

GISELLY FERREIRA PARENTE

**DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS:
UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS BAIANOS CRIADOS
EM 1989 (1989-2000)**

SALVADOR

2006

GISELLY FERREIRA PARENTE

**DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS:
UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS BAIANOS CRIADOS
EM 1989 (1989-2000)**

Monografia apresentada no curso de graduação de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Osmar Gonçalves Sepúlveda

SALVADOR
2006

Giselly Ferreira Parente

**Descentralização fiscal e criação de municípios:
uma análise da evolução fiscal dos municípios baianos criados em 1989 (1989-2000)**

Aprovada em 10 julho de 2006.

Orientador: _____

Prof. Osmar Gonçalves Sepúlveda
Faculdade de Economia da UFBA

Prof. Ihering Guedes Alcoforado
Faculdade de Economia da UFBA

Prof. Plínio Moura
Faculdade de Economia da UFBA

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho primeiro aos meus pais, Nelson e Agnete, meus grandes heróis. Ao meu pai, pelo exemplo de perseverança e fé naquilo em que acredita. À minha mãe pela sua doçura e força que fazem dela uma mãe única. Eu os amo e os admiro não somente por serem os representantes de Deus em minha vida, mas também pelos grandes amigos que são.

Aos meus irmãos, Gibran, Gabrielly, Gláucia, e o meu “docinho TPP”, a Beatriz. No papel de primeira irmã posso dizer, pois sinto, mais que irmãos, vocês moram em meu coração como meus grandes filhos.

À minhas avós queridas, pelo carinho e dedicação de todos os momentos. Aos meus avôs, *in memoriam*. Às minhas tias, tios, primas e primos, pela força. Aos outros parentes e aderentes, que caminham comigo ao longo desta longa jornada.

Ao *grande amor da minha vida*, Alexandro, pelo seu amor, apoio e companheirismo ao longo desta difícil jornada que está se finalizando.

Amo todos vocês!

AGRADECIMENTOS

Agradeço, acima de tudo, a Deus, pela oportunidade de realizar este grande objetivo que é o trabalho monográfico.

Agradeço aos meus pais, irmãos, avós, marido, parentes e aderentes. À eles dedico este trabalho e a minha vida!

Agradeço com especial carinho ao Professor Sepúlveda pela sua dedicação e paciência no curso destes semestres de trabalho árduo. Em todos os encontros durante a realização deste trabalho o senhor teve um sorriso amigo, mesmo naqueles freqüentes momentos em que estive desesperada! Como uma aluna que o admira tanto como profissional e quanto como pessoa: Muito Obrigada!

Agradeço muitíssimo às minhas fiéis amigas conquistadas ao longo destes semestres, Aline Luz, Anna Isabelle, Juliana Reis e Natália Barbosa, pelas horas de estudos e pelas gargalhadas mil que demos juntas. Espero que estejamos sempre em trilhas próximas ... e prósperas!!!

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Competências tributárias, transferências intergovernamentais e partilha de receitas sob sistema tributário de 1967 e 1988

Gráfico 1: Evolução da participação das contribuições sociais na carga tributária brasileira (1982-2000)

Tabela 1: Evolução da receita tributária por nível de governo – 1988 e 2000

Tabela 2: Exemplo numérico da cota individual de FPM para municípios do interior

Quadro 2: Classificação dos municípios em grupos, segundo o coeficiente e rateio do FPM

Quadro 3: municípios que compõem os grupos, data de emancipação, número da lei de criação e grande área a que pertence.

Tabela 3: Variação da população dos grupos entre 1991 e 2000 (%)

Tabela 4: Grau de urbanização dos grupos e variação (%) – 1991 e 2000

Tabela 5 : Valor médio do PIB dos grupos - 2000 (R\$ milhões)

Gráfico 2: Estrutura setorial do PIB dos grupos – valores médios, 2000 (%)

Gráfico 3: Estrutura setorial do PIB dos grupos desconsiderando as presenças de Araçás, Madre de Deus e Sobradinho – valores médios, 2000 (%),

Tabela 6: Participação das receitas de transferência e das receitas próprias na receita orçamentária – valores médios, anos selecionados (%)

Tabela 7: Participação das receitas de transferência e das receitas próprias na receita orçamentária, sem a presença de Araçás, Madre de Deus e Sobradinho – valores médios, anos selecionados (%)

Tabela 8: Participação do ICMS e do FPM na receita orçamentária - valores médios, anos selecionados (%)

Tabela 9: Participação do ICMS e do FPM na receita orçamentária, sem a presença de Araçás, Madre de Deus e Sobradinho - valores médios, anos selecionados (%)

Tabela 10: Participação da função Administração e Planejamento nas despesas totais dos grupos – valores médios, anos selecionados (%)

Tabela 11: Participação da função Assistência e Previdência nas despesas totais dos grupos – valores médios, anos selecionados (%)

Tabela 12: Participação da função Educação e Cultura nas despesas totais dos grupos – valores médios, anos selecionados (%)

Tabela 13: Participação da função Saúde e Saneamento nas despesas totais dos grupos – valores médios, anos selecionados (%)

Tabela 14: Participação percentual da função Habitação e Urbanismo nas despesas totais dos grupos – valores médios, anos selecionados (%)

Tabela 15: Execução orçamentária por grupos – valores médios, anos selecionados (%)

Tabela 16: Número de municípios endividados por grupo – valores médios, anos selecionados (%)

Tabela 17: A Dívida e seus encargos por grupos (em R\$ 1,00) – valores médios, anos selecionados (%)

Tabela 18: Comprometimento médio da receita com a dívida por grupos – valores médios, anos selecionados (%)

Quadro 4: Centralidade Urbana no Estado da Bahia (os vinte primeiros) – 1980

Mapa 1: Municípios estratégicos da Bahia

LISTA DE ABREVIATURAS

CF – Constituição Federal

EC - Emenda Constitucional

FCO - Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste

FE – Fundo Especial

FIEB – Federação das Indústrias do Estado da Bahia

FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FNO - Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

FPEX - Fundo Constitucional de Compensação pela Exportação de Produtos

IUEE - Imposto Único sobre Energia Elétrica

IUM - - Imposto Único sobre Minerais

ITR – Imposto Territorial Sobre a Propriedade Rural

LC – Lei Complementar

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

SEPLAN – Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia

RESUMO

Este trabalho analisa a evolução fiscal dos municípios baianos criados no ano de 1989, portanto sob a Carta Constitucional de 1988. A discussão sobre a teoria da descentralização fiscal é realizada no âmbito dos impactos da estrutura fiscal da Carta de 1988 sobre os municípios criados por seu estímulo - no caso deste trabalho os municípios baianos. Com baixo PIB e limites ao crescimento econômico, embora com evolução das receitas e despesas positiva e coerente com 11 anos de emancipação, estes municípios apresentam-se carentes de bens e serviços públicos. Tendo a proximidade entre o cidadão e o gestor público um papel fundamental no processo de oferta destes, é preferível, e viável de acordo com o nosso caso, um número maior de municípios. Assim, ao cogitar a emancipação de uma localidade, deve ser focada a viabilidade fiscal do novo município, sob ótica de eficiência mínima dos gastos. Desta forma, fica o estudo da viabilidade econômica, que seria a capacidade do município crescer economicamente, em segundo plano frente ao objetivo do Estado de prover bens e serviços públicos.

PALAVRAS-CHAVE

Descentralização fiscal; federalismo fiscal; emancipação; evolução econômica; evolução fiscal.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL.....	12
2.1	ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL.....	14
3	FEDERALISMO FISCAL: AS TRANSFORMAÇÕES CONCERNENTES Á CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	17
3.1	A QUESTÃO MUNICIPAL	20
3.2	A ATUAL ESTRUTURA FISCAL MUNICIPAL.....	23
3.2.1	As receitas municipais.....	23
3.2.1.1	O FPM.....	25
3.2.1.2	O ICMS.....	28
3.2.2	As despesas municipais.....	29
4	CONTEXTO POLÍTICO BAIANO DAS EMANCIPAÇÕES OCORRIDAS EM 1989.....	30
4.1	CRITÉRIOS PARA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS.....	30
5	EVOLUÇÃO ECONÔMICA E FISCAL DOS MUNICÍPIOS BAIANOS CRIADOS EM 1989.....	32
5.1	COMPOSIÇÃO DOS GRUPOS.....	32
5.2	CRESCIMENTO POPULACIONAL.....	34
5.3	O PIB E SUA ESTRUTURA.....	37
5.4	ANÁLISE FISCAL.....	39
5.4.1	Perfil das receitas.....	39
5.4.2	Perfil das despesas.....	43
5.4.3	Execução orçamentária.....	48
5.4.4	A dívida e seus encargos.....	49
6	EIXOS DE DESENVOLVIMENTO DA BAHIA.....	51
6.1	PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	51
6.2	GRUPOS X EIXOS DE DESENVOLVIMENTO.....	53
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	58
	ANEXOS	

1 INTRODUÇÃO

A Carta de 1988 trouxe um sistema tributário descentralizado designando aos municípios uma posição privilegiada. Estes tiveram suas receitas ampliadas por transferências vultosas da União e dos Estados. Tal fato estimulou emancipações de localidades com pequenas populações e baixas perspectivas de crescimento econômico por todo o país.

Na Bahia foram emancipados 48 municípios no ano de 1989 como resultado deste momento histórico. Até o ano de 2000 estes municípios apresentaram evolução econômica e social distintas. As causas destas variações evolutivas são de difícil identificação.

Neste trabalho é analisada a evolução fiscal desses municípios criados em 1989, do ano de 1991 até o ano 2000. Não são analisados os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal, porque os dados são muito recentes e só estão disponíveis até o ano de 2002, inviabilizando uma análise consistente.

O capítulo 2 apresenta a teoria da descentralização fiscal e seus pontos positivos e negativos. No capítulo 3 é apresentado o federalismo fiscal, enquanto processo inerente à descentralização fiscal, em suas questões pertinentes ao Brasil com a promulgação da Constituição Federal de 1988, sob foco da questão municipal. Também é apresentada a atual estrutura fiscal dos municípios (receitas e despesas), com destaque para o FPM e o ICMS.

O capítulo 4 evidencia o contexto político em que ocorreram as emancipações na Bahia e os critérios para emancipação vigentes no ano de 1989 na Bahia.

No capítulo 5 os municípios baianos estudados são classificados de acordo com o coeficiente de rateio do FPM para o ano 2000. Assim são formados três grupos, sendo as análises realizadas com base nestes agrupamentos. A análise econômica é realizada através da análise do crescimento populacional entre 1991 e 2000, anos censitários, e do PIB e sua estrutura setorial para o ano 2000.

A análise fiscal, também feita no quinto capítulo, contém um estudo do perfil das receitas e das despesas. As receitas são analisadas sob o foco da participação das receitas de transferência, ICMS e FPM, e das receitas próprias nas receitas orçamentárias. As despesas

são analisadas de acordo com a participação de suas funções nas despesas totais, para os anos de 1993, 1996 e 2000. Para análise da execução orçamentária e da dívida e seus encargos são utilizados dados dos anos de 1996 e 2000, sendo a dívida analisada sob o número de municípios endividados por grupo, valor absoluto das dívidas e sob o comprometimento das receitas com as mesmas.

No sexto capítulo é apresentada a localização geográfica destes municípios no Estado, permitindo associar o seu crescimento econômico à sua inserção numa área de influência de alguns dos eixos de desenvolvimento do Estado. Finalizando, são apresentadas algumas conclusões possibilitadas pelas análises.

2 FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

O federalismo é um sistema de governo onde as autoridades federal, estadual e/ou municipal compartilham o poder. Rodden complementa:

O federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um processo – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída. O federalismo remete-se à palavra *foedus*, no latim, que significa “contrato”. A palavra veio a ser usada para descrever acordos cooperativos entre estados, geralmente para finalidades de defesa. Acordos formais e contratos implicam reciprocidade: qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua. (...) O federalismo significa que para algum subconjunto das decisões ou atividades do governo central, torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais. (RODDEN, 2000, p. 17)

A descentralização é concernente ao sistema federalista e adequa-se especialmente em territórios grandes, onde as desigualdades econômicas e sociais entre regiões do território nacional encontram-se mais evidentes. De acordo com Tobar, o conceito de descentralização assume caráter ambíguo devido à multiplicidade de conceitos que denota e pela heterogeneidade social e política daqueles que defendem a idéia, assumindo “uma funcionalidade particular em cada caso, de acordo com as características de seus usuários, dos momentos e dos lugares de sua enunciação”. (TOBAR apud JACOBI 1996)

A visão predominante sobre descentralização retrata a transferência orgânica e organizada de autonomia política, fiscal e de gestão políticas. Neste trabalho, de acordo com Jacobi, o termo descentralização define *uma transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central*. (JACOBI, 1996, p 34).

A teoria da descentralização é originária da teoria da democracia do historiador francês Alexis de Tocqueville (1805-1859). Em sua obra *Da democracia na América*, publicada em 1835, Tocqueville afirma que a estrutura federal viabiliza a democracia e que a pequena comunidade política configura o núcleo de sustentação desta. A capacidade de proporcionar a

solidariedade das pequenas comunidades é fator indispensável para a estimulação da virtude cívica e para a preservação da liberdade política. (FREY, 2000).

A dinâmica do pensamento de Tocqueville configura o crescimento destas pequenas comunidades associado ao crescimento do individualismo dos cidadãos, reduzindo desta forma o interesse destes pela vida política. Assim, o sistema político tende a centralizar competências e direitos decisórios e um número cada vez menor de cidadãos tem acesso à esfera pública. Logo, ao defender um poder político repartido, Tocqueville vislumbra uma maior capacidade de controlar seus governantes e a oportunidade das instituições políticas locais de ensinar o cidadão a usar com responsabilidade a liberdade, amadurecendo desta forma o “corpo eleitoral” que irá consolidar a democracia nacionalmente (FREY, 2000).

Jacobi se ancora em Smith:

A descentralização em termos objetivos gerais: obter mais democracia, mais eficácia e mais justiça social. Mais especificamente, a descentralização deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, capacitar os governos subnacionais para funções que lhes são atribuídas e possibilitar o controle social da população organizada sobre o poder público. (SMITH apud JACOBI, 1996, p. 34)

A descentralização é identificada como instrumento de aprimoramento da eficiência do gasto público. Ao repartir e/ou compartilhar funções, os recursos podem ser alocados e aplicados de acordo com as necessidades regionais. Isto implica na predominância dos esforços em medir a descentralização concentrados na autoridade fiscal. Equivale a dizer que os aspectos fiscais se sobrepõem aos políticos e de gestão pública em um estado descentralizado. (RODDEN, 2005)

O federalismo fiscal em regimes democráticos designa responsabilidades relativas à receita e à despesa para as esferas inferiores de governo, o que implica em dificuldades administrativas e políticas. Nesta organização de governo tais dificuldades apresentam conseqüências econômicas importantes, sobretudo quanto ao gasto público. (CAMILLO; PIANCASTELLI, 2003). Assim, federalismo fiscal é uma importante interface do processo democrático que pode, como conseqüência, conduzir a assimetrias na política fiscal, tanto em relação à tributação, como no que diz respeito à despesa pública.

2.1 ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

Adeptos da centralização citam os estudos de Roger Gordon. Este autor em seu artigo *An optimal taxation approach to fiscal federalism* (1983) analisa os efeitos da descentralização fiscal e identifica dois sérios entraves. O primeiro diz respeito às externalidades. Ao decidir isoladamente a alocação de recursos públicos, um governo local não considera os benefícios a não residentes. Isto estimula os governos subnacionais a despenderem valores inferiores àqueles que seriam ótimos do ponto de vista de todo o país devido ao risco de seus cidadãos beneficiarem-se dos serviços, tais como educação, em suas cidades, mas não aplicarem seus conhecimentos nesta mesma localidade. O segundo ocorre devido ao risco dos indivíduos mais ricos deslocarem-se para fugir de impostos, estimulando os governos locais a estabelecer estruturas tributárias e perfil de gastos públicos regressivos: poucos impostos para atrair empresas e indivíduos ricos e poucos gastos sociais para não onerar os contribuintes ricos, que não se beneficiam diretamente dos gastos sociais. A vinculação de recursos é uma forma encontrada para minorar esses problemas. A ressalva diz respeito aos cuidados para não “engessar” excessivamente o orçamento público. (GORDON *apud* MENDES, 2002).

Embora sem preocupação com a eficiência administrativa, Tocqueville aborda um dilema crucial no tema centralização versus descentralização: o acesso aos serviços públicos. Quanto maior a centralização, menor é o acesso aos benefícios proporcionados pelo Estado, posto que o governo central não conhece as preferências e necessidades de todos os cidadãos. (FREY, 2000) Como Tocqueville, muitos autores abordam implicações positivas e negativas dos sistemas de poder centralizado e descentralizado.

Wallace Oates, analisando o federalismo fiscal, afirma que embora as jurisdições grandes sejam capazes de gerar ganhos de escala e internalizar benefícios, as jurisdições pequenas possuem maior conhecimento da preferência do eleitor e podem oferecer bens públicos mais próximos à preferência e necessidade do eleitor mediano (OATES *apud* MENDES, 2002).

Ao elaborar o “Teorema da Descentralização” em sua obra *The Political Economy of Fiscal Federalism* publicada em 1977, Oates sistematiza as funções das esferas de governo:

Há maximização da eficiência econômica da ordenação federativa fiscal alocativa, sempre que for observada perfeita correspondência entre as ações do governo e a

preferência dos grupos que o financiam. O governo central deve responder pela provisão de bens cujo consumo seja uniforme, em termos de preferência e em termos de quantidade individual demandada em todo o território federativo. Os governos estaduais assumiriam a responsabilidade pela provisão de itens com preferências regionais, e os governos locais responderiam pelos bens cujo perfil da demanda fosse específico de uma localidade. (OATES apud SILVA, 2005, p. 121)

Parece simples, mas o sistema federativo tem uma administração complexa. Identificar as características regionais e alocar recursos demandam o já citado conhecimento das preferências do consumidor. Estes dados contem um nível de abstração que envolve aspectos culturais de difícil mensuração.

Musgrave designa as funções de estabilização macroeconômica – devido aos requisitos necessários à obtenção de eficiência e eficácia - e de redistribuição da riqueza - pois requerem procedimentos em escala nacional e grau de uniformidade capazes de eliminar as possibilidades de deslocamento de fatores produtivos – à esfera de poder central. Para tanto é necessário que o sistema tributário seja eqüitativo, neutro, corretor das ineficiências do mercado, adequado aos objetivos de estabilidade e crescimento, transparente e tenha custos administrativos mínimos. (MUSGRAVE, apud SILVA, 2005)

Há quatro elementos de acordo com Shah e Ter-Minassian que comungam para a coordenação-harmonização da estrutura federalista sob descentralização fiscal: clareza na definição da destinação das receitas e responsabilização dos gastos governamentais; mecanismos de transferências com regras claras, estáveis e transparentes; incentivo ao esforço fiscal; fixação de regras limitadoras do endividamento dos governos central e subnacionais. Posto que os esforços do poder central em estabilizar ficam comprometidos pela atuação fiscal das esferas subnacionais, para gerir de forma equilibrada os aspectos fiscais em uma federação é necessário fazer uso de mecanismos de controle agregando a submissão dos governos regionais e locais ao mercado de crédito privado ao controle direto do governo central sobre as esferas governamentais subnacionais, via autorização para a realização do empréstimo e monitoramento dos recursos obtidos formulação de regras institucionais formais disciplinadoras dos limites e das condições de acesso do setor público às linhas de crédito. (SHAH e TER-MINASSIAN apud SILVA, 2005)

Mas, dentre outros entraves apresentados na literatura, o “trade-off” que se configura entre estabilização e modelo de descentralização fiscal em sistemas federalistas nos países em desenvolvimento se destaca. Estes enfrentam dificuldades em ajustar seus sistemas tributários de forma equitativa devido a impossibilidade de estruturar e implementar sistemas de tributação que tenham como base a renda pessoal e corporativa, o valor agregado e a propriedade. Muitos países ainda apóiam suas economias na agricultura e apresentam baixa inserção no comércio internacional e deficiências nas contas do balanço de pagamentos conjugados a um considerável contingente da população no setor informal. Alguns países ainda dependem da arrecadação de tributos que incidem sobre o faturamento das empresas, muitos dos quais com características de bitributação e de tributação em cascata. O estágio atual do federalismo nos países em desenvolvimento requer, portanto, uma definição clara do modelo de descentralização com a caminhada para o encontro do tamanho ótimo de seu Estado e conseqüente remodelação da estrutura de poder. (CHALFUN, 2005)

3 FEDERALISMO FISCAL: AS TRANSFORMAÇÕES CONCERNENTES À CONSTITUIÇÃO DE 1988

A descentralização promovida no Brasil com a Constituição Federal promulgada em 1988 apresenta caráter particular e identificado como um processo de desconcentração, onde ocorre uma afirmação ou ampliação da autonomia dos governos subnacionais, ou seja, é uma delegação de competências, sem quaisquer deslocamentos do processo decisório – o que corresponderia a uma real descentralização. (MAFFEZOLI, 2004; JACOBI, 1996).

O processo de descentralização destacou-se nos aspectos referentes ao gasto público, em especial às áreas de educação e saúde, devido aos preceitos de eficiência (menores custos de distribuição dos serviços) e equidade (reconhecimento das diferenças existentes entre localidades). Já a capacidade de arrecadação foi renegada a segundo plano, pois o temor do governo federal de perder o controle sobre o elenco de receitas a seu dispor poderia comprometer o processo de estabilização. (CHALFUN, 2005)

O sistema tributário emergente da Carta de 1988 foi elaborado por via democrática através de uma sistematização de comissões e subcomissões onde políticos, e até mesmo a população através das emendas populares debateram amplamente os temas que lhe eram pertinentes. Houve uma forte descentralização de competência tributária e atribuições governamentais, mas de forma desequilibrada. Cada grupo de discussão trabalhou isoladamente e superestimou-se a capacidade do estado de suprir todas as atribuições que lhe foram designadas. (VARSANO, 1996).

Santos identifica o objetivo e o caráter do processo:

Visando solucionar o problema das disparidades da capacidade tributária entre as esferas de governo, utiliza-se o Sistema de Transferências Intergovernamentais, cujo objetivo é superar as desigualdades originadas pela divisão das despesas – externalidades – e pela divisão de receitas – desigualdade da base tributária. (...) O processo de descentralização fiscal no país está baseado no sistema de transferências intergovernamentais, notadamente o FPE e o FPM. Embora esse sistema tenha sido iniciado em fins dos anos de 1960, com a Constituição de 1967, é a partir da Constituição Federal de 1988 que esse instrumento tornou-se mais evidente, sendo

responsável pelo aumento de recursos para as esferas subnacionais. (SANTOS, 2003, p. 62 e 64)

As mudanças do Sistema Tributário de 1967 e 1988 foram muitas. Cresceram as transferências para os estados e municípios sob redução da parcela do governo central, consolidando um desequilíbrio orçamentário já existente. No quadro 1 pode ser analisada a amplitude do aumento das transferências da União para Estados e Municípios.

Competências Tributárias		Transferências Intergovernamentais e Partilhas de Receitas	
1967	1988	1967	1988
UNIÃO			
Renda – IR	Renda - IR	FPE (10% do IR + IPI)	FPE (21,5% do IR + IPI)
Produção industrial – IPI	Produção industrial - IPI	FPM (10% do IR + IPI)	FPM (22,5% do IR + IPI)
Combustíveis e lubrificantes	–	40% do IUCI, 60% do IUEE e 90% do IUM, transferidos a estados, DF e municípios.	FPE _x (10% do IPI)
Energia elétrica	–		50% do ITR aos municípios
Transporte e telecomunicações	–		3% do IR + IPI para FNO, FNE e FCO
Minerais – IVM	–		Operações Financeiras sobre ouro (30% aos estados e 70% aos municípios)
Operações financeiras	Operações financeiras - IOF	100% do ITR atribuído aos municípios	
Importação	Importação	2% do IR+IPI para FE	
Exportação	Exportação		
Propriedade rural – ITR	Propriedade rural - ITR		
	Grandes fortunas		
	Lucro (contribuição social) - CSLL		
	Faturamento (contribuição social) - COFINS		
ESTADOS			
Circulação de mercadoria – ICMS	Circulação de mercadoria - ICMS	20% do ICM atribuído aos municípios	25% do ICMS atribuído aos municípios
Transmissão de propriedade imobiliária	Transmissão de propriedade imobiliária “causa-mortis”		50% do IPVA atribuído aos municípios
	Propriedade de veículo automotor - IPVA		
	Adicional do IR federal		
MUNICÍPIOS			
Prestação de serviços	Prestação de serviços - ISS		
Propriedade imobiliária e urbana	Propriedade imobiliária e urbana - IPTU		
	Vendas a varejo de combustíveis – IVVC ¹		
	Transmissão de propriedade imobiliária “intervivos” - ITBI		

Quadro 1: Competências tributárias, transferências intergovernamentais e partilha de receitas sob sistema tributário de 1967 e 1988

Fonte: Elaboração da autora a partir de Rezende, 1995

¹ O IVVC foi extinto pela emenda constitucional nº 3 de 17 de março de 1993

Em relação ao sistema tributário anterior, a parcela de transferências indiretas aos estados e municípios decorrentes do IPI e IR aumentaram em 2,14 vezes aproximadamente, passando do total de 22% do sistema tributário resultante da Carta de 1967 contra 47% do sistema tributário resultante da Carta de 1988. Temos no final das contas uma transferência de receitas do poder central para as esferas subnacionais proporcionalmente maior que a transferência de competências tributária.

Com um sistema de amplas transferências intergovernamentais configuram-se uma competição tributária horizontal, a destacar entre os estados e suas taxas de ICMS, e uma forte dependência das esferas subnacionais das transferências para financiar seus gastos. A competição tributária vertical também se apresenta através da preferência pela União na arrecadação dos tributos não-partilháveis, as contribuições sociais, em detrimento dos partilháveis, o que prejudica o financiamento das esferas subnacionais. (VIOL, 2000). Voltaremos a esta temática adiante.

Somado a tudo isto, constata-se os percentuais de transferências servindo como “moeda de troca” entre governos estaduais e municipais com o governo federal em detrimento do equilíbrio do sistema tributário do país.

O sistema de transferências também tornou o cidadão menos consciente do ônus que suporta em decorrência dos gastos realizados por governadores e prefeitos, proporcionando um ambiente favorável ao desperdício de recursos. Faz-se necessário um controle da sociedade sobre seus governantes, exigindo clareza e responsabilidade em seus atos (REZENDE, 1995).

No sentido de minorar sua perdas, a União além de criar novos impostos e transferir competências sobre políticas públicas, a destacar nas áreas de educação e saúde, passou a ampliar as alíquotas das contribuições já existentes. (SANTOS, 2003) Este comportamento encontra-se evidenciado no gráfico que segue:

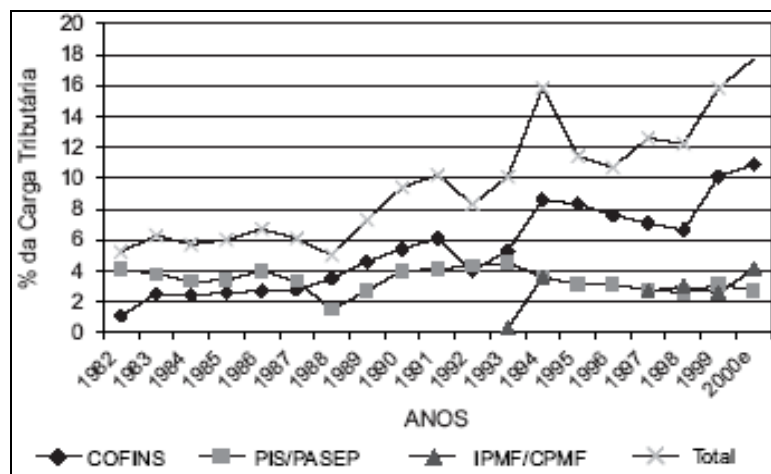


Gráfico1: Evolução da participação das contribuições sociais na carga tributária brasileira (1982-2000)

Fonte: Santos, 2003

Este cenário somado às dificuldades enfrentadas pelos estados com volumoso endividamento adquirido no período militar deslocaram a atuação sobre as demandas sociais para as esferas municipais uma vez que este foi o maior beneficiado com as reformas trazidas pela Carta de 1988.

3.1 A QUESTÃO MUNICIPAL

A Constituição de 1988 trouxe uma nova visão do papel do Estado em oposição ao Regime Ditatorial vivido até então. A apreciação do município como ente federado voltou a ser o foco do representante primordial de ofertante de serviços públicos por estar mais próximo dos cidadãos e nesta direção as mudanças ocorreram.

No novo desenho do sistema tributário brasileiro a redistribuição de recursos entre os níveis de governo beneficiou especialmente os municípios, pois tiveram aumento em suas competências tributárias, bem como tiveram suas receitas ampliadas fortemente na participação nas receitas de impostos federais e estaduais. Apenas um dispositivo constitucional implicou virtual diminuição de receitas municipais: a redução de 100% para 50% da partilha do Imposto Federal Territorial Rural (ITR). Ainda assim, a perda de recursos nesse caso é desprezível, pois a carga desse imposto real é quase nula (AFONSO; SERRA, 1991).

Beneficiados, os municípios passaram a receptor todos os tipos de transferências constitucionais diretas e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - com percentual transferido aumentado. Este perfil lhes traz estabilidade para financiar seus gastos, inclusive com o legislativo, mas também uma dependência fiscal em relação aos outros entes da federação, o que choca com a autonomia legal dos municípios. De acordo com Rezende (1995):

(...)a relativa independência dos municípios em relação ao poder público estadual, conferida pela posição singular que ocupam no sistema tributário brasileiro, é causa de importantes distorções que acentuam os desequilíbrios verticais e horizontais na repartição da receita tributária nacional, tornando mais difícil a negociação de reformas capazes de sedimentar propostas de um novo equilíbrio federativo. (REZENDE, 1995, p.7)

De acordo com Araújo (2001), a arrecadação tributária própria municipal apresentou taxas de crescimento médio anual cerca de duas vezes maior que as esferas estadual e federal, atingindo em 2000 cerca de 1,7 % do PIB, superando inclusive a parcela do FPM. Somado às receitas de transferência o montante representa 5,6 % do PIB neste mesmo ano contra apenas 2,4 % em 1988. Vejamos a tabela abaixo:

Tabela 1: Evolução da receita tributária por nível de governo – 1988 e 2000

	CARGA - % DO PIB				COMPOSIÇÃO - % DO TOTAL			
	CENTRAL	ESTADUAL	LOCAL	TOTAL	CENTRAL	ESTADUAL	LOCAL	TOTAL
ARRECADAÇÃO DIRETA								
1988	15,8	6,0	0,7	22,4	70,5	26,5	2,9	100,0
2000	22,6	9,1	1,7	33,4	67,7	27,2	5,1	100,0
RECEITA DISPONÍVEL								
1988	14,0	6,0	2,4	22,4	62,3	26,9	10,8	100,0
2000	19,1	8,6	5,6	33,4	57,3	25,9	16,9	100,0

Fonte: STN, SRF, IBGE, FGV, MINIFAZ, CEF, ABRASF, Ministério da Previdência, Governos estaduais e municipais.

Elaboração da autora a partir de Araújo (2001)

Podemos observar também que a composição das receitas distribuídas entre os três níveis apresenta uma clara ascensão da parcela destinada aos municípios e redução das parcelas dos governos estaduais e do governo federal.

As conseqüências da nova configuração tributária acarretam sérios problemas. No âmbito político deixa transparecer a competição tributária entre os entes federados. Viol (2000) afirma que o processo competitivo tributário em federações, ao trazer as autonomias fiscais subnacionais, proporciona que determinado governo, agindo de modo não-cooperativo, utiliza-se dessa autonomia e implemente medidas tributárias que influenciam os resultados econômicos e sociais de outros governos. Ainda de acordo com Viol (2000), durante os anos 1990 houve um forte incremento das receitas provenientes da seguridade social em detrimento do orçamento fiscal e das receitas estaduais ocasionado por uma reação da União a descentralização passando então a privilegiar as receitas não-compartilháveis. A arrecadação das contribuições sociais ocorre em níveis semelhantes aos europeus, o que não significa um ambiente de *welfare state*, resultando em redução na receita disponível potencial para estados e municípios, o que afeta suas finanças. Ao final temos um sistema “centralizado” de arrecadação dos tributos com distorções graves no que se refere aos princípios de equidade e neutralidade dos tributos.

Um outro problema é exposto por Gomes e Mac Dowell (2000). Eles alertam que o aumento dos recursos para os municípios em detrimento dos estados e da União aloca de forma ineficiente o produto nacional. Segundo o estudo, em 1996 apenas 2,24% da população brasileira vivia em municípios de até 5 mil habitantes. Ainda assim eles dispõem de mais recursos financeiros *per capita* do que quaisquer outros, devido ao volume destinado pelo FPM. Somado a isto temos que eles também são os que mais gastam com seus legislativos. Os autores concluem que os municípios grandes e médios têm parte de seus recursos “deslocados” para os pequenos municípios que pouco contribuem para geração de receitas tributárias. De forma concomitante também concluem que, no atual sistema de distribuição das receitas, ao ampliar o percentual das transferências federais e estaduais para os municípios, os recursos disponíveis para os programas sociais são reduzidos. Estas conclusões se chocam com o fato de termos uma receita maior por habitante nos pequenos municípios que nos maiores, logo, temos mais receita onde a falta das autoridades públicas é maior, bem como ao destinar receitas para pequenos municípios as esferas federal e estadual também estão reduzindo a necessidade de sua atuação no local.

Somado as distorções de arrecadação e distribuição de receitas estão as distorções nas divisões das atribuições governamentais de cada ente federado. Segundo Varsano (1996), na Constituição de 1988 áreas importantes no processo de desenvolvimento econômico e social

que seriam facilmente descentralizáveis como as de seguridade social e educação são repartidas entre os entes, mas todas são financiadas com recursos no nível federal. Em face desta característica, os índices de desenvolvimento nestas áreas têm apresentado crescimentos muito significativos tanto na esfera estadual quanto na municipal, e especialmente nestas. Particularmente, o que parece um erro na verdade proporciona uma melhora na qualidade de vida de localidades muito pequenas e isoladas que, seja qual for a razão, não realizavam estes investimentos. Este sistema de vinculação das transferências é uma forma de garantir os investimentos nas pequenas cidades e parece eficiente quando a população cobra dos seus prefeitos devidamente. Voltaremos ao tema mais adiante com dados dos municípios baianos criados em 1989.

3.2 A ATUAL ESTRUTURA FISCAL MUNICIPAL

3.2.1 As Receitas municipais

As receitas municipais apresentam fontes variadas.

I - Receitas Tributárias: De acordo com a Carta de 1988 (art. 156), os municípios brasileiros apresentam competências tributárias sobre prestação de serviço, patrimônio imobiliário e transmissão de propriedade imobiliária “intervivos” (ISS; IPTU; ITBI respectivamente).

É importante lembrar que, dentre as competências tributárias municipais que constavam na Carta de 1988 foi extinto o IVVC pela EC nº 3 de 17 de março de 1993. Em seu lugar foi instituída a CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - sob a Lei 10.336 de 19 de dezembro de 2001. Este novo imposto é incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível e partilhado com os Estados e o Distrito Federal.

Além destes impostos, os municípios podem cobrar de sua população taxas em razão do exercício do poder de polícia e pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; e contribuições de melhoria, decorrente de obras públicas;

II - Receitas de Transferência: As receitas de transferência são realizadas pela União e pelos Estados. O recebimento dos recursos transferidos pela União e os Estados independe da aprovação de planos de aplicação. A liberação da parte que lhe cabe fica, no entanto, a depender da liquidação das dívidas do Governo local ou de seus órgãos da administração indireta para com a União, o Estado ou suas autarquias, inclusive as oriundas de prestação de garantias. As transferências da União são:

a) Fundo de Participação dos Municípios (FPM): na CF, art. 159, inciso Ib o FPM é composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e 22,5% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Os critérios de distribuição estão explicitados adiante.

b) Imposto Territorial Rural (ITR): tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município. Desta arrecadação de competência da União, regulamenta a Constituição de 1988, art. 158, inciso II, cinquenta por cento é transferida aos municípios.

c) Operações Financeiras sobre Ouro (IOF-ouro): o parágrafo 5º do artigo 153 da Constituição Federal, dispõe que o ouro, *quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" do artigo 153* (operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários), devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência de trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem e setenta por cento para o Município de origem.do montante da arrecadação.

Compõem as receitas transferidas pelo Estado:

a) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS): de acordo com a CF, art. 158, inciso IV, 25% do produto da arrecadação do ICMS deve ser transferido aos municípios. Da arrecadação total três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações realizadas nos territórios em que foram gerados e até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual (voltaremos ao tema adiante).

b) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA): o artigo 158, inciso III da CF dispõe que 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios.

O IPVA tem como fato gerador a propriedade do veículo automotor. A base de cálculo é o valor venal do veículo, estabelecido pelo Estado que cobra o imposto. A alíquota utilizada é determinada por cada governo estadual, com base em critério próprio. De acordo com o artigo 21 do Decreto nº 902 de 30 de dezembro de 1991 do Estado da Bahia “*do produto da arrecadação do imposto, incluídos os acréscimos correspondentes, 50% (cinquenta por cento) constituirá receita do Estado e 50% (cinquenta por cento) do município onde estiver licenciado, inscrito ou matriculado o veículo*”.

III - Compensação financeira: A compensação financeira tem caráter indenizatório pela exploração de recursos naturais em seu território, adjacências e plataforma continental. O destaque é para exploração de petróleo, que gera os royalties.(www.ibam.org.br);

IV - Receita Patrimonial: O patrimônio público do município é constituído de bens móveis e imóveis, podendo, quando explorado economicamente, gerar receitas patrimoniais mobiliárias e imobiliárias; tais como aplicações financeiras, venda de bens móveis e imóveis, aluguéis e outros.(www.ibam.org.br);

V - Receita de Serviços: Os preços ou tarifas constituem modalidade especial de remuneração porque não dependem de lei prévia para autorizar cada revisão, que oscilará em função dos custos ou dos preços de mercado. Uma lei geral de preços autoriza o Prefeito a efetuar os reajustes periodicamente. Compete também ao Prefeito baixar decreto, portaria ou qualquer outro ato administrativo todas as vezes que os custos se elevarem. São exemplos típicos dessas receitas o transporte coletivo, mercados, feiras, matadouros, cemitérios etc.(www.ibam.org.br);

VI - Outras receitas correntes: Constituem este grupo as multas e outras penalidades não tributárias, isto é, as administrativas ou decorrentes dos códigos de posturas, obras e outros regulamentos municipais, a atualização monetária e a cobrança da dívida ativa – tributária e não tributária. (www.ibam.org.br);

3.2.1.1 O FPM

Vale destacar que o FPM é poderoso instrumento para a convergência dos esforços federais e municipais em prol do desenvolvimento nacional. Esse Fundo possui os seguintes aspectos fundamentais, de acordo com informações do IBAM:

- a receita proveniente do FPM é contínua, isto é, entra para os cofres municipais a cada dez dias, permitindo um planejamento mais racional das despesas municipais e dos desembolsos, ou seja, da programação orçamentária e financeira;
- o Fundo tem suas cotas calculadas pelo Tribunal de Contas da União, funcionando o Banco do Brasil como agente repassador;
- o Fundo é fiscalizado pelo Legislativo Municipal e pelo Tribunal de Contas da União;
- a participação de cada Município é determinada pela aplicação de coeficientes variáveis de acordo com o número de habitantes, reajustados sempre que, por meio de recenseamento demográfico geral, seja conhecido oficialmente a população total do país. Atualmente os coeficientes são distribuídos pelas categorias de Municípios, segundo o número de habitantes, conforme estipulado pelo Tribunal de Contas da União.

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. 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, com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos Municípios.

Conforme estabelece a Lei n.º 5.172/66 – Código Tributário Nacional suplementados pelo Decreto-Lei n.º 1.881/81 e pela LC n.º 91/97, art. 3º, na distribuição do FPM, os municípios são classificados em capitais estaduais e municípios do interior. Do valor total do FPM, 10% são destinados às capitais; e dos 90% restantes, 86,4% aos municípios do interior; e 3,6% aos municípios do interior com mais 156.216 habitantes.

A parcela destinada as capitais é distribuída de acordo com coeficientes individuais de participação calculados em função direta do peso relativo da população sobre o total populacional destes municípios e inversa à renda *per capita* do respectivo estado.

A parcela destinada aos municípios do interior é distribuída de acordo com o fator representativo do inverso da renda *per capita* do respectivo Estado, estabelecido no artigo 90 da Lei nº 5.172/66. Uma vez definida esta parcela, em cada Estado, o FPM do interior é rateado conforme enquadramento em coeficientes que variam de 0,6 a 4,0 com base em critérios populacionais. Estes coeficientes aumentam à medida que cresce a faixa populacional, porém em uma proporção menor. Assim, Villela (1993) alerta que embora Municípios mais populosos recebam uma cota individual de FPM superior às cidades de menor população, em termos *per capita*, são menos beneficiados. Isto é verdade tanto para as cidades que pertencem a uma mesma faixa populacional quanto para aquelas situadas em faixas distintas. Observemos a tabela a seguir:

Tabela 2: Exemplo numérico da cota individual de FPM para municípios do interior

	FÓRMULAS	PARÂMETROS	FPM – R\$	
FPM Brasil	A		10.000.000.000	
FPM Municípios do interior	$B = 86,4 \% * A$		8.640.000.000	
FPM Estado	$C = B * x \%$	$X\% = 2 \%$	172.800.000	
Cota municipal média	$D = C / Y$	$Y = 20$	8.640.000	
Cota individual	$E = D * Z$	POPULAÇÃO	R\$	R\$ per capita
Município 1	$Z = 0,6$	5 mil habit..	5.184.000	1.037
		10 mil habit.		518
Município 2	$Z = 1,4$	30 mil habit.	12.096.000	403
Município 3	$Z = 3,0$	100 mil habit.	25.920.000	259
Município 4	$Z = 3,8$	150 mil habit.	32.832.000	219

Fonte: Araújo, 2001

X % = coeficiente de participação do Estado no FPM municípios do interior

Y = somatório dos coeficientes individuais dos municípios

Z = coeficiente individual do município

Conforme aponta o exemplo numérico, os valores recebidos pelos municípios de uma mesma faixa populacional seria o mesmo, mas vemos que na faixa de até 10.000 habitantes há uma subdivisão. Enquanto municípios com 10 mil habitantes recebem o mesmo valor absoluto de FPM (R\$ 5.184 mil) que aqueles com até 5 mil habitantes, o valor *per capita* nestes dois casos é distinto - R\$ 518 para os primeiros e R\$ 1.037 para municípios para os seguintes. Já o maior

Município do exemplo, com 150 mil habitantes, receberia menos em termos per capita (R\$ 219) do que todos os outros. Ou seja, conforme afirma Araújo (2001, p 3), os critérios de repartição do FPM beneficiam as cidades menos populosas porque permitem que as mesmas se apropriem de uma parcela maior de recursos em proporção aos seus habitantes do que os municípios de maior porte. Em consequência, os valores per capita também são superiores em municípios menos populosos.

3.2.1.2 O ICMS

De acordo com o artigo 155, inciso II, da CF, compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre “*operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior*”. Para esta competência os Estados e o Distrito Federal operam o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.

No artigo 158, inciso IV da CF, 25% do produto da arrecadação deste imposto pertencem aos municípios. De acordo com o parágrafo único deste mesmo artigo, as parcelas de receita pertencentes aos Municípios são creditadas três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios, ou seja, de acordo com o peso que cada município tem na determinação do valor agregado fiscal para todo o estado, e até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

O valor adicionado mencionado na CF (75% da arrecadação) pode ser calculado, a grosso modo, pela soma das saídas de bens e serviços de transporte e comunicação deduzida das entradas dos mesmos. O quarto restante é calculado de acordo com a participação do município em critérios especificados na LC nº 13 de 30 de dezembro de 1997 do Estado da Bahia que determina:

- a) 40% considerando-se a proporção da população existente em cada município e o total da população do Estado;
- b) 30% considerando-se a proporção entre a área geográfica do Município e a total do Estado;

c) 30% distribuídos igualmente entre todos os municípios que não alcançarem o Índice Preliminar de 0,18001.

Princhak afirma que no que se refere a letra “c” acima, denominado como Índice de Parte Igualitária, não há sequer nome especificado na Lei Complementar nº 13/97, que o criou; trata-se de uma expressão criada para suprir a omissão da norma. O cálculo desse índice provisório depende de um critério complexo: o fator de compensação.

Segundo determina a legislação estadual, o índice de participação municipal a vigor em um determinado ano deverá ser calculado no ano imediatamente anterior, levando-se em consideração a média da movimentação econômica dos dois anos anteriores ao de cálculo e os demais índices em relação ao ano imediatamente anterior ao cálculo. (PRINCHAK, 2003, p. 98)

Dentre os critérios para o repasse estão fatores como a população do município, sua área, número de propriedades rurais, produtividade primária, inverso da taxa de evasão escolar, inverso da taxa de mortalidade infantil, entre outros. Assim, o ICMS é um indicador do dinamismo da economia e do desenvolvimento social dos municípios. Quanto mais dinâmico e desenvolvido socialmente, maior a parcela captada do ICMS.

3.2.2 Despesas municipais

As despesas municipais obedecem a categorias econômicas, devendo ainda ser discriminada por elementos, ou seja, o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins. De acordo com a Lei 4.320 de 17 de março de 1964:

I – Despesas Correntes: Composto pelos gastos com a folha de pagamentos dos servidores municipais, serviços de terceiros e encargos da dívida municipal.

II – Despesas de Capital: Composta, entre outros itens, pelos investimentos, inversões financeiras e pela amortização da dívida. Os investimentos serão discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações.

A discriminação das despesas por função é realizada no tópico 5.3.2

4 CONTEXTO POLÍTICO BAIANO DAS EMANCIPAÇÕES OCORRIDAS EM 1989

A Bahia hoje tem 417 municípios, dos quais 48 foram criados em 1989 com pelo menos 10.000 habitantes, conforme a legislação estadual previa. Destaca-se a região sul do estado (regiões econômicas do litoral sul, recôncavo sul e extremo sul, de acordo com o mapeamento da SEI) com 13 destes municípios, possivelmente devido a prosperidade do cacau nas décadas anteriores como ator atrativo da população.

Ao ser promulgada a Constituição em 5 de outubro de 1988 com seus amplos benefícios aos municípios, aconteceu uma corrida para emancipar distritos em todo o país. Aos estados estava designada a missão de dispor em lei complementar o procedimento e as regras para emancipação em seus territórios.

Na Bahia, no momento da promulgação da Carta de 1988, a Constituição Estadual em vigor era a promulgada em 14 de maio de 1967, dispondo a Lei nº 3.531 de 10 de novembro de 1976, Lei Orgânica dos Municípios, sobre a criação de municípios no Estado. No artigo 3º desta lei estava previsto que o processo de “[...] *divisão territorial do Estado será fixada em lei que somente poderá sofrer modificações no ano anterior às eleições municipais, para entrar em vigor a primeiro de janeiro do ano seguinte*”.

Sendo o ano de 1990 um ano de eleições estaduais, o então governador do estado, Sr. Waldir Pires, modificou tal dispositivo através do artigo 9º da Lei nº 4.827 de 31 de janeiro de 1989, designando que “*a criação de municípios e qualquer alteração territorial de Município somente poderão ser feitas no período compreendido entre trinta e doze meses anteriores à data da eleição para Governador do Estado*”.

4.1 CRITÉRIOS PARA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

Nesta mesma lei citada acima, Lei nº 4.827 de 31 de janeiro de 1989, já se reconhecia o município de Caetanos e previa os critérios para a criação de municípios no artigo seguinte:

Art. 10 - Até a promulgação da nova Constituição Estadual serão exigidos na forma do art. 18, parágrafo 4º, da Constituição Federal, os seguintes requisitos para a criação de municípios:

- I** - população superior a 10 mil habitantes, estimada em 31 de dezembro do ano anterior à tramitação do projeto;
- II** - eleitorado não inferior a dez por cento da população;
- III** - centro urbano já constituído, com número de casas superior a duzentas;
- IV** - continuidade territorial;
- V** - arrecadação de impostos, por habitante, não inferior a 30% da arrecadação média "per capita" anual do Estado, excluída para o cálculo a apurada na Capital.

Evidencia-se que esta foi uma manobra para facilitar as emancipações no estado, uma vez que a nova versão a ser definida sobre o tema tenderia a ser mais rígida.

5 ANÁLISE ECONÔMICA E EVOLUÇÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS BAIANOS CRIADOS EM 1989

Para análise neste capítulo, os 48 municípios criados em 1989 foram agrupados com base no coeficiente de rateio do FPM, que apresenta o número de habitantes do município como critério. Assim temos três grupos:

GRUPO	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	COEF. FPM PARA O ANO 2000	FAIXA POPULACIONAL
GRUPO 1	2	0,6	Até 10.188 habitantes
	18	0,8	10.189 a 13.584 habitantes
GRUPO 2	15	1,0	13.585 a 16.980 habitantes
GRUPO 3	10	1,2	16.981 a 23.772 habitantes
	1	1,6	30.565 a 37.356 habitantes
	2	1,8	37.357 a 44.148 habitantes

Quadro 2: Classificação dos municípios em grupos, segundo o coeficiente e rateio do FPM

Fonte: Decisão normativa nº 28 de 15 de novembro de 1999

Os grupos 1 e 3 são heterogêneos. Ambos são compostos por municípios classificados em mais de uma faixa populacional, portanto mais de um coeficiente de rateio do FPM.

5.1 COMPOSIÇÃO DOS GRUPOS

As emancipações ocorridas no ano de 1989 na Bahia ocorreram “em bloco”.: 27 municípios em 13 de junho, 17 em 24 de dezembro, restando apenas quatro em datas diferente destas, conforme pode ser visualizado no quadro abaixo. Observa-se também que a maioria dos municípios encontra-se na grande área do semi-árido, fato que explicará muito dos resultados aqui expostos.

	Lei nº	Data de emancipação	Grande Área
GRUPO 1			
Apuarema	5.003	13/06/89	Litoral
Araçás	4.849	24/02/89	Litoral
Bom Jesus da Serra	5.008	13/06/89	Semi-Árido
Caetanos	4.827	31/01/89	Semi-Árido
Caturama	5.012	13/06/89	Semi-Árido
Feira da Mata	4.848	24/02/89	Semi-Árido
Itatim	5.015	13/06/89	Litoral
Iuiú	4.833	24/02/89	Semi-Árido
Lagoa Real	5.025	13/06/89	Semi-Árido
Lajedo do Tabocal	5.004	13/06/89	Semi-Árido
Matina	4.852	05/04/89	Semi-Árido
Mirante	5.023	13/06/89	Semi-Árido
Muquém do São Francisco	5.009	13/06/89	Semi-Árido
Nova Fátima	5.022	13/06/89	Semi-Árido
Novo Horizonte	5.020	13/06/89	Semi-Árido
São Domingos	5.005	13/06/89	Semi-Árido
São José da Vitória	5.006	13/06/89	Litoral
Saubara	5.007	13/06/89	Litoral
Vereda	4.838	24/02/89	Litoral
Varzedo	5.002	13/06/89	Litoral
GRUPO 2			
Adustina	4.851	05/04/89	Semi-Árido
Banzaê	4.845	24/02/89	Semi-Árido
Bonito	5.021	13/06/89	Semi-Árido
Cabaceiras do Paraguaçu	5.010	13/06/89	Litoral
Igrapiuna	4.835	24/02/89	Litoral
Madre de Deus	5.016	13/06/89	Litoral
Mulungú do Morro	5.014	13/06/89	Semi-Árido
Nova Ibiá	5.013	13/06/89	Semi-Árido
Nova Redenção	4.841	24/02/89	Litoral
Novo Triunfo	4.846	24/02/89	Semi-Árido
Quixabeira	5.019	13/06/89	Semi-Árido
Ribeirão do Largo	4.850	03/03/89	Semi-Árido
São Félix do Coribe	5.011	13/06/89	Cerrado
Sítio do Quinto	5.001	13/06/89	Semi-Árido
Sítio do Mato	4.834	24/02/89	Semi-Árido
GRUPO 3			
Andorinha	5.026	13/06/89	Semi-Árido
Caraíbas	4.842	24/02/89	Semi-Árido
Itabela	5.000	13/06/89	Litoral
Itaguaçu da Bahia	4.839	24/02/89	Semi-Árido
Jucuruçú	4.847	24/02/89	Litoral
Ourolândia	5.017	13/06/89	Semi-Árido
Piraí do Norte	4.840	24/02/89	Litoral
Porto Novo	1.837	24/02/89	Semi-Árido
Presidente Tancredo Neves	4.836	24/02/89	Litoral
São José do Jacuípe	5.024	13/06/89	Semi-Árido
Serra do Ramalho	5.018	13/06/89	Semi-Árido
Sobradinho	4.843	24/02/89	Semi-Árido
Umburanas	4.844	24/02/89	Semi-Árido

Quadro 3: municípios que compõem os grupos, data de emancipação, número da lei de criação e grande área a que pertence.

Fonte: www.ba.gov.br (Leis ordinárias); Dias, Lopes, 2003.

Embora a análise não seja comprometida, vale destacar que alguns dos municípios estudados sofreram redução de sua cota-parte no rateio do FPM no ano de 2000 como previa a LC n°91/97 (vide ANEXO 1). Esta lei previu ajustes para tais coeficientes, pois durante a década de 1990 as populações modificaram de tamanho, mas, surgiram diversos dispositivos que congelaram os coeficientes do FPM dos municípios que teriam seus coeficientes reduzidos. *Essa prática gerou grandes distorções. Municípios que tiveram suas populações reduzidas à metade em função de emancipações e êxodos, mantinham coeficientes de acordo com a população original.* (UPB/BAHIA, 2006). Para ajustar, critérios para novo enquadramento foram previstos:

De acordo com a Lei Complementar N° 91/97, para aqueles Municípios cujo coeficiente vigente em 1997 for maior do que o verificado com base na tabela acima (coeficiente populacional), caberá um ganho adicional que consistirá na diferença entre o coeficiente de 1997 e o coeficiente populacional. [...] Entretanto, observe-se que os Municípios que têm ganho adicional, também designados como “amparados” pela Lei Complementar n.º 91/97, estão sujeitos à aplicação de redutor financeiro sobre a parcela de ganho adicional. [...] Após a aplicação do redutor, o ganho adicional ajustado (reduzido) é somado ao coeficiente populacional dado pelo Decreto-lei n.º 1.881/81 para o exercício em análise, resultando no coeficiente final do Município no FPM. (TCU, 2005, p.14)

Os percentuais originalmente definidos pelo caput, do art. 2º da LC n.º. 91/97 para o redutor financeiro designaram o valor de quarenta por cento para o exercício do ano 2000. Estes percentuais foram ajustados novamente através da LC n.º106/01, mas tais conseqüências encontram-se fora dos objetivos deste trabalho.

5.2 CRESCIMENTO POPULACIONAL

O crescimento populacional no Estado evidenciou uma reestruturação da distribuição populacional entre 1991 e 2000, anos censitários. Cabe alertar que a população apurada para definição dos coeficientes de rateio do FPM diverge da população apurada pelo Censo Demográfico de 2000, pois o IBGE, ao enviar os dados relativos a população utilizados no cálculo dos coeficientes pelo TCU, utiliza de estimativas populacionais para o ano seguinte.

Assim, a população utilizada neste tópico do trabalho será a decorrente do Censo 2000, por mais se aproximar da realidade.

Cerca de 62% dos municípios baianos tiveram suas áreas urbanas ampliadas, em detrimento a área rural, seja por criação de novos distritos, seja por aumento da área ocupada pela zona urbana em relação ao censo anterior. É certo que a população urbana vem crescendo a taxas decrescentes em todas as localidades, embora seja cedo para dimensionar o peso desta migração. (DIAS; LOPES, 2003)

A variação da população urbana entre 1991 e 2000 de todos os grupos é inferior a variação da população baiana que foi de aproximadamente 10% no período. Também todos apresentam redução da população rural. Em conjunto, tais mudanças identificam uma mudança estrutural da população dos municípios estudados de acordo com o que identificou Dias e Lopes no parágrafo acima.

Tabela 3: Variação da população dos grupos entre 1991 e 2000 (%)

	RURAL	URBANA	TOTAL
GRUPO 1	(9,7)	41,3	4,4
GRUPO 2	(6,7)	44,5	8,7
GRUPO 3	(17,7)	34,7	(3,5)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

O Grupo 2 destaca-se na baixa redução da população rural frente aos outros dois grupos. Isto encontra-se justificado na estrutura econômica deste grupo que é composto por cidades com alta participação do setor agrícola para composição do PIB. Já o Grupo 3 destaca-se pela redução no total de sua população.

Os estudos realizados por Sousa e Ramos (1999) identificam populações acima de 15.000 habitantes como um perfil mínimo para conquistar eficiência nos gastos na esfera municipal. Desta forma é conquistada maior racionalidade dos gastos e se reduz custos médios por habitante. A legislação baiana previa a criação de município para comunidades com população acima de 10.000 habitantes. De acordo com o censo demográfico de 2000, 13 municípios dentre os 48 conquistaram este perfil mínimo – considerando também o município

de Igrapiúna com 14.960 habitantes. Destes, oito fazem parte do Grupo 3 e cinco fazem parte do Grupo 2.

É perceptível o crescimento da população urbana frente à redução da população rural. Como reflexo temos um crescimento no grau de urbanização¹:

Tabela 4: Grau de urbanização dos grupos e variação (%) – 1991 e 2000

	1991	2000	Variação
GRUPO 1	28,1	38,0	35,3
GRUPO 2	29,7	39,5	33,0
GRUPO 3	27,1	37,8	39,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

Esta é uma tendência verificada na Bahia. Até o Censo de 1981 apenas as regiões econômicas RMS e o Litoral Norte apresentaram grau de urbanização superior a 50%, passando a oito regiões no Censo de 1991. Já no Censo 2000 a Bahia obteve um grau de urbanização de 67,12% com 11 das regiões econômicas já urbanizadas. As quatro em que a população rural prevalecia sobre a urbana, situavam-se no Semi-Árido – Serra Geral (com grau de urbanização equivalendo a 43,40%), Médio São Francisco (42,96%), Nordeste (41,48%) e Chapada Diamantina (36,13%). (SILVA, SILVA, 1991)

Observe-se que há uma variação positiva do grau de urbanização. Esta variação é superior ao ocorrido para o Estado no período que foi de 13,5%, podendo ser associada ao movimento de migração da zona rural para a sede dos municípios em função da emancipação.

O grupo 3 destaca-se por associar uma queda da população total a um crescimento do grau de urbanização de 39,6%, mesmo sendo o grupo que menor acréscimo de população urbana obteve (34,7%). Conforme pode ser observado na estrutura do PIB para o ano 2000 no capítulo 5.2 deste trabalho, podemos associar esta maior urbanização neste grupo a maior participação do setor serviços e indústria na economia.

¹ Grau de urbanização significa a proporção de habitantes urbanos na composição da população

5.3 O PIB E SUA ESTRUTURA

O valor médio do PIB para o ano 2000 apresenta valores crescentes à medida que cresce o grupo. Mas, cada grupo apresenta um município que não reflete o comportamento dos outros componentes do grupo, distorcendo assim os dados. No grupo 1 temos a presença de Araçás, no grupo 2 temos Madre de Deus e no grupo 3 temos o município de Sobradinho.

Tabela 5 : Valor médio do PIB dos grupos - 2000 (R\$ milhões)

	PIB	PIB sem a presença de Araçás, Madre de Deus e Sobradinho
GRUPO 1	16,02	15,34
GRUPO 2	27,34	21,28
GRUPO 3	42,02	23,08

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

O município de Araçás, localizado no litoral norte do Estado, apresenta uma participação do setor industrial no seu PIB de 61,56%. Madre de Deus, localizada na RMS, apresenta uma participação do setor industrial no seu PIB de 74,55%, neste caso devido à presença da Petrobrás em seu território, sendo uma das maiores receptoras de *royalties* da Bahia Em Sobradinho, na região do Baixo Médio São Francisco, destaca-se a CHESF - Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, produtora de energia elétrica, proporcionando uma participação do setor industrial no PIB de 89,82%.

Para identificar o perfil econômico destes grupos é analisada a estrutura setorial destes municípios no ano 2000, o que nos apresenta o *locus* destas distorções. No gráfico abaixo temos o PIB setorial dos grupo com a presença dos municípios de Araçás, Madre de Deus e Sobradinho.

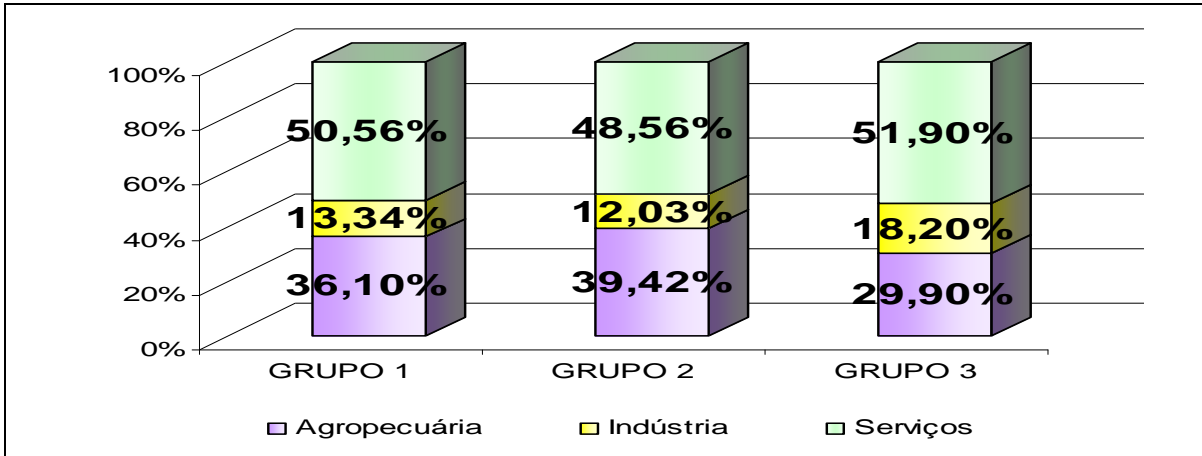


Gráfico 2: Estrutura setorial do PIB dos grupos – valores médios, 2000 (%)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

O gráfico acima evidencia estruturas setoriais coerentes com a dos municípios do interior do Estado: grande participação do setor agropecuário e reduzida participação do setor industrial. O destaque é o setor de serviços que se apresenta majoritário nos três grupos devido a atividade comercial estabelecida nos municípios.

Mais uma vez é necessário desconsiderar a presença daqueles municípios nos grupos. Pode ser observado no gráfico abaixo que os setores agropecuária e serviços apresentam um ganho na participação em decorrência de uma redução do setor industrial em todos os grupos. Esta nova distribuição de participação setorial do PIB é esperada, pois os municípios que distorcem os dados são exemplos da concentração da atividade industrial no Estado.

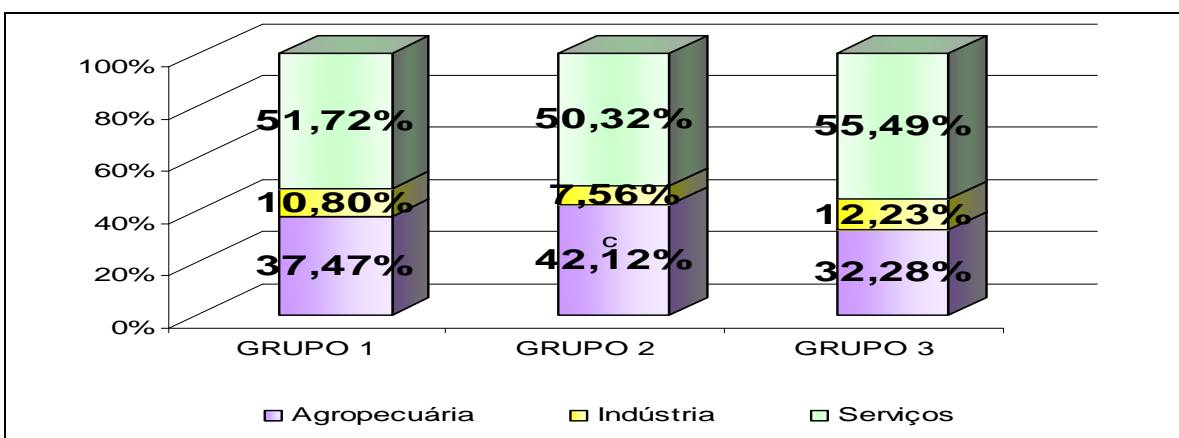


Gráfico 3: Estrutura setorial do PIB dos grupos desconsiderando as presenças de Araçás, Madre de Deus e Sobradinho – valores médios, 2000 (%)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

5.4 ANÁLISE FISCAL

O perfil das prefeituras de “poupar” as populações locais dos impostos estava mudando, antes mesmo da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ações no sentido de melhorar a relação com o contribuinte têm ocorrido em muitos municípios do Brasil, bem como as administrações municipais estão “aprendendo” a gastar melhor. (AFONSO et al, 1998) O principal destino das receitas é nas áreas de educação e saúde devido a imposições constitucionais. Este é um fator positivo da Carta de 1988, posto que estes serviços são bens meritórios e de difícil acesso as populações de baixa renda.

Os indicadores utilizados neste capítulo são elaborados por Baptista (2001). O perfil das receitas é composto pela participação da receita própria, de transferência, do FPM e do ICMS na receita orçamentária para os anos de 1993, 1996 e 2000 e o índice de execução orçamentária e da dívida para os anos de 1996 e 2000. O primeiro indicador constitui-se em um forte instrumento de aferição da gestão tributária municipal. O segundo fornece o grau de dependência em que a administração municipal se encontra relativamente a outras esferas governamentais. Os indicadores relativos à participação do FPM e ICMS têm significado evidente, pois traduzem a dependência dos governos municipais em relação às esferas federal e estadual. O índice de execução orçamentária informa o resultado financeiro (superávit ou déficit). A dívida é analisada em seu perfil e seus encargos.

As despesas são analisadas de acordo com as funções da esfera municipal e sua evolução no período de 1993 a 2000. Foram selecionadas as despesas de maior importância analítica: administrativas, educação, saúde e infra-estrutura.

5.4.1 Perfil das receitas

A relação entre a receita própria e receita orçamentária comprova a inviabilidade fiscal de um município, de acordo com Britto et al (2003). Portanto, este é um índice que representa um indicador da eficiência tributária de um município. Ele também acrescenta que no período entre 1996 e 1999 para municípios baianos com até 10.000 habitantes tal razão não alcançou 11% e para municípios com população entre 10.001 e 50.000 habitantes, não alcançou 12%. Sendo estas as faixas em que se encontram os municípios estudados, temos então uma capacidade de financiamento da gestão municipal relevantemente inferior à média do Estado.

Mas, vale a ressalva que tais municípios são novos e podem ser observados por uma ótica menos “rígida”, levando em conta sua “imaturidade” fiscal.

Tabela 6: Participação das receitas de transferência e das receitas próprias na receita orçamentária – valores médios, anos selecionados (%)

	Rec. Transf. / Rec. Orç			Rec Prop. / Rec. Orç.		
	1993	1996	2000	1993	1996	2000
GRUPO 1	93,7	94,4	93,0	5,3*	6,0*	7,0
GRUPO 2	95,9	96,5	93,7	4,0	3,6	6,3
GRUPO 3	93,6	96,3**	94,4	6,4	3,3**	5,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

* os dados referentes aos municípios de Lagoa Real e São José da Vitória não se encontram disponíveis e, portanto, não entram nos cálculos.

** os dados referentes aos municípios de Itaguaçu da Bahia e Serra do Ramalho não se encontram disponíveis e, portanto, não entram nos cálculos.

A composição das receitas dos grupos apresenta-se muito dependente das transferências dos governos estadual e federal. Ao observarmos a tabela 6 podemos ver que a dependência das receitas de transferências manteve-se praticamente constantes nos anos analisados. Mas, a participação das receitas próprias na receita orçamentária apresenta ascensão entre 1996 e 2000.

Tabela 7: Participação das receitas de transferência e das receitas próprias na receita orçamentária, sem a presença de Araçás, Madre de Deus e Sobradinho – valores médios, anos selecionados (%)

	Rec. Transf. / Rec. Orç			Rec Prop. / Rec. Orç.		
	1993	1996	2000	1993	1996	2000
GRUPO 1	94,8	94,9	94,0	5,5*	5,8*	6,0
GRUPO 2	97,3	96,7	95,1	2,6	3,4	4,9
GRUPO 3	94,5	96,6*	94,2	5,5	3,0*	5,8

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

* os dados referentes aos municípios de Lagoa Real e São José da Vitória não se encontram disponíveis e, portanto, não entram nos cálculos.

** os dados referentes aos municípios de Itaguaçu da Bahia e Serra do Ramalho não se encontram disponíveis e, portanto, não entram nos cálculos.

É necessário destacar que a presença dos municípios de Araçás, Madre de Deus e Sobradinho mais uma vez distorceram de forma significativa os dados, sendo os grupos analisados com e sem a presença destes municípios, conforme tabela 7.

Comparando as tabelas 6 e 7 pode ser observado que a participação das receitas de transferência na receita orçamentária não apresentou oscilações significativas (o desvio entre as participações não supera 1,5%). Já a participação das receitas próprias nas receitas orçamentárias apresenta queda significativa (exceto Grupo 1, ano 1993 e Grupo 3, ano 2000). Este fato está associado a maior arrecadação do ICMS por Madre de Deus e Sobradinho, por razões já explicadas no tópico 5.2.

Houve um aumento significativo na participação das receitas próprias na receita orçamentária entre 1996 e 2000. Este para o Grupo 1 foi de 10,0%, para o Grupo 2 foi de 46,2% e para o Grupo 3 foi de 94,9%. Tal fato evidencia um incremento de dinâmica na economia destes municípios.

Afonso et al. (1998) afirmam que para grandes municípios, o incremento na receita tributária tende a ser explicado com a modernização fazendária e, após estabilização, pela melhoria dos sistemas de avaliação de propriedades imobiliárias (sob impacto no IPTU) e pelo crescimento dos serviços à frente da indústria e do comércio (sob impacto no ICMS e ISS). Para municípios de menor porte tal incremento tende a ser explicado pela iniciativa de regulamentação e cobrança de impostos e taxas, posto que nada era cobrado até o final da década de 1980. Esta associação entre arrecadação tributária e início de cobrança de impostos e taxas é uma explicação compatível com a realidade dos municípios criados em 1989.

O comportamento da receita própria acompanha as flutuações da economia baiana e brasileira. No período anterior a 1996 ainda era perceptível a conjuntura econômica vivida na “década perdida”, sendo experimentado crescimento econômico conseqüente do Plano Real a partir do ano de 1996 (MENEZES, 2000). Estas oscilações refletem na arrecadação de tributos municipais, especialmente ISS que incide sobre os serviços.

Cabe ressaltar que, de acordo com Afonso et al (1998, p. 13), *os principais tributos municipais no Brasil têm características eminentemente urbanas, com as propriedades mais valorizadas e as atividades de serviços mais concentradas nos grandes centros*. Somado a isto, eles são de mais difícil controle e arrecadação que os impostos federais, especialmente o

IPI e o IR. Contando com o IPTU, ISS, ITBI sob sua competência, as prefeituras têm receitas pulverizadas e de difícil acesso e, quando ocorre arrecadação, muitas vezes não são declaradas, ou não estão com o registro disponível, como pode ser verificado nas publicações da SEI. Esta deficiência no demonstrativo destes valores inviabilizou uma análise detalhada por tributo.

Para ampliar o entendimento das receitas de transferência é analisada a participação do ICMS e do FPM nestas receitas nas tabelas 8 e 9. Quando analisada a participação das receitas de transferência nas receitas orçamentárias constata-se que embora tenham se mantido “constante” entre 1996 e 2000 (tabelas 6 e 7), a participação do FPM e do ICMS, transferidas pelos governos federal e estadual, respectivamente, no mesmo período apresentam redução percentual da receita orçamentária (tabelas 8 e 9). Podemos associar esta queda com o crescimento da participação das receitas próprias. Enquanto as primeiras caem, a segunda cresce.

Tabela 8: Participação do ICMS e do FPM na receita orçamentária - valores médios, anos selecionados (%)

	ICMS / Rec. Orçamentária		FPM/ Rec. Orçamentária	
	1996	2000	1996	2000
GRUPO 1	12,8	11,8	57,6	40,8
GRUPO 2	17,3	14,2	57,0	39,8
GRUPO 3	13,8	13,3	43,3	35,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI e do TCM

As participações do ICMS e do FPM caem sensivelmente em todos os grupos. Mas é preciso retirar da análise a participação de Araçás, Madre de Deus e Sobradinho. Vejamos a tabela abaixo:

Tabela 9: Participação do ICMS e do FPM na receita orçamentária, sem a presença de Araçás, Madre de Deus e Sobradinho - valores médios, anos selecionados (%)

	ICMS / Rec. Orçamentária		FPM/ Rec. Orçamentária	
	1996	2000	1996	2000
GRUPO 1	12,7	11,7	57,7	41,5
GRUPO 2	12,8	11,4	60,7	42,2
GRUPO 3	11,0	10,8	44,6	36,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI e do TCM

Comparando as tabelas 8 e 9 podemos verificar uma queda na participação do ICMS e um aumento na participação do FPM. Este fato é coerente com a presença daqueles municípios, posto que as atividades industriais em seus territórios ampliam a arrecadação do ICMS. Assim temos revelado a real causa das distorções evidenciadas nas receitas: o ICMS. Isto é constatado nos desvios dos valores da participação do ICMS e do FPM nas receitas orçamentárias para os grupos 2 e 3 que é cerca de 20% na primeira e não ultrapassa 6,4% na segunda.

5.4.2 Perfil das despesas

Um argumento utilizado pelos autores contrários á criação de municípios é que as despesas em municípios muito pequenos, tais como os que foram criados em 1989, são menos eficientemente aplicadas que em municípios maiores. Neste íterim, Sousa e Ramos (1999) explicam que municípios excessivamente pequenos não exploram economias de escala que caracterizam muitos dos serviços públicos, não conquistando, assim, o ponto ótimo dos recursos disponíveis. Um exemplo são as escolas que apresentam custos fixos diluídos no número de alunos matriculados – quanto maior o número de alunos por escola, mais eficiente o gasto. Assim, espera-se que com o aumento da população local estes gastos melhorem e, se associados a uma dinamização da economia, a receita própria também tende a crescer.

As despesas dos municípios criados em 1989 apresentam estrutura compatível com o de municípios que tem 11 anos de criação. Gastos administrativos caem e gastos sociais crescem. Assim, podemos supor que os primeiros caem devido ao alcance do “fim” da curva de aprendizagem do funcionalismo público local e que os gastos sociais crescem principalmente devido a estímulos da esfera federal para áreas de educação e saúde. Os gastos com infra-

estrutura caem, ou se regularizam, uma vez que a estrutura física para funcionamento da prefeitura já está instalada.

Na análise das despesas por função as distorções causadas pela presença de Araçás, Madre de Deus e Sobradinho são desprezíveis.

GASTOS ADMINISTRATIVOS

Uma crítica comum aos “micromunicípios” é que suas despesas com o legislativo e pessoal – embutidas na conta “administração e planejamento” - são proporcionalmente superiores as de municípios maiores. Afonso (1996) alerta que as atribuições municipais também cresceram muito com a nova Carta de 1988. Logicamente, as despesas deste tipo tendem a aumentar. São escolas primárias e creches instaladas, postos de saúde, saneamento, transportes para trazer estudantes das áreas rurais para as aulas, entre outros, sob administração e manutenção das prefeituras. Inevitavelmente, mais servidores são contratados e a folha de pagamentos se torna mais pesada.

Nos primeiros anos de governo destes municípios a participação relativa das despesas com administração e planejamento apresentou tendência de alta até 1997, para os três grupos. A tendência a partir de então foi de queda. Este comportamento de ascensão e declínio da função em questão pode ser associado aos primeiros investimentos para constituir infraestrutura de funcionamento dos órgãos das prefeituras e contratação dos funcionários. Uma vez consolidada este suporte, ocorreu o “amadurecimento” das atividades e as contas se estabilizaram.

Tabela 10: Participação da função Administração e Planejamento nas despesas totais dos grupos – valores médios, anos selecionados (%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GRUPO 1	19,09	17,64	21,15	20,44	21,40	16,45	15,68	13,45
GRUPO 2	17,42	18,82	17,36	17,96	19,79	14,03	15,31	15,26
GRUPO 3	15,78	18,66	19,94	16,75	21,87	15,23	14,27	13,80

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

As despesas com a função Assistência e Previdência variam muito. Tal participação apresenta tendência de queda somente no Grupo 3.

Tabela 11: Participação da função Assistência e Previdência nas despesas totais dos grupos – valores médios, anos selecionados (%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GRUPO 1	5,82	7,31	4,71	6,66	4,70	7,83	4,39	4,81
GRUPO 2	5,67	5,58	6,68	3,71	4,97	6,32	6,92	5,41
GRUPO 3	9,76	5,15	6,28	5,40	5,58	4,37	6,04	5,32

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

GASTOS COM EDUCAÇÃO

A Constituição Federal em seu artigo 212 estabelece:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, CF 1988, Art. 212)

O artigo acima foi complementado em 1998 com a EC nº 14 que determina a criação de um Fundo. Já no seu artigo 5º determina que nos dez primeiros anos a partir da promulgação da emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de 60% para manutenção e para o desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. À União é designado complementar os recursos deste Fundo em cada Estado e no Distrito Federal, quando seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Também está estabelecido pela emenda que 60% dos recursos do fundo deverão ser aplicados obrigatoriamente na remuneração dos professores em efetivo exercício no ensino fundamental e os 40% restantes nas despesas com manutenção e desenvolvimento deste mesmo nível de ensino.

O Fundo a que se refere a EC nº 14, é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), criado para resolver o problema de iniquidade da oferta de serviço. Com o fundo instituiu-se que em cada estado, 15% das transferências constitucionais estaduais e municipais e 15% da arrecadação do ICMS arrecadado pelo Estado passaram a ser destinados ao Fundef, obrigando as esferas subnacionais a aplicarem no ensino fundamental 60% das suas receitas anteriormente

vinculadas à educação como um todo. Também é adotado um nível mínimo nacional de aplicação de recursos por aluno/ano e garantindo complementação, por parte da União, sempre que os recursos do fundo em um Estado não alcance este nível mínimo, o Fundef adota como critério de distribuição o número de alunos matriculados no ensino fundamental (declarados no censo escolar) nas redes de ensino de quaisquer das esferas de governo. Dessa forma, os recursos destinados ao custeio do ensino fundamental passaram a guardar estreita relação com os encargos assumidos pelos entes federados (ARAÚJO; GARSON, 2001).

A evolução dos impactos da legislação encontra-se evidenciada na tabela seguinte. Podemos observar que a participação dos gastos com educação e cultura crescem regularmente até 1998, experimentando um salto entre 1999 e 2000, devido a ampliação dos recursos destinados a esta função sob implantação do Fundef.

Tabela 12: Participação da função Educação e Cultura nas despesas totais dos grupos – valores médios, anos selecionados (%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GRUPO 1	27,66	28,48	28,99	33,61	31,28	37,54	39,73	44,35
GRUPO 2	27,29	28,86	29,37	33,54	31,27	36,56	37,10	42,34
GRUPO 3	28,73	27,25	30,05	33,38	28,85	37,00	39,00	43,64

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

Neste íterim destaca-se a importância da vinculação de receitas que destina Constituição vigente. Uma vez que haja a vinculação os municípios não podem se omitir da responsabilidade perante a população. Ao designar os gastos com o ensino fundamental à esfera municipal, o Estado segue a lógica de que é nesta esfera que a administração pública conhece as necessidades da população e, em função disso, pode alocar melhor os recursos. Ao se tratar de uma função estratégica para o crescimento econômico do país, esta é uma forma eficiente de administrar os recursos.

GASTOS COM SAÚDE

A Constituição de 1988 consolida um Sistema Único de Saúde - SUS, norteado pelos princípios básicos de universalização do acesso, descentralização na execução (podendo incluir parcerias com a iniciativa privada) e participação da comunidade. Constitui o SUS o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais,

estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público. De acordo com a Carta Constitucional de 1988 (Art. 30, VII) o Município é definido como ente federativo ao qual é atribuída a missão de prestar serviços de atendimento a saúde da população, devendo contar com a atuação dos Estados e União no referente à cooperação técnica e financeira para exercício dessas ações.

De acordo com Araújo e Garson (2001) na segunda metade da década de noventa a saúde passou a contar com uma fonte vinculada de financiamento, ainda que para um aumento marginal de seu orçamento (caso do CPMF), e foram regularizados os fluxos mensais de pagamentos à rede hospitalar e fortalecidos programas de repasses diretos às prefeituras. O governo federal formulou e implementou uma clara política para municipalização da prestação de serviços de saúde.

Esta dinâmica da área de saúde não pode ser constatada para os grupos. Dentre os municípios estudados apenas treze apresentam apenas um estabelecimento de saúde em seu território e sob sua administração no ano de 2001, estando os outros sem registro deste tipo. Destes, cinco estão no Grupo 1, três no Grupo 2, e cinco no Grupo 3. Sendo a proporção de municípios com estabelecimento de saúde em seu grupo superior às outras (38,4%), o Grupo 3 é o único que apresenta saldo positivo quando analisado o quanto era despendido nesta função em 1993 e 2000 (13,29% e 16,43%, respectivamente).

Tabela 13: Participação da função Saúde e Saneamento nas despesas totais dos grupos – valores médios, anos selecionados (%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GRUPO 1	18,52	17,08	13,69	17,16	13,57	13,17	17,54	15,96
GRUPO 2	18,64	18,86	20,16	17,28	15,32	15,92	14,97	14,86
GRUPO 3	13,29	14,73	13,88	15,02	13,22	15,43	17,11	16,43

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

Assim, na função saúde e saneamento, medidas complementares devem ser implementadas para recuperar, e também ampliar, a participação dos gastos com saúde e saneamento nestes municípios.

GASTOS COM INFRA-ESTRUTURA

Os gastos com as funções habitação e urbanismo apresentaram redução gradual e constante nos três grupos, como pode ser visualizado na tabela abaixo:

Tabela 14: Participação percentual da função Habitação e Urbanismo nas despesas totais dos grupos – valores médios, anos selecionados (%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GRUPO 1	16,99	16,19	20,23	13,58	14,18	14,10	11,66	11,73
GRUPO 2	16,80	14,91	13,64	13,26	15,66	16,43	14,82	11,84
GRUPO 3	19,55	19,44	14,75	12,12	12,54	10,60	9,87	10,07

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

A queda da participação dos gastos com infra-estrutura pode ser explicado por uma maior importância de outros gastos, tais como pode ser observado em educação, ou seja, ou as prioridades mudaram, ou as vinculações da receita relativa à educação determina este “fluxo” de gastos entre setores.

5.4.3 Execução orçamentária

Os resultados dos exercícios financeiros dos anos de 1996 e 2000 para os grupos encontram-se dispostos na tabela abaixo:

Tabela 15: Execução orçamentária por grupos – valores médios, anos selecionados (%)

GRUPO	ANOS	
	1996	2000
GRUPO 1	(9,20)	2,36
GRUPO 2	(13,76)	2,41
GRUPO 3	(3,77)	3,52

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

É visível a melhora nos resultados financeiros dos grupos, passando de negativo a positivo. Os saldos negativos do exercício de 1996 podem estar associados as dificuldades financeiros enfrentados pelos municípios baianos entre 1985 e 1995, quando a dívida não só municipal,

mas também a estadual e federal subiram. A redução da dívida está associada ao crescimento econômico experimentado a partir de 1996 com os frutos do Plano Real.

5.4.4 A dívida e seus encargos

O perfil da dívida dos grupos apresenta melhoras entre os anos de 1996 e 2000. No ano de 1996 apenas 27 municípios entre os estudados apresentam dívida, passando a 39 no ano 2000. Vejamos a tabela abaixo:

Tabela 16: Número de municípios endividados por grupo – valores médios, anos selecionados (%)

	Número de municípios do grupo	Número de municípios endividados	
		1996	2000
GRUPO 1	20	13	15
GRUPO 2	15	10	12
GRUPO 3	13	4	12

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

Na tabela 17 podemos ver que, embora a dívida tenha aumentado entre os anos 1996 e 2000 em termos absolutos para todos os grupos, os encargos com a dívida sofreram redução nos grupos 1 e 2 e aumento no grupo 3.

Tabela 17: A Dívida e seus encargos por grupos (em R\$ 1,00) – valores médios, anos selecionados (%)

	1996			2000		
	Amortização	Encargos	Total	Amortização	Encargos	Total
GRUPO 1	166.062	169.631	335.693	752.299	16.801	769.100
GRUPO 2	261.705	75.318	337.023	854.176	48.692	902.871
GRUPO 3	4.718	3.206	7.924	904.071	110.376	1.014.447

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

O crescimento da dívida em termos relativos ao comprometimento da receita se faz mais expressiva para o grupo 3, conforme tabela abaixo. Este fato pode estar relacionado com as distorções causadas na adoção do coeficiente do FPM utilizado para os anos da década de 1990, conforme explicado no capítulo 5 deste trabalho, pois seis dos treze municípios deste

grupo foram “beneficiados” pelo erro do coeficiente. Eles receberam recursos como se tivesse uma população abaixo da real, ou seja, obtiveram um coeficiente inferior ao que seria correto pelos resultados do Censo de 2000. (vide anexo 1). Assim sendo, podemos supor que estes municípios do grupo 3, ao receptarem mais recursos, conquistaram maior “folga” para se endividarem.

Tabela 18: Comprometimento médio da receita com a dívida por grupos – valores médios, anos selecionados (%)

	1996	2000
GRUPO 1	1,68	1,44
GRUPO 2	1,69	1,57
GRUPO 3	0,08	1,09

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEI

Os números da dívida para os grupos 1 e 2 sinalizam que a capacidade de amortização cresceu, uma vez que a dívida tenha crescido em termos absolutos e o comprometimento da receita com a dívida tenha reduzido. O grupo 3 apresenta além de crescimento da dívida, o crescimento do comprometimento de sua receita com a dívida.

Analisando a participação das receitas de transferência na receita orçamentária do grupo 3 de forma concomitante com o aumento da dívida, percebemos que o aumento da dependência das transferências estaduais e federais entre 1996 e 2000, caso contrário aos outros grupos, “adequa-se” ao aumento da dívida no mesmo período. Cresceram as despesas com as dívidas que impactaram na dependência das outras esferas de governo.

6 EIXOS DE DESENVOLVIMENTO DA BAHIA

6.1 PERSPECTIVA HISTÓRICA

A história de desenvolvimento econômico da Bahia passa pela construção da infra-estrutura de transporte. Concentrada no litoral devido a grande relação com o comércio exterior desde a época colonial, a população instalou-se no litoral às margens dos rios até os pontos navegáveis. Salvador era o entreposto comercial local e, em segundo plano, destacavam-se algumas cidades localizadas no Recôncavo baiano e por último algumas áreas do litoral e algumas regiões interioranas. (PORTO, 2003)

Até os anos 1930 o sistema de transportes do Estado era composto de uma malha ferroviária e de hidrovias costeira e fluvial. A partir de então as rodovias foram se tornando prioridade nas ações governamentais deste campo, ligando tanto regiões ricas quanto as mais pobres e distantes, bem como ligando a Bahia aos estados vizinhos, configurando uma nova regionalidade nas regiões limítrofes. Desta forma se consolida uma competição entre rodovias e o sistema anterior ao invés de uma complementaridade como era proposto inicialmente, levando ao sucateamento das ferrovias e hidrovias. (FREITAS, 200)

Neste contexto, ao longo das rodovias foram se desenvolvendo novos municípios e novos entrepostos. Para se comprovar isto basta observar que, segundo a SEI (2001), em 1940 haviam 150 municípios na Bahia, em 1960 já eram 194 municípios, saltando em 1970 para a marca de 336 municípios - hoje nós temos no Estado 417 municípios. De forma paralela, de acordo com Silva e Silva (1991), a rede rodoviária baiana em 1937 era de 11.739 Km, em 1986 já totalizava 133.953 Km, sendo 9.946 Km já asfaltados. Ainda de acordo com os mesmos autores, este processo ocorreu em função do crescimento industrial do Sudeste brasileiro, que demandou uma unificação do mercado nacional *para escoamento dos produtos industrializados e integração dos setores produtivos, sobretudo através da produção de insumos nas áreas periféricas*. (SILVA; SILVA, 1991, p 46)

Caminhando para a década de 1980 a “história continua a mesma”. Áreas as margens de rodovias desenvolvem-se mais que outras constituindo uma *rede de cidades* no interior baiano em associação ao mercado nacional. Um estudo realizado por Silva e Silva (1991) identifica

os municípios que compõem estas redes através do conceito de centralidade urbana². Elas se concentram basicamente no Recôncavo baiano e no sul e sudoeste do Estado.

1. Salvador	11. Santo Antônio de Jesus
2. Feira de Santana	12. Camaçari
3. Itabuna	13. Senhor do Bonfim
4. Vitória da Conquista	14. Lauro de Freitas
5. Ilhéus	15. Irecê
6. Jequié	16. Santo Amaro
7. Juazeiro	17. Teixeira de Freitas
8. Alagoinhas	18. Itamaraju
9. Jacobina	19. Barreiras
10. Itapetinga	20. Riachão do Jacuípe

Quadro 4: Centralidade Urbana no Estado da Bahia (os vinte primeiros) – 1980

Fonte: SILVA, SILVA, 1991

Estes dados mostram que parte dos municípios criados em 1989 encontram-se na zona de influência destes relacionados no quadro acima. Todos estes hoje continuam se destacando como pontos de desenvolvimento do Estado. No planejamento estratégico realizado pela Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN para o ano de 2020 identifica dentre os 30 municípios estratégicos na articulação de eixos de desenvolvimento para uma maior integração do território estadual podemos verificar a presença dos mesmos municípios citados acima (exceto Santo Amaro, Itamaraju e Riachão do Jacuípe).

Este trabalho da SEPLAN nos permite entender quais as áreas que apresentam potencial de desenvolvimento no Estado. Neste mapeamento realizado no ano de 1996. Pode ser observado que os municípios estratégicos estão intrinsecamente ligados por importantes rodovias federais e estaduais.

² a relativa importância deste lugar em relação a uma região a que ele pertence



Mapa 1: Municípios estratégicos da Bahia

Fonte: SEPLAN, 2003

6.2 GRUPOS X EIXOS DE DESENVOLVIMENTO

O Grupo 3 apresenta as maiores participações dos setores serviços e indústria dentre os grupos e o maior PIB médio. Ao observarmos a localização geográfica dos municípios que o compõem percebemos que eles estão, em sua maioria, no nordeste do Estado e inseridos na zona de influência de alguns municípios estratégicos: Senhor do Bonfim, Jacobina e Irecê – os outros também encontram-se em outras zonas de influência.

Os Grupos 1 e 2, embora parte deles também se situe as margens de importantes rodovias federais e estaduais e ainda próximos ou sob zona de influência de municípios estratégicos, obtiveram resultados inferiores no PIB médio. Localizados em sua maioria na macroregião do semi-árido, apresentam alta participação do setor agropecuário em suas economias. A agricultura praticada nesta área é tradicional e em função de características climáticas apresenta produtividade muito limitada. Apesar de existirem alguns centros dinâmicos nesta área, o sistema produtivo é arcaico.

É perceptível que o desenvolvimento econômico da Bahia está intrinsecamente ligado a presença de eixos de desenvolvimento e que, historicamente, eles permanecem praticamente os mesmos. Desenvolver e integrar o território estadual é um grande desafio a ser vencido. Mesmo utilizando municípios estratégicos como pontos de multiplicação do desenvolvimento econômico, eles continuam a se concentrar nos mesmos *locus* de desenvolvimento historicamente identificados. Grande extensão do semi-árido continua fora do foco do plano do governo do Estado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade agrícola é predominante no semi-árido baiano, região em que se situa a maioria dos municípios emancipados em 1989. Sendo a atividade agrícola praticada no semi-árido de caráter arcaico, há neste íterim um impasse ao desenvolvimento destes municípios. O planejamento estratégico realizado pela SEPLAN (2003) identifica a região do semi-árido como uma área que depende de gerenciamento público-privado para viabilizar o desenvolvimento local devido às deficiências de infra-estrutura e logística que ocasionam descontinuidades neste processo.

Cada município cresceu nos limites de suas potencialidades econômicas. Aqueles que se encontram em áreas do Estado favoráveis ao crescimento, este foi mais expressivo. Tomando como referência a localização de alguns dos municípios baianos identificados pela SEPLAN como estratégicos³ - identificados nos anexos II a V, observa-se que os municípios do Grupo 2 e 3, em sua maioria, encontram-se sob influência de municípios estratégicos, enquanto os dos Grupo 1 encontram-se mais dispersos em relação aos estratégicos.

No âmbito fiscal é evidente o “amadurecimento” para os três grupos. O perfil das receitas apresentou evolução positiva com crescimento da participação das receitas próprias nas receitas orçamentárias, especialmente entre os anos de 1996 e 2000, bem como de seu crescimento relativo (participação em 2000 em relação a participação em 1996). Já nas mesmas avaliações para as receitas de transferência os grupos não apresentaram grandes variações, ou seja, a dependência das transferências continua “a mesma”. Ainda assim, há um recuo na dependência do FPM – principal fonte de receitas dos grupos para todo o período estudado. Positiva também foi a conquista de um equilíbrio nas contas resultando em execuções orçamentárias positivas articuladas à redução do comprometimento com a dívida (exceto Grupo 3), ainda que um número maior de municípios tenha se endividado entre os anos de 1996 e 2000.

Sugerem Afonso et al (1998) que a modernização do processo das administrações tributárias nos municípios é um importante passo para arrecadar melhor, o que não significa arrecadar mais. Tal processo demanda investimentos em softwares e capacitação profissional

³ Foram selecionados os municípios com PIB superior a R\$ 100 milhões no ano de 2000 e localizados em regiões próximas aos municípios estudados

conquistando otimização na arrecadação e fiscalização dos impostos em seus territórios. Somado a isto se considera que ao “tributar mais” a população local é estimulada a dedicar atenção sobre os atos das prefeituras e sobre seus orçamentos. É o controle social.

A evolução das despesas apresentou-se coerente com municípios com 11 anos de criação, configurada por redução da participação dos gastos administrativos e com infra-estrutura e ampliação dos gastos sociais – estes especialmente devido a estímulos da esfera federal para áreas de educação e saúde. O destaque negativo é a participação dos gastos com saúde que apresentaram-se em declínio, mesmo sob vinculação de receitas. Mas, como já evidenciado, este fato pode estar relacionado com a ausência de unidade de assistência a saúde, tais como postos de saúde e hospitais, em seus territórios. A explicação para estes fatos pode estar na substituição de gastos com saúde por despesas com transporte de doentes para outros municípios que dispõem de melhores condições de atendimento. Implícito neste fato pode estar a gestão dos gastos em saúde que se orientam para um sistema de transporte que encaminha pacientes para localidades vizinhas.

Sendo o papel primordial do Estado prover bens e serviços públicos, a esfera que se identifica como sendo a mais eficiente para tal é a municipal, pois reconhece as necessidades dos cidadãos de forma mais uniforme que os governos estaduais ou o governo federal. Em 11 anos os municípios estudados se mostraram capazes de gerir suas contas e prover aos seus habitantes os serviços públicos que lhe couberam, ainda que criados sob população diminuta frente à eficiência dos gastos.

Diante dos dados analisados neste trabalho, pode-se afirmar que o processo de descentralização fiscal ocorrido em 1988 sob a nova Constituição consegue ampliar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos. Tendo a proximidade entre o cidadão e o gestor público um papel fundamental no processo de oferta de bens e serviços públicos, é preferível, e viável de acordo com o nosso caso, um número maior de municípios.

É fato que pequenas comunidades localizadas em regiões distantes das capitais e de centros dinâmicos do Estado tendem a ser “esquecidas” pelas esferas estadual e federal. Assim, quando somado o contexto de limitação de crescimento econômico, tal como ocorre no semi-árido baiano, é indispensável a presença de maior número de municípios para assegurar o acesso do cidadão aos benefícios governamentais.

Assim, ao cogitar a emancipação de uma localidade, deve ser focada a viabilidade fiscal do novo município, sob ótica de eficiência mínima dos gastos. Esta é alcançada sob diferentes tamanhos de população em cada unidade do território brasileiro. Desta forma, fica o estudo da viabilidade econômica, que seria a capacidade do município crescer economicamente, em segundo plano frente ao objetivo do Estado de prover bens e serviços públicos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José R. R. **Despesas federais com transferências intergovernamentais: uma revisão de conceitos, estatísticas e diagnósticos.** Rio de Janeiro: INPES, 1989. (Relatório Interno, 12)

_____ Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.3, n.5, p. 31-62, jun. 1996.

_____ et al. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.5, n 10, p. 3-36, dez. 1998.

AFONSO, José Roberto Rodrigues, SERRA, José. Finanças públicas municipais I: trajetória e mitos. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, p. 35-43, nov. 1991.

ALVES, Luís André de Aguiar. Desempenho da economia baiana nos últimos 50 anos: uma análise com base nas grandes áreas. In: SEI. **Dinâmica sociodemográfica da Bahia: 1980-2002.** Salvador: SEI, 2003. p. 81-96 (Estudos e Pesquisas, 60)

ARAÚJO, Érika. **Receita Municipal: A importância das transferências do FPM e do SUS.** Rio de Janeiro: BNDES, 2001. (Série Informe-se/BNDES, 28)

ARAÚJO, Erika; GARSON, Sol. **Ações sociais básicas: descentralização ou municipalização?** Rio de Janeiro: BNDES, 2001. (Série Informe-se/BNDES, 23).

BAHIA. Lei nº 3.531 de 10 de novembro de 1976. Regulamenta o cargo de Vice-Prefeito e dá nova redação a dispositivos da Lei Orgânica dos Municípios. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 1976.

BAHIA. Artigo 9º da Lei nº 4.827. O artigo 3º da Lei 3.531, de 10 de novembro de 1976, passa a vigorar, a partir de 02 de janeiro de 1989, com a redação que foi dada pela Lei nº 4.261, de 14 de junho de 1984.

BAHIA. SEPLAN. **Bahia 2020, o futuro a gente faz**: plano estratégico da Bahia. Salvador, 2003.

BAHIA. UPB. FPM – Fundo de participação dos municípios. Disponível em: <www.upb.org.br>. Acesso em: 01 fev. 2006

BAPTISTA, Creomar. Indicadores financeiros e capacidade tributária na Bahia – regiões e municípios. In: SEI. **Dez anos de economia baiana**. Salvador: SEI, 2001. p. 243-260 (Estudos e Pesquisas, 57)

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Transferências Constitucionais Legais**: orientações fundamentais. Brasília, 2005.

BRITO, Carlos Alberto, PESSOTI; Gustavo Casseb; CAMPOS, Marilene Jane Dourado. O perfil financeiro dos municípios baianos: retrospectiva 1996-1999. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v.12, n. 4, p. 81-91, mar. 2003.

CAMILLO, Ronaldo; PIANCASTELLI, Marcelo. **Redistribuição do gasto público em democracias federativas**: análise do caso brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para discussão, 1001).

CHALFUN, Nelson. Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 14, n.1, p. 131-158, jan/jun. 2005.

DIAS, Patrícia Chame; LOPES, Diva Maria Ferlin. Grandes áreas da Bahia- características demográficas gerais: 1980 – 2000. In: SEI. **Dinâmica sociodemográfica da Bahia**: 1980-2002. Salvador: SEI, 2003. (Estudos e Pesquisas, 60)

FREITAS, Antônio Fernando Guerreiro. Eu vou para Bahia: a construção da regionalidade contemporânea. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v. 9, n. 4, p. 24-37, mar. 2000.

FREY, Klaus. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, p. 83-96, nov. 2000.

GOMES, Gustavo Maia, MAC DOWELL, Maria Cristina, C. Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 25, 1997, Recife. **Anais...**, Recife: ANPEC, 1997. p. 645-660.

_____ **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão, 706)

JACOBI, Pedro Roberto. **Ampliação da cidadania e participação** – desafios na democratização da relação poder público – sociedade civil no Brasil, 1996. 274 p. Tese (Livre Docência). USP, São Paulo, 1996.

JÚNIOR, César Vaz de Carvalho; PESSOTI, Gustavo Casseb; PEREIRA, Ítalo Guanais Aguiar. Panorama baiana sob ótica do PIB – 1975 / 2000. In: SEI. **Dez anos de economia baiana**. Salvador: SEI, 2002. p. 7-23 (Estudos e Pesquisas, 57)

MAFFEZOLI, L. C. Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Social. Políticas Públicas Municipais: Reflexões sobre um padrão de Políticas Sociais Ativas. **Cadernos da FCECA**. Campinas, v. 13, n. 1, p. 43-50, 2004.

MASCARENHAS, Albérico M. A atividade de fomento na Bahia: uma retrospectiva dos últimos 50 anos. In: Sepúlveda, Osmar; Pedrão, Fernando. (Org.). **Reflexões de economistas baianos**. Salvador: CORECONBa. 2001. p.62-77

MENDES, Marcos José. [A Eficácia da Vinculação de Recursos no Federalismo Brasileiro: O Caso do FUNDEF](#). Brasília: ESAF, 2002.

MENEZES, Vladson. O comportamento recente e os condicionantes da evolução da economia baiana. In: SEPLANTEC. **Tendências da Economia Baiana**. Salvador: SEPLANTEC, 2000. p. 23-56

MENEZES, Vladson. Bahia: uma economia em transição. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v. 10, n. 3, p. 74 – 83. dez. 2000.

PORTO, Edgard. Rede principal de cidades da Bahia. In: SEI. **Desenvolvimento e Território na Bahia**. Salvador: SEI, 2003 (Estudos e Pesquisas, 61)

_____. Descentralização fiscal e concentração econômica na Bahia. In: SEI. **Dez anos de economia baiana**. Salvador: SEI, 2002. p. 261-280 (Estudos e Pesquisas , 57)

PRINCHAK, Roberto de Faria. Discussão sobre os critérios de partilha do ICMS para os municípios dentro do atual pacto federativo: o caso da Bahia. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v. 12, n. 4, p. 93-108, mar. 2003

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, n. 3, p. 5-17, jul/set. 1995.

_____. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005

SANTOS, Luis Carlos Ribeiro. Descentralização fiscal e reforma tributária: a difícil tarefa do federalismo brasileiro. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v.12, n.4, P 61-67, mar. 2003

SCHWENGBER, Silvane Battaglin; RIBEIRO, Eduardo Pontual. [O impacto do fundo de participação \(FPE\) no esforço tributário dos estados: uma estimativa do potencial de arrecadação do ICMS](#). In: ESAF. **Finanças Públicas**. Brasília: ESAF, 2000. (IV Prêmio Tesouro Nacional: coletânea de monografias)

SEI. **Anuário estatístico da Bahia** 2000. Salvador, 2001

SEI. **Índice de desenvolvimento econômico e social dos municípios baianos 2002**. Salvador, 2002.

SEI. **Perfil financeiro dos municípios baianos 1993-1996**, Salvador, 1998.

SEI. **Perfil financeiro dos municípios baianos 1993-2000**, Salvador, 2004.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n.1, p. 117-137, jan/abr. 2005.

SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Mello; SILVA, Bárbara-Christine Nentwig. **Cidade e região no estado da Bahia**. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 1991.

SOUSA, Maria da conceição Sampaio; RAMOS, Francisco S. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: o caso do nordeste e do sudeste brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 433-461, out /dez. 1999

VARSAÑO, Ricardo, **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto para discussão, 405)

VILLELA, Luiz Arruda. Revisão dos critérios de rateio dos fundos de participação. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 23, número especial, p. 225-250, 1993.

VIOL, Andréa Lemgruber. O fenômeno da competição tributária: aspectos teóricos e uma análise do caso brasileiro. In: ESAF. **Finanças Públicas**. Brasília: ESAF, 2000, p. 247-331 (IV Prêmio Tesouro Nacional: coletânea de monografias).

