serranos que possuem economias diversificadas, embora com empreendimentos de pequeno e médio porte. Na maior parte dos casos, suas áreas rurais vivenciam processos de transformação de suas bases econômicas na direção de reorientação de atividades agrícolas produtivas e do turismo rural em suas áreas urbanas expandem-se empreendimentos de pequeno e médio porte. Como também já mencionado verifica-se nesses

municípios, situações relativamente estáveis. A maior parte da área de abrangência do CONSAD do Rio Sul encontra-se nesse território e nela encontra-se o Município de Pati do Alferes, que é um dos quatro municípios que tem o seu IDH situado na faixa mais baixa. Além desse, inclui-se nesse território outros dois municípios – São José do Vale do Rio Preto e Sumidouro com IDH situado nessa faixa inferior.

Tendo em vista o objetivo de fomentar pequenos negócios e, sobretudo, potencializar investimentos no âmbito do CONSAD, recomenda-se a seguinte agenda de temas:

- ❖ Revisão e atualização dos instrumentos tributários em especial o cadastro imobiliário e fiscal, especialmente nos municípios de Mendes e Paracambi;
- ❖ 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 (governamentais e da sociedade civil) dos fóruns de participação no *Território da Cidadania*. e no *CONSAD*;
- ❖ Introdução ao Associativismo e ao Cooperativismo;
- ❖ Elaboração e implementação de Planos (municipais ou regionais) de Gestão do Turismo;

vi. Território de Baixo Dinamismo Noroeste/Norte

Neste território que se constitui por cerca de 45% de toda a área do Estado, compreendendo alguns municípios das Regiões Serrana e Norte Fluminense, além de toda a Região Noroeste Fluminense, concentram-se as situações mais graves em termos de desenvolvimento econômico e humano. Por

conseqüência, o território progressivamente se esvazia em termos demográficos. De certa forma esse conjunto de Municípios expressam os desequilíbrios e contrastes que marcam a ocupação do território fluminense.

Provavelmente, por tais razões no Território demarcado registram-se as presenças dos Programas do MDS (CONSAD do Itabapoana); do Ministério da Integração nacional (Mesorregiões – Mesorregião do Vale do Itabapoana) e do MDA (Territórios da Cidadania do Norte Fluminense) (ver mapas 6 e 7), cujos objetivos convergentes é o fomento de atividades econômicas de pequeno e médio porte e de iniciativas de economia solidária, sobretudo no meio rural. Tais propósitos buscam responder ao processo de desestruturação das atividades agrícolas e pecuárias que a região vem vivenciando e que explica seu esvaziamento.

A julgar pelos indicadores associados às finanças públicas, as mencionadas carências dos municípios desse território também se expressam nas condições de gestão local. De uma forma geral registram baixa capacidade de gerar e arrecadar receitas próprias, recebem pequenas cotas do ICMS, já que não têm atividades econômicas significativas e dependem, em larga medida das transferências do FPM (ver mapas 10, 11 e 14).

Com exceção de Campos e São João da Barra, que, como já mencionado, têm características específicas - Campos, pólo regional, sede histórica do ciclo canavieiro no Estado, com grande grau de urbanização e o município que, em termos absolutos, recebe a maior fatia de royalties entre os municípios do país e São João da Barra - também recebedor de parcela expressiva de royalties e sede de investimentos privados de grande monta – a região não exhibe perspectivas de recuperação no curto prazo.

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

- ❖ Noções básicas de planejamento 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.
- **Temas prioritários para os municípios de Campos dos Goytacazes e São João da Barra**
- ❖ 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.