



 <p>PPGEDAM</p>	<p>UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ NÚCLEO DE MEIO AMBIENTE - NUMA PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL – PPGEDAM</p>	 <p>NÚCLEO DO MEIO AMBIENTE NUMA - UFPA</p>
--	--	--

AILTON PIRES DE LIMA

**PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS: ANÁLISE A
PARTIR DE INDICADORES DE VIABILIDADE ECONÔMICO-
FINANCEIRA EM SANTA BÁRBARA DO PARÁ**

Belém
2010

AILTON PIRES DE LIMA

**PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS: ANÁLISE A
PARTIR DE INDICADORES DE VIABILIDADE ECONÔMICO-
FINANCEIRA EM SANTA BÁRBARA DO PARÁ**

Dissertação apresentada para obtenção do grau de mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia. Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará. Área de concentração: Uso e aproveitamento dos Recursos Naturais.

Orientador: Dr. Gilberto de Miranda Rocha

Belém
2010

Dados Internacionais de Catalogação de publicação (CIP)

Lima , Ailton Pires de

Processo de criação de municípios: análise a partir de indicadores de viabilidade econômico-financeiro em Santa Bárbara do Pará; orientador Gilberto de Miranda Rocha. – 2010.

XXX p.: il.; 30 cm

Inclui Bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia Belém, 2010.

1. Emancipação municipal – Pará .2. Viabilidade econômico-financeira 3.Desenvolvimento humano
I. Rocha, Gilberto de Miranda, orientador. II. Título.

CDD 21. ed. XXXXX098115

AILTON PIRES DE LIMA

**PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS: ANÁLISE A
PARTIR DE INDICADORES DE VIABILIDADE ECONÔMICO-
FINANCEIRA EM SANTA BÁRBARA DO PARÁ**

Dissertação apresentada para obtenção do grau de mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia. Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará.

Área de concentração: Uso e aproveitamento dos Recursos Naturais.

Defesa em :

Banca examinadora:

Prof. Dr. Gilberto de Miranda Rocha
Orientador – NUMA/UFPA.

Prof. Dr. Thomas Mitschein – Membro.
Examinador Interno – POEMA/NUMA/UFPA

Dr. Osvaldo Ryohei Kato.
Examinador Externo - EMBRAPA Amazônia Oriental

Às mulheres da minha vida:

À Minha querida mãe, Ana Pires de Lima;

À Minha esposa, Neila Cabral;

À luz da minha vida, minha filha Maria Eliza Lima;

E, finalmente, à minha irmã Ana Lucia, por sua coragem e determinação frente aos desafios da vida.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Gilberto de Miranda Rocha, da Universidade Federal do Pará (UFPA), meu orientador, pelos inestimáveis ensinamentos, conselhos, críticas e amizade;

Ao Professor e amigo Thomas Mitschein, por sua brasilidade única que nos faz pensar a Amazônia como um espaço essencialmente de gente;

Aos meus familiares, pelo amor, compreensão e paciência com que acompanham todos os meus desafios;

A todos os amigos que contribuíram de alguma forma para a realização deste trabalho.

RESUMO

Atualmente, diversas localidades por todo o Brasil se empenham em se tornar municípios. Entretanto, desde 1996 a Lei 15/96 suspendeu o processo de emancipação que havia sido retomado com a Constituição de 1988. A nova Constituição permitiu às Assembleias Legislativas o poder de regulamentar a Lei e estabelecer os critérios mínimos de viabilidade para a criação de um novo Município. Como nesse período houve um surto de emancipatório, o governo federal, por meio do Congresso Nacional, editou uma emenda constitucional devolvendo ao próprio Congresso a prerrogativa de regulamentar a matéria, bem como definir os critérios para a elaboração do Estudo de Viabilidade. Em 2008, o Senado Federal aprovou uma proposta de regulamentação da Lei e apresentou em anexo os critérios para a elaboração dos Estudos de Viabilidade que compreende: a Viabilidade Econômico-Financeira; a Viabilidade Político-Administrativa; e a Viabilidade Socioambiental Urbana. Assim, o objetivo deste trabalho é analisar a situação econômico-financeira da Prefeitura Municipal de Santa Bárbara do Pará, no período de 2004 a 2009 e demonstrar a situação econômica e financeira desta Prefeitura no período analisado, mostrando os fatores positivos e negativos ocorridos nestes exercícios e verificando se o Município, que foi instalado em 1993, se enquadra às exigências da atual Lei. Também se teve com referência para análise, os dados do IDH, traçando-se um paralelo entre os resultados financeiros e qualidade de vida dos cidadãos de Santa Bárbara do Pará. Por meio da pesquisa documental nos balanços orçamentários, financeiros, foram extraídos dados e aplicando-se quocientes para obter os resultados, objetos deste estudo. Este trabalho realizou-se por meio de uma pesquisa descritiva, com uma abordagem quantitativa e qualitativa. Na análise dos dados financeiros, verifica-se que com a situação econômica e financeira da Prefeitura, este município dificilmente conseguiria se emancipar nos dias de hoje.

Palavras-Chave: Emancipação municipal. Viabilidade econômico-financeira. Desenvolvimento humano.

ABSTRACT

Currently, various localities throughout Brazil are working to become cities, but since 1996 the Law 15/96 suspended the process of emancipation which had been resumed with the 1988 Constitution. The new constitution allowed the legislatures the power to regulate the Act and establish minimum rules of feasibility for the creation of a new municipality. As this period there was an outbreak of emancipating the federal government through the Congress passed a constitutional amendment, which, returning to the Congress itself the prerogative to regulate the field, as well as to determine rules for the preparation of the Feasibility Study. In 2008 the Senate approved a proposed regulation of Law and has submitted the attached rules for the preparation of Feasibility Studies which includes the financial economic, Political and Administrative Feasibility Feasibility and Socio-Environmental Urban. Thus, the purpose of this study is to analyze economic and financial situation of the City of Santa Barbara, in the period 2004 to 2009 and demonstrate the economic and financial situation of this Municipality during the period analyzed, showing the positive and negative factors occurring in these exercises and making sure the city, which was installed in 1993, fits the requirements of current law also had with reference to the data analysis of the HDI, tracing a parallel between the financial results and quality of life for citizens of Santa Barbara Pará Through documentary research on balance budgets, financial data are extracted and applies to quotients to obtain the results, evaluated in this study. This work was carried out through a descriptive research with a quantitative and qualitative approach. In the analysis of financial data it appears that the economic and financial situation the City could hardly be emancipated today.

Keywords: Municipal emancipation. Financial economic viability. Human development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1- Dinâmica da divisão político-administrativa do Estado do Pará.....	34
Quadro 1- Relação das localidades que pleiteiam emancipação político-administrativa no Estado do Pará (2008).....	37
Figura 1 - Federalização do território do estado do Pará, 1971 – 1988.....	38
Quadro 2 - Histórico do município de Santa Bárbara do Pará.....	41
Figura 2 - Localização da área de estudo.....	42
Fotografia 1 -	42
Fotografia 2 -	44
Gráfico 1- Evolução da população urbana e rural para Região Metropolitana de...	45
Gráfico 2- População Residente por Situação Rural e Urbana para Região Metropolitana de Belém.....	46
Fotografia 3 - Manifestação religiosa.....	47
Fotografia 4- Crianças em atividade escolar	51
Gráfico 3- Percentual de propriedade agroextrativista por área.....	52
Gráfico 4 - Percentual de produção por atividade.....	53
Quadro 3 - Principais fontes de recursos financeiros.....	54
Gráfico 5 - Percentual da receita orçamentária de santa bárbara por tipo de receita.....	61
Quadro 4 - Indicadores de evolução de receita dos municípios.....	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Coeficientes de participação dos municípios no pm (exceto capitais).....	24
Tabela 2 - Municípios: instalação, pelas unidades da federação no período de 1980 a 2001.....	27
Tabela 3- Segundo O Período de Instalação, Pelas Grandes Regiões. Brasil - 1980 A 2001.....	28
Tabela 4- Municípios Instalados após 1984, por Estratos de População, 1997	34
Tabela 5- Distribuição dos municípios brasileiros, segundo o período de instalação, pelas unidades da federação. Brasil - 1980 A 2001.....	36
Tabela 6 - População Urbana E Rural.....	46
Tabela 7- População, área e densidade demográfica 2000-2009.....	46
Tabela 8 - População de 10 ou mais de idade, economicamente ativa e ocupada – 2000.....	46
Tabela 9 - População de 10 ou mais de idade, por seção do trabalho principal – 2000.....	47
Tabela 10 - População de 10 ou mais de idade, por posição no trabalho principal – 2000.....	47
Tabela 11 - Número de estabelecimentos com vínculos empregatícios segundo setor de atividade econômica do cadastro rais – 1999/2001.....	48
Tabela 12 - Unidades ambulatoriais cadastradas no siasus – 2002.....	49
Tabela 13 - Estabelecimentos por dependência administrativa e graus de ensino – 2003.....	49
Tabela 14 - Principais indicadores de nível educacional da população – 1991 e 2000.....	49
Tabela 15 - Consumidores e consumo de energia elétrica por classe – 2003....	49
Tabela 16- Terminais Instalados e postos de serviços – 2002.....	50
Tabela 17 - Área De Cobertura Celular Por Operadora - Jul / 2003.....	50
Tabela 18 - Agências e postos dos Correios – 2002.....	50
Tabela 19 – Transporte.....	50

Tabela 20 - % de propriedades rurais por grupos de área total – 1996.....	50
Tabela 21 - Produtos Originados no Município.....	51
Tabela 22- Valor da produção originada no município – ano 2003.....	51
Tabela 23 Renda.....	51
Tabela 24- Índice de desenvolvimento Humano.....	51
Tabela 25 - Receita corrente própria dos municípios como percentagem da sua receita corrente total, por grupos de municípios, 1996.....	58
Tabela 26 - Receita orçamentária por fonte no período de 2005 a 2007.....	59
Tabela 27 - Receita orçamentária de Santa Bárbara do Pará por tipo de receita	61
Tabela 28 - Receita orçamentária de Santa Bárbara do Pará por tipo de receita.....	61
Tabela 29- Percentual da receita orçamentária de Santa Bárbara do Pará por tipo de receita.....	61
Tabela 30 – Despesas por função de governo	63
Tabela 31 - Estrutura etária, 1991 a 2000	78
Tabela 32 - Indicadores de longevidade, mortalidade e fecundidade, 1991 a 2000.....	79
Tabela 33 - Nível educacional da população jovem, 1991 e 2000.....	79
Tabela 34 - Nível educacional da população adulta (25 ou mais), 1991 e 2000	79
Tabela 35 - Indicadores de renda, pobreza e desigualdades, 1991 e 2000.....	80
Tabela 36 - Percentagem de renda apropriada por extratos da população, 1991 e 2000.....	80
Tabela 37 - Acesso a serviços básicos, 1991 e 2000.....	80
Tabela 38 - Acesso a bens de consumo, 1991 e 2000.....	81
Tabela 39 - Indicadores de vulnerabilidade familiar, 1991 e 2000.....	81

LISTA DE SIGLAS

CIDE - Combustíveis Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente

CF - Constituição Federal

DOU - Diário Oficial da União

EC - Emenda Constitucional

EVM - Estudos de Viabilidade Municipal

FUNDEB - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico

FUNDEF - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

ICMS - Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços

IR - Imposto de Renda -

IPI - Imposto Sobre Produtos Industrializados

IPTU - Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA - Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores

IVVC - Imposto Sobre Venda a Varejo de Combustíveis

ISS - Imposto Sobre Serviços

ITR - Imposto Territorial Rural

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LOM - Lei Orgânica Municipal

PEOT - Política Estadual de Ordenamento Territorial

PEA - População Economicamente Ativa

PIB - Produto Interno Bruto

RCL - Receita Corrente Líquida

TCU - Tribunal de Contas da União

TCM - Tribunal de Contas dos Municípios

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 O ESTADO DA ARTE SOBRE OS PROCESSOS DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.....	18
2.1 FEIÇÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS E A RE-DIVIDISÃO TERRITORIAL MUNICIPAL NO BRASIL.....	22
2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O SURTO EMANCIPACIONISTA.....	26
2.3 DA EMENDA CONSTITUCIONAL DE 1996 À LEI COMPLEMENTAR DE 2008.....	31
3 OS PROCESSOS ATUAIS DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICO- ADMINISTRATIVA NO ESTADO DO PARÁ.....	33
3.1 A MUNICIPALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO NO ESTADO DO PARÁ: 1988 A 1996.....	35
3.2 AS NOVAS DEMANDAS EMANCIPATÓRIAS NO ESTADO DO PARÁ.....	37
4 VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA E DESENVOLVIMENTO HUMANO: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA DO PARÁ.....	41
4.1 ANTECEDENTES DA EMANCIPAÇÃO DE SANTA BÁRBARA DO PARÁ.....	41
4.2 PERFIL SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA.....	42
4.3 SANTA BÁRBARA DO PARÁ: ANÁLISE DO ASPECTO ECONÔMICO- FINANCEIRO FRENTE À APLICABILIDADE DO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 98 DE 2002 – COMPLEMENTAR DE 15/10/2008.....	56
4.4 O MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA DO PARÁ: LIMITES E POSSIBILIDADES DO DESENVOLVIMENTO TENDO COMO REFERÊNCIA O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO – IDH.....	76
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	82
6 REFERENCIAS.....	85
ANEXOS.....	
ANEXO A – SUBSTITUTIVO - LEI COMPLEMENTAR DO SENADO.....	
ANEXO B – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	
ANEXO C – LEI 5693 DE 1991 QUE CRIA O MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA DO PARÁ.....	

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, o processo de emancipação municipal se deu a partir de uma disputa, por seu controle, entre as esferas federal e estadual. Na Constituição de 1967, o artigo 14 e Lei complementar nº 1 estabeleceram requisitos mínimos de população e renda pública, bem como sobre a forma de consulta prévia. Esses requisitos eram uniformes para todo o país.

A Constituição de 1988, em seu Art. 18, estabeleceu que os requisitos mínimos para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios passariam a ser definidos por lei complementar dos Estados, votadas nas Assembleias Legislativas.

No período entre 1980 e 2001, foram criados 1550 municípios no Brasil, sendo que, deste montante, 60 no Estado do Pará.

A edição da Emenda Constitucional (EC) nº 15 de 1996 paralisou a criação de novos municípios, repassando ao Congresso Nacional a prerrogativa de regulamentar o Art. 18 da Constituição Federal (CF), por meio de Lei Complementar que determina os procedimentos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios.

Sabe-se que a EC nº 15/1996 nasceu para frear as emancipações e por isso voltou a centralizar na União a decisão quanto aos critérios mínimos para viabilizar a criação de novos municípios.

Não obstante a aplicação desta lei, o movimento emancipatório continuou vivo e forte em todo Brasil. No Estado do Pará há 29 processos de emancipação na Assembleia Legislativa esperando a definição da Lei. Existe também um expressivo movimento de lideranças políticas e comunitárias, mobilizado para pressionar os representantes no congresso nacional

Em outubro de 2008, o Senado Federal aprovou o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 98, de 2002, complementar que regulamenta o procedimento para criação dos novos municípios. O projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados que deverá apreciar a matéria e, caso seja sancionada, deverá encaminhar para sanção do Presidente da República.

O projeto de Lei Complementar do Senado define, entre outras coisas, que para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, será necessário realização de Estudo de Viabilidade Municipal e de consulta prévia,

mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, por meio de lei estadual, obedecidos os procedimentos, prazos e condições estabelecidas por esta Lei Complementar

A viabilidade municipal pressupõe comprovação da existência das condições que permitem a consolidação e desenvolvimento dos Municípios envolvidos, e deverá comprovar, preliminarmente, em relação ao Município a ser criado, se forem atendidos os seguintes requisitos: viabilidade econômico-financeira; viabilidade político-administrativa; viabilidade socioambiental e urbana.

Entre os 29 pleiteantes ao processo de emancipação municipal no Estado do Pará, há poucas informações sobre as condições necessárias para o atendimento das exigências da Lei. Assim, optou-se em analisar um município criado na última leva de municipalização territorial ocorrida antes do impedimento definido pela Emenda Constitucional nº15 de 1996, neste caso, o Município de Santa Bárbara do Pará. Pretende-se aferir se o município em questão estaria em condições de atender ao que prevê a Lei, haja vista ter como hipótese neste trabalho que a maioria das localidades pleiteantes não estaria apta.

Portanto, tornou-se necessária uma reflexão sobre a aplicabilidade da Lei especificamente no aspecto de viabilidade econômico-financeira, a partir do seguinte questionamento: o Município de Santa Bárbara do Pará se enquadra nos critérios da lei no tocante às especificidades de viabilidade econômico-financeira?

Desta forma, este estudo teve como objetivo analisar a possibilidade de aplicação do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 98, de 2002, que regulamenta a criação de novos municípios, a partir, da investigação da viabilidade, no aspecto econômico-financeiro, por meio da análise das receitas do Município de Santa Bárbara no período de 2005 a 2007. Especificamente, buscou-se: historiar os processos de emancipação político-administrativa no Brasil e no Pará; diagnosticar a realidade socioeconômica local a partir de dados secundários; analisar os princípios norteadores do estudo de viabilidade municipal elaborado pelo Substitutivo ao Projeto de Lei Nº 98/2002, aprovado em outubro de 2008, e sua aplicabilidade a realidade local.

Considerando a natureza do problema investigado e a opção teórica, foi utilizada a abordagem qualitativa por meio do método de estudo de caso associado à pesquisa documental que, segundo Godoy (1995), visa ao exame detalhado de um ambiente, de um sujeito, ou de uma situação particular, especialmente sobre

aqueles fenômenos em que as possibilidades de controle são reduzidas. O estudo de caso refere-se especificamente ao Município de Santa Bárbara do Pará, unidade territorial, emancipada político-administrativamente em 1991. A pesquisa documental foi aplicada sobre: os arquivos da Assembleia Legislativa do Estado; o Tribunal de Contas dos Municípios; o Portal da Transparência do Governo Federal; a Secretaria de Estado da Fazenda do Pará; e o Atlas de Desenvolvimento Humano, bem como a prefeitura local.

Destaca-se ainda que o método, bem como os instrumentos utilizados, foram subsidiados pelo desenvolvimento de trabalho técnicos deste autor na unidade amostral da pesquisa, o que proporcionou um ambiente favorável à investigação, haja vista a importância da relação pesquisador-pesquisado.

Inicialmente, analisou-se a viabilidade econômico-financeira por meio dos seguintes meios de informação: receita fiscal, receitas provenientes de transferências estaduais e federais, estimativas de despesas com pessoal e cumprimento dos dispositivos da Lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000).

A coleta foi subsidiada por meio de instrumentos específicos da pesquisa qualitativa, baseados nas discussões teóricas sobre viabilidade econômico-financeira, tais como: reuniões, entrevistas, registro visual e observação direta com diário de anotações.

A pesquisa foi dividida em cinco (5) etapas/momentos associados, o que se classifica aqui por passos metodológicos, a seguir:

1) Levantamento e amadurecimento teórico e metodológico – foi representado na forma de matriz derivada do referencial teórico estabelecido. O resultado desta matriz contém uma gama de recomendações teóricas que facilitaram a construção e operacionalização metodológica, bem como as análises. Esta matriz foi proposta a partir da compreensão do que Damatta (1978) chama de “a primeira fase de uma pesquisa”. O pesquisador estabelece relação com seu objeto de estudo por meio de livros e documentos, por meio do olhar de outros e, dessa forma, tem uma visão não vivenciada. É um momento de abstração. É um plano teórico-intelectual.

2) Momento do estudo de caso – (com instrumento de levantamento/coleta de dados finalizados) – este se constituiu do momento de

aplicação da metodologia no campo, bem como em documentos de fontes secundárias, em que foram obtidas as respostas que alimentaram as teorias de análise.

3) Análise quantitativa – Calcularam-se os indicadores de desenvolvimento econômico e o planilhamento de seus valores no instrumento de avaliação.

4) Análise qualitativa e discussão dos resultados – Analisaram-se e discutiram-se os resultados obtidos a partir das fases anteriores, momento em que foram identificadas as respostas aos questionamentos (problemas) da presente pesquisa.

Esta dissertação está organizada em quatro sessões. A primeira discorre sobre os aspectos introdutórios da pesquisa, focando no problema, nos objetivos e na metodologia. Na segunda, apresenta-se o histórico dos processos de emancipação político-administrativo do território brasileiro. A terceira constitui-se de uma explanação sobre o Estado do Pará no contexto da emancipação. A quarta sessão trata do estudo de caso realizado no Município de Santa Bárbara do Pará, na qual se apresentam aspectos, históricos e os diagnósticos econômico-financeiros, frente ao previsto pelo substitutivo ao Projeto de Lei nº 98/2002 de 15/10/2008, bem como uma análise das possibilidades e limitações para o desenvolvimento econômico, tendo como referencial as finanças municipais. A última sessão apresenta as conclusões e recomendações da pesquisa, com orientações para novas investigações acerca do problema em discussão.

2 O ESTADO DA ARTE SOBRE OS PROCESSOS DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE 1824 A 1988

O processo de emancipação político administrativo no Brasil sempre se deu em função dos interesses e condicionantes de cada momento histórico e de acordo com as suas variáveis econômicas, sociais e políticas.

Pode-se se afirmar também que esta temática e suas interfaces estão, via de regra, relacionadas a visões distintas de Estado, manifestadas em posições antagônicas de caráter centralizador e descentralizador, e entre as diferentes esferas, ou seja: entre governo central e governos locais.

Até a Independência, as nossas Municipalidades regeram-se no Brasil pelas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas¹. Posteriormente, passaram a ser ordenado pelas Constituições, iniciando-se pela Constituição Imperial de 1824, nas Constituições Republicanas de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, e na Emenda Constitucional de 1969, e, atualmente pela Constituição Federal promulgada em 1988.

Em quase todas as constituições (exceto na carta de 1937), os municípios foram definidos como organizações políticas autônomas. Contudo, somente a Constituição de 1988 atribuiu uma autonomia plena aos municípios, elevando-os de fato ao *status* de ente federativo, com prerrogativas invioláveis por qualquer nível mais abrangente de governo.

A Constituição Imperial de 25/3/1824 instituiu Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas, com caráter eletivo, presidido pelo vereador mais votado. Essas Câmaras exerciam todas as funções administrativas, legislativas e judiciárias de âmbito local. A lei regulamentar de 19/10/1828 separa o poder judiciário das

¹ As Ordenações Filipinas, juntamente com as leis extravagantes, tiveram vigência no Brasil de 1603 até 1916. Esta compilação data do período do domínio espanhol, sendo devida aos juristas Paulo Afonso, Pedro Barbosa, Jorge de Cabedo, Damião Aguiar, Henrique de Souza, Diogo da Fonseca e Melchior do Amaral, que começaram seus trabalhos no reinado do rei espanhol Felipe I (1581-1598), terminaram-no em 1603, no reinado de Felipe II (1598-1621). Essas ordenações objetivaram a atualização das inúmeras regras esparsas editadas no período de 1521 a 1600, não produzindo grandes alterações nas fontes subsidiárias exceto transformações de cunho formal. Como última norma legal de fontes subsidiárias ao direito português, em ordem sucessiva: o direito romano, o direito canônico (quando a aplicação do direito romano resultasse em pecado) e as glosas de Acúrsio ou as opiniões de Bartolo (desde que de acordo com a *communis opinio doctorum*). Este quadro se manteve até 1769 quando por obra do Marquês do Pombal, foi editada a Lei da Boa Razão. Essa lei, sem revogar as Ordenações Filipinas, estabeleceu novos critérios para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas.

Câmaras de Vereadores, instituindo-o separadamente, e submete os atos das autoridades municipais à aprovação do Presidente da Província a que pertence.

As prerrogativas contidas na Constituição Imperial foram regulamentadas pela Lei de 1/10/1829, que disciplinou as eleições de vereadores e juizes de paz, estabeleceu as respectivas atribuições, eliminou a autonomia municipal e submeteu as Câmaras Municipais política e administrativamente aos Presidentes das Províncias. Durante a vigência desta lei, destaca Birkholz (1979, p. 124): “as Câmaras Municipais eram meras corporações administrativas, sem autonomia na gestão de seus interesses locais e sem influência política”. Para desfazer esta situação que impopularizava o Império, foi baixado o Ato Adicional que reformou esta Constituição, por meio da Lei no. 16 de 12/08/1834, em que se estabeleceu a descentralização administrativa, embora subordinando as municipalidades às Assembleias Legislativas Provinciais, em questões de exclusivo interesse local.

Na organização das municipalidades brasileiras não havia a figura do prefeito. Esse cargo só foi criado na Província de São Paulo, em 1835, por nomeação do Presidente da Província. Esta inovação foi estendida aos outros municípios do país, por recomendação do governo central na época da Regência (BIRKHOLZ, 1979).

Proclamada a República, edita-se o Decreto 1, de 15/11/1889, declarando os Estados-Membros soberanos, que na opinião de Birkholz (1979) deveria ter sido escrito que eram autônomos, considerando assim uma imprecisão técnica. Justificase que no regime federativo são autônomos os Estados e os Municípios, com apenas a diferença que o Estado-Membro participa da soberania da União porque a integra como elemento vital de sua organização, ao passo que o Município desfruta de uma autonomia local outorgada pela Constituição.

De acordo com o regime federativo, a Constituição da República determinou que os Estados se organizassem “de forma a assegurar a autonomia municipal em tudo quanto respeite ao peculiar interesse”. Esta liberdade permitiu que as Constituições Estaduais modelassem os seus Municípios, de modo a assegurar a autonomia prevista na Constituição Federal. Até 19 de janeiro de 1916, o regime municipal do período imperial se conservava quase inalterado. O poder executivo independente foi criado e representado pelo Prefeito, porém ligado de forma harmoniosa ao legislativo.

Conforme Ferrari (1972), cada Estado-Membro da Federação passou a interpretar a autonomia municipal a sua maneira. Assim é que em oito Estados o

Prefeito era eleito pelo voto popular e em 12 outros eram nomeados pelo Governador ou Presidente do Estado (ao menos nos Municípios da Capital e das estâncias hidrominerais). De 1930 a 1935, durante o governo de Getúlio Vargas, as Câmaras foram extintas e os Interventores puderam escolher os Prefeitos.

A Constituição de 16/7/1934 fortaleceu a autonomia municipal ao inscrever princípios constitucionais: “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do Prefeito e dos Vereadores, a decretação de impostos e a organização de seus serviços” Os vereadores puderam ser eleitos diretamente pelo povo e os prefeitos puderam ser eleitos de duas formas: pelo povo ou indiretamente pelos vereadores. Os Municípios passaram a ter competência para decretar impostos, arrecadar e aplicar suas receitas, além de poderem organizar seus próprios serviços.

Com o golpe de Getúlio Vargas, em 10/11/1937, impôs-se um novo regime político no Brasil. O Estado Novo caracterizou-se pela concentração de poderes nas mãos do Ditador, seguindo-se um regime interventorial nos Estados e Municípios. O Interventor era um preposto e os Prefeitos, prepostos do Interventor. As Câmaras são extintas. Todas as atribuições municipais estavam restritas ao Prefeito, que acima dele pairava soberano o “Conselho Administrativo Estadual”, órgão controlador de toda atividade municipal.

A Constituição de 18/09/1946, votada após a queda de Vargas, cria o sistema federativo, o municipalismo ganha corpo sob os seguintes aspectos: político, administrativo e econômico. Conforme Birkholz (1979), os Constituintes promoveram a equitativa distribuição dos poderes, descentralizaram a administração, repartindo-a entre a União, os Estados-Membros e os Municípios. Idêntico critério foi adotado quanto à repartição das rendas públicas, que foram discriminadas na Constituição para que o legislador ordinário não modificasse seu destino. No âmbito político, integrou o Município no sistema eleitoral do país e dispôs os seus órgãos (legislativo e executivo) em simetria com os Poderes da Nação.

Além das rendas exclusivas do Município, a Constituição de 1946 lhe deu participação em alguns tributos arrecadados pelo Estado e pela União. A Constituição de 1946, na distribuição da competência administrativa, manteve o princípio dos poderes enumerados, delineando o que compete e o que é vedado à União, ao Estado e ao Município na órbita governamental.

A Constituição de 24/01/1967 e sua Emenda Constitucional N°. 1 de 17/11/1969, caracterizou-se pelo sentido centralizador de suas normas e pelo reforço de poderes dado ao Executivo e intitulado de Constituição da República Federativa do Brasil.

Esta Constituição limitou as liberdades municipais nos aspectos político, administrativo e financeiro. Da criação de municípios até as atividades rotineiras de administração local dependiam de legislação federal e se sujeitavam à fiscalização e controle de órgãos centrais da União e Estados, tais como Tribunal de Contas, Ministérios e Secretarias.

A autonomia municipal foi mantida, entretanto: tornou obrigatória a nomeação dos Prefeitos das Capitais e dos Municípios declarados de interesse da Segurança Nacional; sujeitou a remuneração dos vereadores aos limites e critérios estabelecidos em Lei Complementar Federal; limitou o número de vereadores a 21, na proporção do eleitorado local; ampliou os casos de intervenção do Estado no Município; impôs a fiscalização financeira e orçamentária, mediante o controle interno da Prefeitura e o controle externo da Câmara Municipal; e limitou a criação de Tribunais de Contas aos Municípios.

No campo financeiro, a Constituição atribuiu à Lei Complementar Federal o estabelecimento de normas gerais de Direito Tributário e a regulamentação das limitações constitucionais ao poder de tributar de Estados e Municípios. Nesta Constituição, os Estados-Membros, com exceção do Rio Grande do Sul, passaram a organizar seus municípios por meio de suas Leis Orgânicas. Essas leis tratavam, dentre outras coisas, da competência do município, da organização e atribuições da Câmara de Vereadores (números de vereadores, mesa, sessões, deliberações, suplentes etc.), das atribuições do Prefeito, da administração financeira dos municípios, da criação de novos municípios etc.

Com o processo de descentralização política, no (pós) regime militar, os municípios foram elevados a membros da Federação e a Constituição de 1988 promoveu a consolidação do *status* dos municípios, sendo respaldados em uma base jurídica sólida e amparados logo no primeiro artigo da Constituição: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”. Esta, certamente, inaugurou uma fase diferente no tratamento dado aos Municípios. O texto de 1988 reconheceu e afirmou o papel dele na organização político-

administrativa, definindo-lhe competências e fixando-lhe atribuições como nenhum outro texto constitucional anterior o fez.

2.1 FEIÇÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS E A RE-DIVIDISÃO TERRITORIAL MUNICIPAL NO BRASIL

No começo da década de 60, a competência de legislar sobre a questão pertencia aos estados. Em 1967, a emenda constitucional N° 1 restringiu o processo de criação de novos municípios e estabeleceu os novos critérios para as emancipações. A partir de 1988, a Constituição vigente, devolveu às Assembleias Estaduais o poder de regulamentar o procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de novos municípios. Em 1996, a edição da Emenda Constitucional N° 15, paralisou o processo de criação de novos municípios, determinando a elaboração de uma lei complementar para regulamentar os períodos e os estudos de viabilidade para efetivar as emancipações, gerando enormes controvérsias.

Em uma perspectiva diferente, o processo de criação de novos municípios envolve e interessa, de perto, atores sociais no nível da escala estadual. Coube, a partir de 1988, às Assembleias Estaduais a definição de critérios de criação de novos municípios, o acompanhamento e a aprovação dos pleitos emancipacionistas. No seu conjunto, essas medidas institucionais estimularam a emergência de movimentos emancipacionistas em todos os Estados brasileiros.

A legislação permissiva criada na maioria dos estados brasileiros, com requisitos poucos exigentes, passa a revelar o espírito “municipalista” das Assembleias Legislativas estaduais. A criação das Comissões de Estudos Territoriais aponta para uma relação aparentemente significativa no intuito do legislativo estimular o municipalismo como fator de desenvolvimento das diferentes regiões dos estados. As emancipações passam a ser consideradas pelos parlamentares como medidas amplamente favoráveis ao desenvolvimento político, econômico e social das novas coletividades. Esses processos políticos e institucionais são reveladores da natureza clientelística de parte substancial das emancipações que ocorreram no país.

As emancipações distritais no âmbito das assembleias legislativas estaduais denotam a necessidade premente dos deputados em ampliar o seu campo de

atuação política. Nesta vertente de análise, a dimensão econômica do território é relevada. Em geral, a redivisão político-administrativa é fruto de estratégias de atores sociais diferenciados, cujo maior intuito é a apropriação dos recursos econômicos contidos no território em causa própria.

Neste contexto, dois aspectos podem ser destacados:

a) Em primeiro lugar, o Território é sinônimo de recursos econômicos e a redivisão do território é tida como fruto de interesses econômicos, na perspectiva de viabilização econômica territorial de novas municipalidades. Via de regra, dependendo do contexto espacial de análise, estão em jogo recursos provenientes de *royalties* e compensações financeiras, principalmente em áreas de influência de grandes projetos de exploração mineral, industrial e hidrelétricos. A Implantação de fábricas, unidades industriais e polos comerciais que dinamizam a economia territorial e, em consequência, a arrecadação por meio do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), mobilizam interesses econômicos locais, cujo sentido é a apropriação e o usufruto do excedente econômico gerado. Em alguns casos, a influência desses mecanismos ou induziu a criação de novos municípios e/ou induziu ao remanejamento dos limites e das configurações territoriais municipais da área de abrangência geográfica dessas atividades.

b) Em segundo lugar, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) motiva redivisões territoriais. No Brasil, esse fundo viabiliza a maioria dos municípios brasileiros, tendo como base de cálculo, o aporte demográfico dos lugares, ou seja, o tamanho da população determina o índice de arrecadação municipal. Nesse caso, a população é um verdadeiro trunfo (RAFFESTIN, 1993).

Sobre este segundo aspecto, cabe um detalhamento para que se possa entender como se dá esse processo: o Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo o número de habitantes. São fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. O mínimo é de 0,6 para Municípios com até 10.188 habitantes, e, o máximo é 4,0 para aqueles acima 156 mil.

Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados na Lei N.º 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81. Do total de recursos, 10% são destinados

aos Municípios das capitais, 86,4% para os demais Municípios e 3,6% para o fundo de reserva a que fazem jus os Municípios com população superior a 142.633 habitantes (coeficiente de 3.8), excluídas as capitais.

Anualmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão responsável pela realização do Censo Demográfico, divulga estatística populacional dos Municípios e o Tribunal de Contas da União (TCU), com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União (DOU) os coeficientes dos Municípios. O cálculo das quotas individuais de cada Município obedece a critérios distintos. Para as Capitais, o coeficiente fixado se dá de acordo com o inverso da renda per capita de sua população, aplicado sobre o montante de 10% da receita. Para os Municípios do interior, é fixado um percentual para cada Estado em função de sua população.

Esse percentual é aplicado sobre os 86,4% da receita destinada aos Municípios do interior, formando-se assim um “bolo” para cada Estado. Esse montante é dividido pelo somatório dos coeficientes de todos os Municípios do Estado, excluída a Capital. O valor obtido é multiplicado pelo coeficiente individual de cada um, resultando assim no valor distribuído a cada Município.

O percentual de 86,4% do FPM distribuídos para os municípios (exceto capitais estaduais) são partilhados conforme o coeficiente de participação fixado a partir da quantidade de habitantes de cada município, conforme escala apresentada na Tabela abaixo:

Tabela 1 - Coeficientes de participação dos municípios no FPM (exceto capitais)

Faixa Populacional	Coeficiente
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1,0
De 16.981 a 23.772	1,2
De 23.773 a 30.564	1,4
De 30.565 a 37.356	1,6
De 37.357 a 44.148	1,8
De 44.149 a 50.940	2,0
De 50.941 a 61.128	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4
De 71.317 a 81.504	2,6
De 81.505 a 91.692	2,8
De 91.693 a 101.880	3,0
De 101.881 a 115.464	3,2
De 115.465 a 129.048	3,4
De 129.049 a 142.632	3,6
De 142.633 a 156.216	3,8
Acima de 156.216	4,0

Fonte: Decreto-Lei nº 1.881, de 1981. Elaborado pelo autor (2010)

Desde 1989, estipulou-se que, para essa parcela do FPM, sempre que houver criação e instalação de novos municípios, os recursos a serem direcionados a essas novas unidades deverão ser deduzidos dos demais municípios do mesmo estado. Isso para evitar que um determinado estado facilite a criação de novos municípios com o objetivo de extrair recursos que antes iriam para municípios de outros estados.

Com a introdução dessa regra, o somatório por estado dos coeficientes de participação dos municípios permanece vinculado ao tamanho da população de cada estado em 1º de julho de 1989, conforme estimativa do IBGE.

Devido a não atualização da participação do total de municípios de um estado no FPM-Interior, ocorre o fato de que municípios com populações iguais, situados em estados diferentes, recebem valores distintos. Municípios que integrarem estados que permitiram o surgimento de novos municípios recebem menos do que aqueles pertencentes a estados que não o permitiram.

A receita dos municípios também é incrementada por outros repasses, que colaboram para garantir sua sustentabilidade, ou seja, aqueles que devem ser aplicados em Saúde e educação. E estas foram as áreas contempladas com mais recursos, 1,09% e 0,77% do Produto Interno Bruto (PIB), respectivamente, no ano de 2006. Essas transferências são divididas em diversas categorias, sendo algumas delas obrigatórias e outras voluntárias; algumas exigem contrapartida e outras não.

As transferências na área da saúde têm sido bem sucedidas em termos de redistribuição regional, permitindo a equalização dos valores *per capita* destinados à saúde nas diferentes regiões do País.

Já as transferências para educação, embora tenham sofrido constantes aperfeiçoamentos para aumentar a sua e a eficiência na gestão, têm apresentado, na prática, um caráter equalizador mais baixo que o desejado, uma vez que as transferências regionais por criança têm sido bastante assimétricas em favor das regiões mais ricas.

Outra transferência merecedora de atenção é a transferência de recursos arrecadados pela CIDE-Combustíveis para investimento em infraestrutura de transportes pelos estados e municípios. A transferência da CIDE tem o mérito de induzir o investimento estadual ou municipal em rodovias, todavia, há problemas quanto à eficiência na aplicação dos recursos, dada a pulverização das verbas, divididas entre grande número de municípios, pois esse tipo de investimento, por

comportar significativas economias de escala, exige a mobilização de elevado montante de capital.

Um terceiro bloco de transferências é composto por compensações financeiras por externalidades negativas, suportadas por estados e municípios, relativas a atividades de exploração de recursos naturais e, também, associadas à perda de arrecadação em função da não-tributação de exportações.

As compensações por exploração de recursos naturais transferem recursos em excesso, gerando efeitos negativos aos maiores municípios. Já as compensações por não-tributação de exportações existem em função de distorções do sistema tributário brasileiro, devendo ser extinta quando da correção daquelas distorções.

Existem, portanto, em todas as modalidades de transferências, oportunidades para que se tente melhorar o desempenho dos critérios em que há deficiências, devendo-se evitar a deterioração dos seus aspectos positivos.

2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O SURTO EMANCIPACIONISTA

Dentre os princípios fundamentais da atual Constituição, destaca-se a Federação, que se constitui da união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, especialmente pela transformação do município num ente federativo, condição que não se deu nas constituições anteriores (Brasil, 1988)

Seguindo no mesmo caminho, a temática sobre a criação de novos municípios também foi modificada. Até 1988 este processo estava subordinado ao dispositivo da Constituição Federal que, mesmo prevendo a consulta popular, definia requisitos mínimos de receita pública e população, previstos na Lei complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967. Assim, havendo a comprovação e o atendimento de seus requisitos, as Assembleias Estaduais determinavam a realização do plebiscito e, em caso de resultado favorável, editavam a lei estadual de criação do novo município.

Motivada pelo espírito de liberdade e ideal descentralizador, a constituinte de 1988 alterou drasticamente este cenário, como podemos perceber abaixo, onde se lê:

Art. 18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.(BRASIL, ANO,1988)

Assim, cessava-se a interferência do poder central, ficando a regulamentação sob controle dos Estados, a partir dos requisitos definidos em suas respectivas leis complementares. Estava criada, desta forma, a condição legal para que se desse início, parafraseando Tomio (2002), ao maior surto emancipacionista das últimas três décadas.

As leis complementares estaduais, produzidas para regular o Art. 18 § 4º, estabeleceram requisitos flexíveis, que facilitaram os processos de emancipação. O resultado decorrente de tal procedimento foi a criação de inúmeros municípios, muitos dos quais questionados até hoje sobre sua capacidade de autossustentação e, conseqüentemente, a dependência das verbas dos repasses federal e estadual.

Tabela 2 - Municípios: instalação, pelas unidades da federação no período de 1980 a 2001

BRASIL E ESTADOS	MUNICÍPIOS INSTALADOS NO PERÍODO				
	1980 a 2001	1980 a 1991	1993	1997	2001
BRASIL	1.570	500	483	533	54
Rondônia	45	16	17	12	-
Acre	10	-	10	-	-
Amazonas	18	18	-	-	-
Roraima	13	6	-	7	-
Pará	60	22	23	15	-
Amapá	11	4	6	1	-
Tocantins	87	27	44	16	-
Maranhão	87	6	-	81	-
Piauí	108	4	30	73	1
Ceará	43	37	6	-	-
Rio Grande do Norte	17	2	-	14	1
Paraíba	52	-	-	52	-
Pernambuco	20	3	9	8	-
Alagoas	8	3	3	1	1
Sergipe	1	-	1	-	-
Bahia	81	79	-	-	2
Minas Gerais	131	1	33	97	-
Espírito Santo	25	14	4	6	1
Rio de Janeiro	28	6	11	10	1
São Paulo	74	1	53	20	-
Paraná	109	33	48	28	-

Santa Catarina	96	20	43	33	-
Rio Grande do Sul	265	101	94	40	30
Mato Grosso do Sul	22	17	5	-	-
Mato Grosso	84	40	22	9	13
Goiás	75	40	21	10	4
Distrito Federal	-	-	-	-	-

Fonte: Bremaeker (2001).

Entre os anos de 1980 e 1997, foram criados e instalados 1570 municípios no Brasil, ou seja, um crescimento de 39,3% no período de apenas duas décadas.

Segundo Bremaeker (2001), em termos relativos, o crescimento de municípios no período entre 1980 e 2001 foi mais intenso na região Norte (119,0%). A região Sul apresentou um crescimento da ordem de 65,4%, enquanto que o número de Municípios na região Centro-oeste cresceu 64,2%. Com crescimento relativo abaixo da média nacional estão as regiões Nordeste (30,3%) e Sudeste (18,3%).

Tabela 3- Segundo O Período de Instalação, Pelas Grandes Regiões. Brasil - 1980 A 2001

BRASIL E GRANDES REGIÕES	TOTAL DE MUNICÍPIOS INSTALADOS EM				
	1980	1991	1993	1997	2001
BRASIL	3.991	4.491	4.974	5.507	5.561
Norte	205	298	398	449	449
Nordeste	1.375	1.509	1.558	1.787	1.792
Sudeste	1.410	1.432	1.533	1.666	1.668
Sul	719	873	1.058	1.159	1.189
Centro-oeste	282	379	427	446	463

Fonte: Bremaeker (2001).

Os principais estudos sobre esta temática apresentam uma variedade de razões para o surto emancipacionista - Gasparini (1989), Mazzili (1993), Gomes e MacDowell (2001). Dentre as discussões, está a restrição orçamentária não rígida, com maiores possibilidades de ampliação de recursos financeiros, bem como o grau de autonomia dos Estados. Segundo Tomio (2002), a autonomia institucional dos Estados, na elaboração da regulamentação e na decisão política, foi o fator preponderante para o ritmo acelerado e diferenciado para a criação de novos municípios.

Outra perspectiva de análise é a histórica, na qual se observa que o processo de emancipação dos municípios está relacionado às concepções de Estado dos governantes. Segundo Domio (2002), há, sem dúvida, uma coincidência entre ritmo emancipacionista e regime político. Certamente, seria simplificar demais a análise

deste processo apenas por este prisma. O mesmo autor acrescenta que essa relação entre regime político e emancipações tem um sentido fatalista e é incapaz de explicar a diversidade dos ritmos emancipacionista e o Estado Brasileiro.

Certo é que, se até então muito pouco competia ao poder local, a nova Constituição, ao ampliar a competência municipal, de certo modo dotou o Legislativo e o Executivo municipais de maiores responsabilidades na resolução dos problemas básicos dos habitantes da cidade.

A autonomia municipal é total no que concerne aos assuntos de interesse local, no dizer da Constituição Federal, alargando sensivelmente a competência municipal. Ao lado de competências privativas que o texto confere ao município, o mesmo foi dotado de competências em comum com a União e os Estados, para aquelas matérias de grande relevância e cuja defesa importa a toda a Federação.

Outra grande inovação apresentada é a competência municipal para suplementar ou complementar a legislação federal e estadual, no que couber, isto é, naquilo que diz respeito às suas particularidades locais. O fato de o Município ser considerado pela Constituição como ente federativo, trouxe como consequência o reconhecimento de sua capacidade de autourbanização, mediante o poder de elaborar sua Lei Orgânica Municipal (LOM), consubstanciando, assim, sua maior competência, com a liberação de controles que o sistema anterior vigente lhe impunha, especialmente por Leis Orgânicas estabelecidas pelos Estados.

No tocante ao Legislativo Municipal, conforme José Serra (1989), a Constituição de 1988 resgatou o princípio da separação e harmonia dos poderes presentes em todas as Constituições anteriores, afirmando: “Esse princípio fora amesquinhado pela Constituição de 1967 (emendada em 1969), que enfraqueceu o Poder Legislativo, subtraindo-lhe competências próprias e concentrou competência no âmbito do Executivo e transformando-o num super poder”.

Esta Constituição introduziu profundas modificações no processo orçamentário do setor público, ampliando significativamente a ordenação, a transparência e o controle, por parte da sociedade, perante a atuação do Estado. Tais modificações referem-se, basicamente: à maior racionalidade, vinculando-se definitivamente o orçamento público ao processo de planejamento governamental; à maior abrangência e transparência, na medida em que todas as despesas, quer da administração direta, quer da indireta, passem pelo exame do Legislativo; e finalmente, à participação desse poder, que deixou de ter função meramente formal,

de simples “autenticador” das ações do Executivo na área orçamentária, assumindo o papel de co-responsável na determinação de diretrizes e metas que nortearão a política de dispêndio do setor público.

A pouca autonomia dos municípios no tocante à matéria tributária, reduzida a apenas poucos tributos locais, tais *como* Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), está no fato de que esta matéria está contida na Constituição Federal, precisamente para proteger o indivíduo do Estado Fiscal, pouco se permitindo aos legisladores das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. Estas devem, ainda, se submeterem ao conjunto de normas veiculadas por leis complementares, entre elas o Código Tributário Nacional.

Um tema bastante relevante e com maior destaque nesta Constituição trata-se do Desenvolvimento Urbano e Proteção ao Meio Ambiente, com a introdução de importantes dispositivos nessa matéria, como o projeto estabelecendo o Estatuto das Cidades. Houve uma alteração significativa do conteúdo do direito de propriedade, que atenderá a sua função social, devendo cumprir as exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor. Os Municípios que tiverem mais de 20.000 habitantes ou pertencerem à região metropolitana deverão aprovar, por lei, plano diretor, considerado como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

A Constituição de 1988 estabeleceu mais prerrogativas aos Estados e aos Municípios nos assuntos de planejamento regional, ampliando suas competências expressas para legislar sobre direito urbanístico e meio ambiente, embora tenha reservado à União o estabelecimento de normas gerais, possibilitando aos Estados a instituição de organização regional, podendo criar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, criar e fundir municípios etc. Aos Municípios ficou estabelecido, dentre outras funções, a possibilidade de criar e eliminar distritos bem como promover o adequado ordenamento do seu território, promover programa de construção de moradias, combater as causas da pobreza, organizar e prestar direta ou indiretamente os serviços públicos de interesse local.

2.3 DA EMENDA CONSTITUCIONAL DE 1996 À LEI COMPLEMENTAR DE 2008.

Segundo dados do IBGE, em 1980 existiam no Brasil 3974 municípios instalados, montante que passou a 4.090 em 1984, em 1996 já eram 4.974 e ainda havia 533 aguardando sua instalação, ou seja, nesse período, sob o efeito da descentralização do processo de emancipação municipal, foram criados 1417 novos municípios, representando um aumento considerável no mapa político-administrativo do país.

O ritmo acelerado de criação de Municípios pós 1988 não demorou a causar preocupação, de um lado pela falta de rigor técnico nos processos emancipatórios e, por outro, pelo fato da economia nacional não ter experimentado um crescimento na mesma proporção. Em função desse quadro, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, dando nova redação ao § 4º do Artigo 18 da Constituição Federal que assim ficou definida:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1996)

Como se pode observar, o dispositivo mantém a prerrogativa dos estados em elaborar a lei que permite a criação, fusão e desmembramento de novos municípios, porém dependendo de Lei Complementar Federal para determinar o período de tempo que será admitido para esses processos. Determina ainda uma lei para disciplinar a elaboração dos Estudos de Viabilidade Econômica.

Lorenzetti (2003)², em estudo técnico realizado para a Câmara dos Deputados, afirma que a aprovação da EC15/96 exigiu a edição de medidas legais para plena eficácia do dispositivo constitucional e motivou a apresentação de várias proposições no Congresso Nacional. Foram inúmeras as iniciativas de projetos de lei, os quais, a propósito de dispor sobre o período em que seriam aceitos os processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, e sobre a disciplina dos estudos de viabilidade municipal, ainda avançam sobre questões relacionadas à realização de plebiscito e à instalação do município

² Consultora jurídica da Câmara dos Deputados.

eventualmente criado. O autor registra ainda, que, guardadas as devidas especificidades, boa parte dessas proposições inspiraram-se na Lei Complementar 1/67.

O mesmo estudo elenca algumas importantes iniciativas a seguir:

a) Projeto de Lei Complementar nº 130/96 de autoria do Deputado Edinho Araújo que dispõe sobre a criação a incorporação a fusão e o desmembramento dos municípios;

b) Projeto de Lei nº 2105/99 de autoria do deputado Waldemar Costa Neto, que tem por objetivo definir “parâmetros mínimos para os Estudos de Viabilidade Municipal previstos no § 4º do Artigo 18 da Constituição federal de 1988, este foi integralmente vetado integralmente pelo Presidente da República por inconstitucionalidade;

c) Projeto de Lei Complementar nº 41/03 oriundo do Senado Federal que pretende regulamentar o § 4º do Artigo 18 da Constituição federal de 1988, dispondo sobre o período de criação, incorporação a fusão e o desmembramento dos Municípios, vetado integralmente pelo Presidente da República por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

Os projetos acima dão a dimensão da importância que o tema em questão desperta no Congresso Nacional, e como se pode verificar, a maioria não alcançou sucesso em função do elevado grau de divergência que a matéria desperta. Entretanto, o Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2002 – Complementar, do Senador Mozarildo Cavalcanti, em conjunto com o PLS nº 503, de 2003 - Complementar, de autoria do Senador Siba Machado, o PLS nº 60, de 2008 - Complementar, de autoria do Senador Flexa Ribeiro e o PLS nº 96, de 2008 – Complementar, também de autoria do Senador Sibá Machado, obtiveram aprovação na Comissão de Constituição e Justiça e pelo plenário do Sena do Federal no dia 15 de outubro de 2008 e, posteriormente, foi encaminhado à Câmara dos Deputados no dia 17 de outubro de 2008.

3 OS PROCESSOS DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO BRASIL E NO ESTADO DO PARÁ

Os dados do IBGE revelam que, praticamente, não houve criação de municípios nos vinte anos anteriores a 1984. “Na verdade, a associação entre fases de descentralização política e de intensa criação de municípios (e vice-versa: centralização política e reduzida criação de municípios) tem-se verificado ao longo da história brasileira, pelo menos, desde 1930” (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 2000).

Entretanto, desde 1985, o Brasil viveu um processo mais geral de descentralização, o que levou a um intenso movimento de criação e instalação de municípios. Na tabela (abaixo), verifica-se que, de 1984 a 1987, foram instalados (a instalação corresponde ao início de funcionamento efetivo do município, o que se dá com a eleição e posse do primeiro prefeito) 1.405 municípios no país, sendo as regiões Sul e Nordeste aquelas com maior percentual em números absolutos. O percentual de municípios no país aumentou em 34,3% entre os anos de 1984 a 1997, levando-se em conta que em 1984 existiam 4.102 municípios no Brasil.

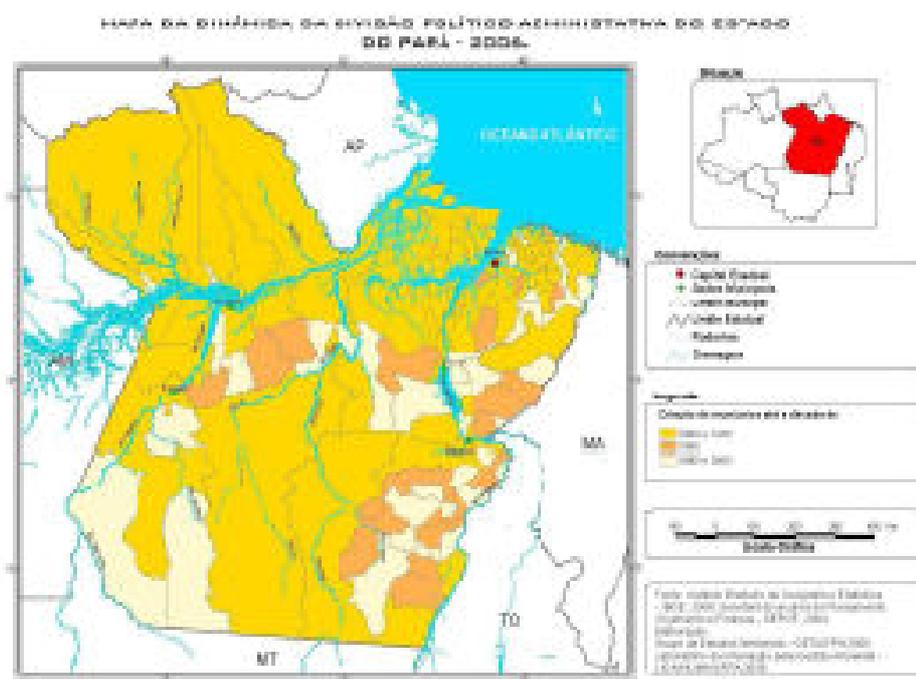
Tabela 4- Municípios Instalados após 1984, por Estratos de População, 1997

Grupos de Municípios (População)	Norte	Nordeste	Centro- Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Até 5.000 hab	97	146	80	116	296	735
5.000 a 10.000 hab	49	107	30	87	87	360
10.000 a 20.000 hab	42	125	19	29	19	234
20.000 a 50.000 hab	18	21	6	14	2	61
50.000 a 100.000 hab	3	2	3	2	1	11
100.000 a 500.000 hab	-	1	-	3	-	4
Total	209	402	138	251	405	1 405

Fonte: IBGE. (1997)

Outro registro não menos importante (veja tabela acima) é: “dos 1.405 municípios instalados no Brasil, de 1984 a 1997, nada menos de 1 329 (94,5%) têm menos de 20 mil habitantes; 1.095 (78%) desses municípios instalados são **muito pequenos**, pela terminologia; e 735 (52%) são **micromunicípios**. Esse movimento alterou significativamente a estrutura municipal brasileira, ou seja, a distribuição dos municípios por tamanhos da população (e regiões). No momento presente, a

proporção dos municípios com menos de cinco mil habitantes no total de municípios do Brasil é de 25,4%. Se tomarem-se os municípios com até 10 mil habitantes, essa mesma proporção se eleva para quase 50%; ampliando-se o grupo para os municípios de até 20 mil habitantes, a proporção no total chega a 75%” (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 2000).



Mapa 1- Dinâmica da divisão político-administrativa do Estado do Pará.
Fonte: Governo do Estado do Pará. (2004)

Conclui-se desta forma que a “proliferação de pequenos municípios é, dessa forma, muito acentuada, no país e em suas várias regiões. O crescimento foi ainda mais espetacular entre os micromunicípios, considerados isoladamente: seu número passou de 2% para 25,6% do total de municípios brasileiros. Fica, portanto, evidente que criar municípios tem significado, no Brasil: multiplicar o número dos pequenos municípios e micromunicípios”. (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 2000).

Partindo para uma análise entre as Unidades da Federação, entre aquelas que apresentaram maior número de novos Municípios em valores absolutos, no período entre 1980 e 2001, identifica-se: Rio Grande do Sul (265) e Paraná (109) na região sul; Minas Gerais (131) e São Paulo (74) na região sudeste; Piauí (108) e Maranhão (87) no nordeste; Mato Grosso (84) e Goiás (75) no Centro-Oeste; e Tocantins (87) e Pará (60) na região norte.

Tabela 5- Distribuição dos municípios brasileiros, segundo o período de instalação, pelas unidades da federação. Brasil - 1980 A 2001

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	TOTAL DE MUNICÍPIOS INSTALADOS EM				
	1980	1991	1993	1997	2001
BRASIL	3.991	4.491	4.974	5.507	5.561
Rondônia	7	23	40	52	52
Acre	12	12	22	22	22
Amazonas	44	62	62	62	62
Roraima	2	8	8	15	15
Pará	83	105	128	143	143
Amapá	5	9	15	16	16
Tocantins	52	79	123	139	139
Maranhão	130	136	136	217	217
Piauí	114	118	148	221	222
Ceará	141	178	184	184	184
Rio G. do Norte	150	152	152	166	167
Paraíba	171	171	171	223	223
Pernambuco	165	168	177	185	185
Alagoas	94	97	100	101	102
Sergipe	74	74	75	75	75
Bahia	336	415	415	415	417
Minas Gerais	722	723	756	853	853
Espírito Santo	53	67	71	77	78
Rio de Janeiro	64	70	81	91	92
São Paulo	571	572	625	645	645
Paraná	290	323	371	399	399
Santa Catarina	197	217	260	293	293
Rio Grande do Sul	232	333	427	467	497
Mato G. do Sul	55	72	77	77	77
Mato Grosso	55	95	117	126	139
Goiás	171	211	232	242	246
Distrito Federal	1	1	1	1	1

Fonte: Bremaeker (2001).

3.1 A MUNICIPALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO NO ESTADO DO PARÁ: 1988 A 2001.

No Estado do Pará, foram criadas sessenta novas unidades político-administrativas, sendo que a maioria desses novos municípios surgiu em função dos novos vetores de ocupação do território implantados desde a década de 70. Grandes obras de infraestrutura, como rodovias, usinas hidrelétricas e projetos técnicos econômicos de exploração mineral, agropecuária e madeireira, induziram a ampliação dos fluxos migratórios e a definição de novos núcleos urbanos. Em termos regionais, as regiões de integração do Xingu, Araguaia, Lago Tucuruí, Carajás, Capim evidenciaram o maior número de processos de emancipação.

Essas regiões foram palco dos processos de integração nacional, por meio dos grandes projetos, como o de implantação da usina hidrelétrica de Tucuruí, do projeto ferro Carajás e foram definidas como espaços prioritários para os investimentos públicos no contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

3.2 AS NOVAS DEMANDAS EMANCIPATÓRIAS NO ESTADO DO PARÁ

A aprovação final do substitutivo do Projeto de Lei que regulamenta a criação da Emenda Constitucional (EC) 15, de 1996, pelo Senado (2008), deverá estimular ainda mais novos processos emancipacionistas. Entretanto, o movimento emancipacionista esteve sempre vivo, mesmo no período pós a EC 15/96. Levantamento da Confederação Nacional de Municípios revela que existem 806 (oitocentos e seis) pedidos de emancipação de distritos nas assembleias dos estados aguardando a nova legislação. No estado do Pará, são 29 processos de emancipação político-administrativa municipal na Assembleia Estadual (ver quadro 1). Caso todos eles se transformem em municípios, o Brasil passará a contar com 6.370 municípios. A EC 15 - que estabelece normas mais rígidas para a criação de municípios - foi aprovada pelo Congresso ao fim de um período que ficou conhecido pela grande criação de municípios, muitos deles com populações pequenas.

Quadro 1- Relação das localidades que pleiteiam emancipação político- administrativa no Estado

LOCALIDADE	MUNICÍPIO A SER DESMEMBRADO
01 - Vila Mandi	Santana do Araguaia
02 – Distrito de Bela Vista do Pará	Dom Eliseu
03 – Lago Grande de Curuaí	Santarém
04 – Distrito de Castelo dos Sonhos	Altamira
05 – Distrito de Cruzeiro do Sul	Itupiranga
06 – Distrito de Cajazeiras	Itupiranga
07 – Distrito de Louro do Norte	Garrafão do Norte
08 – Vila Livramento	Garrafão do Norte
09 – Gleba Morado do Sol	São Felix do Xingu
10 – Gleba Sudoeste	São Felix do Xingu
11 – Vila Nova Canadá	Água Azul do Norte
12 – Distrito de Mosqueiro	Belém
13 – Distrito de Icoaraci	Belém
14 – Vila São José do Araguaia	Xinguara
15 – Distrito de Rio Vermelho	Xinguara
16 – Japim	Vizeu
17 – Vila Juaba	Cametá
18 – Vila Novo Paraíso	São Geraldo do Araguaia
19 – Comunidade Santana do Capim	Aurora do Pará
20 – Distrito de Forlandia	Aveiro
21 – Distrito de Moraes de Almeida	Itaituba
22 – Vila Bela Vista	Floresta do Araguaia
23 – Vila Maiauata	Igarapé Miri
24 – Vitória da Conquista de Carajás	Novo Repartimento
25 – Distrito de Belo Monte	Novo Repartimento
26 – Capistrano de Abreu	Marabá
27 – Distrito de Santa fé	Marabá
28 – Brejo do Meio	Marabá
29 – Vila Paraguatins	Marabá

do Pará (2008).

Fonte: Comissão de Divisão Administrativa do Estado e Assuntos Municipais. Assembleia Legislativa do Estado do Pará (2008).

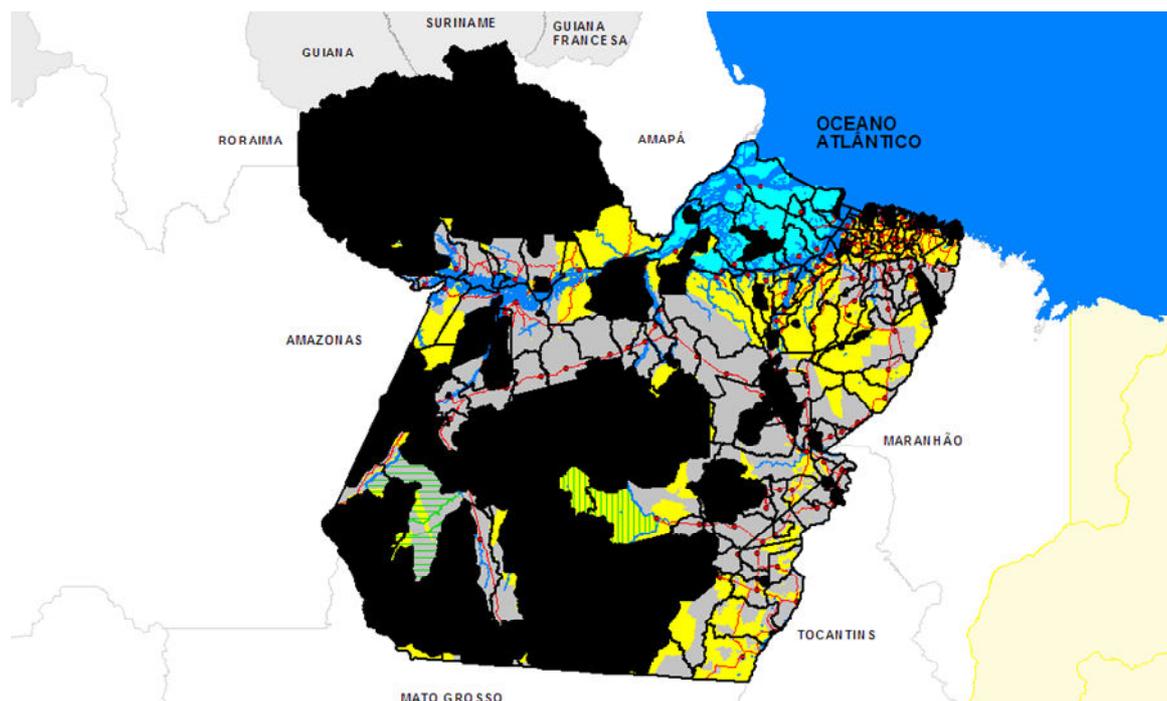


Figura 1 - Federalização do território do estado do Pará, 1971 – 1988.
Fonte: Governo do Estado do Pará (2004)

A nova lei determina que os Estudos de Viabilidade Municipal (EVM) serão providenciados pelas Assembleias Legislativas Estaduais, após recebimento de requerimento subscrito por, no por mínimo, 10% dos eleitores residentes na área geográfica que se pretenda emancipar para originar o novo município.

Preliminarmente deverão ser comprovados os seguintes requisitos: população igual ou superior a 5.000 (cinco mil) habitantes nas Regiões Norte e Centro-Oeste; 7.000 (sete mil) habitantes na Região Nordeste; e 10.000 (dez mil) habitantes nas Regiões Sul e Sudeste. Além de que: o eleitorado seja igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) de sua população; exista um núcleo urbano já constituído, dotado de infraestrutura, edificações e equipamentos compatíveis com a condição de Município; o número de imóveis, na sede do aglomerado urbano que sediará o novo Município, seja superior à média de imóveis de 10% (dez por cento) dos Municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população; a arrecadação estimada seja superior à média de 10% (dez por cento) dos Municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população; a área urbana não esteja situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações e continuidade territorial. Atendidos os requisitos, dar-se-á continuidade ao EVM, que deverá

abordar os seguintes aspectos: 1) – viabilidade econômico-financeira; 2) - viabilidade político-administrativa e, 3) – viabilidade socioambiental urbana.

No caso específico do presente estudo, é importante destacar que o texto substitutivo ao PLS 98/2002 já define critérios para o EVM:

§ 2º – A viabilidade econômico-financeira deverá ser demonstrada a partir das seguintes informações:

- a) receita fiscal, atestada pelo órgão fazendário estadual, com base na arrecadação do ano anterior ao da realização do estudo e considerando apenas os agentes econômicos já instalados;
- b) receitas provenientes de transferências federais e estaduais, com base nas transferências do ano anterior ao da realização do estudo, atestadas pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo órgão fazendário estadual, respectivamente;
- c) estimativa das despesas com pessoal, custeio e investimento, assim como com a prestação dos serviços públicos de interesse local, especialmente a parcela dos serviços de educação e saúde a cargo dos municípios envolvidos;
- d) indicação, diante das estimativas de receitas e despesas, da possibilidade do cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. (BRASIL, 2008)

É importante, também, considerar que os estudos de viabilidade municipal precisam ser elaborados no marco da Política Estadual de Ordenamento Territorial (PEOT). A criação de novos municípios deve levar em conta os processos de diferenciação espacial do desenvolvimento das estruturas territoriais regionais e locais, atentando basicamente para: a redistribuição da riqueza; a ampliação do atendimento dos serviços públicos; a eficiência de alocação dos investimentos públicos; e assim, tornar a presença do estado como medida de promoção da seguridade e da justiça social.

4 VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA E DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA DO PARÁ.

4.1 ANTECEDENTES DA EMANCIPAÇÃO DE SANTA BÁRBARA DO PARÁ

A localidade que deu origem ao município de Santa Bárbara do Pará, denominada povoado de Santa Bárbara, foi subdividida por volta de 1920 em três adensamentos: Traquateua, Candeuca e Santa Rosa, onde foram instaladas as primeiras escolas: Mista de Candeuca, Mista de Traquateua e Mista de Santa Rosa, que administravam o ensino primário básico de 1º a 4º séries.

Em 1962, o povoado (que já fazia parte do município de Benevides, desmembrado de Ananindeua), elege seu 1º vereador, Raído Alves de Souza, descendente dos Gomes da Silva e herdeiro das terras. Ele doou alguns hectares para a expansão do povoado e posterior assentamento da Vila de Santa Bárbara. De acordo com informações do IBGE, existem três versões sobre a origem do nome do município.

Segundo conta o morador Jorge Moreira, a origem do povoado remontaria ao terceiro decênio do sec. XIX, nos idos da Cabanagem, onde os cabanos ali teriam-se aquartelados, de baixo das mangueiras, talvez à espera do momento oportuno para tomar de assalto a capital da província Belém. Nessa sua estada na área, teriam encontrado, semienterrada, uma pequena imagem, a qual identificaram como sendo de Santa Bárbara, daí a origem do nome do local.

Já para a antiga moradora da região, conhecida como "dona Ciló", a origem do nome se deu em decorrência de uma promessa feita e atendida pela Santa, para que não chegasse ao local uma grande epidemia que se alastrava pelas redondezas.

A outra versão é dada por Raimundo Alves de Sousa. Segundo ele, a denominação para o povoado teria advindo da data em que Felipe Santiago Gomes da Silva, primeiro morador do local, teria terminado a construção de sua casa: 4 de dezembro, dia de Santa Bárbara.

O quadro abaixo demonstra a trajetória histórica do atual município de Santa Bárbara do Pará.

HISTÓRICO DE SANTA BÁRBARA DO PARÁ			
DENOMINAÇÃO	PERÍODO	LEI	SEDE MUNICIPAL
Distrito de Araci	31-03-1938	Decreto-lei estadual nº 2972	Santa Isabel
Distrito Engenho de Araci	31-10-1938	Decreto-lei estadual nº 3131	Belém
Distrito Engenho Araci	30-12-1943	Decreto-lei estadual nº 4505	Ananindeua
Distrito Santa Bárbara	29-12-1961	Lei estadual nº 2460	Benevides
Município de Santa Bárbara	13-12-1991	Lei estadual nº 5693	Instalado em 01-01-1993

Quadro 2 – Histórico do município de Santa Bárbara do Pará.

Fonte: Pesquisa documental com base no IBGE (2010).

4.2 O PERFIL SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA.

Como ente federativo, o Município de Santa Bárbara do Pará foi criado a partir do desmembramento do município de Benevides, pela Lei no. 5.693 de 13 de setembro de 1991, sendo oficialmente instalado em 01 de janeiro de 1993. Contém uma área de 279,4 km², localizada na Mesorregião Metropolitana de Belém e na Microrregião Belém, com a sede municipal sob as seguintes coordenadas geográficas: 01° 13'56" de latitude Sul e 48° 17' 41" de longitude a Oeste de Greenwich. Distancia-se 34,8 km da capital do Estado, apresentando uma altitude de 21 metros em sua sede.



Figura 2- Localização da área de estudo.
 Fonte: skyscrapercity (2010).

Para uma análise socioeconômica detalhada, apresentam-se outros aspectos importantes do Município, a seguir:

1) LIMITES:

- a) A Norte: Santo Antonio do Tauá;
- b) A Leste: Santa Isabel;
- c) Ao Sul: Benevides;
- d) A Oeste: Belém e Ananindeua.

2) PATRIMÔNIO NATURAL:

Com clima megatérmico úmido, de temperatura elevada permanente e com média de 26°C, índice pluviométrico alto (chegando a ultrapassar os 2.500 mm anual), o município apresenta solos predominantemente dos tipos **Latossolo Amarelo distrófico textura média e Concrecionário Laterítico Indiscriminado distrófico, com relevo** de baixos tabuleiros aplainados, terraços e várzeas, inserido no Planalto rebaixado da Amazônia (Baixo Amazonas).

A cobertura vegetal natural, em virtude da exploração histórica e predatória de madeira, da agricultura e da pecuária, apresenta hoje a predominância de florestas secundárias e terciárias (capoeiras).

O território em pauta, rico em recursos hídricos formados por furos, rios e igarapés, tem como destaques os rios Tauá, Paricatuba, Candeuca, Traquateua e Aracy, além do Furo das Marinhas, o que favorece o desenvolvimento da polivalência³ nas atividades socioeconômicas da população

Assim, os dados abaixo apresentam a organização socioeconômica local⁴, na perspectiva de orientar as análises para as condições de vida da população, no intuito de realizar seu cruzamento com dados das duas próximas seções que tratam dos aspectos de aplicabilidade da Lei de Criação de Municípios, bem como a comparação com dados dos IDH local.

3) Demografia:

Tabela 6 - População Urbana E Rural

Município	1991	2000	2007
População total	8.509	11.378	13.714
População urbana	2.460	4.009	4.219
População rural	6.049	7.369	9.495
Taxa de Urbanização	28,91%	35,23%	30,76

Fonte: IBGE (2007) – Adaptada pelo autor **Elaboração e Cálculo:** SEPOF/DIEEST/BDE

Tabela 7- População, área e densidade demográfica 2000-2009

Anos	População (Hab.)	Área (Km ²)	Densidade (Hab./Km ²)
2000	11.378	278,10	40,72
2001(1)	11.696	278,10	42,06
2002(1)	11.929	278,10	42,89

³ O exercício ou desenvolvimento de várias culturas ao mesmo tempo, contrário à monocultura, (FURTADO 1973).

⁴ Os dados referem-se à pesquisa realizada na área, no período de 2002 a 2003, pelo autor que realizou apenas atualizações em 2009. O uso dos dados de períodos passados ocorre em função de realizar seu cruzamento com IDH que apresenta sua última publicação em 2000.

2003(1)	12.184	278,10	43,81
2004(1)	12.764	278,10	45,90
2005(1)	13.018	278,10	46,82
2006(1)	13.313	278,10	47,87
2007	13.714	278,10	49,31
2008(1)	14.439	278,10	51,92

Fonte: IBGE (2007).Elaboração: IDESP/SEPOF.
(1) População Estimada.

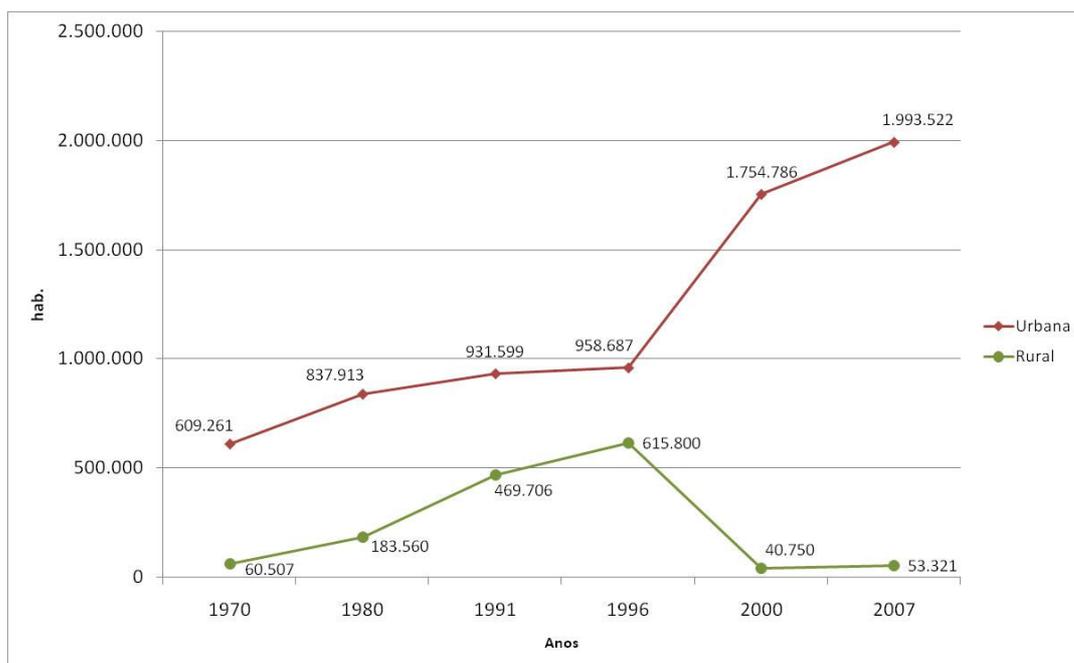


Gráfico 1- Evolução da população urbana e rural para Região Metropolitana de Belém.

Fonte: IBGE – Censo Demográfico (1970, 1980, 1991, 1996 e 2000) Contagem Populacional (2007).

Tabela 8 - População de 10 ou mais de idade, economicamente ativa e ocupada – 2000

Indicadores	Total
População Residente de 10 anos ou mais	8.505
População Economicamente Ativa – PEA	4.253
População Ocupada – POC	3.435
Taxa de Atividade	50,01
Taxa de Desocupação	19,23

Fonte: IBGE (2007) Elaboração e cálculo: sepof/dieest/bde.

Tabela 9 - População de 10 ou mais de idade, por seção do trabalho principal – 2000

Seção do Trabalho Principal	Pop. de 10 anos ou mais	%
Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Exploração florestal e	675	19,65

Pesca		
Indústria extrativa, de transformação, dist. Eletricidade, gás e água	462	13,45
Construção	277	8,06
Comércio, reparação de veículos, objetos pessoais e domésticos	526	15,31
Alojamento e alimentação	226	6,58
Administração pública, defesa e seguridade social	181	5,27
Educação	277	8,06
Serviços domésticos	520	15,14
Outras atividades e atividades mal definidas	194	9,11

Fonte: IBGE (2007) Elaboração e cálculo: sepo/dieest/bde.

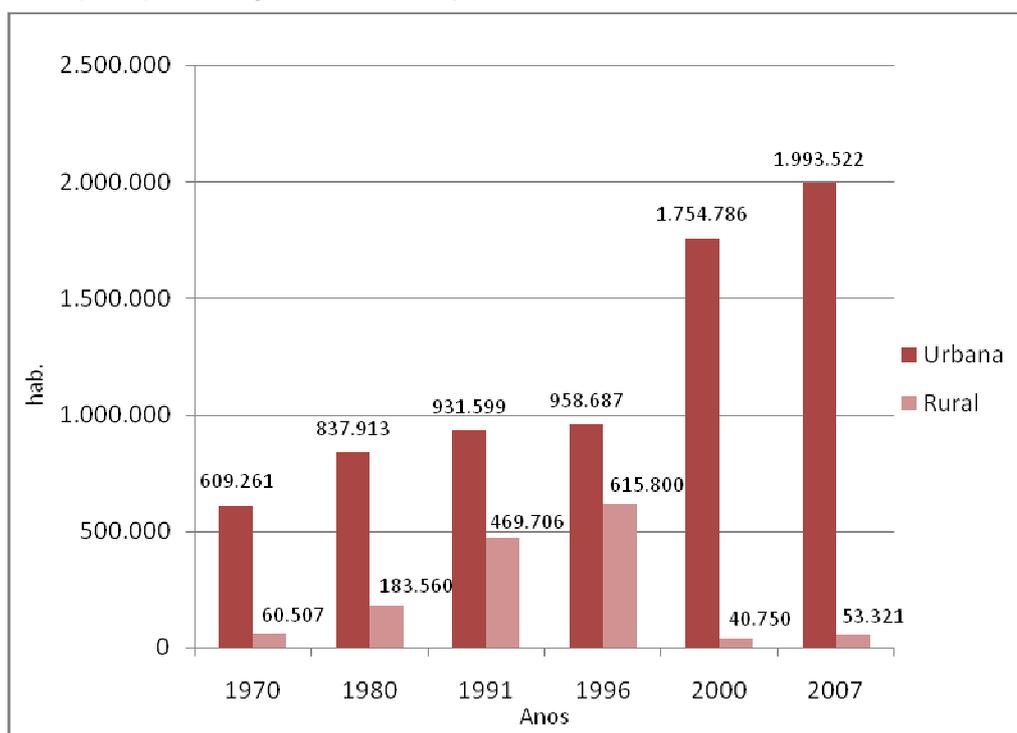


Gráfico 2- População Residente por Situação Rural e Urbana para Região Metropolitana de Belém.

Fonte: IBGE- Censo Demográfico (1970, 1980, 1991, 1996 e 2000). Contagem Populacional (2007).

Tabela 10 - População de 10 ou mais de idade, por posição no trabalho principal – 2000

Posição na Ocupação no Trabalho	População Ocupada	%
Empregados com Carteira de Trabalho Assinada	2.401	35,24
Militares e funcionários públicos estatutários	354	14,74
Empregados sem Carteira de Trabalho Assinada	1.201	50,02

Fonte: IBGE. Elaboração e Cálculo: SEPOF/DIEEST/BDE.

Tabela 11 - Número de estabelecimentos com vínculos empregatícios segundo setor de atividade econômica do cadastro rais – 1999/2001

Setor de Atividade	1999	2000	2001
Extrativa Mineral	-	-	-
Indústria de Transformação	5	5	6

Construção Civil	-	1	1
Comércio	7	8	7
Serviços	2	1	3
Administração Pública	2	2	2
Agropecuária	8	3	3
Outros / Ignorados	-	-	-
TOTAL	24	19	22

Fonte: MTB/RAIS. Elaboração: SEPOF/DIEEST/BDE.



Fotografia 3 - Manifestação religiosa.

Fonte: PMSB.

4) SAÚDE:

Tabela 12 - Unidades ambulatoriais cadastradas no siasus – 2002

Estabelecimentos	1999	2000	2001	2002
Posto de Saúde	2	2	1	1
Centro de Saúde	1	1	1	1
Unidade de Saúde da Família	-	-	1	1
TOTAL	3	3	3	3

Fonte: DATASUS/MS. ELABORAÇÃO: SEPOF/DIEEST/ BDE.

Nota: Dados em constante atualização.

5) EDUCAÇÃO:

Tabela 13 - Estabelecimentos por dependência administrativa e graus de ensino – 2003

Anos/ Graus	Estabelecimentos				Total
	Federal	Estadual	Municipal	Particular	
Pré-Escolar	-	1	14	-	15
Ensino Fundamental	-	7	17	-	24
Ensino Médio	-	1	-	-	1

Fonte: MEC/INEP/SEDUC. **Elaboração:** SEPOF/DIEEST/BDE.

Tabela 14 - Principais indicadores de nível educacional da população – 1991 e 2000

TAXA DE ANALFABETISMO		
Faixa Etária (anos)	1991	2000
7 a 14	31,1	16,8
10 a 14	13,5	7,6
15 a 17	13,8	3,4
18 a 24	12,3	4,4
25 anos e mais	25,9	15,8
% COM MENOS DE 4 ANOS DE ESTUDO		
Faixa Etária (anos)	1991	2000
7 a 14	-	-
10 a 14	84,9	58,4
15 a 17	47,0	25,2
18 a 24	30,6	19,5
% FREQUENTANDO A ESCOLA		
Faixa Etária (anos)	1991	2000
7 a 14	86,9	95,3
10 a 14	90,0	95,3
15 a 17	64,6	77,3
18 a 24	-	-

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD (2000).

6) ENERGIA ELÉTRICA:

Tabela 15 - Consumidores e consumo de energia elétrica por classe – 2003

Anos/Classe	Consumidores	Consumo (KW/h)
Residencial	2.803	2.956.424
Comercial	194	583.717
Industrial	8	1.363.789
Outros	79	1.268.083
TOTAL	3.017	6.172.013

Fonte: CELPA/ REDE CELPA. **Elaboração:** SEPOF/DIEEST/BDE.

7) COMUNICAÇÃO:

Tabela 16- Terminais Instalados e postos de serviços – 2002

Ano	Terminais Instalados	Telefone de Uso Público
-----	----------------------	-------------------------

2002	1.337	-
------	-------	---

Fonte: TELEPARÁ/TELEMAR/AMAZÔNIA CELULAR. **Elaboração:** SEPOF/DIEEST/BDE.

Tabela 17 - Área De Cobertura Celular Por Operadora - Jul / 2003

Operadoras com Acessos	
Amazônia Celular e TIM	

Fonte: TELEPARÁ/TELEMAR/AMAZÔNIA CELULAR. **Elaboração:**SEPOF/DIEEST/BDE

Tabela 18 - Agências e postos dos Correios – 2002

Anos	Agências	Postos	Caixa de Coleta
2002	1	-	5

Fonte: EBCT. **Elaboração:** SEPOF/DIEEST/BDE.

(1) Incluído Agências Franqueadas.

8) TRANSPORTE

Tabela 19: Veículos registrados no município

Tipo	1999	2000	2001	2002
Motoneta	1	1	1	3
Motocicleta	5	7	14	22
Automóvel	40	45	58	71
Micro-ônibus	11	11	9	8
Ônibus	3	3	1	1
Semirreboque	1	1	1	1
Camioneta	17	19	23	1
Caminhão	20	20	17	20
Caminhão-trator	1	1	1	1
Caminhonete	-	-	2	25
TOTAL	99	108	127	155

Fonte: DETRAN. **Elaboração:** SEPOF/DIEEST/BDE.

(1) Para o ano 2000 foram considerados apenas veículos circulantes e com cadastro no sistema RENAVAL (placas 3 letras) .

9) O SETOR PRIMÁRIO:

Tabela 20 - % de propriedades rurais por grupos de área total – 1996

Menos de 10 ha.	7,69
10 a menos de 50 ha.	11,04
50 a menos de 100 ha.	0,00
100 a menos de 200 ha.	2,45
200 a menos de 500 ha.	0,00
500 a menos de 1.000 ha.	10,94
1.000 ha. e mais	67,88
Total	100,00

Fonte: IBGE (2007)

Tabela 21 - Produtos Originados no Município

Produtos Originados no Município			
Tipo de produto	Quantidade produzida		
	2001	2002	2003
Arroz (em casca) (Ton)	10		
Mandioca (Ton)	720		
Milho (em grão) (Ton)	10		
Banana (Ton)	840		
Coco-da-baía (Mil frutos)	960		
Dendê (côco) (Ton)	50.500	50.500	50.500
Laranja (Ton)	84		
Mamão (Ton)	32		
Maracujá (Ton)	4		
Açaí em fruto (Ton)	33	37	37
Carvão vegetal (Ton)	60	56	56
Lenha (Metro cúbico)	16.382	15.412	15.412
Leite (Mil litros)	50	52	48
Ovos de Galinha (Mil dúzias)	1.014	1.036	212

Fonte: IBGE (2007)

Tabela 22- Valor da produção originada no município – ano 2003

Origem	Valor da produção (R\$)
Lavouras temporárias	0,00
Lavouras permanentes	2.525.000,00
Extrativismo	175.000,00
Pecuária	120.517,84
TOTAL	2.820.517,84

Fonte: IBGE (2007)

10) RENDA:

Tabela 23- Renda da População

Indicadores	1991	2000
Renda per Capita (R\$)	74,1	103,0
Proporção de pobres (%)	71,6	60,2
Crianças em famílias pobres (%)	77,4	71,8

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD (2000).

11) ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO:

Tabela 24- IDH DE SANTA BÁRBARA

Índices	1991	2000
IDH-M	0,619	0,686
IDH-M Educação	0,761	0,847
IDH-M Longevidade	0,604	0,664
IDH-M Renda	0,491	0,546

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD (2000).



Fotografia 4- Crianças em atividade escolar.
Fonte:PMSB

A partir das informações apresentadas, conclui-se que Santa Bárbara do Pará encontra-se em uma situação socioeconômica bastante problemática. Embora apresente crescimento populacional, este crescimento parece concentrar-se no contexto urbano, no qual já ocorrem demandas sociais reprimidas, tais como: água encanada em apenas 44,6% dos domicílios; defasagens de 87,7% em telefonia domiciliar, 16,4% na coleta de lixo e de 4,9% no fornecimento domiciliar de energia elétrica. E embora os indicadores de desenvolvimento humano do município tenham

melhorado substancialmente na década 1991/2000, neste último ano considerado, a renda per capita representava menos de metade do Salário Mínimo. A proporção de pobres ainda era de 60,2% e 71,8% das crianças situavam-se no seio de famílias de baixa renda.

Agravando este cenário, 20% da População Economicamente Ativa (PEA) encontravam-se sem qualquer ocupação produtiva, e mesmo entre aqueles que trabalhavam como empregados, metade encontrava-se na informalidade trabalhista. Além disso, as maiores chances de trabalho assalariado situavam-se nos serviços domésticos (15,14%) e demais serviços do setor terciário, e o setor primário respondia por apenas 19,65% das ocupações.

O setor primário, por sua vez apresenta circunstâncias não menos problemáticas. O fator terra, indispensável à produção agroextrativa, encontra-se profundamente concentrada, com 78,82% das propriedades apresentando área acima de 500 hectares e 68% delas com área acima de 1.000 hectares. Enquanto isso, a quase totalidade das pequenas propriedades apresenta área inferior a 50 hectares.

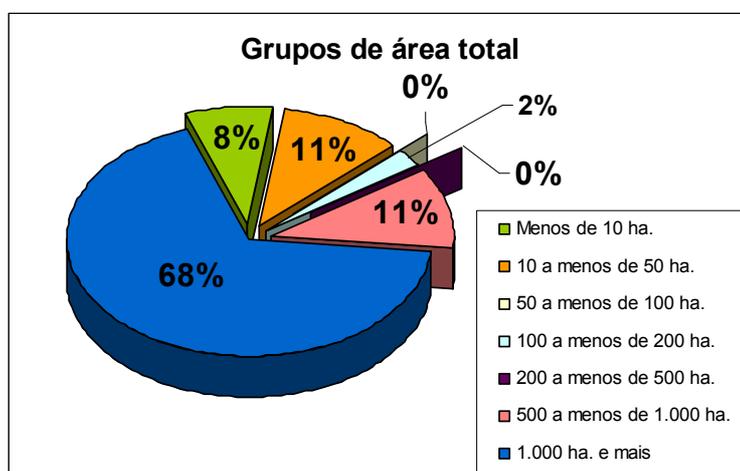


Gráfico 3- Percentual de propriedade agroextrativista por área.
Fonte: POEMA – UFPA Pesquisa de campo (2007)

Esta concentração fundiária provoca uma realidade social perversa, pois, sem terras para a produção, as famílias rurais pobres buscam a **proletarização ativa**, assalariando formal e/ou informalmente o trabalho familiar nas granjas, sítios e grandes propriedades, as quais não atendem à demanda destas oportunidades laborais e, em muitos casos, nem aos direitos trabalhistas vigentes, além de não contribuírem significativamente para a economia municipal.

O exemplo local mais emblemático desta situação é o projeto agroindustrial da DENPASA, situado às margens da rodovia Belém/Mosqueiro. Centrado no cultivo de dendê, com 3.100 hectares, com produção anual de 50 toneladas de frutos para beneficiamento, durante alguns anos foi a principal fonte de emprego rural para as famílias localizadas em seu entorno, mas, por problemas fitossanitários nos cultivos da palmeira, há cerca de três anos encerrou essa atividade no município, deixando sem trabalho e sem perspectivas as famílias rurais envolvidas até então.

A questão reflete-se nos resultados produtivos rurais, em que os produtos tradicionais dos roçados familiares (arroz, milho, feijão e mandioca) já não figuram nas estatísticas oficiais dos últimos anos, bem como algumas frutas como banana, coco, laranja, mamão e maracujá. Assim, o universo municipal da produção familiar reduziu-se, no triênio 2001/2003, à produção de açaí em frutos, lenha e carvão vegetal, sendo estes dois últimos produtos realizados a partir da exploração inadequada dos já escassos recursos madeireiros naturais. E esta crise nas atividades produtivas familiares tende a atingir os produtos agropecuários de escala, já que a produção local de dendê está comprometida e a produção de leite e ovos apresentou declínio no período considerado.

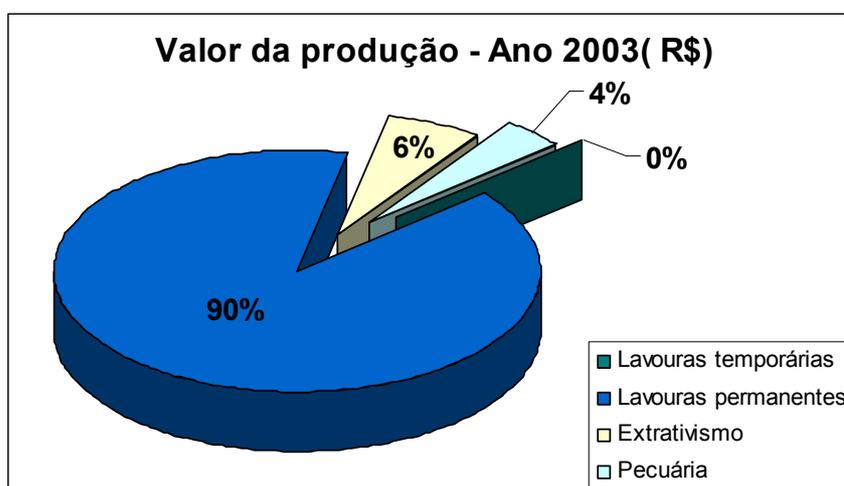


Gráfico 4 - Percentual de produção por atividade.
Fonte: POEMA/UFPA Pesquisa de campo (2007)

Estas conclusões básicas delineiam um quadro preocupante da agricultura familiar no município:

a) As propriedades são pequenas, com terras em declínio produtivo em função do cultivo histórico dos roçados familiares;

b) Este declínio induz as famílias rurais pobres à exploração de lenha e carvão vegetal, devastando os restritos recursos da cobertura vegetal nativa ainda disponível;

c) As oportunidades de trabalho rural assalariado restringem-se gradativamente com o declínio do projeto DENPASA, das fazendas e granjas produtoras de leite, ovos e carne;

d) Descapitalizados, sem crédito e sem assistência técnica, os produtores familiares perdem cada vez mais rapidamente as condições objetivas de vida e produção, deflagrando pressões político-sociais cada vez mais intensas sobre a esfera pública municipal e o seu contexto urbano.

Os dados apresentados, até aqui, demonstram uma realidade socioeconômica do Município de Santa Bárbara do Pará, tendo como força motriz o Estado enquanto instituição responsável por sua instrumentalização e desenvolvimento. Esta realidade será visualizada e confrontada nas seções seguintes, a partir de uma perspectiva normativa, no interesse de fornecer reflexões sobre a aplicabilidade do substitutivo ao projeto de lei do senado nº 98 de 2002 – complementar de 15/10/2008 – e sua relação com a qualidade de vida dos munícipes; em outras palavras, o desenvolvimento humano.

4.3 SANTA BÁRBARA DO PARÁ: ANÁLISE DO ASPECTO ECONÔMICO-FINANCEIRO FRENTE À APLICABILIDADE DO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 98 DE 2002 – COMPLEMENTAR DE 15/10/2008.

As gestões públicas da União, Estados e Municípios no Brasil são financiadas por recursos gerados nos municípios, que uma vez coletados pelos órgãos públicos federais, estaduais e municipais formam um conjunto de recursos, que depois partilhados, conforme apresentação a seguir, criam o sistema de financiamento do estado brasileiro. Conforme Zmitrowicz (1998, p.155), “para que a execução dos serviços públicos seja viável, o município necessita de recursos públicos”. As principais fontes de recursos financeiros de uma Prefeitura são:

A. Recursos de fontes próprias
B. Recursos de transferências feitas pela União e pelo Estado
C. Recursos de empréstimos e financiamentos

Quadro 3 - Principais fontes de recursos financeiros
Fonte: elaborado pelo autor (2010)

a) Recursos de fontes próprias.

1) Tributos: impostos, taxas e contribuições.

- a) Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU);
- b) Imposto Sobre Serviços (ISS);
- c) Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis (IVVC)
Líquidos e Gasosos;
- d) Imposto sobre Tramitação de Bens Imóveis (ITBI).

2) Preços: preços públicos, tarifa, pedágio, preços semiprivados.

3) Receita Patrimonial.

4) Dívida Ativa Tributária.

b) Recursos de Transferências feitas pela União e pelo Estado – Impostos partilhados.

- 1) Imposto de Renda (IR)

- 2) Imposto Territorial Rural (ITR)
- 3) Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
- 4) Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS).
- 5) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
- 6) Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
- 7) Fundo de Participação dos Estados (FPE).

c) Recursos de Empréstimos e Financiamentos.

1) Empréstimos.

2) Financiamentos.

Dentre os vários motivos que levaram os municípios a se emanciparem, talvez o mais forte tenha sido a possibilidade do recebimento de receitas provenientes da divisão do bolo tributário brasileiro, em especial o do FPM, cuja distribuição obedece a critérios de rateio, objetivando a promoção do equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios.

O FPM é decomposto em três partes, conforme apresentadas a seguir:

a) FPM – Interior: composto por 86,4% dos recursos do FPM total e distribuído para todos os municípios, exceto as capitais. O critério para sua distribuição varia de acordo com a participação do Estado ao qual o município pertence e a sua população. A Tabela 4 apresenta a participação de cada Estado na apropriação do FPM. Definida a parte que cabe ao conjunto dos municípios de cada Estado, o critério para a distribuição dos recursos para as administrações municipais é definido de acordo com algumas faixas de população;

b) FPM – Decreto-Lei No 1.881/81: trata-se de um adicional de 3,6% do total do FPM destinado aos municípios do interior com mais de 156.216 habitantes;

c) FPM – Capitais: formado por 10% do total do FPM e distribuído para as 27 capitais brasileiras.

No caso do presente estudo, buscaremos, nestas duas últimas seções (4.3 e 4.4), responder o questionamento principal desta pesquisa, ou seja, se o Município de Santa Bárbara do Pará se enquadra nos critérios da lei e atende às necessidades de desenvolvimento humano, tendo como referência o quadro socioeconômico

evolutivo acima, e os dados econômico-financeiros previstos na Lei: Receita fiscal, receitas provenientes de transferências federais e estaduais; estimativa de despesas, custeio e investimento; e indicação de cumprimento da Lei 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Como já abordamos anteriormente, uma das consequências mais importantes da descentralização e do surto emancipação municipal é, sem dúvidas, o crescimento dos recursos fiscais disponíveis para os municípios, em especial àqueles relacionados aos recursos dos Estados e da União. É importante destacar que esse crescimento precede o final do regime militar. Desde a segunda metade da década de 60, os municípios, considerados em conjunto, vêm tendo acesso a mais recursos fiscais, tanto em termos absolutos quanto em relação ao PIB e às demais esferas de governo. Esse crescimento, observável entre 1960 e 1996, não foi, entretanto, contínuo, especialmente no que diz respeito à União.

A relação é claramente positiva em relação ao tamanho, ou seja, a participação das receitas próprias na receita total corrente dos municípios aumenta continuamente com o aumento de suas populações, no Brasil como um todo e em cada uma de suas regiões. No intervalo de tamanho entre 10 mil e 20 mil habitantes, a proporção de receitas próprias sobre receitas correntes totais era ainda muito baixa (12,3%, em 1996). Os municípios de mais de um milhão de habitantes, em contraste, tinham receitas próprias equivalentes a quase 56% de suas receitas correntes totais. Ou seja: para custear suas despesas (inclusive, é claro, as despesas com sua própria administração), os pequenos municípios dependem fortemente das transferências de impostos, especialmente dos impostos federais, via o Fundo de Participação dos Municípios. Esses impostos, como será visto no capítulo seguinte, não são gerados nos municípios pequenos, mas, tipicamente, nos grandes.

Tabela 25 - Receita corrente própria dos municípios como percentagem da sua receita corrente total, por grupos de municípios, 1996

Grupos de Municípios (População)	Norte	Nordeste	Centro- Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Até 5.000 hab	4,4	2,9	7,5	10,1	9,9	8,9
5.000 a 10.000 hab	3,4	4,0	7,8	12,6	12,9	10,1
10.000 a 20.000 hab	4,2	4,0	9,7	17,7	16,3	12,3
20.000 a 50.000 hab	9,1	5,8	15,4	23,0	23,1	17,5
50.000 a 100.000 hab	15,0	10,6	19,4	30,8	27,1	25,3
100.000 a 500.000 hab	18,8	21,3	25,0	36,3	37,7	34,2
500.000 a 1.000.000 hab	-	28,1	47,7	41,4	-	38,1
Mais de 1.000.000 hab	32,2	43,6	43,4	60,2	52,5	55,9
. Total	20,3	17,9	20,9	41,0	29,2	33,5

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN e IBGE - Contagem da População 1996. Elaboração do autor.

Nota: A tabela inclui 4 628 municípios, para os quais os dados estiveram disponíveis.

Os recursos estaduais e federais repassados aos municípios são compostos pelos repasses constitucionais obrigatórios previstos em Lei. do Estado, o município recebe recursos do ICMS, IPI e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Dos recursos federais, os principais são o FPM, Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico (FUNDEB). Os Municípios também recebem do governo federal recursos para as áreas de Assistência Social e Saúde, conforme se pode observar na tabela abaixo:

Tabela 26 - Receita orçamentária por fonte no período de 2005 a 2007

DISCRIMINAÇÃO	VALOR TOTAL	VALOR TOTAL	VALOR TOTAL
	2005	2006	2007
1 - RECEITAS CORRENTES	7.395.544,15	8.397.509,33	10.637.400,82
1.1 - Receitas Tributárias	104.502,34	203.677,72	304.049,60
IPTU	26.096,39	39.677,49	4.274,22
ISS/QN	39.232,61	94.685,85	186.545,56
IRRF	29.102,21	56.071,59	88.760,46
ITBI	3.065,55	3.393,41	1.992,97
TAXAS	5.853,58	8.256,38	21.276,39
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	1.152,00	1.050,00	1.200,00
1.2 - Receita de Contribuição	0,00	0,00	9.250,81
1.3 - Receitas Patrimoniais	12.385,03	41.370,32	30.653,31
Receita de Valores Mobiliários	12.385,03	41.370,32	30.653,31
1.4 - Receitas de Serviços	0,00	0,00	12.810,56
2 – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES			
2.1-Transf. Intergovernamentais			
Transferências da União	3.472.110,55	3.838.759,59	4.425.549,96
FPM 100%	3.283.343,78	3.630.531,94	4.226.954,89
ITR	4.619,56	5.457,94	7.182,50
CIDE	32.441,16	33.183,08	35.025,65
ICMS Desoneração 100%	55.637,28	31.909,66	34.036,93
FEP	36.119,44	45.511,48	44.062,63
FEX	59.949,33	92.165,49	78.287,36
2.2 – Transf. de Recursos do SUS	765.286,02	778.597,86	841.997,56
Piso de Atenção Básica – PAB	158.391,96	174.298,64	197.482,50
P. Ag. Comunit. de Saúde - PACS	122.760,00	134.850,00	161.200,00
Vigilância Sanitária - PVS	3.299,79	4.161,35	2.603,61
Saúde Bucal	31.500,00	70.100,00	91.800,00
Outras Transferências do SUS	40.421,63	0,00	8.744,76
TFVS	0,00	14.136,51	0,00
Farmácia Básica – FAB	14.878,16	20.103,60	16.753,00
Epidemiologia e Controle de Doenças	78.134,48	69.347,76	71.813,69
Saúde da Família – PSF	315.900,00	291.600,00	291.600,00
2.3 – Transf. de Recursos do FNAS	411.898,90	364.228,97	374.281,91
PETI – Bolsa Escola	158.850,00	77.180,00	69.792,00
BPC	714,00	987,00	0,00

PAC	222.324,40	172.242,40	13.056,50
SEAS API	30.010,50	87.177,00	5.160,00
Outros Programas de Assistência	0,00	18.781,37	286.273,41
2.4 - Transf. de Recursos do FNDE	334.597,51	255.770,42	318.145,61
Salário Educação	48.741,51	57.953,62	83.966,00
PROEJA/Recomeço	125.166,60	73.910,90	0,00
PDDE	1.215,60	1.085,40	2.283,00
PNTE	0,00	4.759,70	16.692,61
PNAE	159.473,80	118.060,80	215.204,00
2.5 - Transferências do Estado	1.115.581,18	1.312.624,12	1.638.937,57
ICMS – 100%	1.056.207,66	1.233.260,51	1.527.246,02
IPVA	26.785,87	37.689,18	55.721,11
IPI – Exportação 100%	32.587,65	41.674,43	55.970,44
2.5 – Transf. Multigovernamentais	986.573,78	1.236.356,08	2.364.172,43
Transferência FUNDEF	863.516,36	1.139.686,00	0,00
Complementação da União FUNDEF	123.057,42	96.670,08	0,00
Transferência do FUNDEB	0,00	0,00	1.697.427,87
Complementação da União FUNDEB	0,00	0,00	666.744,56
2.6 - Transferências de Convênios	183.202,60	331.451,86	303.000,00
Federal	0,00	0,00	80.000,00
Estadual	183.202,60	331.451,86	223.000,00
2.7 - Outras Receitas Correntes	5.765,59	0,00	14.551,50
Multas e Juros de Mora	0,00	0,00	0,00
Indenizações e restituições	500,00	0,00	14.551,50
Receita da Dívida Ativa	0,00	0,00	0,00
Receitas Diversas	5.265,59	0,00	0,00
3 – RECEITAS DE CAPITAL	67.000,00	445.000,00	11.291,31
3.1 - Operações de Crédito	0,00	0,00	0,00
3.2 - Alienação de Bens	0,00	0,00	0,00
3.3 - Amortização de Empréstimos	0,00	0,00	0,00
3.4 - Transferências de Capital	67.000,00	0,00	0,00
Transferências Intergovernamentais	-	-	-
Transferências da União	0,00	100.000,00	1.291,31
Transferências do Estado	67.000,00	345.000,00	10.000,00
3.5 - (-) Dedução da Receita para formação do FUNDEF/FUNDEB	- 664.165,93	-740.606,52	977.834,46
(-) FPM FUNDEF 15%	492.501,13	544.579,80	704.210,69
(-) ICMS Desoneração FUNDEF 15%	8.345,52	4.786,44	5.670,51
(-) ICMS FUNDEF 15%	158.431,14	184.989,10	254.439,19

(-) IPI Exportação FUNDEF 15%	4.888,14	6.251,18	9.324,68
IPVA 6,66%	0,00	0,00	3.711,03
ITR 6,66%	0,00	0,00	478,36
TOTAL	6.798.378,22	8.101.902,81	9.670.857,67

Fonte: TCM – Adaptado pelo autor (2010)

Por outra vertente contábil, podem-se verificar os recursos recebidos pela Prefeitura oriundos apenas das transferências estaduais e federais no mesmo período, conforme se observa na tabela abaixo.

Tabela 27- Receitas provenientes de transferências federais e estaduais

	2005	2006	2007
1.1 Receitas tributárias	104.502,34	304.049,60	203.677,72
1.2 Receitas de contribuição	0,00	9.250,81	0,00
1.3 Receitas patrimoniais	12.385,03	30.653,31	41.370,32
1.5.2 Transferências dos estados	1.115.581,18	1.638.937,57	1.312.624,12
1.6 Outras receitas correntes	5.765,59	14.551,50	0,00
Subtotal	1.238.234,14	1.997.442,79	1.557.672,16
1.4 Receitas de serviços	3.640,65	12.810,56	34.672,39
1.5.1.2 Transferências do SUS	765.286,02	841.997,56	778.597,86
1.5.1.3 Transferências do FNAS	411.898,90	374.281,91	364.228,97
1.5.1.4 Transferências do FNDE	334.597,51	318.145,61	255.770,42
1.5.3 Transferências multigovernamentais	986.573,78	2.364.172,43	1.236.356,08
3 Dedução da receita do Fundef	664.165,93	977.834,46	740.606,52
Subtotal	1.837.830,93	2.933.573,61	1.929.019,20
1.5.1.1 Transferências da União	3.472.110,55	4.425.549,96	3.838.759,59
Subtotal	3.472.110,55	4.425.549,96	3.838.759,59
1.5.4 Transferências de convênio	183.202,60	303.000,00	331.451,86
2 Receitas de capital	67.000,00	11.291,31	445.000,00
Subtotal	250.202,60	314.291,31	776.451,86
Total	6.798.378,22	9.670.857,67	8.101.902,81

Fonte: TCM – Adaptado pelo autor (2010)

Também é possível analisar como se deram os repasses, tipo de receita e o percentual.

Tabela 28 - Receita orçamentária de Santa Bárbara do Pará por tipo de receita

	2005	2006	2007
1 - Receitas por atividade econômica	1.238.234,14	1.997.442,79	1.557.672,16
2 - Receitas por prestação de serviço público	1.837.830,93	2.933.573,61	1.929.019,20
3 - Transferências baseadas na população	3.472.110,55	4.425.549,96	3.838.759,59
4 - Receitas de convênios voluntários	250.202,60	314.291,31	776.451,86
Total	6.800.383,22	9.672.863,67	8.103.909,81

Fonte: TCM – Adaptado pelo autor (2010)

Tabela 29 - Percentual da receita orçamentária de Santa Bárbara do Pará por tipo de receita

	2005	2006	2007
1 - Receitas por atividade econômica	18,21%	20,65%	19,23%
2 - Receitas por prestação de serviço público	27,03%	30,33%	23,81%
3 - Transferências baseadas na população	51,07%	45,76%	47,38%
4 - Receitas de convênios voluntários	3,68%	3,25%	9,58%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: TCM – Adaptado pelo autor (2010)

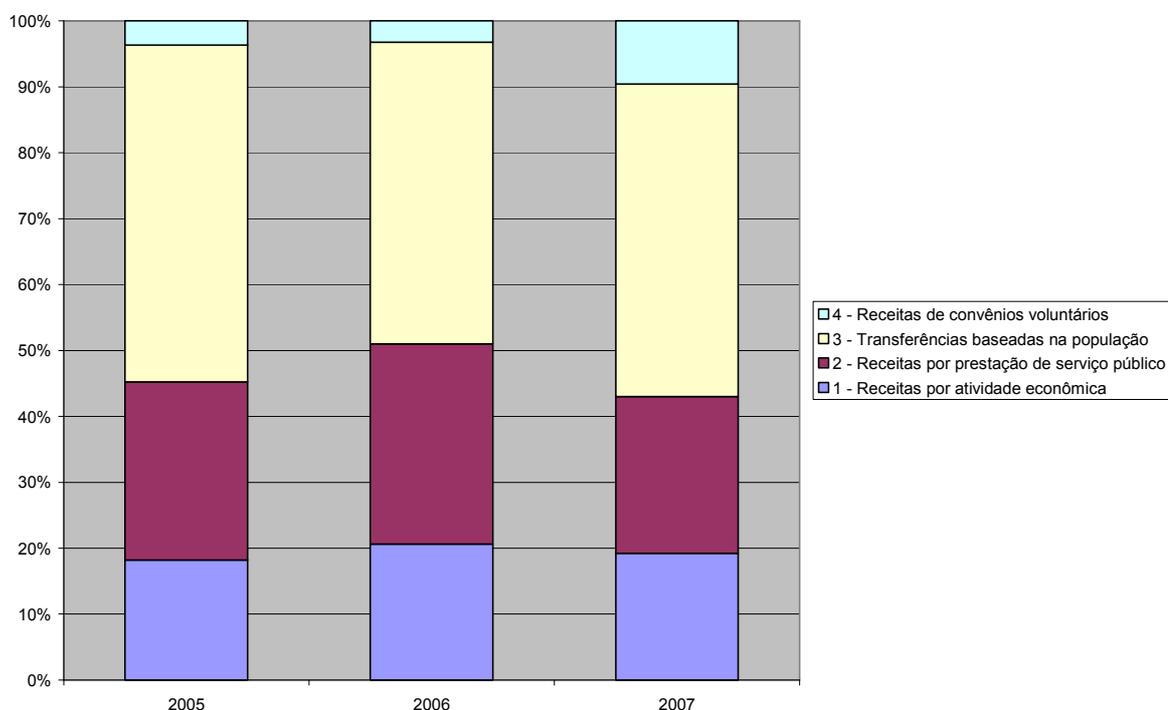


Gráfico 5 - Percentual da receita orçamentária de Santa Bárbara do Pará por tipo de receita

Fonte: TCM – Adaptado pelo autor (2010)

Tabela 30 – Despesas por função de governo

Discriminação da Função	2005	2006	2007
1 – LEGISLATIVA	300.527,99	341.682,73	344.589,28
2 - ADMINISTRATIVA	1.122.670,68	1.287.473,59	1.554.899,54
3 – ASSISTÊNCIA SOCIAL	585.809,78	602.804,04	647.962,58
4 – SAÚDE	1.637.799,85	2.078.496,76	2.389.668,92
5 – EDUCAÇÃO	1.989.882,92	2.245.981,65	3.681.551,89*
6 – CULTURA	29.625,15	20.540,92	67.828,34
7 – URBANISMO	549.414,50	760.161,08	839.886,51
8 – SANEAMENTO	100.501,71	2000.175,56	144.299,12
9 – GESTÃO AMBIENTAL	300,00	800,00	3.000,00
10 – AGRICULTURA	79.705,69	70.909,81	92.395,54
11 – ENERGIA	9.710,50	33.585,57	19.998,15
12 – TRANSPORTE	122.172,00	-	-
13 – DESPORTO E LAZER	6.791,10	24.425,10	6.644,00
14 – ENCARGOS ESPECIAIS	-	144.707,67	32.207,02
TOTAL	6.534.911,87	7.811.737,48	9.794.930,89

Fonte: TCM – Adaptado pelo autor (2010)

Para podermos analisar os dados da Gestão Financeira Municipal, é de fundamental importância fazer um resgate da produção teórica feita ao tema, bem como, construir um processo de fundamentação teórico-metodológica que permitam traduzirmos os números em informações relevantes para este estudo.

Desde a década de 90, tem-se ampliado a atenção e os estudos sobre os municípios, notadamente no que se refere à gestão municipal (CAIADO, 2003). Nogueira (2005) afirma que o setor público dispõe de diferentes instrumentos de controle para o seu eficaz exercício.

O controle autorizado pela Constituição enfoca diferentes tipos de instrumentos que devem ser submetidos à fiscalização (NOGUEIRA, 2005) e estes envolvem: as demonstrações contábeis; as demonstrações financeiras; os demonstrativos orçamentários; os registros patrimoniais; e os relatórios operacionais. Os relatórios operacionais passaram a ser analisados para a avaliação da execução das funções públicas (NOGUEIRA, 2005), visando consolidar três diferentes aspectos referentes aos gastos públicos: economia, eficiência e efetividade.

Com as novas responsabilidades e atribuições específicas assumidas pelos municípios, aumentou-se tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto à necessidade de instituição de controles democráticos/populares da ação pública.

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa limites para gastos públicos nas esferas federal, estadual e municipal de governo, ampliou ainda mais a necessidade de profissionalização e transparência na gestão pública, em particular na municipal, e requereu esforço adicional de “enxugamento” da máquina pública (CAIADO, 2003). União, Estados e Municípios apresentam diferentes competências tributárias e, naturalmente, distintas responsabilidades no financiamento das políticas públicas (SANTOS, 2004). Do ponto de vista técnico, os municípios são responsáveis pela identificação de sua base tributária e pelo lançamento e cobrança dos tributos. Existem dificuldades para administrar os impostos sobre a propriedade e sobre os serviços (RAMOS; LOCH; OLIVEIRA, 2004).

O que se observa é que os esforços feitos pela União e estados em direção ao equilíbrio fiscal, em grande escala, não está sendo acompanhado pelos municípios, pois os mesmos permanecem insensíveis à premente necessidade de adotarem políticas fiscais austeras, talvez por contarem com os benefícios das transferências constitucionais, garantidos a partir da Constituição de 1988, que desestimularam muitos municípios a expandir suas fontes próprias de receitas. (ARRAES; LOPES, 2000).

A expansão dos gastos públicos usualmente produz elevação do bem-estar dos cidadãos, mas impõem pesados custos sobre determinados grupos que arcam com a carga tributária e com os custos políticos de produzir legislação favorável (RESENDE, 2006). O aumento das despesas públicas municipais deveria ser acompanhado da elevação das receitas para permitir que as prefeituras assumam maior autonomia financeira e possam arcar com as políticas descentralizadas (SANTOS, 2004). Lassen (2001) apud Resende (2006) chama a atenção para o fator *accountability* como importante causa para a expansão dos gastos públicos em sistemas democráticos, pois consideram aspectos como: democracia, participação e descentralização como relevantes variáveis para explicar padrões e intensidades de expansão dos governos, especialmente dos governos locais.

A principal fonte de receitas municipais é a quota-parte do ICMS, sobretudo entre as cidades médias, metropolitanas e não-metropolitanas. Já nas capitais estaduais, as receitas tributárias próprias foram o item mais relevante das receitas municipais (SANTOS, 2004). As transferências aos municípios constituem a espinha dorsal do sistema financeiro municipal (RAMOS; LOCH; OLIVEIRA, 2004). As transferências intergovernamentais possuem uma grande importância na saúde

financeira dos municípios, sobretudo aqueles de menor porte. De um modo geral, a receita tributária continua sendo gerada de forma inexpressiva por estes municípios (RAMOS; LOCH; OLIVEIRA, 2004).

Municípios com maior população e localizados em regiões economicamente mais dinâmicas conseguem maior participação das receitas tributárias próprias em sua receita total (SANTOS, 2004). Os municípios mais populosos tendem a executar mais recursos no agregado do orçamento municipal e nos investimentos, sugerindo, portanto, que municípios de maior porte populacional eventualmente possuam uma maior necessidade, ou mesmo possibilidade, de intervenção estatal, por meio de maiores investimentos públicos, entre outros fatores (SAKURAI; GREMAUD, 2007). Monteiro (2006) afirma que, em algumas situações, deve-se reconsiderar a viabilidade do elenco de soluções que têm sido habitualmente apresentadas para reestruturar as contas públicas. Paralelamente, Vergara e Corrêa (2003) afirmam que se deve buscar um novo modelo de desenvolvimento a partir do município, como ambiente propício às práticas participativas.

Souza Júnior e Gasparini (2006) afirmam que os resultados provenientes de uma análise financeira municipal podem ser considerados indicadores importantes para subsidiar decisões sobre políticas de distribuição de recursos. Para serem efetivamente utilizadas, as descobertas da avaliação devem competir com outras propostas e outras fontes de informação pela atenção dos tomadores de decisão e demais envolvidos, tudo isso se dando em contextos e instâncias decisórias (FARIA, 2005).

Existem dois grandes métodos de investigação: os métodos qualitativos e quantitativos, sendo a escolha por cada um deles relacionada à natureza do problema de pesquisa e seu nível de aprofundamento (RICHARDSON, 1999). Os métodos se diferenciam não só pela sistemática pertinente a cada um deles, mas, sobretudo, pela forma de abordagem do problema. Richardson (1999) afirma que o método quantitativo é caracterizado pela utilização de métodos de mensuração e quantificação para a coleta e tratamento de dados, utilizando-se de técnicas estatísticas, com intuito de garantir precisão nas análises e permitir a realização de inferências.

Em oposição, a abordagem qualitativa é uma forma adequada à compreensão da natureza de um fenômeno social e possui como objeto, situações complexas e particulares, dificilmente explicadas de forma quantitativa.

As pesquisas são usualmente classificadas com base em seu objetivo geral. Identificam-se três grandes grupos classificatórios: as pesquisas exploratórias, descritivas e explicativas (GIL, 2002), possuindo, as duas últimas, caráter conclusivo. Segundo Gil (2002), os estudos descritivos são aqueles cujo objetivo principal é descrever as características de uma determinada população ou fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis.

Considerando-se o objetivo geral definido, esta pesquisa é classificada como quantitativa e predominantemente descritiva. Seguindo esta perspectiva, o trabalho privilegia o entendimento analítico, no qual a manifestação prática do fenômeno em questão se dá por meio do método de estudo de caso (GODOY, 1995).

O delineamento desta pesquisa consiste em determinar um modelo conceitual e operativo da mesma, em que são definidos os procedimentos para condução do estudo, ou seja, coleta e análise dos dados (GIL, 2002). Há, na literatura, diversos delineamentos de pesquisa, considerando-se mais adequado para o presente estudo o delineamento por estudo de caso. Segundo Yin (2005, p.32), um estudo de caso é “uma investigação empírica que analisa um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” e o pesquisador não possui controle sobre os eventos comportamentais, de forma que a coleta e análise de dados apresentam características específicas. O pesquisador busca apreender a totalidade de uma situação e então descrever, compreender e interpretar a complexidade do caso, revelando análises em profundidade (MARTINS, 2006).

De acordo com Yin (2005), a preferência pelo uso do estudo de caso deve se dar quando o estudo de eventos contemporâneos não pode ser manipulado, mas pode-se fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas. Segundo Denzin e Lincoln (2000), o método do estudo de caso constitui um enfoque naturalístico e interpretativo da realidade.

Um estudo de caso pode ser exploratório, descritivo ou experimental, este último pouco comum nas Ciências Sociais Aplicadas (MARTINS, 2006). De acordo com Yin (2005), o estudo de caso possui duas variações: o estudo de caso único ou estudo de múltiplos casos. O estudo de caso múltiplo deve ser capaz de prever resultados semelhantes ou produzir resultados contrastantes devido a razões previsíveis (YIN, 2005).

Yin (2005) afirma que os estudos de casos podem ser incorporados ou holísticos. Os casos incorporados possuem mais de uma unidade de análise dentro de cada caso. Cada unidade é estudada e ao final realiza-se uma análise global. Alternativamente, os estudos holísticos consideram apenas a natureza global do fenômeno estudado (YIN, 2005). Portanto, considerando-se as características e propósitos expostos, pode-se afirmar que o presente estudo é de natureza quantitativa e descritiva, utilizando-se do método multicaso, pois este permite maior abrangência dos resultados, ultrapassando os limites de unicidade de dados obtidos em um único objeto de estudo. Adicionalmente, o estudo pode ser considerado como estudo de caso incorporado.

Verificou-se a disponibilidade dos dados de 2005 a 2007 do município Santa Bárbara do Pará da região metropolitana de Belém, o que caracteriza um levantamento por dados secundários. Segundo Malhotra (2001), os dados secundários já foram coletados para objetivos que não os do problema em pauta.

Os demonstrativos financeiros do município de Santa Bárbara do Pará foram coletados a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios (TCM). Dessa forma, obteve-se uma amostra de caráter não-probabilística, selecionada por meio de uma amostragem por conveniência. Os dados foram analisados respeitando os objetivos e propósitos definidos neste estudo.

Os dados do Município, coletados a partir dos demonstrativos financeiros disponibilizados pelo TCM, foram analisados e comparados. Empregou-se a estatística descritiva e análise comparativa, por meio de índice-padrão. É importante salientar que a construção de indicadores de gastos, de arrecadação e de déficit de serviços pode servir de instrumento para nortear políticas públicas (SOUZA JÚNIOR; GASPARINI, 2006).

Foram utilizadas as técnicas de análise financeira vertical e horizontal, a partir das demonstrações de resultados do municípios, calculando-se o percentual de cada conta em relação às receitas totais.

Os indicadores financeiros utilizados para a análise foram divididos em grupos: (1) receitas; (2) despesas e investimento; (3) endividamento; e (4) solvência, baseando-se nos balanços financeiros, nas demonstrações de resultados e na população dos municípios selecionados.

Os índices e os resultados obtidos foram analisados e comparados com um padrão gerado a partir dos dados do município disponíveis no sistema do TCM, para

os anos de 2005 a 2007. Os padrões para cada um dos indicadores representaram o quinto decil, calculado para a população. Segundo Souza Júnior e Gasparini (2006), o desempenho de uma unidade é o resultado do confronto com os demais elementos da amostra. Dessa forma, os dados foram coletados e comparados, a fim de proporcionar informações relevantes para este estudo.

Realizados estes cálculos, os índices foram interpretados seguindo as máximas de avaliação “quanto maior, melhor” ou “quanto menor, melhor”. Somente os índices relativos à cota-parte do FPM e à cota-parte do ICMS não seguiram essa lógica, pois tais repasses são determinados segundo regras específicas de legislação, o que enviesaria a comparação entre diferentes tipos de município tipificados pela lei. Portanto, tais índices específicos expostos foram utilizados somente como indicadores da evolução de receitas dos municípios analisados. Os índices financeiros municipais utilizados estão resumidos no quadro abaixo.

INDICADORES DE EVOLUÇÃO DE RECEITA DOS MUNICÍPIOS			
Índice	Fórmula	Indica	Interpretação
Receitas Por Habitante	Receita Total / População	Quanto o município teve de receita por habitante	Quanto maior, melhor
Receita Tributária Por Habitante	Receita Tributária / População	Quanto o município arrecadou de tributos por habitante	Quanto maior, melhor
Receita de Transferências Por Habitante	Transferências Correntes / População	Quanto o município recebeu de transferências por habitantes	Quanto maior, melhor
Cota-parte do FPM Por Habitante	Cota-parte do FPM / População	O valor da cota do fundo de participação dos municípios por habitante	n/d
Cota-parte do ICMS Por Habitante	Cota-parte do ICMS / População	O valor da parcela do ICMS destinada ao município por habitante	n/d
Despesa e Investimento			
Índice	Fórmula	Indica	Interpretação
Despesas de Pessoal Por Habitante	Despesas de Pessoal / População	Quanto o município gastou com pessoal por habitante	Quanto menor, melhor
Despesas de Assistência e Previdência Por Habitante	Despesas de Assistência e Previdência / População	Quanto o município gastou com o sistema previdenciário por habitante	Quanto menor, melhor
Despesas de Saúde e	Saúde e Saneamento	Quanto o município	Quanto maior,

Saneamento Por Habitante	/ População	gastou com saúde e saneamento por habitante	melhor
Despesas de Educação e Cultura Por Habitante	Educação e Cultura / População	Quanto o município gastou com educação e cultura por habitante	Quanto maior, melhor
Nível de Investimento Praticado	Despesas de Capital / Receita Total	Representa a parcela da receita total destinada a aquisição de bens de capital	Quanto maior, melhor
Endividamento			
Índice	Fórmula	Indica	Interpretação
Endividamento	$(\text{Passivo Financeiro} + \text{Passivo Não Financeiro}) / (\text{Patrimônio Líquido} + \text{Passivo Financeiro} + \text{Passivo Não Financeiro})$	Quanto o município gastou com pessoal por habitante	Quanto menor, melhor
Composição do Endividamento	Passivo Financeiro / (Passivo Financeiro + Passivo não Financeiro)	Quanto o município gastou com o sistema previdenciário por habitante	Quanto menor, melhor
Solvência			
Índice	Fórmula	Indica	Interpretação
Situação Financeira	Ativo Financeiro / Passivo Financeiro	Representa a parcela das obrigações que as disponibilidades podem saldar	Quanto maior, melhor
Resultado Próprio	$(\text{Receitas Correntes} - \text{Despesas Correntes}) / \text{Receitas Correntes}$	Representa a capacidade do município de gerar recursos com suas operações correntes	Quanto maior, melhor
Superávit/Déficit Sobre Receita	Superávit/Déficit / Receita Total	Representa a diferença entre as receitas e despesas em relação a receita total	Quanto maior, melhor
Fonte: adaptado pelo autor			

Quadro 4 - Indicadores de evolução de receita dos municípios

Fonte: adaptado pelo autor.

Os demonstrativos financeiros de Santa Bárbara do Pará foram analisados e comparados. Os indicadores financeiros foram calculados com o índice-padrão nacional. O município apresentou como sua principal fonte de recursos, as transferências estaduais e federais. A cota-parte do ICMS e FPM por habitante aumentaram ao longo do período estudado. As receitas por habitante ficaram acima

do padrão nacional, assim como as transferências por habitante. A receita tributária por habitante também foi superior ao padrão nacional, sendo aproximadamente sete vezes superior a este.

As principais despesas foram pagas via transferências correntes, notadamente a porção destinada ao pagamento de pessoas jurídicas. A participação das despesas de pessoal em relação à receita total aumentou de 2005 a 2007.

As despesas de pessoal por habitante apresentaram-se acima do padrão nacional, assim como as despesas de previdência e assistência por habitante. A cidade apresentou níveis de despesa com saúde e saneamento acima do padrão nacional no período analisado. Apesar da tendência de elevação, as despesas com educação e cultura ficaram abaixo do padrão em todos os anos analisados.

Os investimentos ficaram abaixo do padrão. No período analisado, o investimento não ultrapassou 10% da receita total. O índice de endividamento elevou-se em 2005, devido a uma redução no patrimônio líquido, causada por um lançamento de resultados negativos acumulados no balanço do ano citado. Em relação à composição do endividamento, percebe-se uma melhoria ao longo dos anos. No que se refere à solvência, ficou abaixo do padrão no índice de situação financeira no período estudado, com tendência de deterioração. O índice de resultado próprio tem melhorado, mas ainda é inferior ao padrão. O índice de superávit/déficit sobre receita também ficou abaixo do padrão em todos os anos analisados, com o município apresentando superávit apenas em 2005.

A receita tributária por habitante mostrou-se acima do padrão nacional. Após esse período as despesas de previdência e assistência se elevaram e atingiram o padrão nacional calculado. A cidade apresentou níveis de despesas com saúde e saneamento superiores ao padrão nacional somente em 2005, apesar da tendência de elevação observada em tais despesas ao longo do período. As despesas com educação e cultura ficaram abaixo do padrão.

Em conclusão, pode-se dizer que nas últimas décadas o Estado tem percebido que, se não houver uma mudança na sua forma de atuação, enfrentará problemas, como a degeneração do sistema social, ou seja, o esfacelamento social. É importante que os municípios desempenhem efetivamente seu papel no processo de mudança, incluindo a população e as entidades representativas de classe no processo de elaboração de políticas públicas. Paralelamente, os municípios

necessitam implementar melhorias na análise e gestão administrativa, garantindo a execução de seus projetos com economia, eficiência e eficácia.

Neste sentido, os demonstrativos financeiros de Santa Bárbara foram analisados e comparados com índices nacionais. A análise das receitas mostrou que há uma dependência dos municípios em relação às transferências governamentais. De um modo geral, as receitas por habitante mostraram-se acima do padrão nacional, assim como as receitas de transferências por habitante e as receitas tributárias por habitante.

As principais despesas do município analisado referem-se às despesas de pessoal e transferências correntes, estas últimas majoritariamente destinadas às transferências a pessoas jurídicas. Observou-se que o município analisado está abaixo do limite de despesas de pessoal definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, tais despesas de pessoal por habitante foram superiores ao padrão nacional. Ademais, as despesas de assistência e previdência por habitante, de um modo geral, apresentaram-se superiores ao padrão nacional.

O município realizou, em sua maior parte, desembolsos superiores ao padrão nacional em saúde e saneamento, mas necessita elevar suas despesas com educação por habitante. Adicionalmente, observou-se que os indicadores de investimento ficaram abaixo do padrão nacional. Tal fato é resultante do comprometimento das receitas com as despesas municipais, limitando os possíveis investimentos. Assim, tem-se a necessidade de transformar o aumento de receitas em investimentos, não apenas em despesas. Observou-se que o município apresentou o índice de endividamento ou composição de endividamento acima do padrão nacional. Em relação à solvência, apresentou pequenos *superávits*, baixa capacidade de pagamento e resultados negativos em alguns dos anos analisados.

Em relação às receitas, a análise dos dados revelou que estão acima do padrão nacional. Sendo assim, conclui-se que a recuperação da capacidade de investimento dos municípios e a melhoria da capacidade de honrar seus compromissos financeiros exigem a melhoria no controle de despesas. Tais medidas são resultantes da redução do inchaço das despesas de pessoal, elevação dos recursos disponíveis para saúde e educação, controle incisivo das transferências correntes destinadas a pessoas jurídicas e revisão do gerenciamento dos sistemas próprios de previdência. Em alguns casos, pode-se avaliar a alternativa de retorno

ao Regime Geral de Previdência, pois os dados revelam que o gerenciamento do sistema próprio se tornou um peso nas despesas municipais.

A partir da análise dos dados, pode-se afirmar que a análise financeira das informações contábeis municipal ofereceu um panorama geral das finanças públicas regionais. Tal panorama permitiu identificar algumas das deficiências apresentadas pelos municípios, as quais necessitam de maior atenção dos gestores municipais, da população e das entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade para a elaboração e implementação de políticas públicas efetivas.

a) Indicação de cumprimento da Lei 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de responsabilidade fiscal).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) surgiu em um contexto no qual era necessário impor limites e metas numéricas aos gestores da política fiscal, nos vários níveis de governo, a fim de se gerar menores *déficits* fiscais e menor acúmulo de dívida, dentre outros resultados sinalizadores de uma atitude fiscal responsável. O cenário em que se encontravam os estados e municípios, logo após a queda da inflação em 1994, era restritivo do ponto de vista fiscal, no sentido de que os governos locais não mais podiam se endividar e fazer frente às suas despesas dadas as suas receitas. Nesse sentido, a LRF veio impor limites ao gasto e ao endividamento excessivo, ratificando e consolidando um processo de ajuste que se havia iniciado com vários acordos de renegociação das dívidas estaduais em 1993 e 1997.

Um dos principais motivos da sua promulgação foi o controle da dívida pública. Dada a necessidade de maior planejamento e transparência do orçamento público, União, estados e municípios precisaram se adaptar ao cumprimento dos dois principais indicadores da LRF que influenciam direta ou indiretamente na dívida pública: a relação entre a despesa de pessoal com a receita corrente líquida e dívida consolidada líquida e a Receita Corrente Líquida (RCL).

O objetivo deste trabalho é analisar o comportamento fiscal dos municípios brasileiros entre os períodos 1998-2000 (antes da LRF) e 2001-2004 (depois da lei), com base na evolução daquelas duas relações fundamentais estabelecidas pela LRF.

A análise das finanças municipais à luz da LRF pretende ser feita tendo como pano de fundo a seguinte pergunta: dado que a lei definiu parâmetros de gastos com pessoal e limite para a dívida pública, os municípios têm respeitado esses parâmetros e desta forma a lei tem alcançado dois de seus objetivos? Caso negativo, será que a LRF teria fixado parâmetros irrealistas para a grande maioria dos municípios brasileiros? Defende-se que, o controle do gasto público por meio do indicador “despesa de pessoal dividido pela RCL”, leva a certa subavaliação de outros tipos de gastos, como os investimentos.

A despesa de pessoal corresponde a apenas um item dos gastos. Logo, uma análise e controle apenas deste item não implica que os gastos estão sendo analisados e controlados de forma completa, há que se analisarem outros itens de gastos. Além disso, um teto de gasto fixado “*ad hoc*” pela LRF pode funcionar como um mecanismo de incentivos perversos, que prejudique a eficiência alocativa dos recursos públicos municipais.

O que pretendemos analisar é se alguns municípios que gastavam valores *muito* abaixo do limite da lei estão perseguindo este limite como uma meta de gastos e endividamento, ao invés de melhor alocarem seus gastos entre tantos outros usos alternativos para os recursos. A preocupação do texto com o indicador de endividamento, que consiste na dívida consolidada líquida dividida pela receita corrente líquida, é questionar se o teto estabelecido pela lei representa uma realidade factível no caso dos municípios.

Ao se analisar a maior parte dos municípios brasileiros, observa-se que muitos possuem dívida negativa (ou seja, são credores líquidos) ou pouca dívida. A LRF determinou um teto de 1,2 da dívida consolidada líquida como proporção da RCL para os municípios. Será que esse teto, de fato, controlou a dívida da maioria dos municípios ou caiu como uma meta para a maioria, controlando apenas uma pequena minoria? E essa pequena parcela dos municípios endividados está conseguindo diminuir a dívida agregada dos municípios? A proposta do trabalho é dar ao leitor a visão de como a LRF atinge os municípios e o quanto é efetivo o seu cumprimento pelos municípios. Além disso, o texto procura resumir os dados em uma poderosa ferramenta de análise visual: os mapas.

Buscando consolidar a atitude de responsabilidade fiscal de seus governos, vários países adotaram metas fiscais para controlar gastos e endividamento, dentre outros objetivos. Nesse espírito, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira impõe

limites universais e inflexíveis para os gastos de pessoal para os estados e os municípios. No âmbito municipal e estadual, a LRF impõe um limite de 60% da receita corrente líquida para gastos com pessoal e encargos. O presente capítulo avalia o comportamento dos municípios brasileiros em face à imposição desse limite.

No caso de Santa Bárbara, a Receita Pública constituiu-se a partir da previsão e da arrecadação municipal, e conforme determina a Lei em seu Art. 11, onde se lê:

Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.(BRASIL, 2000)

Quanto às despesas o Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência

A partir dos dados apresentados acima é, possível aferir que uma das análises a serem feitas com relação à criação de novos municípios consiste em compreender que a ampliação dos gastos de recursos da união via transferências a entes federativos pode ser mais oneroso e diminuir o poder de atuação e resolução de demandas sociais.

Assim, observa-se, em relação à análise de viabilidade econômica- financeira, que esta não justifica a criação de um ente federativo, pois não é capaz de traduzir crescimento necessário, representando um custo a mais para o Estado e despotencializando sua ação

4.4 O MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA DO PARÁ: LIMITES E POSSIBILIDADES DO DESENVOLVIMENTO HUMANO.

Segundo Klering et al. (2009), um dos maiores objetivos, senão o maior, da existência do Estado é a maximização do bem-estar das pessoas. Assim, o papel central do Poder Executivo de um Município é o de proporcionar “[...] maior qualidade de vida para os seus munícipes. A oferta de bens e serviços, financiados pela despesa pública, deveria atender às necessidades da população de forma que as pessoas possam viver bem, ou seja, ter qualidade de vida”.

Tendo como referência o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), esta seção apresenta uma análise das principais limitações e possibilidades trazida pelos processos de territorialização, especificamente a criação de novos entes federativos/municípios, que se associam

[...] às relações extremamente móveis entre a globalização e seu contraponto, a revalorização das dimensões locais de constituição social e produtiva. Pois o contexto de reestruturação e crise de padrão de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que desvincula, fragmenta e exclui, gera novas possibilidades de construção endógena (COCCO, 1999).

Neste sentido, a ideia de desenvolvimento de lugares a partir da formação de novos territórios ganha substância quando associada à construção de qualidade/melhorias em seu viés social ou humano, o que supõe que as dinâmicas de reconfigurações socioprodutivas e gestação de novas esferas públicas se configurariam como um campo de resposta, necessário às demandas sociais reprimidas (FRANCO, 1998, BOCAYUVA, 1998).

Observou-se, no desenvolvimento desta pesquisa, que a criação de novos municípios cumpre uma diversidade de objetivos, configurando-se, de qualquer maneira, em uma intervenção do Estado⁵, o que pressupõem que a sua ação e influência, na orientação de elementos, afetam positivamente no curto e no longo prazo a dinâmica do lugar em função de receitas e despesas públicas, sendo estas o meio utilizado pelo Estado para financiar as suas políticas públicas e ofertar bens e serviços públicos à população. Serviços essenciais como saúde, educação e atração de empregos e investimentos são ações determinantes para reduzir desigualdades sociais e melhorar a qualidade de vida e os Índices de Desenvolvimento Humano.

⁵ Referindo-se, neste caso, a Estado como instituição. O`Donnell (1988).

Contudo, em um rápido olhar sobre a evolução do quadro socioeconômico e o uso dos recursos - receitas e despesas públicas, no Município de Santa Bárbara do Pará, observa-se que a intervenção do Estado, via processo de territorialização, demonstrou média eficiência ou eficácia na aplicação dos recursos, tendo como referência o seu último IDH. De acordo com Bergue (2002), a despesa pública não possui indicadores capazes de aferir a dimensão qualitativa do desempenho do setor público, ou seja, avaliar em que medida a ação do Estado tem alcançado os resultados pretendidos.

Desse modo, segundo Busatto (2009), é importante se avançar na questão de avaliar a despesa pública em função do seu objetivo de melhorar a qualidade de vida das pessoas. E é esse o olhar pretendido aqui. O que torna pouco efetivo, de certa forma, o processo de aplicabilidade do arcabouço legal vigente para a criação de novos municípios, haja vista os estudos de viabilidade ter como parâmetros a condição de ampliação do desenvolvimento em todas as suas dimensões.

Segundo, Klering et al. (2009), tradicionalmente, a prosperidade de qualquer região e a qualidade de vida de seus cidadãos estão associadas com um nível elevado de bem-estar material, muitas vezes associado ao crescimento econômico ou ao PIB per capita dessa região. Entretanto, é sabido que os aspectos puramente econômicos do desenvolvimento, como os capturados pelo PIB per capita, são perigosos de serem assumidos como sendo uma medida adequada de desenvolvimento, visto que uma região relativamente próspera em termos econômicos pode ter um desempenho pobre em alguns dos indicadores de desenvolvimento, tais como expectativa de vida, alfabetização, taxas de mortalidade infantil e acesso à água potável.

Tornando-se relevante uma análise com base no IDH, pois o mesmo corrobora com a noção de desenvolvimento de uma sociedade baseada na relação renda/riqueza, integrada à promoção e à melhoria do bem-estar da população.

Segundo dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (2000)⁶, no período de 1991-2000, o IHD do Município de Santa Bárbara do Pará cresceu 10,82%, passando de 0,619, em 1991, para 0,686 em 2000. Sendo que a dimensão que mais contribuiu para o crescimento foi a Educação, com 42,8%, seguida pela Longevidade, com 29,9% e pela Renda, com 27,4%. Neste período, o hiato de

⁶ A publicação dos dados do IDH (Atlas de Desenvolvimento Humano) ocorre a cada década, desta forma esta pesquisa baseou-se no último documento referente ao período 1991-2000.

desenvolvimento Humano (a distância entre o IDH do município e o limite máximo do IDH, ou seja, 1-IDH), foi reduzido em 17,6%. Se mantivesse esta taxa de crescimento do IDH-M, o município levaria 24,7 anos para alcançar São Caetano do Sul (SP), o município com melhor IDH –M do Brasil (0,919) e 13, 6 anos para alcançar Belém o melhor IDH – M do Estado do Pará (0,806).

Desta forma, o IDH de Santa Bárbara do Pará, segundo a classificação do PNUD, demonstra que esse município está entre as regiões consideradas de médio Desenvolvimento Humano (IDH entre 0,5 e 0,8), ocupando a posição 3213^a no país, e no Pará ocupa a 54^a posição.

Em um detalhamento dos principais critérios e indicadores do IDH, Santa Bárbara do Pará apresenta os seguintes dados:

a) DEMOGRAFIA

Tabela 31 - População por situação de domicílio, 1991 a 2000

POPULAÇÃO POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO, 1991 A 2000		
	1991	2000
População total	8.509	11.378
Urbana	2.460	4.009
Rural	6.049	7.369
Taxa de urbanização	28,91	35,23%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2000, adaptado pelo autor.

Tabela 32 - Estrutura etária, 1991 a 2000

ESTRUTURA ETÁRIA, 1991 A 2000		
	1991	2000
Menos de 15 anos	3.734	4.323
15 a 64 anos	4.450	6.576
65 anos e mais	325	479
Razão de Dependência	91,2%	73,0%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2000, adaptado pelo autor.

Tabela 33 - Indicadores de longevidade, mortalidade e fecundidade, 1991 a 2000

INDICADORES DE LONGEVIDADE, MORTALIDADE E FECUNDIDADE, 1991 A 2000

	1991	2000
Mortalidade ate 1 ano de idade (por 1000 nascidos vivos)	60,6	45,4
Esperança de vida ao nascer (anos)	61,3	64,9
Taxa de Fecundidade	4,8	3,2

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2000, adaptado pelo autor.

b) EDUCAÇÃO

Tabela 34 - Nível educacional da população jovem, 1991 e 2000

NÍVEL EDUCACIONAL DA POPULAÇÃO JOVEM, 1991 E 2000

Faixa Etária (anos)	Taxa de Analfabetismo		% com menos de 4 anos de estudo		% com menos de 8 anos de estudo		% frequentando a escola	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
7 a 14	31,1	16,8	-	-	-	-	86,9	95,3
10 a 14	13,5	7,6	84,9	58,4	-	-	90,0	45,4
14 a 17	13,8	3,4	47,0	25,2	94,9	84,3	64,6	77,3
18 a 24	12,3	4,4	30,6	19,5	78,4	55,8	-	-

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2000, adaptado pelo autor.

Tabela 35: Nível educacional da população adulta (25 ou mais), 1991 e 2000

NÍVEL EDUCACIONAL DA POPULAÇÃO ADULTA (25 OU MAIS), 1991 E 2000

	1991	2000
Taxa de analfabetismo	25,9	15,8
% com menos de 4 anos de estudo	60,2	41,4
% com menos de 8 anos de estudo	86,2	74,7
Média de anos de estudo	3,2	4,8

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2000, adaptado pelo autor.

c) RENDA

Tabela 36 - Indicadores de renda, pobreza e desigualdades, 1991 e 2000

INDICADORES DE RENDA, POBREZA E DESIGUALDADES, 1991 E 2000

	1991	2000
Renda per capta Média	74,1	103,0
Proporção de pobres %	71,6	60,2
Índice de Gini	0,52	0,52

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2000, adaptado pelo autor.

Tabela 37 - Percentagem de renda apropriada por extratos da população, 1991 e 2000

PERCENTAGEM DE RENDA APROPRIADA POR EXTRATOS DA POPULAÇÃO, 1991 E 2000		
	1991	2000
20% mais pobres	3,2	3,2
40% mais pobres	12,0	11,6
60% mais pobres	25,8	24,6
80% mais pobres	46,6	46,1
20% mais ricos	53,5	53,9

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2000, adaptado pelo autor.

d) HABITAÇÃO

Tabela 38 - Acesso a Serviços Básicos, 1991 e 2000

Acesso a Serviços Básicos, 1991 e 2000		
	1991	2000
Água encanada	30,3	44,6
Energia elétrica	85,4	95,1
Coleta de lixo*	0,3	83,6

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2000, adaptado pelo autor.

* somente domicílios urbanos.

Tabela 39- Acesso a bens de consumo, 1991 e 2000

ACESSO A BENS DE CONSUMO, 1991 E 2000		
	1991	2000
Geladeira	43,2	69,3
Televisão	50,1	80,9
Telefone	0,9	1,3
Computador	ND	1,3

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2000, adaptado pelo autor.

ND = não disponível.

e) VULNERABILIDADE**Tabela 40 - Indicadores de vulnerabilidade familiar, 1991 e 2000**

INDICADORES DE VULNERABILIDADE FAMILIAR, 1991 E 2000		
	1991	2000
% de mulheres de 10 a 14 anos com filhos	ND	1,1
% de mulheres de 15 a 17 anos com filhos	13,8	13,4
% de crianças em famílias com renda inferior a ½ salário mínimo	77,4	71,8
% de mães chefes de família, sem cônjuges, com filhos menores	5,6	5,5

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2000, adaptado pelo autor.
ND = não disponível.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O paradigma do desenvolvimento esteve por muito tempo associado à ideia de crescimento econômico. Na evolução do conceito, várias perspectivas foram incorporadas. A concepção de desenvolvimento passa, então, a ser pensada a partir de múltiplas dimensões: social, econômica, ambiental, entre outras. Nessa situação, emerge a discussão acerca dos modelos de desenvolvimento a serem adotados, bem como os instrumentos para sua operacionalização. A definição de novas feições para o território brasileiro é consequência de uma dinâmica político-administrativa que se orientou no debate desses modelos de desenvolvimento. Em que pese à urgência em melhorar a condição de vida das pessoas esteja em primeiro lugar, nem sempre foi esta a força motriz da matriz de desenvolvimento tracejada para o país. Assim, desencadeou-se um evento político de facilidades à criação de novos entes federativos, justificado pela capacidade dessas áreas em desenvolver-se com uma certa, autonomia.

Parafraseando Rocha e Lima (2008), face à amplitude desses processos no Brasil, mais de mil municípios foram criados. Com uma diversidade de motivações, de especificidades espaciais e de graus de complexidades envolvidos, a revisão da malha político-administrativa é entendida, entre outros aspectos, como um componente importante para o entendimento dos processos de transformação social desencadeados no país nas últimas décadas.

Ainda segundo os mesmos autores, a criação de novos municípios deve atender, principalmente, ao interesse de ordenamento da sociedade e do território. No momento atual, urge-se retomar o debate sobre os critérios e procedimentos de emancipação municipal e sua viabilidade nas diferentes regiões do Brasil e particularmente da Amazônia. O acompanhamento e análise desses processos de redivisão territorial e de afirmação do município como unidade de análise e de gestão do território apresenta importância singular.

E foi com esta preocupação que esta dissertação tornou-se realidade. Na mesma, buscou-se refletir sobre o desenvolvimento histórico do fenômeno de criação de municípios no Brasil e no Pará, tendo como objeto de análise o arcabouço legal para criação de novos municípios e lupa analítica, com a

perspectiva do desenvolvimento humano como fim, no Município de Santa Bárbara do Pará.

Foi possível perceber que ao longo dessa trajetória a malha política administrativa do Brasil e do Pará modificou-se expressivamente. Contudo, essas mudanças não foram representadas apenas pela desterritorialização ou reterritorialização nos mapas, mas, sobretudo, por uma gama de instrumentos normativos de frágil aplicabilidade, visto que a elevada dinâmica de substituição destes é um fato.

Observou-se ainda que existe uma considerável distância entre criação de novos entes federativos e qualidade de vida das populações residentes dessas áreas, embora a relação entre receitas/despesas e IDH do Município de Santa Bárbara do Pará se encontre equilibrada em termos percentuais. Contudo, em um exercício entre passado, presente e futuro sobre a localidade, não se tem a clareza sobre as reais vantagens da emancipação.

Nesse sentido, traçamos algumas observações acerca da aplicabilidade dos critérios normativos no que se refere ao aspecto econômico-financeiro para a criação e manutenção/desenvolvimento de novos municípios:

a) Há um processo legítimo de diversas localidades que pleiteiam sua emancipação por se sentirem abandonadas pelos governos municipais, que via de regra priorizam apenas as sedes municipais;

b) Constatou-se uma exacerbada normatização ou burocratização dos processos;

b) A criação de novos municípios pode representar, em muitos casos, apenas mais uma despesa para o Estado e a União, tornando-se necessária uma avaliação mais criteriosa sobre as reais necessidades de emancipação, o que nem sempre o estudo de viabilidade econômico-financeira pode traduzir;

c) A melhoria da qualidade de vida da população ainda não se constitui enquanto prioridade de análise nos processos legais.

Portanto, cabe ao Estado e à União repensar as políticas de territorialização, com base em um amplo conhecimento da realidade em que estas deverão ser implementadas, de forma que essas políticas nasçam das necessidades reais das populações residentes e desenvolvam-se de acordo com a realidade local.

E, às populações envolvidas por essas políticas públicas, cabe organizarem-se e capacitarem-se, para uma participação efetiva em busca de qualidade de vida. Quando se fala em qualidade de vida, pensa-se não apenas em acesso à moradia, saúde, educação, mas também em acesso ao crédito e no respeito a seus conhecimentos. Em suma, no direito à cidadania, em muitos casos ainda renegado.

Esperamos que este estudo possa contribuir: para a ampliação do debate acerca das reais necessidades de emancipações; para a aplicabilidade de critérios normativos para tais objetos; e, especialmente, para a relação entre estes processos e o desenvolvimento humano.

6 REFERÊNCIAS

ARRAES, R. A.; LOPES, C. M. M. Federalismo fiscal e gestão orçamentária: fatores causadores da insolvência dos municípios do Estado do Ceará. In: CENTRO DE ESTUDOS DE ECONOMIA REGIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. 2000. Disponível em: <<http://www.caen.ufc.br/CENER/cener019.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2007.

ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil: PNUD, 2000.

BECKER, B. A Crise do Estado e a Região: a estratégia da descentralização em questão. **Revista Brasileira de Geografia**. 1984.

BIRKHOLZ, L. B. – *Planejamento Regional e o Planejamento Local – Relacionamentos e Condicionantes*, FAUUSP, Publicação, São Paulo, 1979.

BERGUE, Sandro T. Sistemas de Planejamento e Controle Interno e a Análise de Desempenho Baseada em Indicadores de Eficácia. **Revista TCERS**, n. 34, p. 200 - 223, 2002.

BOBBIO, N. ET ALL. **Dicionário de Política**. Brasília: EDUNB, 1993.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 05 de outubro de 1988.

_____. **Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Lei Orgânica da Saúde.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Ministério de Orçamento e Gestão. Portaria nº 42/1999. Dispõe sobre a Classificação da Despesa pela Funcional Programática.

BREMAEKER, F. **Evolução do quadro municipal brasileiro**: 1980 a 2001. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

BUSATTO, L. M. Análise da Efetividade da Despesa Pública dos Municípios do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CAIADO, A. S. C. Pesquisa municipal unificada: instrumento para o estudo da gestão municipal. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 104-114, jul./dez. 2003.

COSSIO, Fernando A. B. Efeitos das despesas públicas dos estados sobre os indicadores socioeconômicos estaduais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29. [Anais...], ANPEC, 2001.

DAMATTA, Roberto Augusto. O Ofício de Etnólogo; ou, como ter 'Anthropological Blues'. **Cadernos de antropologia e imagem**, v. 1, 1978

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Handbook of qualitative research**. 2 ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000. 240 p.

DOWBOR, L. A Intervenção dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento. In: BAVA, S. (Org.). **Desenvolvimento local: geração de emprego e renda**. LOCAL, EDITORA. 1996. n. 25

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p.98-109, out. 2005. Ferrari (1972),

FURTADO L. G. Reservas Pesqueiras: uma alternativa de subsistência e preservação ambiental: reflexões a partir de uma proposta de pescadores do médio Amazonas. In: Povos das Águas: realidade e perspectivas na Amazônia. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1993.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

MAIA GOMES, G. e MAC DOWELL, M. C. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o social, IPEA, Brasília, 2000.

IBGE. Glossário. Contas Nacionais Trimestrais. Disponível em:< http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/glossario_pib.shtm>. Acesso em: 16 maio 2009.

_____. **Censo Demográfico de 2000: características gerais da população**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 25 fev. 2007.

KLERING, Luis R.; BIANCAMANO, Mary da R.; BERGUE, Sandro T.; SCHRÖEDER, Christine. Papel e Funções dos Poderes Municipais. Texto da disciplina Organização

Municipal Brasileira. Curso de Especialização em Administração Pública Eficaz da Escola de Administração da UFRGS. 2009.

LIMA, A; MIRANDA, H. **Estudo sobre o perfil da agricultura familiar em Santa Bárbara do Pará - PA**. Belém: Convênio POEMA/JICA, 2005.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing**: Uma orientação aplicada. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 720 p.

MARTINS, G. A. de. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2006. 96 p.

MONTEIRO, J. V. Intermediação política, revisão judicial & MP nº 324. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 1165-71, nov./dez. 2006.

NOGUEIRA, C. A. **Administração Pública**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 484 p.

O'DONNELL, G. **Sobre o Estado a democratização e alguns problemas conceituais**. São Paulo: CEBRAP, 1993. (Novos Estudos CEBRAP).

RAFFESTIN, C. Por uma geografia do Poder. São Paulo: ed. Ática, 1993

RAMOS, L. S.; LOCH, C.; OLIVEIRA, R. Estrutura e aspectos das finanças públicas dos municípios do Estado do Pará. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, 2004, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Lab FSG, 2004. v. 06, p. 170-180.

RESENDE, F. C. Fatores políticos e institucionais nas teorias contemporâneas sobre a expansão dos gastos públicos. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 26, n. 2, p. 274-289, abr./jun. 2006.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 334 p.

ROCHA, GILBERTO, A, LIMA: A criação de novos municípios e o ordenamento territorial no Estado do Pará. In: Territórios de Desenvolvimento e Ações Pública (Org.): Belém, Pará, Editora Universitária UFPA, 2008.

SAKURAI, S. N.; GREMAUD, A. P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 – 2001). **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v.11, n.1, p. 27-54, jan./mar. 2007

SANTOS, A. M. S. P. O Município como agente das políticas públicas: a perspectiva das cidades médias. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 9., 2004, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: ANPEC, 2004.

SERRA, J. – *O Novo Município: Contribuições às Leis Orgânicas Municipais*, MM Edições, São Paulo, 1989

SOUZA JÚNIOR, C. V. N.; GASPARINI, C. E. Análise da equidade e da eficiência dos Estados no contexto do federalismo fiscal brasileiro. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 36, n.4, p. 803-832, out./dez. 2006.

TOMIO, F.R.L. 2002. A criação de municípios após a constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo. V. 17. n. 48. P. 61-89, fev.

VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. 188 p.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 212 p.

ZMITROWICZ, W., BISCARO, C. – *A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal*, Escola Politécnica da USP, Texto Técnico, São Paulo, 1998.

ANEXOS

ANEXO A – SUBSTITUTIVO - LEI COMPLEMENTAR DO SENADO

ANEXO B – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

**ANEXO C – LEI 5693 DE 1991 QUE CRIA
O MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA DO
PARÁ**