

UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA  
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Jailson Costa Queiroz  
Valmir Soares de Oliveira

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA ENQUANTO INSTRUMENTO DE  
EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

São Francisco do Conde  
2015

Jailson Costa Queiroz  
Valmir Soares de Oliveira

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA ENQUANTO INSTRUMENTO DE  
EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de  
Especialização em Gestão Pública Municipal da  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia  
Afro-Brasileira como parte dos requisitos para a obtenção  
do título de Especialista.*

Professora Orientadora:  
Professora Doutora Izabel Cristina dos Santos Teixeira

São Francisco do Conde  
2015

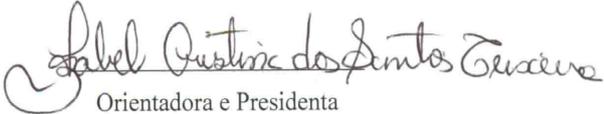
Jailson Costa Queiroz  
Valmir Soares de Oliveira

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA ENQUANTO INSTRUMENTO DE  
EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

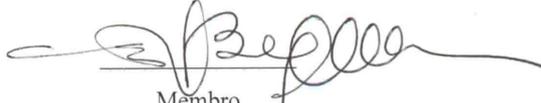
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Especialização em Gestão Pública  
Municipal da Universidade da Integração  
Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como  
parte dos requisitos para a obtenção do título de  
Especialista.

Aprovado em: 15 / 01 / 2016

**COMISSÃO EXAMINADORA**

  
Orientadora e Presidenta

  
Membro

  
Membro

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira**  
**Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)**  
**Biblioteca Setorial Campus Liberdade**  
**Catálogo na fonte**

**Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219**

---

Queiroz, Jailson Costa.

Q42d

Descentralização administrativa enquanto instrumento de eficiência e efetividade de políticas públicas. / Jailson Costa Queiroz; Valmir Soares de Oliveira. São Francisco do Conde, 2015.

36 f.; 30 cm.

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientadora: Profa. Dra. Izabel Cristina dos Santos Teixeira.  
Inclui referências.

1. Administração municipal - Brasil. 2. Políticas públicas municipais. I. Título. II. Oliveira, Valmir de.

CDD 352.081

---

## RESUMO

Este trabalho discute a proposta de implantação de subprefeituras como instrumento de efetivação das políticas públicas municipais, da governança e da consolidação do espaço territorial. Este instrumento de descentralização administrativa se efetiva através de gestão participativa expressa na atuação de conselhos de representantes e de moradores. Esta discussão foi motivada pelo conhecimento da vontade dos moradores do distrito de Abrantes em emancipar-se e, cujo processo de emancipação foi vetado pela Presidente da República após análise realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Assim, o estudo se desenvolve, tomando, por modelo, o processo de implantação de Subprefeituras no município de São Paulo, bem como vários estudos sobre condições econômicas e administrativas de municípios, sobretudo, dos pequenos municípios originados de Distritos com população em torno de 20.000 habitantes, cujas capacidades financeiras, ainda que tenha sido realizado estudo de viabilidade econômica, desaconselham desmembramentos como mostram os estudos realizados por: Lameirão (2007); Teixeira e Tatagiba (2005); Breameaker (2010) estas são as motivações para se sugerirem instrumentos alternativos às possíveis pretensões de emancipação de distritos pertencente ao município de Camaçari. Com esta finalidade, seria criado o instrumento administrativo proposto através de minuta de Projeto de Lei enviado pelo Executivo à Câmara de Vereadores, onde se definiria o número de Subprefeituras, subprefeitos, suas atribuições, e outros elementos necessários ao cumprimento dos misteres para os quais seriam criadas as subprefeituras.

Palavras-chaves: Subprefeituras. Descentralização. Conselhos. Viabilidade econômica. Concertação social

## ABSTRACT

This paper discusses the implementation of the Subprefectures proposal as an effective tool of municipal public policies, governance and the consolidation of territorial space. This administrative decentralization instrument is effective through participatory management expressed in the work of councils and representatives of residents. This discussion was prompted by the knowledge of the will of the residents of Abrantes district in emancipating themselves and whose process of emancipation was vetoed by the President of the Republic after analysis by the National Treasury Secretariat (STN). Thus the study develops, using as a model the Subprefectures implementation process in São Paulo as well as several studies on economic and administrative conditions of municipalities, especially the small municipalities originated Districts with a population of around 20,000 inhabitants whose financial capabilities - although it was carried out economic viability study - advise against dismemberment as shown by the studies carried out by: Lameirao (2007); Teixeira and Tatagiba (2005); Breamaker (2010). These are the reasons to suggest alternative instruments to the claims on the emancipation of the districts in the municipality of Camaçari. To this end, it would be created the administrative instrument proposed by Bill draft sent by the Executive to the City Council, which would define the number of Subprefectures, submayors, its functions and other elements necessary to fulfill the misteres that would created the Subprefectures,

Keywords: Subprefectures, Decentralization, Councils, Economic viability, Social dialogue

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Deus, pela oportunidade em trilhar caminhos que não imaginávamos, pela família, pelos colegas, pelos professores e amigos que colaboraram com suas críticas e nos presentearam com seu apoio.

Em especial, desejamos agradecer:

- à Professora Izabel Cristina dos Santos Teixeira, pelas orientações e correções tão necessárias para a conclusão do trabalho monográfico;

- à Professora Joilma Menezes Sales da Cruz que, na sua função de Tutora presencial, nos estimulou com suas palavras de alerta sobre os perigos de se abandonarem estudos na modalidade EaD;

- Agradecemos também aos outros tutores que, quando presentes, ainda que “on line” colaboraram com nossa caminhada: Professores e Funcionários da Unilab, que trabalharam, ainda que de forma indireta, para que nós pudéssemos atingir nossos objetivos.

A todos, nossos sinceros agradecimentos.

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>1.</b>	<b>FUNDAMENTO DA EMANCIPAÇÃO POLÍTICA MUNICIPAL</b>	<b>12</b>
<b>1.1</b>	<b>Pressupostos para a emancipação</b>	<b>13</b>
<b>1.2</b>	<b>Instrumentos de participação popular</b>	<b>15</b>
<b>1.3</b>	<b>Elementos caracterizadores da fragilidade dos municípios</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>BREVE ANÁLISE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE SUBPREFEITURAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO</b>	<b>21</b>
<b>2.1</b>	<b>Contradições do processo de implantação de subprefeituras</b>	<b>22</b>
<b>3</b>	<b>CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE SUBPREFEITURAS EM CAMAÇARI</b>	<b>24</b>
<b>3.1</b>	<b>A proposta</b>	<b>25</b>
3.1.1	Distribuição das subprefeituras por distrito	26
3.2.1	Divisão administrativa proposta com base nas localidades	29
3.2.2	Alguns efeitos da concentração de fatores atracionais	31
<b>4</b>	<b>CONCLUSÕES</b>	<b>32</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>35</b>

## INTRODUÇÃO

Este estudo tem finalidade acadêmica e sua vinculação com a prática consiste em mostrar como a teoria se aplica ao cotidiano da Administração Pública, na figura dos seus agentes e administrados. Assim, a discussão desta temática contempla o conhecimento de uma tentativa de emancipação do distrito de Abrantes, localizado no município de Camaçari, no Estado da Bahia, e da negação do atendimento a esse pleito.

Sem entrar no mérito das discussões, e das razões que levaram os habitantes da localidade a buscarem sua autonomia, bem como da possibilidade de outros distritos também virem a pleiteá-la, o presente estudo se desenvolve sobre a perspectiva da descentralização administrativa, como estratégia de efetivação das políticas públicas, gerenciadas pela prefeitura municipal, não apenas como instrumento de consolidação territorial, mas para levar às pessoas, que residem nestes distritos e localidades mais afastadas da sede, as condições mínimas necessárias dependentes do acesso a serviços públicos, como: saúde, educação, transporte.

Ao não cumprimento desses misteres, somam-se as discussões sobre a insustentabilidade financeira dos pequenos municípios, motivo alegado para o veto presidencial ao projeto de emancipação de vários distritos, cujos pleitos tinha como base legal o Projeto de Lei 98/2002, respaldado no artigo 18 da CF.88, porém, necessitando de Lei Complementar para sua aplicação. Esses problemas, analisados através de estudo técnico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) produziu relatório desaconselhando o surgimento de novos municípios.

Diante desses fatos, inclusive, a alegação de abandono dessas localidades pela prefeitura, causando insatisfação aos moradores, sugere-se a criação e a implantação de subprefeituras, como uma tentativa de minimizar aqueles problemas, além de se esperar que este aparato administrativo melhore as relações entre os moradores e o representante do poder central.

A criação do instrumento administrativo proposto, com funções próximas à administração central, representaria um gasto menor do que aquele necessário para a estruturação administrativa de um novo município, uma vez que tal gasto reduziria os recursos destinados ao novo município criado, comprometendo a disponibilização de serviços essenciais, como saúde, educação e infraestrutura básica.

Saliente-se que esta forma descentralizada da administração municipal é praticada em vários municípios brasileiros; os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, só para citarmos dois exemplos, são alguns dos que se utilizam dessa estratégia, conforme estudos de Bremaeker (2010); Lameirão (2007).

O objetivo é discutir estratégias que viabilizem atendimento diligente às demandas da população das regiões mais afastadas da sede municipal, tornando mais efetiva e eficiente as políticas públicas destinadas à população do município de Camaçari, visando aproximar a administração central aos munícipes, em quaisquer situações físico-geográficas dentro do município, democratizando, assim, relações entre os moradores dos distritos e seus administradores, bem como alocar os recursos de forma racional, a fim de permitir àqueles moradores exercerem maior controle sobre a aplicação do dinheiro público e buscar estratégias que reduzam a insatisfação dos munícipes.

O desenvolvimento deste trabalho se dará através da pesquisa exploratória, na qual se utilizará de revisão bibliográfica, da análise documental sobre a legislação reguladora dos processos de emancipação, e dos estudos sobre a implantação de subprefeituras no município de São Paulo - não como modelo a ser copiado, mas, numa tentativa de mostrar a complexidade operacional decorrente da implantação daquele instrumento-, além de estudos sobre os condicionantes legais para a implantação de órgãos em um contexto de descentralização administrativa enquanto instrumento de gestão pública.

Este trabalho encontra-se dividido nos capítulos a serem definidos a seguir.

Capítulo primeiro: aqui, se realiza a contextualização do tema, distribuído nos subitens: pressupostos para a emancipação, instrumentos de participação popular, e, elementos caracterizadores das fragilidades financeiras e administrativas dos municípios. Tal disposição decorre da necessidade de se apontar alguns elementos a serem considerados para se levar a termo a emancipação de um distrito ou para se propor medidas administrativas que possam contribuir para a redução de movimentos emancipatórios. Assim, partimos para o desdobramento do segundo capítulo cujo elo com o primeiro ocorre através dos instrumentos de participação popular, cuja atuação se faz presente naquelas subprefeituras.

O segundo capítulo, analisa de forma superficial a implantação de subprefeituras no município de São Paulo e aborda as contradições do processo de implantação de subprefeituras. Esta análise mostrará os caminhos legais adotados para a criação do instrumento administrativo

acima descrito, bem como alguns dos problemas e algumas das possíveis soluções a serem administrados pelo prefeito, subprefeitos e moradores do município, em cada território e suas respectivas subprefeituras.

A vinculação com a proposta apresentada no capítulo seguinte decorre das informações que lhe servirão de subsídio, pois estas, respaldam a pesquisa.

O terceiro capítulo, com efeito, trata da criação e implantação de subprefeituras em Camaçari-BA, com as seguintes subdivisões: proposta do tema e os subitens: distribuição das subprefeituras por distrito, divisão administrativa proposta com base nas localidades, alguns efeitos da concentração de fatores atrativos. Aqui se descreve os elementos essenciais à sua consecução e uma possível resposta para o problema gerador deste trabalho E, por fim, no capítulo denominado “Conclusões” serão realizadas as considerações finais da pesquisa.

## 1. FUNDAMENTAÇÃO PARA A EMANCIPAÇÃO POLÍTICA MUNICIPAL

A emancipação política é decorrência da descentralização, no sentido que lhe é próprio, pois a CF. 88 ao elevar o município à categoria de membro da União, distribuiu poderes e deveres de ente autônomo, como prescrito no artigo 30, em especial nos incisos I, IV e VIII abaixo transcritos,

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

A descentralização aqui se refere à capacidade de o município gerir suas ações. Por isso, os conceitos de descentralização neste trabalho são alguns utilizados pelos administrativistas e, também, aqueles que, de forma pragmática, trazem a ideia expressa nos documentos sobre a implantação de sub-prefeituras, e emanadas através dos decretos de criação ou regulamentação. Como é o caso do decreto 42.237/2002 do Executivo Municipal de São Paulo. Embora alguns apresentem elementos que parecem estar em desacordo com o pretendido neste trabalho acadêmico, no entanto, a maioria dos princípios torna-se úteis ao estudo. A pretensa incoerência segue abaixo, esclarecida através do conceito de descentralização trazido por Meireles (1989, p.605)

Descentralizar, em sentido comum, é afastar do centro; descentralizar, em sentido jurídico-administrativo, é atribuir a outrem poderes da Administração... indispensáveis ao exercício de suas funções e atividades típicas. A descentralização administrativa pressupõe, portanto, a existência de uma pessoa, distinta da do Estado, a qual, investida dos necessários poderes de administração, exercita atividade pública ou de utilidade pública. O ente descentralizado age por outorga do serviço ou atividade, ou por delegação de sua execução, mas sempre em nome próprio. Texto remontado a partir de dados extraídos da página abaixo citada do livro de (MEIRELES 1989, p.605)

Entretanto, o processo de criação de subprefeituras é caracterizado pela descentralização de ações e serviços do poder central, sem, necessariamente, atribuir essa função a outra pessoa jurídica, haja vista que o subprefeito é um representante do prefeito e a subprefeitura uma extensão físico-administrativa do paço municipal.

Em razão da complexidade do termo, onde parecem existir ideias próximas ao conceito de desconcentração, e por ser o conceito de descentralização o balizador da implantação de subprefeituras, é transcrito síntese dos dois conceitos contidos no estudo de Binotto. et al (2010, p.12)

Descentralização: regionalização com autonomia política, financeira, institucional, etc. (MEDICI, 1994.); administrações inteiramente livres, sem serem submetidas ao controle de nenhuma autoridade do Estado (SIWEK-POYDESSAU, 1974.); decisões tomadas por conta de uma coletividade local, representada por uma instituição (ROJAS, 1974.); a maioria das decisões são de competência dos órgãos locais, independentes e representativos, eleitos pela população (SIWEK-POYDESSAU, 1974); os órgãos se administram livremente, sendo subdivisões geográficas dos Estados (SIWEK-POYDESSAU, 1974 apud BINOTTO. et al. 2010, p.12)

Da forma exposta, o conceito de descentralização se aplicaria, adequadamente, à situação em que houvesse autonomia da entidade descentralizada, em sentido amplo, não apenas uma espécie de posto avançado da administração central, nesse sentido veja-se, a ideia exposta no conceito abaixo.:

Desconcentração: forma de regionalização com transferência de atribuições das instâncias centrais de poder para órgãos regionais, que não dispõem de poder para decidir sobre prioridades ou sobre o planejamento dos serviços, onde as decisões continuam centralizadas, mas sendo executadas longe do centro (VAZ, 2008); Tirar do centro as tarefas de execução sem que seja transferida a correspondente autonomia (MEDICI, 1994); as decisões são tomadas sempre em nome do Estado (ROJAS, 1974, apud BINOTTO et al 2010, p.12)<sup>1</sup>

Visitando-se o conceito de desconcentração em Binotto (2010), nota-se uma aproximação ao conceito de descentralização em Meireles, o que poderia aumentar as dúvidas sobre a utilização do referido conceito neste estudo. Entretanto, o objetivo pretendido pelos executivos municipais que criaram subprefeituras é buscar a descentralização das suas ações. Isto pode ser visto no material consultado sobre a implantação desses instrumentos no município de São Paulo, e cuja análise, será utilizada no sentido de apoiar o estudo ora em desenvolvimento.

### **1.1. Pressupostos para a emancipação**

As bases para a emancipação política, desmembramento de territórios e fusão, estão previstos na legislação brasileira, desde muito tempo. Conforme estudo realizado sobre a criação de novos municípios no Rio Grande do Sul (BEM, 2002) descrevem esta caminhada

<sup>1</sup> As referências constantes da citação não tiveram os números das páginas colocados em virtude do texto de (BINOTTO et al 2010, p.12) não conter aqueles dados.

emancipadora que esteve sempre presente na história brasileira. Ora esses mecanismos são mais flexíveis, ora mais restritivos.

A Constituição Federal de 1988 inseriu no Título III, que trata da Organização do Estado, através do Capítulo I, art.18, §4º tornou mais fácil os processos emancipatórios como mostra o texto:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.”

Tal parágrafo remetia a matéria sobre a legislação da criação dos novos municípios aos Estados o que acabou gerando um processo de crescimento geométrico. Em 12/09/96, a Emenda Constitucional nº.15 provê nova redação ao §4º do art.18 da Constituição Federal (BEM 2002, p.3)

“A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação de Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (CF.88,p.21)

Neste estudo, não se defende interesses, todavia, para a análise de procedimentos, visando à melhoria de aspectos administrativos relacionados às pessoas residentes em qualquer município, os aspectos políticos se farão presentes. Portanto, tentar-se-á explicações técnicas sobre a implantação de mecanismos que levem à descentralização administrativa, não esquecendo a discussão sobre ideias de um processo mais abrangente de descentralização, que são os movimentos emancipatórios.

Considerando-se legítimos os desejos e os anseios das pessoas em gerirem seus próprios destinos, em decidirem sobre o que julgam melhor para suas vidas e ou para suas comunidades, é pertinente conhecer as principais razões para a busca da emancipação, segundo Bremaeker

... Bremaeker (1993) realizou sua pesquisa mediante o envio de questionários abertos aos prefeitos dos novos municípios em 1992. Ele obteve 72 respostas, que representavam uma amostra de 12,4% do total. Listaram-se a seguir as principais alegações dos novos prefeitos, com seus respectivos percentuais: 54,2%: descaso por parte da administração do município de origem; 23,6%: existência de forte atividade econômica local; 20,8%: grande extensão territorial do município de origem; e 1,4%: aumento da população local, essas justificativas possuem íntima relação entre si, como por exemplo o descaso por parte da administração do município de origem e sua grande extensão territorial, pois quanto mais distante estiver a população da sede do município mais difícil será atender aos seus anseios. (BREMAEKER, 1993, apud MAGALHÃES, 2007, p.15).

Das razões para o desejo de emancipação apontada na nota acima, a questão da viabilidade econômica se faz presente no pleito dos moradores da região em estudo. Lembrando que, embora não tenha sido realizado um estudo sobre a viabilidade econômica do distrito, como prescreve a lei, transcreve-se a descrição do potencial econômico, segundo Emerson Sales:

O Distrito de Abrantes possui área geográfica de 230 km<sup>2</sup> de extensão, da Ponte do Rio Joanes, em Catú de Abrantes até a ponte do Rio Jacuípe, mais a Zona Rural com mais de 45.000 habitantes, 25.000 eleitores e 26 km de Praia, mais de 50 indústrias instaladas, dois shoppings de grande porte, dezenas de condomínios de luxo, grande perspectiva de desenvolvimento em turismo, pesca, agricultura, cultura, esporte dentre outros... A renda do Distrito de Abrantes é superior a 200 Municípios da Bahia... Estima-se em média 25 milhões em impostos locais.<sup>2</sup>

Os dados acima apresentados pelo Blog, vide nota de rodapé 2, precisariam de fontes mais consistentes para sustentar as pretensões dos moradores e líderes políticos do Distrito, entretanto transcreve-se aqui, em virtude da necessidade da divergência da delimitação da área do novo município (PL 14397 /14), bem como contraponto aos dados apresentados na tese de doutorado de Ester Sandes-Sobral discutida nas páginas que se seguem, e também revelar os interesses dos moradores daquele distrito na busca da autonomia requerida pelos moradores de localidades emancipáveis, sobretudo na busca do que prescreve Pereira, Ramalho e Batista (2014, p.5)

[...] distribuição e uso equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades das cidades isso significando, também, o direito ao meio ambiente, o direito ao transporte e mobilidade, o direito a justiça e, fundamentalmente, o direito à participação no planejamento e na gestão das cidades (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, p.198; PEREIRA, RAMALHO BATISTA, 2014, p.5).

## 1.2 Instrumentos de participação popular

Instrumentos de participação popular são necessários para a efetivação de uma gestão democrática, mesmo em municípios de pequeno ou médio porte. Nesse sentido, veja-se alguns destes instrumentos de descentralização criados para o município de São Paulo, na gestão da Prefeita Luíza Erundina de 1989 a 1992.

[...] elaborado um Projeto de Lei específico sobre Canais de Participação Popular. ... Audiências Públicas, Plebiscito, Conselhos Municipais e Regionais Setoriais, Conselhos de Gestão de Equipamentos, Foro da Cidade de São Paulo e Postos de Informação e Coleta de Sugestões. Diversos foram implementados: Saúde, Criança e

<sup>2</sup> SALES, Emerson, **Todos juntos pela emancipação de Abrantes**. Vozdeabrantes.blogspot.com.br, 25 de maio de 2014. Acesso em 05 de agosto de 2015

Adolescente, Educação, Habitação, Cultura, Transportes, Abastecimento, Idosos, Deficientes. (LOM 90-SP apud MARTINS. 1997, p.4)

Esses canais de participação são utilizados pelos moradores das localidades através de ações democráticas, e essas reivindicações podem estar associadas a um desejo de emancipação e outra forma de descentralização administrativa, canais amparados pela CF 88, Estatuto da Cidade e, subsidiariamente, pela Implantação do Plano de Desenvolvimento Urbano (PDDU), do Orçamento Participativo, assim a criação de Conselhos de Moradores e de Conselhos de Representantes, não têm a finalidade apenas de fiscalizar as ações da administração municipal, no sentido de uma melhor aplicação dos recursos financeiros, mas também, ser o fórum de discussões das demandas apresentadas pela comunidade, tornando-se um instrumento de aproximação entre a Administração Central e os municípios. Esses fóruns são espaços de diálogo entre a comunidade, representada pelos Conselhos e os prepostos das subprefeituras. As discussões aí realizadas, em tese, não geram apenas um relatório, ou lista de pedidos a serem encaminhados ao poder central, mas um documento que reflete as necessidades apontadas pela população e, que no momento da discussão e elaboração do orçamento poderá ser inserida na Lei Orçamentária Anual do município. (LOA).

Embora a previsão de despesas em instrumentos orçamentários não seja garantia de execução desta despesa, a alocação de recursos prevista para a execução de serviços destinados à comunidade, levará o poder executivo central a tentar cumpri-la, não apenas por ser uma lei, mas em virtude de tornar efetivas as políticas destinadas a melhorias de condições de vida dos municípios e, com eles pactuadas, através dos conselhos de moradores e inserido no orçamento participativo.

Ao buscar estratégias que possam reduzir a insatisfação dos moradores, resultante do não atendimento de demandas por serviços públicos municipais; sobretudo dos residentes em distritos pleiteantes à emancipação e, considerando a implantação de subprefeituras como instrumento capaz de proporcionar àqueles serviços e reduzir o nível de insatisfação, pleiteia-se, em última instância, a manutenção da integridade territorial do município, seja do ponto de vista geográfico, seja do ponto de vista sociocultural, mesmo considerando-se a extensão territorial do município em análise, e as possíveis diferenças socioculturais das comunidades, pois existem fatores culturais que os tornam próximos. Por este viés, não haveria razão para desmembrar-se o município.

A utilização de subprefeituras enquanto instrumento de descentralização administrativa é uma estratégia para a redução da insatisfação dos moradores, e que possa resultar em movimentos emancipatórios. Essa implantação se justifica pela fragilidade das finanças dos novos municípios. Mesmo que a localidade candidata à emancipação realize um estudo de viabilidade econômica, de forma criteriosa, em que as variáveis analisadas sinalizem uma situação financeira favorável, o estudo pode se mostrar inócuo, em virtude dos compromissos assumidos pelo município do qual está se desvinculando, bem como das novas demandas e dos gastos com a implantação da estrutura administrativa necessária ao funcionamento do novo município.

### **1.3 Elementos caracterizadores da fragilidade dos municípios**

Variáveis como potencial de arrecadação, pessoal qualificado para assumir funções técnicas necessárias ao funcionamento da máquina municipal e, até mesmo, redução no valor dos repasses dos governos federal e estadual, são fragilidades que não resultam apenas das crises econômicas recorrentes pelas quais passam o Estado brasileiro. Os efeitos na queda da arrecadação dos tributos federais impactam, negativamente, o Fundo de Participação dos Municípios que é a principal fonte de recursos da maioria dos municípios.

Para agravar ainda mais a situação, a redução na arrecadação da União afeta também os Estados, mesmo o Fundo de Participação dos Estados (FPE) não se constituindo em repasse para os municípios, sua redução impacta negativamente nos investimentos e na prestação de serviços que os estados realizam nos municípios. Internamente, a não cobrança dos tributos de sua competência, o não cumprimento de ações relativas à prestação de contas, ainda que decorrentes de falta de condições tecnológicas e/ou técnicas, podem levar à suspensão temporária desses repasses. Sobre a temática, veja-se o que afirmam Salcedo e Dutra.

A semana de aniversário da Lei de Responsabilidade Fiscal, que completou quinze anos na terça-feira (5), alertou para uma realidade nada positiva: no mês de abril, 83,3% dos municípios brasileiros apresentaram irregularidades fiscais. Com tais restrições, os municípios ficariam, teoricamente, impedidos de receber transferências voluntárias por parte da União. Em abril, dos 5.568 municípios brasileiros contabilizados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), 4.638 tiveram algum tipo de apontamento no Cadastro Único de Convênios (Cauc). O Cauc é o sistema utilizado pelo governo federal para acessar informações administrativas, fiscais e contábeis dos estados e municípios, antes de realizar as transferências voluntárias. (SALCEDO; DUTRA, 2015, p.1).

Tratando-se da fragilidade financeira dos municípios, esta poderia ser atenuada com a elevação da receita tributária pela cobrança dos tributos de sua competência, previstos no artigo 156 da CF 88, embora esta receita apresente baixa capacidade de arrecadação, conforme pode ser visto no estudo realizado por Amaral, Olenike e Amaral (2013, p.5): “Os tributos federais respondem por 69,96% de toda a arrecadação tributária, enquanto que os tributos estaduais correspondem a 24,71% e os tributos municipais por 5,33%”. Nesta análise comparativa da série histórica de 1992 a 2012 sobre a arrecadação dos três entes, verifica-se que a arrecadação municipal para o ano de 2012 corresponde a apenas 7,6% da arrecadação dos tributos federais e apenas a 1,93% do PIB. (AMARAL; OLENIKE; AMARAL. 2013, p.5).

Os tributos de competência do município previstos na CF. 88 são: o imposto predial e territorial urbano (IPTU), o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN), o imposto sobre a transmissão de bens imóveis Inter vivos (ITBI) e as taxas: taxas pela utilização de serviços públicos, taxas pelo exercício do poder de polícia, além da contribuição de melhoria cujos fatos geradores são a aquisição e a propriedade urbana para as pessoas físicas, e serviços, fatos geradores do ISSQN, cujo contribuintes são os prestadores de serviços em sua maioria, pessoas jurídicas. Estes tributos não resultam arrecadação de grandes montantes em municípios de baixa densidade populacional, como mostram a tabela 1 e a tabela 2, onde Bremaecker fez um comparativo entre a receita orçamentária e a receita tributária dos municípios. (BREMAECKER, 2010 p.21 e p.12), aqui reproduzidas

**Tabela 1. Distribuição das Receitas Tributárias Municipais Médias, Segundo as Grandes Regiões Brasil, 2010. (R\$ 1,00)**

BRASIL GRANDES REGIÕES	RECEITA TRIBUTÁRI MÉDIA	ISS MÉDIO	IPTU MÉDIO	ITBI MÉDIO	TAXAS MÉDIAS	CONTRIBU IÇÃO DE MELHORI A MÉDIA
BRASIL	10.160.416	5.494.207	2.885.548	968.430	784.340	27.891
até 2	183.631	108.667	20.253	35.208	16.083	3.419
2   -5	311.180	190.964	40.012	49.534	25.613	5.057
5   -10	618.896	355.937	109.309	84.010	61.601	8.039
10   - 20	1.108.780	608.196	220.307	132.559	132.767	14.951
20   - 50	3.706.636	1.926.873	935.946	389.728	415.222	38.867
50   - 100	10.824.915	5.352.419	2.965.977	1.110.886	1.301.086	94.547
100   - 200	33.185.914	17.852.262	8.906.706	2.946.440	3.375.110	105.396
200   - 500	100.559.580	52.155.720	29.206.504	9.022.693	9.960.106	214.557
500   -1000	229.415.112	117.951.356	65.614.035	22.231.431	23.178.943	439.347
1000   - 5000	751.537.266	394.426.639	210.299.450	84.551.303	62.208.941	50.933
5000 e mais	8.814.909.159	5.109.761.519	2.740.480.957	722.806.980	241.858.506	1.197

Fonte: Adaptado de Bremaeker (2010)

**Tabela 2 . Distribuição da Receita Orçamentária Municipal “Per Capita”,  
Segundo os Grupos de habitantes . Brasil -2010 (\*)**

(em R\$ 1,00)

<b>GRUPOS DE HABITANTES (por mil)</b>	<b>RECEITA ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL “PER CAPITA”</b>	<b>RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL “PER CAPITA”</b>	<b>%</b>
BRASIL	1.699,55	300,38	17,67
até 2	4.188,82	109,92	2,62
2  –5	2.508,49	88,14	3,51
5  – 10.	1.745,14	87,73	5,03
10  – 20	1.504,30	78,62	5,23
20  – 50	1.445,46	123,20	8,52
50  – 100	1.411,67	157,53	11,16
100  – 200	1.630,08	247,82	15,20
200  – 500 .	1.688,25	335,42	19,87
500  – 1000	1.656,35	336,02	20,29
1000  – 5000	1.749,49	450,81	25,76
5000 e mais ...	2.574,49	1.003,55	39,98

Fonte: Adaptado de Breameaker (2010)

Além dos fatores listados, que mostram dificuldades para a emancipação de distritos com baixa densidade populacional e com baixa capacidade de geração de receitas próprias, a implantação de subprefeituras pode vir a ser um instrumento mais ágil para a efetivação das políticas públicas, tendo em vista ser um processo que depende basicamente da vontade do poder executivo municipal, enquanto a emancipação tem que obedecer aos trâmites previstos na CF. 88 e em lei complementar.

## 2.BREVE ANÁLISE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE SUBPREFEITURAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O processo de criação de subprefeituras tem início na cidade de São Paulo no governo da Prefeita Luiza Erundina, em cumprimento à Lei Orgânica do Município (LOM 90), que estabelece em seu artigo 77 'A administração municipal será exercida, em nível local, através de Subprefeituras, na forma estabelecida em lei, que definirá suas atribuições, número e limites territoriais, bem como as competências e o processo de escolha do Subprefeito' (LOM-SP. apud Martins.1997, p.1).

No entanto, as subprefeituras, só serão criadas e implantadas, a partir do Projeto de Lei nº 546/01 enviado à Câmara de vereadores, pela Prefeita Marta Suplicy e transformada em lei sob o Número 13399 de 1º de agosto de 2002. Regulamentada pelos Decretos nº 42.237/2002, nº 42.238/2002 e nº 42.239/2002, e nº 42.325/2002, definindo sua estrutura administrativa, física e de pessoal, como prescrevem os artigos:

Art. 3º. A Administração Municipal, no âmbito das Subprefeituras, será exercida pelos Subprefeitos, a quem cabe a decisão, direção, gestão e o controle dos assuntos municipais em nível local, respeitada a legislação vigente e observadas as prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Municipal.

Art. 4º. As Subprefeituras, órgãos da Administração Direta, serão instaladas em áreas administrativas de limites territoriais estabelecidos em função de parâmetros e indicadores socioeconômicos.

Em seu artigo 5º, define as atribuições e as limitações desses órgãos “ São atribuições das Subprefeituras, respeitados os limites de seu território administrativo e as atribuições dos órgãos do nível central: ” dos quais transcrevemos alguns, lembrando que para a maioria dessas atribuições o executivo reservou-se o direito de decidir vejamos os incisos I, II,III, X e o parágrafo único desse artigo:

I - constituir-se em instância regional de administração direta com âmbito intersetorial e territorial;

II - instituir mecanismos que democratizem a gestão pública e fortalecer as formas participativas que existam em âmbito regional;

III - planejar, controlar e executar os sistemas locais, obedecidas as políticas, diretrizes e programas fixados pela instância central da administração;...

X - facilitar a articulação intersetorial dos diversos segmentos e serviços da Administração Municipal que operam na região...

Parágrafo Único - As diretrizes mencionadas nos incisos III, IV, VI e VIII deste artigo serão fixadas pela instância central de governo, mediante elaboração de políticas públicas, coordenação de sistemas, produção de informações públicas e definição de política que envolva a região metropolitana, ouvidas as Subprefeituras. (PREFEITURA MUNICIPAL SP -LEI Nº 13.399, p.2)

É definida ainda, no artigo 6º, a dotação orçamentária e sua gestão, nos seguintes termos:’ As Subprefeituras terão dotação orçamentária própria, com autonomia para a realização de despesas

operacionais, administrativas e de investimento, e participação na elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura’.

## **2.1 Contradições do processo de implantação de subprefeituras**

Uma questão inerente a esse tipo de descentralização é a forma de escolha dos subprefeitos. Em estudo realizado por Teixeira e Tatagiba algumas respostas dadas pelos moradores das comunidades vinculadas às Subprefeituras que revelam insatisfação com escolha dos Subprefeitos. A maioria dos entrevistados acredita que esse modelo de gestão visa apenas à criação de cargos, tendo como principal objetivo contemplar o vereador que tenha base eleitoral naquele bairro. Veja-se a fala de um dos moradores, captada no texto das autoras citadas “Há uma visão de que a subprefeitura está nas mãos dos vereadores e que eles conseguem também instrumentalizar os espaços participativos.” (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2005, p. 96). Soma-se a isso, ainda, a falta de autonomia, pois as subprefeituras não têm recursos próprios, depende sempre da alocação de recursos por parte da prefeitura.

Malgrado as alegações, as subprefeituras constituem-se em mecanismos de gestão democrática e pode contribuir para um melhor relacionamento entre administrador municipal e os habitantes do município. Naturalmente, os resultados decorrentes das ações desempenhadas, seja sobre o aspecto político, seja no campo da execução dos serviços necessários para a sociedade, só ocorrerão efetivamente se as comunidades tiverem um comportamento proativo, organizando-se de forma a participar das decisões políticas para que estas venham a influenciar nas decisões administrativas.

A questão central é saber como as pessoas vão se organizar, vão criar espaços de participação nas decisões tão necessárias ao atendimento das questões demandadas pelos municípios e, por extensão, a efetividade do órgão criado sobre o estigma de ser um canal para a gestão participativa. Em estudo realizado por Teixeira e Tatagiba (2005) sobre as subprefeituras em São Paulo, vê-se que a participação ocorre efetivamente nas localidades onde os moradores possuíam aquela prática, antes da implantação das subprefeituras, passando a ideia de que o “empoderamento” não acontecerá apenas pela criação de leis, mas através da organização da sociedade em busca de um objetivo comum. Este elemento comum é o que Dallabrida chamou de:

Concertação social, entendida como o processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada. É fundamental que seja através de processos de concertação social que a sociedade de uma determinada região organizada em suas redes de poder socioterritorial, democraticamente, se proponha construir consensos mínimos que representem as decisões acordadas naquele momento histórico, no que se refere à superação dos seus desafios (estratégias de desenvolvimento). Isso implica na participação cidadã dos diferentes atores sociais, econômicos e institucionais, como protagonistas do processo (DALLABRIDA. 2007, p 5).

Dallabrida revela a necessidade dos membros dos grupos de discussão os quais deverão abrir mão de suas concepções em favor de concepções mais abrangentes, por exemplo, se estão buscando solução para um problema demandado por moradores de uma rua que pense primeiro na realização de serviço ou ação para a solução de um problema que ‘

Uma dificuldade para se chegar à “Concertação Social” estaria associada a como abrir mão de um pleito dos moradores da rua, do bairro ou da região a qual se está radicado e cujos moradores o líder comunitário representa, ao fazê-lo, resultaria o mesmo sentimento da população em relação aos representantes políticos da Câmara ou da Assembleia Legislativa por exemplo. Entende o citado autor a necessidade de um esforço maior para se atingir objetivos pretendidos, isto só será possível mediante o processo por ele definido e constante na citação acima.

### 3. CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE SUBPREFEITURAS EM CAMAÇARI

Foi visto que o processo de criação de subprefeituras, embora passasse pelo encaminhamento de projeto de lei e posterior criação da lei, sendo, portanto, um processo legislativo, nos moldes exigidos pela estrutura jurídica do país, ainda assim é um processo mais rápido e menos custoso do que um processo de emancipação política. Isso porque o Projeto de Lei (PL 397/2014) aprovado no Congresso Nacional aumenta o grau de dificuldade para a implantação de novos municípios, tendo em vista, a necessidade de atender os requisitos legais impostos pela Emenda Constitucional (EC). N.º 15/96, prevê plebiscito com os moradores do distrito ou localidade pleiteante e com os moradores do município ao qual aquele distrito está vinculado.

Os documentos consultados mostram que a implantação desse instrumento de gestão não é pacífica, as acusações sobre o jogo de interesses do prefeito e vereadores, da escolha para subprefeitos apenas por critérios políticos - onde não são levados em conta os interesses das áreas jurisdicionadas pelas subprefeituras, são alguns exemplos. O arranjo político, a insatisfação de alguns segmentos de moradores, parece normal, em um processo cujo pressuposto é a democracia. Neste caso, a democracia representativa, delegada a representantes próximos aos interessados, moradores de uma mesma localidade, e não uma democracia representativa praticada pelos dirigentes municipais e membros do legislativo estadual, que estão mais distantes daqueles moradores, portanto sujeitos a um menor nível de cobrança, por exemplo.

Mesmo não sendo a implantação desse instrumento a solução de todos os problemas, o Executivo fortalece pontos importantes na condução da gestão municipal. A governança, por exemplo, na forma definida por Frischtak, que sistematiza a noção de governança e lista seus principais condicionantes, assim:

... alguns de seus elementos constitutivos e interdependentes, tais como: a capacidade de coordenação, liderança, implementação, e capacidade de produzir credibilidade...  
Coordenação... Liderança... Capacidade de implementação... Credibilidade...  
(FRISCHTAK, 1994 ,p.196-7 apud LAMEIRÃO, 2012, p.30).

Da análise do conceito e de seus elementos, em particular, pode-se concluir ser a implantação de subprefeituras uma estratégia capaz de resgatar competências que os eleitores

acreditaram existir no candidato no período eleitoral, tendo essa crença contribuído para a eleição do gestor, portanto, a criação de instrumento de participação política e administrativa pode representar uma oportunidade de aquisição e ou consolidação daqueles condicionantes apontados por Frischtak.

### 3.1. A proposta

A criação e a implantação de subprefeituras no município de Camaçari são mais uma tentativa de o município consolidar sua gestão como uma gestão democrática, participativa, tendo como pressuposto a adoção de dispositivos que traduzam a participação popular: Conselhos de Saúde, Conselho de Educação, Conselhos de Moradores, e outros institutos que aglutinem as pessoas em torno de propostas que contemplem a maioria das ruas bairros que estariam sob o domínio de cada subprefeitura. Sobre este aspecto, leia-se GRIN ao se referir à implantação dos instrumentos acima para as subprefeituras de São Paulo.

A implantação das Subprefeituras e dos Conselhos de Representantes visa à democratização do governo do município de São Paulo [...]. Serão repensadas as formas de exercer o comando político da cidade e intensificado o relacionamento com a sociedade [...], sobretudo, com os excluídos, buscando-se nova relação entre Estado e sociedade. A descentralização vai permitir padrões de apropriação mais igualitária da cidade, com maior eficiência, eficácia e efetividade. O governo da Coligação Muda São Paulo adotará todas as medidas legais e administrativas que ajudem a viabilizar a implantação das Subprefeituras. [...] A subprefeitura não será apenas uma unidade descentralizada de execução de serviços municipais, mas incorporará um núcleo de planejamento com articulação e integração das políticas sociais e organismos de representação da comunidade e espaços comunitários de informação, prestação de serviços e ouvidoria. A Subprefeitura elaborará planos regionais de desenvolvimento local e será um articulador de Orçamento Participativo na região. Desta forma, será dado um novo impulso ao urbanismo regional possibilitando o funcionamento mais democrático e justo da cidade. (GRIN, 2011, p.8)

Objetivando a efetividade das políticas públicas relativas à prestação de serviços públicos de infraestrutura, de atendimento de necessidades básicas: saúde, educação, transporte público, atendimento dos serviços burocráticos prestados pela prefeitura, medição de terrenos, liberação de alvarás, cálculos dos tributos municipais, enfim, todos os serviços necessários aos municípios.

Neste sentido, o Executivo enviaria projeto de lei à Câmara de Vereadores criando duas subprefeituras para os Distritos de Abrantes e de Monte Gordo e seriam geridas por subprefeitos designados pelo executivo. O terceiro distrito, representado pela sede continuaria administrado pela prefeitura. A lei, não só criaria as figuras administrativas acima, mas também, definiria as atribuições, os limites territoriais a serem geridos pela respectiva subprefeitura, a

criação dos conselhos e as unidades de atendimento dos serviços como educação e saúde.

Em relação à participação popular como forma de viabilizar as ações das Subprefeituras, observe-se o que se propõe, em consonância às determinações da CF 88, pelo Estatuto da Cidade, Lei 10257/2000 em seu Capítulo IV. Da gestão democrática da cidade.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

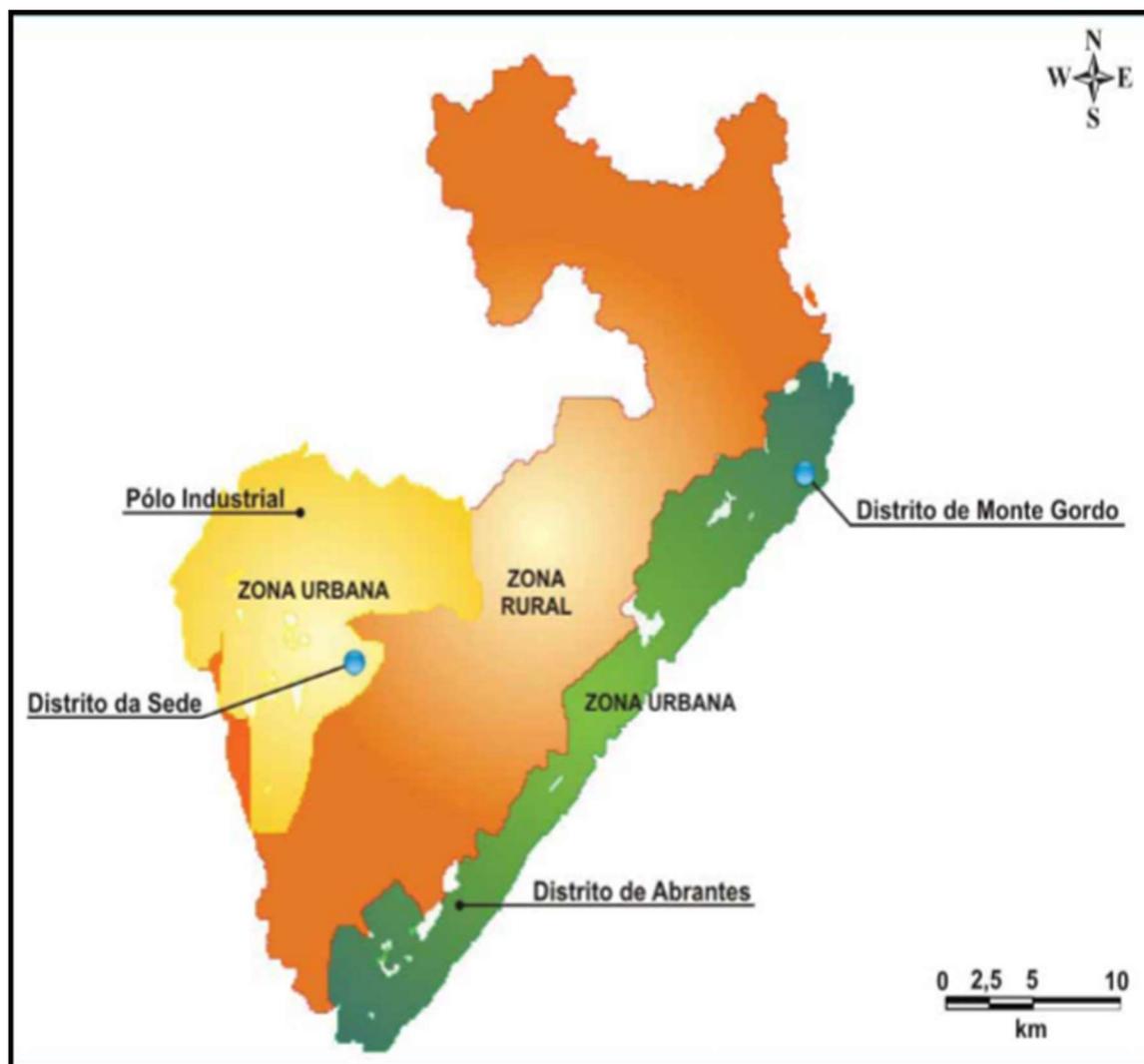
- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e outros instrumentos de prescrição sobre o atendimento de serviços que refletem a cidadania. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, p. 198)

O objetivo da participação popular, por meio das várias instâncias de organização popular, como conselhos de moradores e outras formas representativas dos interesses dos moradores de cada bairro, de gestão participativa, são instrumentos preconizados no Estatuto da Cidade como forma de construção de cidades sustentáveis. Soma-se a esses instrumentos o orçamento participativo, os fóruns de discussão e outras formas de associações, mesmo de caráter informal.

### **3.1.1 Distribuição das subprefeituras nos respectivos distritos**

Nos mapas que seguem, pode-se ver a extensão territorial do município, a divisão em espaços territoriais com delimitação de distritos, onde mostra a concentração da população de cada um dos distritos e das formas de geração de rendas. É possível observar que as áreas: Sede apresenta concentração industrial e comercial maior que a do distrito de Abrantes; o distrito de Monte Gordo apresenta menor concentração comercial em relação aos distritos anteriores. Embora não se configure como um distrito, a zona rural, possui baixa densidade demográfica, o comércio é muito disperso, há baixa geração de renda e, por conseguinte, baixa geração de tributos, sobretudo, se considerarmos a baixa produção agropecuária do município, que pode ser atribuída em parte, ao tipo de solo que não propícia o desenvolvimento da agricultura e mesmo da pecuária, ou da falta de políticas públicas voltadas para aquele segmento da economia. Veja-se a extensão da área rural no mapa abaixo.

Mapa 1: Compartimentos territoriais do município de Camaçari



Fonte: Sandes -Sobral 2008, p.8

O mapa acima mostra a divisão em três distritos definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a distribuição, em números absolutos e em números percentuais da população para cada um dos distritos.

Distrito Sede de Camaçari – 116.330 habitantes, ou seja, concentrando 72,17% do total da população e sua superfície territorial é de 360 km<sup>2</sup>;  
 Distrito de Abrantes - 27.306 habitantes, com 19,9% do total de habitantes e sua superfície territorial é de 113 km<sup>2</sup>;  
 Distrito de Monte Gordo – 17.515 habitantes, o que perfaz 7,93% da população municipal e sua superfície territorial é de 287 km<sup>2</sup>. (SANDES-SOBRAL, 2008, p.97).

A distribuição da área apresenta uma divergência em relação à área apontada na citação referenciada na nota de rodapé da página 13; a reportagem diz que a área do distrito de

Abrantes é 210 km<sup>2</sup>. Entretanto, a inscrição daqueles dados neste trabalho tem a finalidade de mostrar o discurso dos defensores do desmembramento territorial.

Os dados sobre a população apresentados em Sandes-Sobral se referem ao ano de 2000. Seguindo a projeção do IBGE para o ano de 2014, a população é de 286.919 habitantes e, considerando-se que esta projeção se constitui na base de cálculo para o repasse do FPM. Mantidas as mesmas proporções, a população estimada do distrito pleiteante à emancipação, em 2014, seria de 57.096 habitantes, número considerado viável, tanto administrativa como financeiramente, segundo (BREMAEKER, 2010, p. 13)

O mapa 2. Foi produzido por Sandes-Sobral (2008) com o objetivo de mostrar os impactos socioambientais em decorrência do crescimento do número de condomínios e de loteamentos na orla de Camaçari, por isso, traz a divisão do município em localidades pertencentes aos dois Distritos para os quais está sendo proposto a criação de subprefeituras.

O crescimento desta parte do município levou a uma grande concentração populacional naquelas localidades, cuja população, na sua maioria, é formada por moradores oriundos de outras cidades e, até de outros estados, essa diversidade de origens e de conhecimentos transformam a concepção de vila, seja do ponto de vista da conformação urbana, ou sociológico, disseminando o desejo de cidadania.

Neste contexto, a busca do status de ente federativo pode ser uma forma de se consolidar a cidadania pretendida. A premissa da autonomia, da direção do próprio destino, são questões de foro íntimo que se exacerbam pela não prestação dos serviços públicos municipais de forma adequada à população.

A emancipação leva à autonomia, mas a cidadania poderá se restringir ao caráter estatal representado pela emancipação, não se revertendo em benefícios para a população como um todo, mas, a alguns poucos que se apoderarão da máquina administrativa, não sobrando recursos para executar os serviços antes pleiteados.

### 3.2.1. Divisão administrativa proposta com base nas localidades

Analisando-se o mapa 2, entende-se que o município poderia, por meio de projeto de lei, ratificar os três distritos nominados pelo IBGE e implantar sub-prefeituras nos Distritos de Abrantes e de Monte Gordo.

No mapa abaixo, observa-se a região que compõe o Distrito de Abrantes, com suas respectivas localidades: Vila de Abrantes, Catu de Abrantes, Buris, Gagirus, Areias, Pé de Areia e Jauá.

Seguindo a análise, vê-se a definição da área de Arembepe, composta pelas localidades de Guarajuba, Itacimirim e Busca Vida, áreas onde existem condomínios de luxo e um grande potencial de arrecadação do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbano.

Têm-se, ainda, os Povoados de Catu de Abrantes, Machadinho, Jorrinho e Monte Gordo, este último pleiteia a condição de se tornar distrito, para que possa contar com alguns órgãos que seriam implantados pelo estado naquela localidade, pleito também de Arembepe.

Pela distância geográfica, a localidade de Barra de Pojuca é a que mais poderia se beneficiar de políticas administrativas descentralizadoras. Ainda que o executivo atue de forma a buscar a equidade de tratamento entre as várias regiões do município, o poder de pressão dos moradores sobre o executivo, e até o legislativo, tende a ser menos efetivo. Embora proporcionar benefícios e serviços aos moradores dessas localidades seja atribuições das quais o executivo municipal não possa se furtar. Ademais, os eleitores que residem nos condomínios de luxo dessas localidades, em sua maioria, possuem nível de conhecimento e educacional acima da média dos moradores nativos, principalmente, se forem considerados aqueles moradores que inicialmente adquiriram imóveis, com o propósito de transformá-los em segunda morada, pois se trata de pessoas com maior poder aquisitivo que os moradores locais e, possivelmente, de melhor nível educacional que os primeiros, e cuja capacidade de reivindicar pode contribuir para o aumento do nível de cobrança em relação ao poder municipal. Veja-se as localidades que compõem os distritos no mapa.

Embora o mapa abaixo não descreva a área relativa à Sede, informa Sandes-Sobral (2008, p.97) que a concentração populacional está entre 60 a 70% da população municipal. A sede concentra também os serviços e a indústria, capitaneados pelo Pólo Industrial de Camaçari e pelo Complexo Petroquímico de Camaçari resultando em forte impacto sobre a arrecadação de tributos e sobre o nível de ocupação da população.

Mapa 2 .Mapa das Localidades que Contemplam a nova Divisão Administrativa



Fonte: Adaptado de Sandes – Sobral, 2008, p.25

### 3.2.2 Alguns efeitos da concentração de fatores atrativos

A concentração dos fatores acima apontados tem impactos positivos, mas também tem forte impacto sobre os serviços de cunho estatal: saúde, educação, moradia, transporte urbano e outros. Ou seja, uma cidade, que tem como principal fator de atração a ocupação laboral, atrai para si um contingente fora do planejado, mesmo que se tenha considerado um aumento populacional, levando-se em consideração o crescimento vegetativo e a transumância do período anterior, esta projeção tende a ser superada, sobretudo, em período de desemprego. O resultado disto é o aumento da demanda por serviços, por benefícios sociais, acima dos recursos financeiros orçado pelo município para aquela rubrica.

Os aspectos culturais fazem parte dos elementos a serem considerados em eventual processo de desmembramento, embora, este não pareça ser um fator desagregador, mesmo o município possuindo uma diversidade cultural muito rica, o processo de urbanização e os meios de comunicação tem contribuindo para mitigar os efeitos da cultura dos moradores nativos, sendo estes moradores, levados a um processo de aculturação através da padronização da música, sem contudo eliminar distintas culturas deixadas pelas gerações antigas, como aponta Sandes-Sobral ( 2008, p. 42.),

Samba de roda, samba de coco, samba de viola, umbigada (Arembepe), chegada dos mouros masculina e feminina (Arembepe), chegada dos marujos (Monte Gordo), marujada, maculelê, capoeira, puxada de rede, festas juninas, lavagens das igrejas, festas do candomblé, enterro do ano velho (na localidade de Machadinho), boi janeiro (na localidade de Parafuso), boi reisado (Barra do Pojuca), terno de reis, bumba meu boi, dança do dourado (em Areias), carnaval. (SANDES-SOBRAL, 2008, p.42).

## 4 CONCLUSÕES

A implantação de subprefeituras como forma de se contrapor a emancipações no país, antes de ser uma negação do direito dos povos se organizarem, é uma forma das administrações municipais efetivarem suas ações de políticas públicas municipais, de buscar a governança e a consolidação do espaço territorial sob seu domínio. Aqui, a questão se refere à busca administrativa de atendimento de pleitos decorrente de necessidades das pessoas e, não uma resposta mágica para aqueles problemas, mas um espaço para a atuação de munícipes e gestores do município.

Neste texto, foram vistas ideias, de especialistas em administração e finanças públicas que apontam os riscos de falência da maioria dos municípios brasileiros, cuja população acreditou na possibilidade de melhoria dos serviços públicos destinados a melhoria de suas necessidades básicas, muito por falta de condições financeiras dos municípios, visto que as suas receitas se restringiam ao repasse constitucional do governo federal, e esses recursos financeiros mal pagam os salários do corpo administrativo da prefeitura. A esses problemas, se somam aqueles apontados por estudiosos: geógrafos, economistas, contadores, sociólogos, cujas discussões visam respostas ou explicações sobre a melhor forma de se atender ao que é determinado pela CF 88, pelo Estatuto da Cidade Lei 10257/2000 em seu Capítulo IV. Da gestão democrática da cidade.

Não obstante, a necessidade de atender o mister que leve à cidadania, a dirigente política maior se vê obrigada a negar este direito, como foi o caso do veto presidencial aos vários pleitos de emancipação de vários distritos espalhados pelo Brasil. Saliente-se que tal medida foi respaldada pelos estudos realizados pelo STN.

Os vários problemas elencados, neste estudo, sobre a necessidade de políticas públicas eficazes, efetivas e eficientes, estabelecem um debate sobre cumprir o mister de devolver ao cidadão, em qualquer parte do município que ele resida, seu direito de obter da Prefeitura os bens e serviços por ela disponibilizados. Além disso, ele tem direito de saber o que está sendo feito com o dinheiro público, direito de participar da elaboração e da discussão do planejamento da sua cidade, como direito à cidadania, aos serviços públicos de qualidade e, principalmente, de sugerir serviços básicos necessários à sua comunidade, bem como de fazer inserir no

orçamento da cidade recursos financeiros necessários ao cumprimento ou atendimento das demandas de cada uma delas.

A gestão participativa é o exercício da cidadania, é um pré-requisito para a descentralização administrativa pretendida. É desta forma que o conceito se materializa, não significando tão somente a desconcentração dos serviços públicos que se daria apenas pelo avanço de um braço administrativo, que são as subprefeituras e seus respectivos subprefeitos, agentes avançados do executivo municipal. O que poderia parecer uma incoerência da proposta é se verificar que grandes cidades, como a exemplo de São Paulo, é aqui analisada por meio do seu processo de implantação e atuação daqueles instrumentos, inclusive na tradução da voz das pessoas ouvidas por pesquisadores, em que se desnudam as contradições das relações de poder inerente a qualquer processo democrático, mesmo com essas opiniões discordantes e dissonantes. Tais vozes dissonantes buscam o espaço para o embate dessas ideias, talvez procurando elementos comuns que as levem a uma concertação social, como afirma o Professor Dallabrida (2007, p.5). As pessoas necessitam arranjar tempo para essas discussões, para a atuação naquelas instituições para que se efetivem não apenas as políticas públicas, mas também se tornem efetivas.

Sabe-se que, em qualquer parte do país, os interesses políticos estarão presentes, alguns tentando tirar proveito, seja do seu poder de mando, seja da sua capacidade de negociação. Entretanto, não há como se pleitear cidades melhores, sem a participação dos vários setores sociais na discussão e na busca de solução para os problemas existentes no município. Aqui se fala de coisas relacionadas ao nosso dia a dia, como serviço de saneamento, educacional, de transporte público, todos importantes e que refletem a qualidade de vida de saúde das pessoas, sendo que este último serviço citado tem impactos nas contas públicas pelos gastos com a medicina curativa e impacto sobre o capital, pelas possíveis faltas ao trabalho por problemas de saúde.

Para concluir, este estudo não tem a pretensão de expressar uma posição em relação ao tema, mas de buscar apreender das discussões de trabalhos que abordam a temática e, que existem em número considerável, As Receitas Tributárias Municipais em 2010, (BREMAEKER,(2010) Estratégias Políticas e Gestão Local: as subprefeituras do município do

Rio de Janeiro 2007, (LAMEIRÃO 2007), são alguns deles. Portanto, esta é uma tentativa de contribuir para outras discussões sobre o aprimoramento dos serviços públicos.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Gilberto Luiz; OLENIKE, João Elói; AMARAL, Leticia Mary Fernandes do. **Carga Tributária Brasileira 2012**, estudo realizado em março de 2013. Disponível em <<http://www.ibpt.com.br>>. Acesso em 11 dez. 2015

BEM, Judite S. **A Problemática das Emancipações: o Rio Grande do Sul e a metade sul nos últimos anos**. 1º Encontro de Economia Gaúcha. Disponível em:<<http://cdn.fee.tche.br/eeg-mesa9.pdf>>. Acesso em 05 nov. 2015

BINOTTO, Erlaine et al. **Descentralização Política Administrativa: o Caso de uma Secretaria de Estado**. Erlaine Binotto, Elaine Silva Ribeiro, Valdir Roque Dallabrida, Elisabete Stradiotto Siqueira. 2010. Disponível em <<http://www.unc.br/mestrado/docs-2010.pdf>>. Acesso em 05 out.2015

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

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 397**. Disponível em:<<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 20 de out. de 2014

\_\_\_\_\_. Estatuto da cidade (2001). **Estatuto da cidade: Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001, - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 265p

BREMAECKER, François. E.J. **As Receitas Tributárias Municipais em 2010** “Estudo Técnico nº 140”. Disponível em<<http://www.tmunicipal.org.br/oim>>. Acesso em 20 out.2015.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual**. Lages – SC .2007 Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/ufrij/article/viewFile/586/575>>. Acesso em 04 dez.2015.

GRIN, Eduardo José. **Gestão dos territórios da cidade de São Paulo: a berlinda entre a democracia representativa e os mecanismos de controle social**. Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política das Faculdade de Filosofia da USP, São Paulo, 2011.

LAMEIRÃO, Camila Romeiro. **Estratégias Políticas e Gestão Local: as subprefeituras do município do Rio de Janeiro**. Niterói 2007. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense -UFF, *Rio de Janeiro, 2007*.

MAGALHÃES, João Carlos. **Emancipação Político-Administrativa de Municípios no Brasil**. In, *Dinâmica dos Municípios/ Organizadores* : Alexandre Ywata Carvalho et al. – Brasília: Ipea, 2007. 326p. Disponível em <<http://ipea.gov.br/PDF>>. Acesso em 28 set. de 2015.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Descentralização e Subprefeituras em São Paulo**, 1997. Disponível em<<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/martins>>. Acesso em 12 dez. de 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14ª edição. São Paulo: EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA, 1989, SP, Brasil 664p.

PEREIRA, Fernanda Alves Cangerana; RAMALHO, Mário Lamas; BATISTA, Sueli Soares dos Santos. **ESTUDOS DA CIDADE: Paisagem e Mobilidade Urbana**, RETC - Revista Eletrônica de Tecnologia e Cultura Edição 15ª, outubro de 2014. Disponível em <http://www.fatecjd.edu.br>. Acesso em: 03 dez. 2015.

PINHEIRO, Tiago Cisalpino. **Índice de Vulnerabilidade Fiscal Municipal: Uma proposta metodológica**. Disponível em < <http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/141.pdf> >. Acesso em 22 set. 2015.

SALCEDO, Gabriela e DUTRA, Marina . **15 anos da LRF . Mais de 80% dos municípios brasileiros descumprem Lei Fiscal**, publicação: 7 de maio de 2015. Disponível em <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/11167> >. Acesso em 05 jan. 2016

SALES, Emerson. **Todos juntos pela Emancipação de Abrantes**. 25 maio 2014 Vozdeabrant.es.blogspot.com.br, 25 de maio de 2014. acesso em 05 de agosto de 2015

SANDES-SOBRAL, Léa Ester, **Complexidade Territorial e Desenvolvimento: Tendências e perspectivas da Urbanização no Litoral de Camaçari/ Bahia/ Brasil**. Tese Doutoral. Universidade de Barcelona, Barcelona- 2008.

SÃO PAULO. **Prefeitura Municipal-LEI Nº 13.399**, de 1º de agosto de 2002. Disponível em <<http://Win2pdf.com>> Acesso em 19 out.2014.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; TATAGIBA, Luciana. **Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação**. -- São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2005. 122p.