



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**WELMA FERREIRA DE MELO**

**REGIÃO METROPOLITANA DE PALMAS: UMA REFLEXÃO SOBRE A GESTÃO  
ORÇAMENTÁRIA E FISCAL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL**

**PALMAS - TO**

**2021**

WELMA FERREIRA DE MELO

**REGIÃO METROPOLITANA DE PALMAS: UMA REFLEXÃO SOBRE A GESTÃO  
ORÇAMENTÁRIA E FISCAL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR, da Universidade Federal do Tocantins, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Nilton Marques de Oliveira

PALMAS - TO

2021

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

M528 Melo, Welma Ferreira de.

Região Metropolitana de Palmas: uma reflexão sobre a gestão orçamentária e fiscal no processo de desenvolvimento regional. Welma Ferreira de Melo. - Palmas, TO, 2021.  
142 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins - Campos Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2021.  
Orientador: Nilton Marques de Oliveira

1. Região metropolitana. 2. Orçamento público. 3. Gestão fiscal. 4. Desenvolvimento regional. I. Título.

CDD 338.9

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS - A reprodução total ou parcial de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo (a) autor (a).**

**WELMA FERREIRA DE MELO**

**REGIÃO METROPOLITANA DE PALMAS: UMA REFLEXÃO SOBRE A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FISCAL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Nilton Marques de Oliveira

Aprovada em 22 / 06 /2021.

BANCA EXAMINADORA:

*Nilton Marques de Oliveira.*

Prof. Dr. Nilton Marques de Oliveira (Orientador) – UFT

*Nilton Marques de Oliveira.*

---

Profa. Dra. Ana Lúcia de Medeiros – UFT

*Nilton Marques de Oliveira.*

---

Profa. Dra. Yolanda Vieira de Abreu - UFT

Dedico este trabalho:

A Deus pelo privilégio da vida e por toda a sua bondade comigo, e à minha mãe, Maura Maria de Jesus de Melo, pelos ensinamentos, orações e esforços para fazer de mim à mulher que sou hoje.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus em primeiro lugar, pois é dado a ele toda honra e toda a glória.

Um agradecimento especial para o meu orientador, o Professor Dr. Nilton Marques de Oliveira, pela paciência, dedicação e por conduzir sabiamente esse trabalho de dissertação, se não fosse por ele eu não teria conseguido chegar até esse momento tão esperado e tão especial na minha vida e na vida da minha família.

Agradeço, à minha mãe “Maura” pelo seu papel implacável como mãe, pelo seu esforço, apoio e dedicação que sempre me incentivou a continuar estudando. Ao meu esposo “Marcos” pela compreensão e apoio nos momentos mais difíceis de desespero e ansiedade durante todo o transcorrer dessa caminhada e jornada.

Agradeço também, todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR), da Universidade Federal do Tocantins (UFT), em nome do coordenador, Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva, por tudo o que aprendi nesses dois últimos anos e pelos ensinamentos que levarei para a vida.

Agradeço às professoras: Dra. Ana Lúcia de Medeiros e Dra. Yolanda de Abreu pela disponibilidade em compor a banca examinadora e pela alta contribuição dada à pesquisa. Ao professor Dr. Claudomiro Moura pela colaboração nos cálculos estatísticos e ao colega Me. Erisvaldo Alves pela ajuda na elaboração dos mapas temáticos que compõem o estudo.

Agradeço, à Prefeitura Municipal de Palmas, pela liberação para que eu pudesse assistir às aulas durante o horário de expediente. E, aos meus colegas de trabalho pela compreensão, pelos conselhos e pelas palavras de ânimo durante o transcorrer do curso, período tão complicado, mas de grande aprendizado em minha vida.

E por último, mas não menos importante, agradeço a todos os meus amigos que contribuíram com esta pesquisa e aos colegas da UFT, em especial, à Júlia e ao Danillo pela ajuda e companheirismo, pela disposição e alegria que fizeram os meus dias mais leves e divertidos.

“De tudo ficaram três coisas... A certeza de que estamos começando... A certeza de que é preciso continuar... A certeza de que podemos ser interrompidos antes de terminar... Fazemos da interrupção um caminho novo... Da queda, um passo de dança... Do medo, uma escada... Do sonho, uma ponte... E da procura, um encontro!” (Fernando Sabino, O Encontro Marcado)

## RESUMO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, múltiplas regiões metropolitanas foram criadas, em sua maioria, por interesses políticos sem verificação dos limites territoriais e com diversos problemas orçamentários e financeiros. Somado a essas características, a gestão orçamentária e fiscal tem se configurado como um grande entrave ao planejamento urbano a ser enfrentado nas regiões, haja vista, que o poder público deve possuir recursos provenientes de receitas para desempenhar inúmeras funções e garantir a oferta de bens e serviços à população. A partir desses pressupostos, o objetivo geral da pesquisa é analisar a gestão orçamentária e fiscal da região metropolitana de Palmas e suas implicações no processo de desenvolvimento regional entre os anos de 2010 a 2017. A metodologia adotada no estudo foi uma análise descritiva de natureza quantitativa, e na interpretação dos dados foram utilizadas como referência as teorias relacionadas às finanças públicas e aos modelos de polarização e lugares centrais. A análise dos resultados apontou para uma região de desenvolvimento direcionada às grandes cidades, devido às vantagens locacionais e populacionais, que teve nos modelos de polo de crescimento e centralidade a sustentação da economia regional. Os indicadores analisados indicaram que todos os municípios da região avançaram positivamente rumo ao desenvolvimento, com destaque para o município de Palmas que é a sede da região metropolitana e para aqueles que estão localizados mais próximos a esse polo, como os municípios de Porto Nacional e Paraíso do Tocantins. Entretanto, o método estatístico de correlação de medidas repetidas utilizado para verificar a associação entre gestão orçamentária, fiscal e o desenvolvimento, sinalizou que outras variáveis possuem maior relevância no processo de desenvolvimento da região do que as variáveis de gestão das receitas e despesas públicas, ou seja, a gestão e a aplicação dos recursos públicos pouco contribuíram para o desenvolvimento do território. Diante disso, tomando-se por base os resultados apresentados, concluiu-se que para impulsionar o desenvolvimento regional e tornar mais efetivos os serviços de interesse comum (saúde, educação, segurança pública, infraestrutura e saneamento básico) ofertados à população, é preciso melhorar não apenas a gestão das finanças públicas, como também, implementar políticas públicas eficientes, implantar medidas fiscais para atrair empresas e negócios para a região, realizar a instituição de governança, elaborar o plano de desenvolvimento urbano integrado, entre outras, capazes de melhorar os indicadores socioeconômicos da região e, conseqüentemente, a qualidade de vida da população.

**Palavras-chave:** Região metropolitana. Orçamento público. Gestão fiscal. Desenvolvimento regional.



## ABSTRACT

In 1988, from the promulgation of the Federal Constitution, multiple metropolitan regions were created, mostly, without a verification of the territorial limits and with multiple budget and financial problems. Added to these characteristics, the budget and financial management has been configured as a major obstacle to urban planning to be faced in the regions, considering that, the government must possess resources originated from incomes to perform several functions and to guarantee the access to products and services to people. Based on these assumptions, the main goal of this research is to analyze the budget and fiscal management of the metropolitan region of Palmas and its implications in the process of regional development from 2010 to 2017. The methodology used on the study was an descriptive analysis of quantitative nature, and in the interpretation of data it were used as reference theories related to public finances and to models of polarization and central locations. The analysis of the results pointed to a development region directed to big cities, due to the locational and population advantages, that had in the models of growth poles and centrality the support of the regional economy. The analyzed indicators show that all the cities of the region advanced positively toward development, with emphasis on the city of Palmas which is the head city of the metropolitan region and for those that are located closer to this pole, such as the cities of Porto Nacional and Paraíso do Tocantins. However, the statistical method of repeated measures correlation used to verify the association between budget and fiscal management and development, presented that other variables possess a greater relevance in the process of the development of the region than the variables of management of public incomes and expenses, that is, the management and application of public resources have little contribution to the territory development. Therefore, based on the results presented, it is concluded that, to boost regional development and make the services of common interest (health, education, public security, infrastructure and basic sanitation) made available for society more effective, it is necessary to improve not only the public finances management as well as to implement efficient public policies, fiscal measures to attract companies and businesses to the region, perform the governance institution, create an integrated urban development plan, among other, capable of improving the socioeconomic indicators of the region, and thus, the quality of life of the population.

**Keywords:** Metropolitan region. Government budget. Fiscal management. Regional development.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Localização da região metropolitana de Palmas.....	26
Quadro 1 - Descrição das variáveis.....	30
Figura 2 - Leitura das categorias e índices do IFDM.....	31
Quadro 2 - Resumo dos componentes do IFDM por área de desenvolvimento.....	32
Figura 3 - Leitura das categorias e dos valores de referência do IFGF.....	32
Figura 4 - Parâmetro de cálculo dos indicadores do IFGF.....	33
Figura 5 - Representação do processo produtivo no setor público.....	34
Figura 6 - Resultado do coeficiente de correlação de medidas repetidas.....	36
Figura 7 - Semelhanças e diferenças em correlação de medidas repetidas .....	37
Diagrama 1 - Organização dos dados e informações.....	39
Diagrama 2 - Sistematização da Coleta e Análise dos dados.....	39
Figura 8 - Ciclo orçamentário.....	43
Figura 9 - Principais transferências constitucionais entre os entes federativos.....	47
Figura 10 - Índice de gestão fiscal dos municípios da RMP - 2013 a 2017.....	81
Figura 11 - Índice de desenvolvimento dos municípios da RMP - 2010 a 2016.....	89
Quadro 3 - Mortalidade infantil na RMP - óbitos por 1.000 nascidos vivos.....	92
Figura 12 - IDEB ensino fundamental da RMP (anos iniciais e finais) - 2009 a 2017.....	95
Figura 13 - Taxa de aprovação ensino fundamental (anos iniciais e finais) - 2009 a 2017.....	97
Figura 14 - Número de emprego gerado na RMP por setor de atividade - 2010 e 2017.....	100
Figura 15 - Número de emprego gerado na RMP por setor de atividade - 2010 e 2017.....	101
Figura 16 - Dispersão do IFDM versus IFGF da RMP - 2010 a 2017.....	110
Figura 17 - Dispersão entre IFDM versus despesas com educação (A), versus despesas com saúde (B), versus despesas com infraestrutura (C), versus despesas com segurança (D) e versus despesas com saneamento (E) da RMP - 2010 a 2017.....	111
Figura 18 - Dispersão entre IFGF versus despesas com educação (A), versus despesas com saúde (B), versus despesas com infraestrutura (C), versus despesas com segurança (D) e versus despesas com saneamento (E) da RMP - 2010 a 2017.....	112

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da Média das despesas realizadas com saúde na RMP (R\$).....	64
Gráfico 2 - Evolução da Média das despesas realizadas com educação na RMP (R\$).....	66
Gráfico 3 - Evolução da Média das despesas realizadas com infraestrutura na RMP (R\$)....	67
Gráfico 4 - Evolução da Média das despesas realizadas com segurança pública na RMP (R\$).....	69
Gráfico 5 - Evolução da Média das despesas realizadas com saneamento básico na RMP (R\$).....	71
Gráfico 6 - Evolução da Despesa liquidada por função na RMP - 2010 para 2017 (R\$).....	73
Gráfico 7 - Evolução das principais receitas recebidas pela RMP - 2010 para 2017 (R\$).....	76
Gráfico 8 - Evolução da Média das Receitas arrecadadas na RMP (R\$) - 2010 a 2017.....	78
Gráfico 9 - Evolução percentual das principais receitas da RMP - 2010 para 2017.....	79
Gráfico 10 - Média do IFGF consolidado da RMP - 2013 a 2017.....	82
Gráfico 11 - Média do IFGF autonomia da RMP - 2013 a 2017.....	83
Gráfico 12 - Média do IFGF gasto com pessoal da RMP - 2013 a 2017.....	84
Gráfico 13 - Média do IFGF investimento da RMP - 2013 a 2017.....	85
Gráfico 14 - Média do IFGF liquidez da RMP - 2013 a 2017.....	86
Gráfico 15 - Distribuição das receitas de repatriação na RMP (%) - 2016 e 2017.....	87
Gráfico 16 - Média dos índices dos componentes do IFGF - RMP (2013 a 2017).....	88
Gráfico 17 - Média do IFDM da RMP - 2010 a 2016.....	90
Gráfico 18 - Média do IFDM saúde da RMP - 2010 a 2016.....	91
Gráfico 19 - Média do IFDM educação da RMP - 2010 a 2016.....	93
Gráfico 20 - Média do IFDM emprego e renda da RMP - 2010 a 2016.....	98
Gráfico 21 - Evolução do PIB a preços correntes dos municípios da RMP - 2010 a 2017 (R\$1.000).....	105
Gráfico 22 - Participação dos setores no valor adicionado total do PIB da RMP - 2010.....	105
Gráfico 23 - Participação dos setores no valor adicionado total do PIB da RMP - 2017.....	106

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Número de população, área territorial e densidade demográfica dos municípios que compõem a RMP.....	27
Tabela 2 - Número de emprego por município da RMP - 2010 e 2017.....	102
Tabela 3 - Crescimento do PIB da RMP - 2010 e 2017 (R\$ 1.000).....	104

## LISTA DE SIGLAS

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
RM	Região Metropolitana
RMP	Região Metropolitana de Palmas
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
FINBRA	Finanças do Brasil
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
IPA	Índice de Preços por Atacado
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
INCC	Índice Nacional de Preços da Construção Civil
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IPI	Impostos sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
PIB	Produto Interno Bruto
ISAB	Internação Sensível à Atenção Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
ANCOVA	Análise de Covariância
RMCORR	Correlação de Medidas Repetidas
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
RCL	Receita Corrente Líquida
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
TCU	Tribunal de Contas da União
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEF	Plano Nacional de Educação Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
VA	Valor Adicionado
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>1.1 Problema de Pesquisa .....</b>	<b>19</b>
<b>1.2 Objetivos .....</b>	<b>20</b>
1.2.1 Objetivo Geral.....	20
1.2.2 Objetivos Específicos .....	20
<b>1.3 Justificativa.....</b>	<b>20</b>
<b>1.4 Estrutura do Trabalho .....</b>	<b>23</b>
<b>2 ESCOLHAS METODOLÓGICAS.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Caminhos Metodológicos .....</b>	<b>24</b>
<b>2.2 Delimitação da Área Pesquisada .....</b>	<b>25</b>
<b>2.3 Técnicas de Coleta e Análise de Dados .....</b>	<b>28</b>
<b>3 ORÇAMENTO PÚBLICO COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....</b>	<b>40</b>
<b>3.1 Receitas e Despesas Municipais .....</b>	<b>45</b>
<b>3.2 Desenvolvimento Regional: Diferentes Abordagens.....</b>	<b>48</b>
3.2.1 Polarização e Centralidade.....	50
3.2.1.1 <i>Teoria dos lugares centrais</i> .....	51
3.2.1.2 <i>Causação circular e seus desdobramentos</i> .....	52
<b>4 REGIÃO METROPOLITANA: ASPECTOS CONCEITUAIS .....</b>	<b>56</b>
<b>5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>62</b>
<b>5.1 Análise da Execução Orçamentária da Região Metropolitana de Palmas .....</b>	<b>62</b>
<b>5.2 Capacidade de Gestão Fiscal dos Municípios da RMP .....</b>	<b>75</b>
<b>5.3 Processo de Desenvolvimento da Região: análise dos indicadores sociais e econômicos .....</b>	<b>88</b>
5.3.1 Associação entre os indicadores de gestão orçamentária, fiscal e de desenvolvimento municipal .....	107
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>114</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>119</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>131</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios do Brasil passaram a ser dotados de maiores autonomias política, administrativa e financeira, as quais exigiram desses entes uma gama de responsabilidades quanto à gestão orçamentária e fiscal dos recursos públicos, conforme estabelece o Art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) definida pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

A gestão dos recursos públicos tem-se configurado como um grande entrave ao planejamento urbano nas regiões, pois os municípios devem possuir recursos suficientes para desempenhar e custear as inúmeras funções e garantir a oferta de bens e serviços à população.

Além da atribuição de autonomia concedida às unidades municipais, outra importante função definida pela Constituição Federal de 1988 foi o poder dado a cada Unidade da Federação de instituir suas próprias regiões metropolitanas. Dessa forma, diferente de como são configurados os processos de metropolização que é a partir da expansão urbana, as regiões metropolitanas são unidades regionais instituídas pelos Estados, mediante Lei Complementar, composta por um grupo de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas comuns (BRASIL, 2015).

Nessa perspectiva, o Estado do Tocantins, utilizando-se dos poderes concedidos pela Carta Magna, instituiu a Região Metropolitana de Palmas (RMP) pela Lei Complementar nº 2.824, de 30 de dezembro de 2013, em conformidade com o Art. 25, §3º da Constituição Federal de 1988, que foi posteriormente alterada para a ordem numérica da Lei Complementar nº 90 de 30 de dezembro de 2013 e publicada nesta mesma data no Diário Oficial do Estado nº 4.042.

O Art. 3º da Lei Complementar nº 90/2013, dispõe que a RMP tem como objetivo promover: o planejamento regional; a cooperação entre os níveis de governo para aproveitamento dos recursos públicos; a utilização equilibrada do território, dos recursos naturais e culturais, do pessoal e da proteção do meio ambiente; integração do planejamento e da execução das funções de interesse comum e a redução das desigualdades sociais e regionais.

A RMP compreende 16 municípios, a saber: Palmas, Aparecida do Rio Negro, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Pugmil, Silvanópolis e Tocantínia (BRASIL, 2013). Conforme dados do Instituto Brasileiro



de Geografia e Estatística (IBGE, 2019) segundo estimativa para 2020, a região possui uma população estimada de 477.262 habitantes, numa área de 24.834,423 km<sup>2</sup> e uma densidade demográfica de 16,17 habitantes por km<sup>2</sup>, ou seja, uma média de 16 pessoas por km<sup>2</sup> vivem na região.

Esse agrupamento de municípios possibilita o planejamento e a implementação de políticas públicas capazes de minimizar os efeitos da urbanização, devido à integração e cooperação das cidades na organização e oferta de serviços essenciais como: educação, saúde, segurança pública e saneamento básico que são disponibilizados à população.

A implementação de políticas públicas juntamente com uma gestão eficiente dos gastos públicos representa o fio para o desenvolvimento, haja vista, que esse conjunto de fatores é bastante importante para modificar a realidade local e regional, reduzir as desigualdades socioeconômicas e proporcionar à melhoria da qualidade de vida da população.

Atualmente, o cenário econômico e financeiro dos municípios da região metropolitana de Palmas apresenta um desafio considerável a ser superado pelas administrações públicas para que haja integração e gestão dos serviços comuns, devido à necessidade de consolidação da governança, da elaboração do planejamento integrado e de uma gestão mais eficiente e transparente.

Diante disso, constituem-se como principais instrumentos de planejamento e de responsabilização fiscal a serviço da transparência e da gestão pública: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essas leis contribuem para uma gestão eficiente e, conseqüentemente, para o desenvolvimento dos municípios.

O termo desenvolvimento está alinhado ao crescimento econômico com posterior melhoria do bem-estar social, incluindo as alterações endógenas na composição do produto e na alocação de recursos da região, de forma a melhorar os indicadores sociais e econômicos (desemprego, desigualdade, condições de saúde, educação e moradia). (VASCONCELOS; GARCIA, 2018).

A partir desse entendimento, de que a eficiência na gestão pública é uma ferramenta importante para a efetividade dos gastos públicos e para o desenvolvimento da região, foram utilizados nesta pesquisa os dados referentes aos indicadores sociais, econômicos, fiscais e orçamentários dos municípios da região.

Oliveira (2019) enfatiza que o processo de transformação social, econômico e político são questões centrais para entender a evolução da dinâmica dos setores produtivos, ou seja, a

questão do desenvolvimento está associada aos avanços nos indicadores sociais, econômicos e fiscais da região.

No entanto, para a melhoria de tais indicadores é necessária uma combinação de fatores e diretrizes que se entrelaçam entre os quais, a disponibilidade concomitante de serviços e de políticas setoriais de caráter público num mesmo território (JANNUZZI, 2002). Lopes (1984) também argumenta que todos os indivíduos são beneficiados com o desenvolvimento socioeconômico de uma região, desde que, levem em consideração os recursos existentes na implementação de políticas públicas eficientes.

As políticas públicas devem ser elaboradas e implementadas pelo Estado juntamente com a sociedade civil organizada, segundo Souza (2006) os resultados na implementação de políticas públicas eficientes causam efeitos na economia e na sociedade, repercutindo em toda inter-relação entre Estado, política e sociedade.

Registra-se nesse aspecto, que no planejamento das políticas públicas deve-se levar em consideração a situação financeira dos municípios, haja vista, que o desempenho das municipalidades está intrinsicamente ligado à consolidação do planejamento governamental por meio da adequada gestão fiscal e execução orçamentária, com o intuito de ofertar bens e serviços à coletividade e atender às reais necessidades da população.

Dessa forma, para verificar a eficiência dos gastos públicos e os reflexos da aplicação das receitas recebidas pelos municípios na implementação de políticas públicas e no processo de desenvolvimento, faz-se necessário analisar o processo de desenvolvimento da região com base na gestão orçamentária e financeira dos municípios por meio dos indicadores sociais, econômicos, fiscais e orçamentários.

Ao analisar esses fatores é possível verificar a tendência dos componentes das dimensões saúde, educação, segurança pública, emprego e renda, bem como, a situação da própria gestão municipal na aplicação dos recursos públicos. Essa análise configura de forma satisfatória a verificação de duas tendências para a região metropolitana de Palmas: a da gestão das finanças públicas e a do desenvolvimento.

Diante disso, utilizando-se como lupa as teorias do desenvolvimento regional e notadamente, as que tratam das questões de polarização e centralidade, a presente pesquisa se configura na análise da execução das finanças públicas e no desenvolvimento da região metropolitana de Palmas.

A metodologia adotada no estudo está configurada como uma análise de pesquisa descritiva de natureza quantitativa para verificação do padrão de dinamismo social,

econômico, fiscal e orçamentário da região, fatores considerados fundamentais para o alcance do desenvolvimento.

### **1.1 Problema de Pesquisa**

Analisar o processo de desenvolvimento de uma região metropolitana significa observar diversos fatores, dentre eles, o socioeconômico, que é impulsionado por políticas públicas, pensadas e implementadas para a população da região.

Nesse sentido, verifica-se que o processo de desenvolvimento da região onde se encontra atualmente localizado o estado do Tocantins iniciou-se com a construção da rodovia federal BR-153 no ano de 1960, diante da necessidade de interligar a capital federal Brasília a outras regiões do país, inclusive da interiorização da ocupação territorial e da abertura de estradas para o escoamento da produção da região.

Nunes, Melo e Bracarense (2020) em seu estudo sobre as implicações socioeconômicas da rodovia BR-153 e os reflexos no desenvolvimento urbano do Tocantins, concluíram que a rodovia federal associada a outras estratégias governamentais para integração da Amazônia ao Centro-Sul do país provocou grandes transformações sociais, econômicas e espaciais, responsáveis pelo início do desenvolvimento econômico e regional dos municípios do estado do Tocantins.

Outro fator bastante importante para o desenvolvimento regional foi à criação do Estado do Tocantins por meio da Constituição Federal de 1988, que trouxe no Artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a concretização de um sonho que perdurava desde o século XIX, e que resultou na divisão territorial do Estado de Goiás e na fundação do Tocantins.

Em outubro de 1988, foi criado o Tocantins, e em 01 de janeiro de 1990 foi instalada a capital do Estado, o município de Palmas. No ano de 2000, a cidade já contava com 130.528 habitantes, em 2010 possuía 228.332 habitantes e, atualmente, possui uma população estimada para 2020 de 306.296 habitantes (IBGE, 2019).

O município de Palmas trouxe grandes benefícios e melhorias para o Estado, e tornou-se polo econômico com grande atração de pessoas e empresas, constituindo assim, novas formas urbanas com amplas dispersões territoriais, o que provocou o surgimento de negócios, empregos e investimentos na região.

Diante dessa situação de aglomerado urbano, aliada aos interesses políticos, foi instituída a região metropolitana de Palmas pela Lei Complementar estadual nº 90/2013, com

intuito de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, principalmente, nas questões relativas à saúde, educação, infraestrutura, segurança pública e saneamento básico. Essa integração representa novos modos de cooperação, organização e oferta de serviços públicos à população.

Nesse sentido, partindo do pressuposto de que a política de criação de uma RM e a execução das políticas públicas tende a modificar o cenário local e regional, a presente pesquisa buscará responder o seguinte questionamento: a gestão orçamentária e fiscal realizada na região metropolitana de Palmas provocou alterações capazes de proporcionar o desenvolvimento regional?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Analisar a gestão orçamentária e fiscal da região metropolitana de Palmas e suas implicações no processo de desenvolvimento regional entre os anos de 2010 a 2017.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

1. Verificar e analisar a execução orçamentária dos municípios nas funções saúde, educação, infraestrutura, segurança pública e saneamento básico;
2. Analisar a capacidade de gestão fiscal dos municípios da região metropolitana de Palmas;
3. Analisar a correlação entre a execução orçamentária, fiscal e o desempenho dos indicadores de desenvolvimento municipal.

## **1.3 Justificativa**

O estudo se justifica pela legitimidade da pesquisa, haja vista, que é pioneira nesse assunto, pois de acordo com o levantamento de estudos já realizados não foi encontrada nenhuma pesquisa nessa mesma linha envolvendo a região metropolitana de Palmas, apesar da existência de estudos semelhantes em outras regiões metropolitanas.

Rodrigues (2016) analisou a gestão pública da Região Metropolitana de Porto Alegre com relação aos orçamentos municipais, e apresentou a necessidade da participação cidadã

nos estágios de elaboração e execução dos orçamentos municipais. Santos, Moreira e Moreira (2016) analisaram a importância da aplicação das políticas de modernização da gestão fiscal na Região Metropolitana de Fortaleza, como forma de redução de custos e aproveitamento do potencial inexplorado de receitas que podem ser arrecadadas pelos municípios da região.

Duarte e Lima (2013) realizaram uma pesquisa com os dados divulgados pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) dos municípios do Rio de Janeiro e verificaram que as cidades com melhores índices de gestão fiscal possuem maior desenvolvimento social nas áreas de saúde, educação, emprego e renda e melhores índices na prestação dos serviços públicos oferecidos à população.

Barros *et al.* (2020), analisaram a associação entre os indicadores de gestão fiscal e de desenvolvimento municipal dos 139 municípios do estado do Tocantins no período de 2007 a 2016 e constataram que há uma fraca associação entre esses indicadores nos municípios. Fuzaro e Carniello (2020) também realizaram um estudo comparativo entre os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e o IFDM dos 39 municípios da Região Metropolitana do Vale do Paraíba no Estado de São Paulo, e identificaram que os municípios da região com maiores vulnerabilidades nem sempre são os mesmos que possuem menores índices de desenvolvimento.

Os estudos apresentados evidenciam a relevância da pesquisa quanto à gestão orçamentária, fiscal e dos índices de desenvolvimento para verificação das melhorias ocorridas na região metropolitana de Palmas.

Outro fator que justifica a pesquisa é a idade da região, por ser considerada jovem e se encontrar em fase de consolidação, merece ser estudada. Assim, há uma necessidade de se verificar não apenas a gestão orçamentária e fiscal dos municípios, mas também, a importância do desempenho desses componentes no processo de desenvolvimento da região.

Sousa *et al.* (2013) em seu estudo sobre o desenvolvimento e a gestão fiscal dos municípios brasileiros identificaram a existência positiva entre a responsabilidade dos gestores na aplicação das receitas, execução das despesas e o desenvolvimento municipal. Leite Filho e Fialho (2015) também consideraram positivos os efeitos dos indicadores de qualidade da gestão pública sobre os indicadores de desenvolvimento municipal, dando indícios de que a gestão orçamentária e fiscal está associada diretamente com os indicadores de desenvolvimento e bem-estar da população no Brasil.

Nesse sentido, os reflexos da execução orçamentária e fiscal sobre as variáveis específicas utilizadas nesse estudo, proporcionará aos gestores públicos a adoção de estratégias e implementação de políticas eficientes e essenciais, embasadas em informações

de uma pesquisa científica, direcionada às áreas que devem ser melhoradas ou potencializadas pelo planejamento, para promover o desenvolvimento da região.

No aspecto social, a pesquisa possui a responsabilidade de mostrar para a sociedade como está o processo de crescimento e desenvolvimento da RMP, por meio da disponibilização de informações relevantes sobre a situação das principais variáveis sociais, econômicas, fiscais e orçamentárias da região.

A opção de analisar os indicadores sociais e econômicos partiu do trabalho de Oliveira (2019) que deixa em evidência a importância de avaliar esses dois aspectos nos estudos sobre desenvolvimento, haja vista, que refletem as condições de vida da população.

Oliveira (2019) afirma em seu estudo, que uma melhoria no desempenho das variáveis econômicas proporciona ao município mais recursos para investimentos nos indicadores sociais, como por exemplo, um aumento das indústrias expandirá a produção e a utilização de mão de obra, que elevará o número de emprego e renda das pessoas e com isso o governo arrecadará mais impostos, podendo aplicar mais recursos nos sistemas de saúde, educação e saneamento básico, fatores chaves para a melhoria da qualidade de vida da população.

A necessidade de estudar essas áreas está associada não apenas ao cumprimento de normas legais, mas, sobretudo, de demonstrar os pontos que merecem mais atenção dos gestores na aplicação dos recursos para a efetividade das políticas públicas na região.

A verificação da gestão fiscal é muito importante no contexto das regiões metropolitanas, para observar a capacidade financeira de cada município, pois dependendo do grau de dependência da União e do Estado, o município não possuirá autonomia fiscal o que dificultará na execução e na contribuição dos programas e projetos integrados a serem desenvolvidos na região, ou seja, a capacidade financeira dos municípios impacta diretamente nas ações e projetos de interesse comum.

Atualmente, na RMP não existem projetos em comuns desenhados para a região, porém, para o financiamento desses projetos, os municípios precisam ter autonomia financeira, configurada como principal entrave à gestão fiscal dos municípios.

Diante de tais aspectos, o estudo é considerado bastante pertinente, devido à importância do tema para a comunidade acadêmica e para a sociedade, haja vista, a possibilidade de descobertas e possíveis indicações para a modificação da realidade vivenciada na RMP.

#### **1.4 Estrutura do Trabalho**

Esse estudo está estruturado da seguinte forma: inicia-se com a introdução que relata de forma geral o tema pesquisado, contendo o problema, os objetivos e a justificativa; no segundo Capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos, momento em que se detalham os instrumentos e as técnicas utilizadas na pesquisa, destacando as formas de levantamentos de dados, a escolha das variáveis e as técnicas de tabulação e análise de dados; no terceiro e quarto Capítulo, é apresentado o referencial teórico, que fundamenta o estudo e abordam os seguintes aspectos: as estratégias do orçamento público, as teorias do desenvolvimento regional e os aspectos conceituais sobre região metropolitana; no quinto Capítulo, são evidenciados os resultados alcançados, a partir da análise das despesas realizadas por função, da capacidade de gestão fiscal, da evolução dos indicadores econômicos e sociais e da associação entre gestão orçamentária, fiscal e desenvolvimento municipal; já no sexto e último Capítulo, têm-se às considerações finais, as quais expressam às conclusões da pesquisa e às sugestões para trabalhos futuros.

## **2 ESCOLHAS METODOLÓGICAS**

Neste Capítulo serão detalhados os procedimentos metodológicos e as técnicas de coleta de dados traçadas para execução e produção da pesquisa. Ele está subdividido em três seções: na primeira, são apresentados os caminhos metodológicos; na segunda, apresenta-se a área de pesquisa e na terceira, têm-se as técnicas de coleta e análise de dados.

### **2.1 Caminhos Metodológicos**

Com base nos objetivos traçados, a metodologia utilizada nesta pesquisa é classificada como descritiva. Segundo Triviños (1987) a pesquisa descritiva exige uma série de informações que serão utilizadas para descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade. Para Gil (2010), esse tipo de pesquisa tem o propósito de descrever as características da população ou do objeto que se deseja estudar e pode ter como finalidade a identificação das possíveis relações entre as variáveis.

Quanto à abordagem, a pesquisa se caracteriza como quantitativa, pois de acordo com Silva e Menezes (2001) esse tipo de abordagem permitirá ao pesquisador a compreensão dos fenômenos por meio de coleta e análise de dados numéricos com a utilização de técnicas estatísticas. É ainda, segundo Richardson (2017) uma forma de testar as teorias objetivas por meio de variáveis, as quais podem ser medidas por instrumentos e os dados analisados através de procedimentos estatísticos. Nesse sentido, foram utilizadas nesta pesquisa, técnicas estatísticas a fim de verificar as relações entre as variáveis e assim propiciar um entendimento sobre o nível e os fatores de desenvolvimento da região metropolitana de Palmas.

Conforme Marconi e Lakatos (2013), independentemente do método ou técnica empregada no estudo, toda pesquisa demanda um levantamento de dados e informações de fontes variadas, que podem ser obtidas por meio de documentação direta e indireta. Nesse sentido, durante o estudo, foram adotados alguns procedimentos formais necessários para o desenvolvimento do trabalho, dentre eles, a pesquisa bibliográfica e documental, que possibilitou a fundamentação teórica e inferências consistentes sobre o objeto de estudo.

Com relação à pesquisa bibliográfica, para a fundamentação teórica dos temas a serem abordados no trabalho foram coletadas informações referentes à Região Metropolitana, Orçamento Público e Desenvolvimento Regional. As informações foram retiradas de livros, revistas e artigos científicos nacionais e internacionais, teses e dissertações depositadas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e nas bases de dados da revista



SciELO, além de produções científicas encontradas por meio da ferramenta de busca Google Acadêmico.

Na pesquisa documental, foi realizado um levantamento e seleção de materiais relacionados ao processo histórico de criação e das legislações pertinentes à Região Metropolitana de Palmas, bem como, de dados dos indicadores sociais e econômicos na busca por informações e números relevantes para complementação da pesquisa bibliográfica.

Quanto aos dados estatísticos, elementos que compõem a base de dados das variáveis utilizadas nesta pesquisa, foram coletados de fontes secundárias compostas por instituições oficiais que possuem credibilidade com relação às informações fornecidas e disponibilizadas na pesquisa, são elas: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério do Trabalho e Emprego/Relação Anual de Informações Sociais (MTE/RAIS), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), Sistema de Informações Contábeis e Fiscais (SICONFI), Finanças do Brasil (FINBRA) e Secretaria de Planejamento do Estado do Tocantins (SEPLAN - TO).

O horizonte temporal utilizado na pesquisa foi referente aos anos de 2010 a 2017, levando-se em consideração que os impactos dos recursos públicos aplicados sobre os níveis de desenvolvimento, levam um período para serem percebidos. Essa escolha está relacionada à necessidade de trabalhar com um período que seja suficiente para fornecer informações relevantes, quanto ao comportamento da gestão e execução dos recursos públicos e seus reflexos no desenvolvimento.

## **2.2 Delimitação da Área Pesquisada**

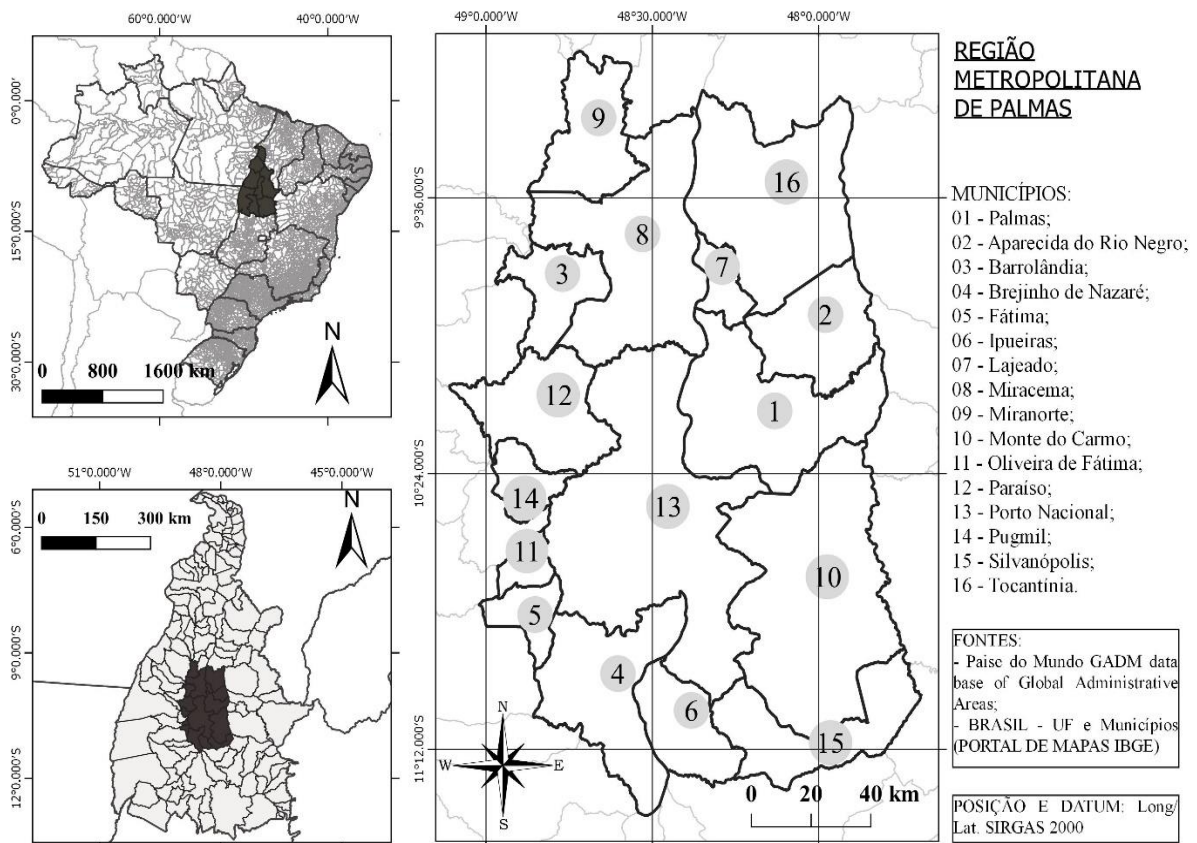
A área utilizada na pesquisa foi à região metropolitana de Palmas, composta por 16 municípios situados na parte central do Estado do Tocantins. Vale ressaltar, que a região já foi reconhecida pelo IBGE, órgão responsável pela regionalização no Brasil, e se encontra referenciada no Relatório de Pesquisas de Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento, que tem por finalidade identificar as unidades político-administrativas do Brasil, localizadas em recortes territoriais brasileiros definidos pelos Estados e pela União (IBGE, 2019).

A RMP possui uma área territorial de 24.834,423 Km<sup>2</sup> e participa com 8,95% em relação à área do Estado do Tocantins. Um dos membros da região é a capital do Tocantins, que representa a cidade sede da região metropolitana de Palmas, classificada pelo IBGE como

capital regional B, que são médias ou grandes cidades que influenciam a economia de outras cidades próximas (IBGE, 2019).

A RMP foi instituída por Lei Complementar, como uma unidade regional do território do Estado do Tocantins, que corresponde às novas formas de composição do território nacional. Assim, conforme a Figura 1, a região possui um recorte geográfico espacial, que é definido pela sede e os demais municípios que a compõem.

Figura 1 - Localização da região metropolitana de Palmas



Fonte: Base de dados cartográficos do IBGE, elaborada pela autora (2019)

Segundo o IBGE (2019), conforme estimativa para 2020, a RMP possui uma população total de 477.262 mil habitantes, o que representa 30% da população do Tocantins. Já com relação à densidade demográfica nota-se que a RMP possui o equivalente a 16,17 hab/km<sup>2</sup>, sendo que as cidades de Palmas e Paraíso do Tocantins apresentam o maior número de pessoas por km<sup>2</sup> conforme Tabela 1. É importante destacar, que dos 16 municípios da região apenas três possuem mais de 20.000 habitantes, são eles: Palmas (306.296); Porto Nacional (53.316) e Paraíso do Tocantins (51.891). Já os menores municípios da região possuem em seu território até 3.000 habitantes, sendo eles: Oliveira de Fátima (1.118); Ipueiras (2.052) e Pugmil (2.717).

Conforme o Censo Demográfico do IBGE (2010), a população da região metropolitana de Palmas naquele ano somava 400.092 mil habitantes, no entanto, frisa-se que em 10 anos (2010 a 2020) houve um crescimento de 19,29%. As cidades de Palmas (34,15%), Ipueiras (25,20%) e Paraíso do Tocantins (16,83%) foram as que apresentaram as maiores taxas de crescimento. Em contrapartida, as menores taxas de crescimento populacional se concentraram nos municípios de Fátima (0,66%) e Monte do Carmo (5,40%). Cabe mencionar também, que o município de Miracema do Tocantins apresentou declínio populacional com taxa negativa de (-13,29%) de 2010 para 2020.

Segundo os dados da Tabela 1 verifica-se que o município de Palmas possui o maior aglomerado urbano da região, por ser o centro fornecedor de produtos, serviços e lazer, além de possuir grandes números de escolas de ensino superior que geralmente não se encontram nos municípios menores da região. Esses fatores acabam por influenciar no fluxo migratório de pessoas de outros municípios do Estado ou do país em busca de conhecimento, emprego, renda e melhores condições de vida.

Tabela 1 - Número de população, área territorial e densidade demográfica dos municípios que compõem a RMP

Município	Censo pop. 2010	Pop. Estimada (2020)*	Área Territorial (km <sup>2</sup> )	Dens. Demográfica hab./km <sup>2</sup> (2020)	Taxa de Cresc. da pop. 2010 a 2020 (%)
Aparecida do Rio Negro	4.213	4.848	1.155,460	3,63	15,07
Barrolândia	5.349	5.651	697,759	7,50	5,65
Brejinho de Nazaré	5.185	5.519	1.724,450	3,01	6,44
Fátima	3.805	3.830	381,744	9,94	0,66
Ipueiras	1.639	2.052	815,254	2,01	25,20
Lajeado	2.773	3.167	325,214	8,60	14,21
Miracema do Tocantins	20.684	17.936	2.663,745	7,79	-13,29
Miranorte	12.623	13.493	1.027,916	12,24	6,89
Monte do Carmo	6.716	8.066	3.609,709	1,86	5,40
Oliveira de Fátima	1.037	1.118	209,292	5,04	7,81
Paraíso do Tocantins	44.417	51.891	1.293,525	35,03	16,83
Palmas	228.332	306.296	2.227,444	102,9	34,15
Porto Nacional	49.146	53.316	4.442,628	11,04	8,48
Pugmil	2.369	2.717	401,834	5,90	14,69
Silvanópolis	5.068	5.428	1.253,412	4,03	7,10
Tocantínia	6.736	7.617	2.605,037	2,59	6,20
Reg. Metrop. Palmas	400.092	477.262	24.834,423	16,17	19,29

Fonte: Elaborada pela autora, com base no IBGE (2019)

Nota: \*Estimativas de população

### 2.3 Técnicas de Coleta e Análise de Dados

Para verificar a execução orçamentária dos municípios pertencentes à região metropolitana de Palmas, referente às despesas nas funções saúde, educação, infraestrutura, segurança pública e saneamento básico, foram coletados dados em alguns sites oficiais do governo, como por exemplo, no sistema de Finanças do Brasil (FINBRA) e no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais (SICONFI) que são bancos de dados fornecidos pelos municípios referentes aos demonstrativos de contas anuais e que são consolidados e divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

No FINBRA estão disponibilizados os dados referentes às informações anuais das finanças públicas até o ano de 2012, a partir de 2013, a plataforma utilizada para divulgação desses dados é o sistema SICONFI. Diante disso, foram coletadas no FINBRA as informações sobre o volume de recursos arrecadados e gastos por cada município da região referentes às receitas realizadas e às despesas liquidadas por função nos anos de 2010 a 2012, e no SICONFI para os anos de 2013 a 2017.

As receitas utilizadas na pesquisa foram: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Assim, de acordo com as definições de Soares, Flores e Coronel (2014) o IPTU, o ITBI e o ISSQN são impostos de competências municipais, os quais possuem exigência de pagamento diferenciado. Segundo os autores, o IPTU é pago anualmente pelos proprietários de imóveis localizados na zona urbana, com ou sem edificação, o ITBI é pago sempre quando existir a compra de um imóvel, exceto os de direitos de garantia ou quando há cessão de direitos a sua aquisição e o ISSQN incide sobre todas as prestações de serviços tributáveis que estejam previstas na Lei Complementar nº 116 de 31 de julho de 2016, no âmbito nacional e pelas Leis Complementares de cada município.

O FPM, o ICMS e o IPVA são modalidades de transferências constitucionais obrigatórias. A Constituição Federal de 1988 prevê no Art. 159 que o FPM é repassado da União para os municípios, cujo percentual de distribuição é de 24,5% dos Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) e sobre o Imposto de Renda (IR) e varia de acordo com o número de habitantes definidos pelo IBGE.

O ICMS é um tributo cobrado sobre a circulação de mercadorias e serviços, que possui modalidade de transferência de recursos dos Estados para os Municípios e são realizados por normas estabelecidas em Lei estadual. O IPVA também é um tributo de competência estadual que é dividido igualmente entre o Estado e o Município (Brasil, 2009).

Nesse sentido, após a coleta das informações referentes às receitas e às despesas orçamentárias, foram coletados os dados das variáveis sociais e econômicas dos municípios da região metropolitana de Palmas, provenientes de sites governamentais e de organizações privadas. O objetivo com esses dados socioeconômicos é fornecer uma melhor compreensão dos aspectos produtivos e da situação da região, bem como, proporcionar maior conhecimento dos indicadores que refletem as dimensões do desenvolvimento.

Diante desse aspecto, Sen (2010) e Tostes (2012), afirmaram que para avaliar o desenvolvimento devem não só olhar os avanços econômicos, mas também, as melhorias no bem-estar humano e social, representado pelas características sociais, culturais e políticas, que influenciam diretamente na qualidade de vida das pessoas.

Nesse sentido, Scandar Neto (2006, p. 2) destaca que a estratégia do uso de vários indicadores “permite [...] uma visão ampla dos fenômenos, fazendo uma analogia com o painel de navegação de um avião, onde vários instrumentos, medindo coisas diferentes, devem ser observados simultaneamente”. Nessa perspectiva, o autor justifica a necessidade do uso de dimensões que associam dinâmicas urbanas, econômicas e sociais em estudos de regiões metropolitanas. Diante disso, foi adotado nesta pesquisa o uso de dimensões entre as características sociais, econômicos, fiscais e orçamentárias.

No Quadro 1 estão detalhadas as variáveis utilizadas no estudo para a análise da região. Os indicadores estão representados por dimensões, as quais refletem os resultados das aplicações dos recursos públicos e da implementação das políticas públicas realizadas em cada função: saúde, educação, infraestrutura, segurança pública e saneamento básico. Essas funções foram selecionadas de acordo com o Art. 5º da Lei Complementar nº 90/2013, o qual define as funções públicas de interesse comum na RMP:

Quadro 1 - Descrição das variáveis

Fator	Variáveis/indicadores	Dimensão	Fonte de Coleta de Dados/ano
Orçamentário	Despesa corrente e de capital liquidadas por função	Saúde, Educação, Infraestrutura, Segurança pública e Saneamento básico	FINBRA (2020) e SICONFI (2020)
Fiscal	Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)	Gestão Fiscal	FIRJAN (2018)
	Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)	Receitas Tributárias Realizadas (Gestão Fiscal)	FINBRA (2020) e SICONFI (2020)
	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)		
	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)		
	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Receitas de Transferências Intergovernamentais Realizadas (Gestão Fiscal)	FINBRA (2020) e SICONFI (2020)
	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)		
Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)			
Social	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)	Educação, saúde e emprego e renda	FIRJAN (2018)
	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	Educação	INEP (2019)
	Taxa de Mortalidade infantil	Saúde	IBGE (2019)
Econômico	Emprego Formal	Emprego	MTE/RAIS (2020)
	Produto Interno Bruto (PIB) municipal (1000 reais)	Produção de bens e serviços	SEPLAN (2019)

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

Os dados financeiros referentes às receitas realizadas, despesas liquidadas e o PIB foram deflacionados com a utilização do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) fornecido pela Fundação Getúlio Vargas devido à necessidade de comparação dos resultados financeiros do ano de 2010 com 2017. A deflação possui o intuito de transformar os valores correntes ou nominais em valores reais e teve como base o índice de referência do ano de 2010.

O IGP-DI possui abrangência nacional e é calculado mensalmente através da média ponderada de três outros índices de preços são eles: 60% do Índice de Preços por Atacado (IPA), 30% do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e 10% do Índice Nacional de Preços da Construção Civil (INCC). Esse indicador econômico é diretamente empregado no cálculo do PIB e das contas nacionais em geral.

BARROS *et al.*, (202) também utilizaram o IGP-DI como índice para comparar as séries de 2007 a 2016 referente aos indicadores de gestão fiscal e de desenvolvimento dos

municípios do Tocantins e demonstraram resultados satisfatórios, quanto às conclusões encontradas no trabalho.

Para esta pesquisa foram escolhidos alguns indicadores sintéticos, que agregam em seus próprios resultados outros indicadores como o IFDM, IFGF e o IDEB, mas também, foram selecionadas algumas variáveis não agregadas, para análise e demonstração em nível particular, da situação social, econômica e fiscal dos municípios componentes da RMP.

O IFDM e o IFGF são indicadores elaborados anualmente pelo Sistema de Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), que acompanha o desenvolvimento socioeconômico e a situação da gestão fiscal de mais de cinco mil municípios brasileiros.

O IFDM criado no ano de 2008, frente à necessidade de trabalhar questões ligadas ao desenvolvimento local, é elaborado com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos Ministérios nas seguintes áreas: educação, saúde, emprego e renda. Esse índice consolida em um único número o nível de desenvolvimento socioeconômico local, por meio da média simples dos resultados obtidos em cada uma das vertentes (FIRJAN, 2018).

As categorias utilizadas pelo IFDM para verificar o desempenho municipal envolvem o nível econômico e social e variam entre baixo, regular, moderado e alto desenvolvimento. Os índices vão de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de desenvolvimento de cada município, ou seja, quanto mais próximo de 1 maior é o desenvolvimento da localidade (FIRJAN, 2018), conforme especificado na Figura 2:

Figura 2 - Leitura das categorias e índices do IFDM



Fonte: Elaborada pela autora, “adaptado de” FIRJAN (2018)

O IFDM monitora anualmente a evolução socioeconômica dos municípios de forma individual, ou consolidado, permitindo identificar as mudanças necessárias em cada ente da federação a serem realizadas para redução das desigualdades existentes nos municípios. No Quadro 2, têm-se os três componentes do IFDM por área de desenvolvimento juntamente com

a descrição dos itens utilizados para o cálculo do índice e a fonte na qual os dados são retirados.

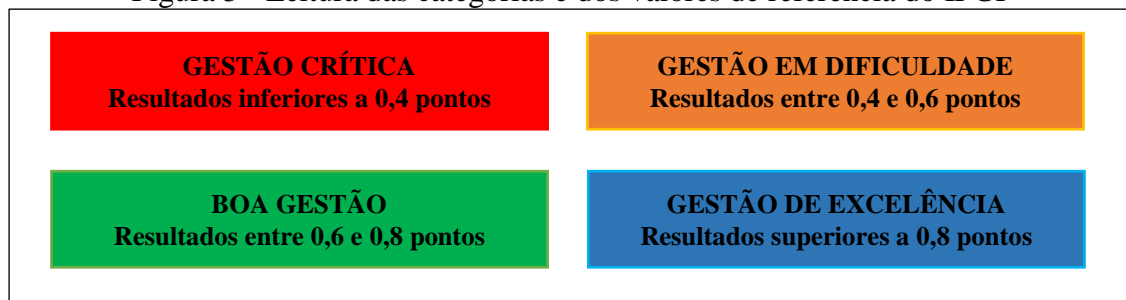
Quadro 2 - Resumo dos componentes do IFDM por área de desenvolvimento

IFDM		
Educação	Saúde	Emprego e Renda
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atendimento à educação infantil</li> <li>• Abandono no ensino fundamental</li> <li>• Distorção idade-série no ensino fundamental</li> <li>• Docentes com ensino superior no ensino fundamental</li> <li>• Média de horas-aula diárias no ensino fundamental</li> <li>• Resultado do IDEB no ensino fundamental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporção de atendimento adequado de pré-natal</li> <li>• Óbitos por causas mal definidas</li> <li>• Óbitos infantis por causas evitáveis</li> <li>• Internação Sensível à Atenção Básica (ISAB)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geração de emprego formal</li> <li>• Taxa de formalização do mercado de trabalho</li> <li>• Geração de renda</li> <li>• Massa salarial real no mercado de emprego formal</li> <li>• Índice de Gini de desigualdade de renda no trabalho formal</li> </ul>
Fonte: Ministério da Educação (MEC)	Fonte: Ministério da Saúde (MS)	Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Fonte: Elaborado pela autora, “adaptado de” FIRJAN (2018)

O IFGF foi instituído em 2012, e tem como foco a eficiência na administração dos recursos públicos municipais. Esse índice é elaborado a partir das informações fiscais repassadas pelos próprios municípios à Secretaria do Tesouro Nacional. É composto por quatro indicadores: autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimento. A leitura dos resultados é bem parecida com o IFDM, com pontuação que variam entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1 melhor é a gestão fiscal do município (FIRJAN, 2018).

Figura 3 - Leitura das categorias e dos valores de referência do IFGF



Fonte: Elaborada pela autora, “adaptado de” FIRJAN (2018)

De acordo com Silva *et al.* (2013) o IFGF ajuda a compreender a situação fiscal dos municípios e o seu nível de dependência financeira dos Estados e da União. Os resultados do IFGF apresentam uma radiografia completa da situação das contas públicas municipais (FIRJAN, 2018).



Na Figura 4, observa-se o quadro resumido contendo os indicadores, as definições e os respectivos pesos utilizados pela FIRJAN para o cálculo do índice geral do IFGF.

Figura 4 - Parâmetro de cálculo dos indicadores do IFGF



Fonte: Elaborado pela autora, “adaptado de” FIRJAN (2018)

Até o ano de 2017, a FIRJAN utilizava os índices: receita própria e custo da dívida, para medir a capacidade de arrecadação e o comprometimento das receitas com juros e amortizações da dívida municipal. A partir de 2018, a metodologia foi alterada e retiraram esses dois componentes do cálculo do IFGF, no entanto, foi incluído o indicador autonomia, com intuito de avaliar se as prefeituras conseguem sobreviver com as receitas próprias, ou seja, se geram receitas suficientes para manter a estrutura administrativa.

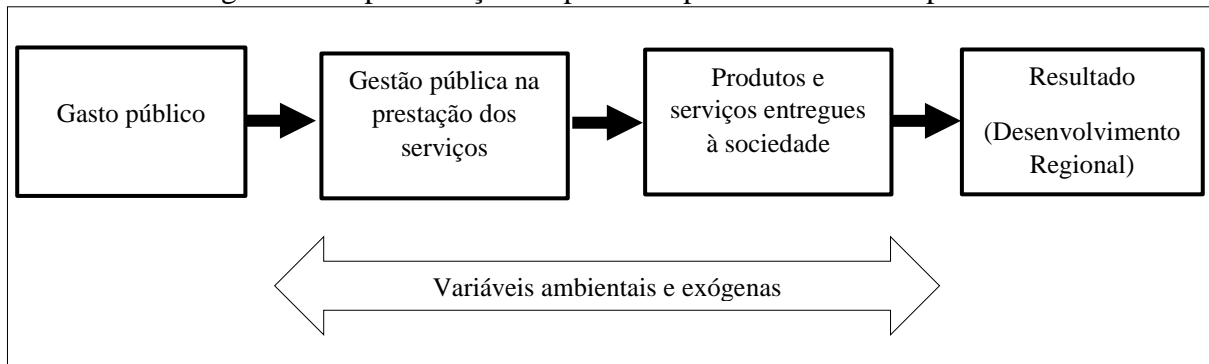
Com a nova metodologia o peso dos indicadores também sofreu alteração na distribuição, antes de 2018, cada índice recebia 22,5% na fórmula de cálculo, já na metodologia atual, esses pesos passaram a ser iguais a 25% para todos os componentes. Assim, os indicadores gastos com pessoal, investimento e liquidez só sofreram alterações no peso dos cálculos, mantendo iguais as outras definições.

Outro índice sintético utilizado na pesquisa é o IDEB que é um indicador de qualidade educacional bastante importante na condução de políticas públicas de ensino, formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria da educação no país. Ele foi criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), e reúne os resultados de dois conceitos igualmente importantes, são eles: taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nas avaliações aplicadas em todo o território nacional, obtidas pelos estudantes de (1º ao 9º ano do ensino fundamental e 3ª

série do ensino médio) (INEP, 2019). No entanto, ressalta-se que devido esta pesquisa estar relacionada à análise da região metropolitana que é representada por um conjunto de municípios, só foi analisado o IDEB referente ao ensino fundamental.

A partir da coleta dos dados orçamentários, fiscais e socioeconômicos dos municípios é possível a realização da análise regional, levando-se em consideração os gastos públicos e os resultados dos índices obtidos nas dimensões analisadas. Assim, pode-se verificar se os resultados dos índices orçamentários e fiscais permitem ou não mensurar de forma direta ou indireta os bens e serviços oferecidos à população pelo poder público, conforme demonstrado na Figura 5:

Figura 5 - Representação do processo produtivo no setor público



Fonte: Elaborada pela autora, “adaptado de” Costa *et al.* (2015)

Dessa forma, para verificar se o processo produtivo no setor público possui relações positivas entre a gestão dos recursos e a promoção do desenvolvimento regional, os resultados coletados das variáveis socioeconômicas foram analisados em conjunto com os resultados encontrados na gestão orçamentária e fiscal dos municípios, buscando-se evidências de uma associação ou correlação entre os índices.

Segundo Garson (2009) e Moore (2007) a correlação é uma medida de associação da força do grau de relacionamento entre duas variáveis quantitativas. No entanto, existem várias técnicas utilizadas na correlação como: correlação simples, correlação de Person, correlação de medidas repetidas, entre outras técnicas.

Nesta pesquisa foi utilizada a técnica de correlação de medidas repetidas que é um método estatístico para determinar a relação intraindividual entre dados pareados, avaliados entre duas ou mais variáveis por indivíduo, a qual não viola o pressuposto de independência das observações (BAKDASH; MARUSICH, 2017).

Segundo Freitas (2018) na modelagem de experimentos com mais de uma observação por unidade, se faz necessário considerar a estrutura de dependência dentro da própria

unidade, devido à existência de várias observações da variável resposta sobre a mesma unidade ao longo de alguma condição de avaliação, que são chamados de medidas repetidas.

A utilização dessa técnica se fez necessário para verificar o comportamento de cada variável dentro dos municípios, e se os resultados dos indicadores referentes à gestão orçamentária e fiscal ocorrida na região metropolitana de Palmas possui relação com o desenvolvimento. Assim, a utilização de outras técnicas, como a correlação simples poderia trazer resultados menos preciso, pois iria quantificar o fenômeno entre os participantes e demonstrar qual o município tende a ser mais ou menos desenvolvido.

Conforme Bakdash e Marusich (2017) a análise apropriada em cada estudo depende da questão a qual deseja ser respondida, com isso, pode ser altamente enganoso analisar dados combinando observações repetidas de vários assuntos e em seguida, calcular o coeficiente de correlação como se os dados fossem uma amostra simples, violando o pressuposto de independência ou utilizando a média dos dados.

Nesse sentido, para obtenção das informações necessárias ao questionamento da pesquisa, a utilização da técnica de medidas repetidas é considerada a mais apropriada. Assim, a técnica estatística foi aplicada para os dezesseis municípios que compõem a região metropolitana de Palmas, em que cada participante forneceu vários dados representados pelos indicadores da pesquisa que foram associados em sete pontos de tempo (2010 a 2017), visto que, ao longo dos anos, o fator tempo é bastante relevante no que se refere ao processo de desenvolvimento.

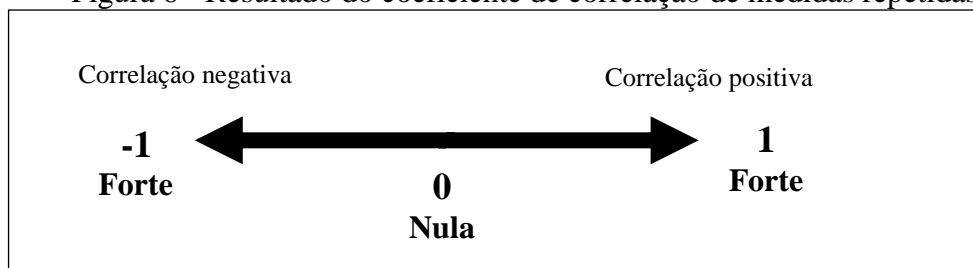
Cada município forneceu mais de um ponto de dados e estes, possuem pressupostos de não independência, em que se utilizam duas medidas correspondentes avaliadas para cada participante (variável) em duas ou mais ocasiões (covariável). Ressalta - se, que na correlação de medidas repetidas a ordem entre as variáveis não altera o resultado, ou seja, não importa qual das medidas é especificada como variável ou covariável, os resultados dos dados não serão alterados (BAKDASH; MARUSICH, 2017).

Ainda segundo os autores Bakdash e Marusich (2017) como a correlação de medidas repetidas leva em consideração a não independência sem calcular a média, ela tende a produzir um efeito maior do que os dados que são calculados em ordem e de forma idêntica para atender à suposição de independência. Portanto, segundo os autores, podem-se detectar associações entre variáveis que em outras técnicas seriam escondidas devido à agregação de dados com utilização da média, ou devido ao tratamento de valores não independentes como independentes.

A correlação de medidas repetidas utiliza a Análise de Covariância (ANCOVA) entre as observações para ajustar estatisticamente a variabilidade interindividual e assim remover a variância entre os participantes. Para os autores Bakdash e Marusich (2017) ela fornece o melhor ajuste linear para cada unidade usando linhas paralelas com interceptações variadas, em que o coeficiente é limitado entre -1 e 1 o que representa a força da associação entre as duas variáveis.

Diante disso, verifica-se que o grau de correlação por meio de valores varia entre -1 e 1, e quanto mais próximo o resultado do coeficiente estiver desses números é possível dizer que as variáveis são correlacionadas e que há uma associação positiva ou negativa. No entanto, quanto mais os valores se aproximarem de 0 indica que a hipótese é nula, ou seja, não há relação entre as variáveis, conforme pode ser observado na Figura 6:

Figura 6 - Resultado do coeficiente de correlação de medidas repetidas



Fonte: Elaborado pela autora (2020)

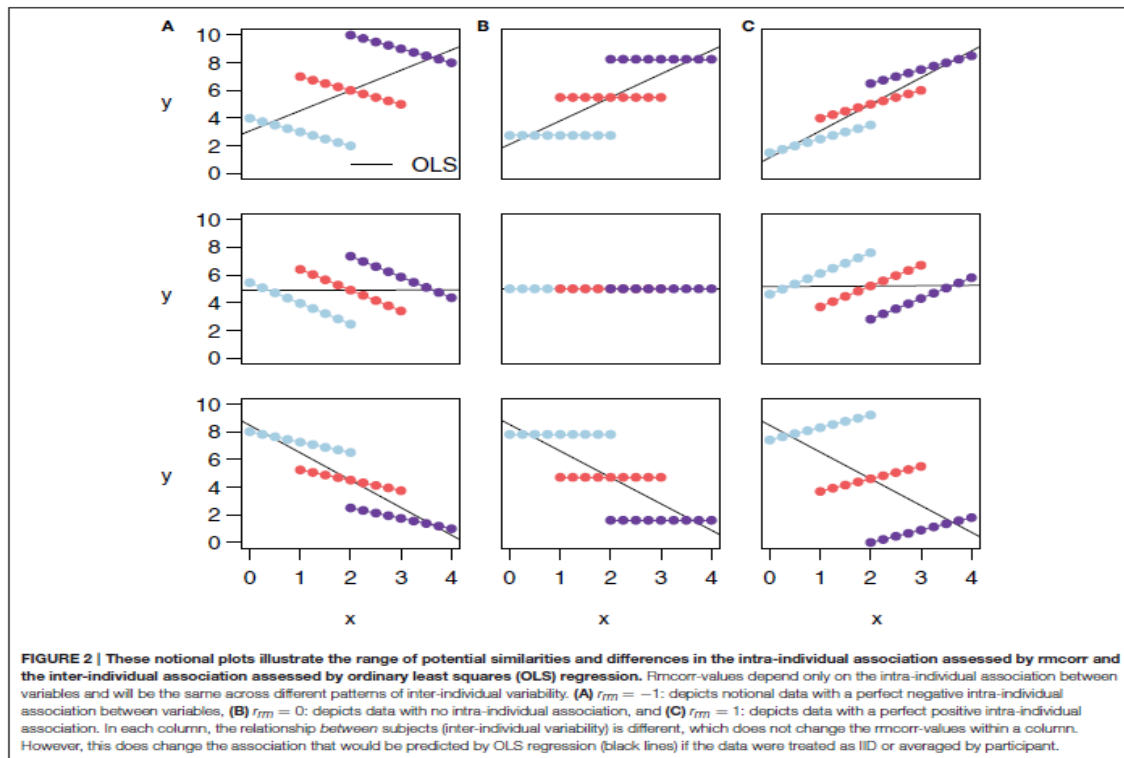
A utilização do teste estatístico nesta pesquisa teve o intuito de apontar por meio da direção das linhas paralelas às quais representam os dados de cada participante se existe uma associação positiva, negativa ou nula entre os indicadores de desenvolvimento municipal e a gestão e execução dos recursos públicos.

As correlações serão apresentadas por meio de diagramas de dispersão que demonstrará através dos pontos a existência ou não de associação, ou ainda se a correlação é forte (com pontos próximos) ou fraca (com pontos dispersos). Em uma correlação positiva os pontos se unem em uma linha crescente, já na negativa os pontos se unem em uma linha decrescente e na correlação nula não há um padrão linear (BAKDASH; MARUSICH, 2017).

A Figura 7 mostra que os valores de correlação de medidas repetidas dependem apenas da associação intraindividual entre as variáveis, as quais serão as mesmas em diferentes padrões de variabilidade interindividual. A Figura 7(A) (RMCORR = -1) representa dados com uma associação intraindividual perfeita, porém negativa entre as variáveis, a Figura 7(B) (RMCORR = 0) representa resultados sem associação intraindividual, e a Figura

7(C) (RMCORR = 1) representa os dados de uma associação intraindividual perfeita e positiva.

Figura 7 - Semelhanças e diferenças em correlação de medidas repetidas



Fonte: Bakdash e Marusich (2017, p. 4)

Cada ponto no gráfico de dispersão representa o resultado da associação entre duas variáveis de um mesmo município da região metropolitana de Palmas, cada município é representado por uma cor e o conjunto de cores demonstra o período de tempo da pesquisa 2010 a 2017 (07 pontos da mesma cor). Entretanto, nem todas as variáveis utilizadas no estudo possuem dados divulgados para os sete anos, e com isso, em alguns gráficos dependendo das variáveis correlacionadas os municípios apresentarão quantidade de pontos diferentes.

Ressalta-se, que na construção e efetivação do coeficiente de correlação de medidas repetidas foi utilizado o software estatístico R por meio do pacote RMCORR versão 0.4.3 <https://cran.r-project.org/web/packages/rmcorr/> que inclui funções para o diagnóstico do valor p, tamanho do efeito com intervalo de confiança de 95%, bem como, a plotagem dos gráficos de dispersão apresentados nos resultados.

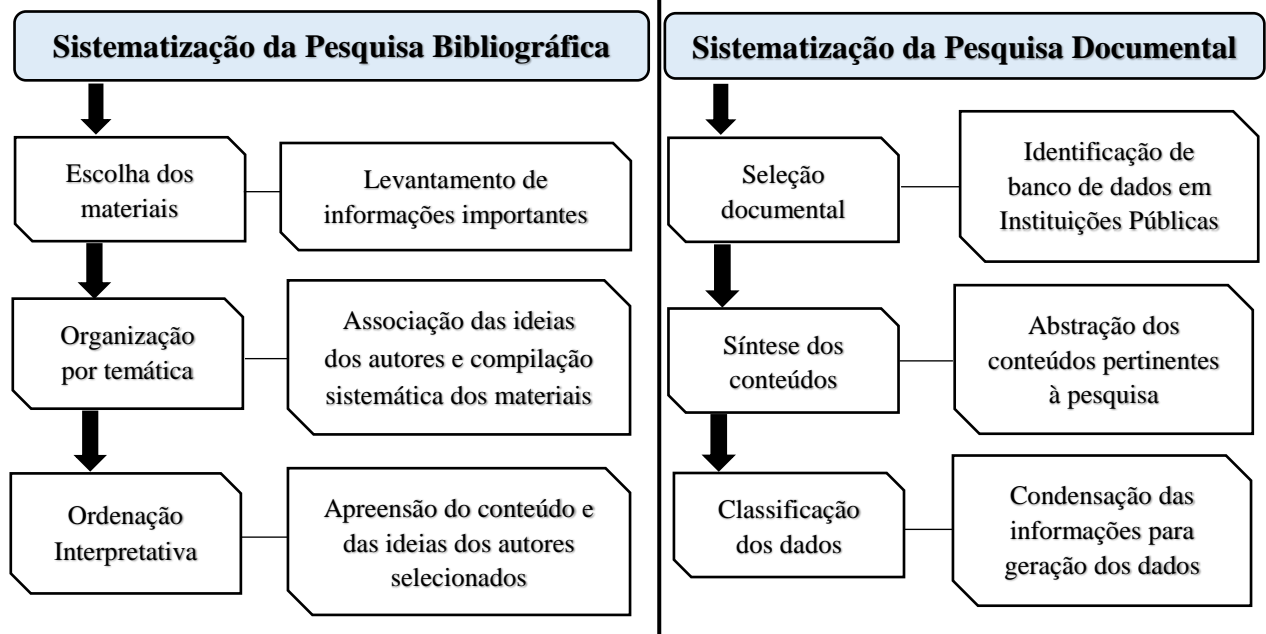
Todos os dados coletados para a pesquisa foram armazenados e organizados em programas de planilhas eletrônicas da *Microsoft Excel* versão 2013. Para a tabulação e análise dos resultados foi realizada a compilação das informações e manipulação dos dados com o

auxílio de recursos como: gráficos, tabelas e quadros, visando facilitar a compreensão e interpretação dos dados.

Informa-se ainda, que para algumas variáveis como o emprego formal, PIB, IDEB, IFDM e IFGF, foram elaborados mapas temáticos, por meio da ferramenta software livre *QGIS* versão 3.4.1 (32 bits) que possui código fonte aberto, no intuito de proporcionar uma melhor demonstração dos resultados da pesquisa.

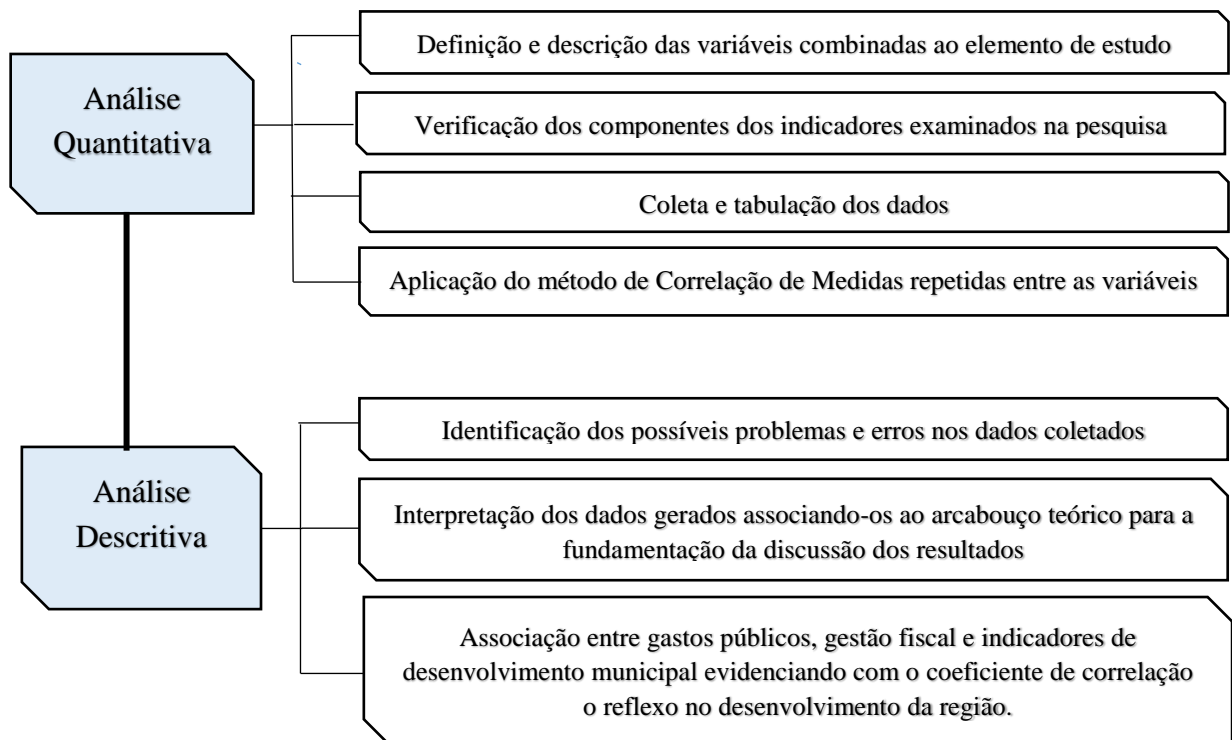
Portanto, o desenho de pesquisa selecionado para o estudo, buscou responder à pergunta da pesquisa e atingir os objetivos do estudo. Nesse desenho, o trabalho está organizado em duas etapas: a primeira detalha o processo de organização e seleção das informações e a segunda ilustra o processo de coleta e análise de dados.

Diagrama 1 - Organização dos dados e informações



Fonte: Elaborado pela autora, “adaptado de” Corrêa (2019)

Diagrama 2 - Sistematização da coleta e análise dos dados



Fonte: Elaborado pela autora, “adaptado de” Corrêa (2019).

### **3 ORÇAMENTO PÚBLICO COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

O orçamento público tem origem na necessidade de autorizar e controlar a aplicação dos recursos públicos, e está relacionado ao desenvolvimento da democracia, como oposição ao antigo estado arbitrário, em que o soberano se considerava detentor do patrimônio da coletividade. Ele representa uma espécie de delegação para que os representantes do povo possam realizar o dispêndio dos recursos públicos e garantir o bem-estar comum e o regular funcionamento da sociedade (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017).

Segundo Baleeiro (2006) o orçamento é o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza o Poder Executivo por um período de um ano, a realizar despesas para o funcionamento dos serviços públicos e outros fins, adotados pela política econômica do país, como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Nessa mesma linha, Furtado (2010) traz que o orçamento é o meio pelo qual os cidadãos, por intermédio da lei aprovada pelo legislativo, estimam as receitas e fixam as despesas por certo período, a partir da determinação dos serviços públicos que serão prestados pelo Estado e dos demais objetivos da política orçamentária, bem como, da definição de quais e de que forma os setores da sociedade financiarão a atividade estatal.

Já na visão de Duarte e Oliveira (2012) o orçamento público é um instrumento de planejamento e execução das políticas públicas para expressar quais recursos serão obtidos, qual a natureza e o montante das despesas a serem executadas. Castro (2018), afirma que a função básica do orçamento é organizar as ações e definir os recursos para executar o planejamento, ou seja, ele se constitui na representação em termos monetários daquilo que foi planejado pelo governo com intuito de atender aos diferentes estilos de vidas, buscando sempre que possível executar ações para reduzir as desigualdades sociais.

O orçamento público é resultado da luta da sociedade pela democracia e do controle dos poderes do Estado em matéria financeira, pois a partir do século XIX, ele ganhou notável importância, com o surgimento do Estado Constitucional, não só porque sua formação coincide com a expansão das necessidades financeiras do Estado, mas também, porque serviria para assegurar o controle legislativo sobre a administração (TORRES, 2014).

Por muito tempo o orçamento ficou limitado ao pensamento contábil, progredindo posteriormente para uma visão mais ampla, que passou a considerar como uma peça fundamental de planejamento dos gastos do governo. “De fato, é o orçamento a



personificação do plano ou programa e atuação governamental, expondo a forma de intervenção do poder político no substrato socioeconômico.” (ASSONI FILHO, 2009, p. 80).

De acordo com Oliveira e Ferreira (2017) urge, portanto, que o orçamento público passe a ser enxergado dentro de uma visão constitucional de instrumento fundamental do Estado e não de governo. Segundo os autores, o orçamento público abaixo da Constituição é o conteúdo normativo de maior importância para a continuidade do Estado, ele funciona como um elemento propulsor da consolidação da democracia.

A Constituição Federal de 1988 prevê o orçamento público como lei: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais” (BRASIL, 1988, Artigo 165, Inciso I a III).

Diante disso, para esclarecer o processo de alocação de recursos no setor público é necessário que alguns conceitos sejam detalhados, haja vista, que os três instrumentos de planejamento regulados pela Carta Magna são elaborados individualmente, porém de forma hierárquica conforme estabelece o Art. 5 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) definida pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a qual dispõe que a primeira proposta de Lei a ser preparada é o Plano Plurianual, seguido da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, devendo estas ser compatíveis com o PPA.

O PPA define diretrizes, objetivos e metas de médio prazo (quatro anos) da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, haja vista, que nenhum investimento cuja execução ultrapasse o exercício financeiro pode ser iniciado se não estiver contemplado na lei do PPA (SENADO FEDERAL, 2020). Nesse sentido, o planejamento é uma ferramenta para alcance do bem-estar social. Ele possui a função de identificar as ações e definir os métodos operacionais que garantam a estrutura e os recursos necessários para a execução das ações de interesse social (BARROS *et al.*, 2020).

Na mesma perspectiva, Giacomoni (2017) considera o PPA como um planejamento estratégico de médio prazo que se constitui nas diretrizes, objetivos e metas da administração pública e que serve de orientação na elaboração dos demais planos e programas de governo, dentre eles, a LDO e a LOA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital. Ela também orienta a elaboração da proposta orçamentária e dispõe sobre os critérios e a forma de limitação de empenho (SENADO FEDERAL, 2020). Giacomoni (2017) traz que além dessas funções apresentadas, à LDO foi atribuído o papel de disciplinar as metas e riscos fiscais pela LRF.

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com disposições que obrigam a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios a elaborar e publicar relatórios com o propósito de assegurar a transparência dos gastos públicos, conforme o Art. 48:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000, Artigo 48).

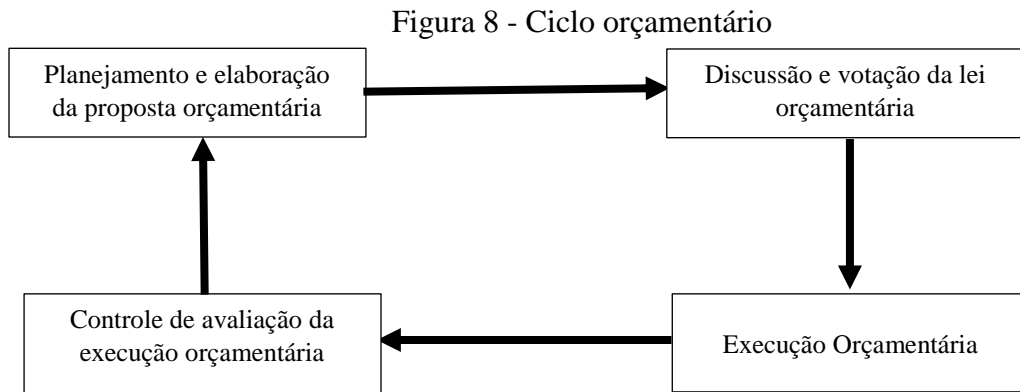
A LDO ganhou mais importância a partir do ano 2000, pois a LRF implementou o processo de responsabilização e de transparência dos gastos públicos e assegurou à participação popular e a realização de audiências públicas, durante à elaboração e discussão dos Planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual (BRASIL, 2000).

A Lei Orçamentária Anual é uma lei ordinária que compõe o sistema orçamentário brasileiro, a qual estima as receitas e fixam as despesas do exercício financeiro, direcionando o governo na arrecadação e nos gastos dos recursos públicos (SENADO FEDERAL, 2020). Nessa perspectiva, segundo Paludo (2013), a LOA é um instrumento de planejamento de curto prazo, cujo documento legal contém a previsão de receitas e a autorização das despesas a serem realizadas em um exercício financeiro.

Nota-se, portanto, que a Lei orçamentária deve englobar todas as despesas que serão realizadas durante o exercício, o que constitui um dos princípios fundamentais da legislação orçamentária. A inobservância desse princípio poderá resultar em sanções no âmbito penal e civil, como crime previsto no Código Penal em seu art. 359-D (ordenar despesa não autorizada por lei) e tipifica ato de improbidade administrativa previsto no inciso IX do art. 10 da Lei nº 8.429/1992 (ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei), (SUGIURA, 2014). Diante disso, verifica-se que nenhuma despesa pode ser realizada se não estiver contemplada e autorizada no instrumento orçamentário (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, os três instrumentos de planejamento utilizados pela administração pública para executar as políticas públicas direcionadas ao atendimento das necessidades da coletividade, são leis elaboradas pelo Poder Executivo e encaminhadas via projeto de lei ao Poder Legislativo para discussão e aprovação. Cada uma dessas leis possui um período de vigência diferente, o PPA é elaborado para um período de quatro anos, já a LDO e a LOA possuem vigência anual (SENADO FEDERAL, 2020).

Segundo Giacomoni (2017), o processo orçamentário no Brasil é representado por etapas dentro de uma esfera, as quais são divididas em: elaboração, apreciação, votação, sanção, publicação, execução, acompanhamento e avaliação. De acordo com o autor, essas etapas são chamadas de ciclo orçamentário, conforme demonstrado na Figura 8:



Fonte: Elaborado pela autora, “adaptado de” Giacomoni (2017)

A primeira e a terceira etapa do ciclo orçamentário são de responsabilidade do Poder Executivo, a segunda é de competência do Poder Legislativo e a quarta e última etapa, tem-se como responsáveis o Executivo, o Legislativo e o Tribunal de Contas do Estado.

Na proposta de elaboração e aprovação do planejamento que representa a primeira e a segunda etapa do ciclo orçamentário é imprescindível à participação da sociedade para que elas apresentem suas reais necessidades a serem inseridas no Plano. A gestão pública participativa funciona como uma ferramenta efetiva de interação entre os cidadãos e o poder público e representa um mecanismo válido de democratização da máquina pública (RODRIGUES, 2016).

A etapa de execução orçamentária perpassa por três fases muito importantes: a primeira é representada pelo empenho que é um instrumento emanado pela autoridade competente para acompanhar e controlar a despesa, ele constitui a garantia ao credor de que existe orçamento para o cumprimento da obrigação assumida pelo poder público; a segunda fase é a liquidação, definida como um ato posterior ao empenho, onde é verificado o cumprimento da obrigação assumida pelo credor nas condições previamente contratadas em instrumentos próprios; e a terceira e última fase é a emissão da ordem de pagamento para posteriormente, ser possível a realização do próprio pagamento da despesa (GIACOMONI, 2017).

A quarta etapa do ciclo orçamentário diz respeito ao acompanhamento e avaliação da execução que é de responsabilidade tanto do Poder Executivo, quanto do Legislativo

juntamente com o Tribunal de Contas do Estado, para verificar a legalidade dos atos orçamentários, a regularidade das contas, além da eficiência e eficácia do planejamento e da execução orçamentária (PERES, 2008).

Após a verificação das etapas do ciclo orçamentário pode-se perceber que o orçamento público é uma Lei formal com conteúdo administrativo que autoriza o dispêndio dos recursos públicos sem a obrigação legal de sua efetiva implementação. Devido a isso, o processo de desvirtuamento da peça orçamentária é histórico, sendo comum o Poder Executivo promover inúmeras alterações durante a execução, como por exemplo, o remanejamento ou a mera inexecução das dotações e o cancelamento de despesas. Essas manobras acabam por frustrar as expectativas estabelecidas no planejamento e na lei orçamentária quando da sua aprovação.

Essa rotina de flexibilização do orçamento não é proibida, desde que obedecidas às regras previstas no Art. 167 da Constituição Federal de 1988 que dispõem sobre as alterações permitidas no orçamento e a forma adequada de realiza-las. No entanto, essas medidas costumeiras acabam por gerar uma tensão entre os poderes em matéria orçamentária e uma insatisfação pela ineficiência do Estado no atendimento às demandas da população e às reais necessidades sociais.

Nessa perspectiva, foi incluída em pauta no Legislativo a proposta de Emenda à Constituição a Nº 22/2000, a qual tornava obrigatória a execução da programação constante na Lei Orçamentária. No entanto, após quinze anos de tramitação, a proposta foi convertida na Emenda Constitucional nº 86/2015, e posteriormente aprovada. O texto original foi transformado tornando-se obrigatório apenas a execução das emendas individuais parlamentares, o que refere especificamente ao montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (BRASIL, 1988).

Diante disso, Oliveira e Ferreira (2017) acabaram por concluir durante o estudo em que analisaram as deficiências crônicas na gestão das finanças públicas no Brasil que a reforma constitucional ocorrida em 2015 ao invés de fortalecer a lei orçamentária, a enfraqueceu, pois, na medida em que a Constituição afirma apenas a obrigatoriedade de execução sobre a previsão das emendas parlamentares, permanece a observação de que o orçamento continua a ser manejado como um instrumento de governo e não como peça fundamental para a concretização das garantias fundamentais e consecução dos fins do Estado.

Na próxima Seção, será realizada a apresentação das receitas públicas que compõem o conjunto de arrecadação dos municípios, as quais são utilizadas pelos gestores para a

execução das políticas e para o financiamento das funções públicas, bem como, as definições referentes às despesas realizadas pelos municípios.

### **3.1 Receitas e Despesas Municipais**

A Constituição Federal de 1988 traz nos artigos 18 a 25 a forma de organização política e administrativa responsável pela descentralização do poder e pela repartição de competências entre os entes federativos, dotando-os de autonomia administrativa, política, tributária e financeira.

Esses mecanismos de descentralização e de autonomia geraram fragmentações de poder entre os entes, uma vez que, os atores políticos locais ficaram dotados de poder discricionário frente aos recursos arrecadados (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010).

De acordo com Barros *et al.* (2020) essa redistribuição democrática de poder é a forma pela qual a União se organiza entre seus entes federados para melhorar a arrecadação das receitas públicas, com intuito de oferecer à população uma melhor oferta de bens e serviços.

Nesse sentido, a responsabilidade de execução dos serviços públicos ficou para os Estados e principalmente, para os municípios do país. Dessa forma devido às várias atribuições definidas pela Constituição Federal de 1988 aos municípios, um volume maior de receitas se faz necessário para que eles possam executar os serviços que são exclusivamente de sua competência.

As receitas públicas são classificadas em orçamentárias e extraorçamentárias. Segundo Baleeiro (2006) as orçamentárias são consideradas quando da fixação das despesas e são incorporadas ao patrimônio público, podendo o administrador utiliza-las para o custeio das despesas, já as extraorçamentárias não fazem parte do orçamento e não são consideradas quando da fixação das despesas, sendo elas temporárias, tais como: receita a título de fiança, caução e antecipação de receitas orçamentárias.

Quanto à categoria econômica, as receitas são classificadas como corrente e de capital. A primeira está relacionada às receitas tributárias, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, de transferências correntes (governamentais e intragovernamentais) e de outras receitas correntes. Já a segunda, são provenientes das receitas de operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, de transferências de capital e de outras receitas de capital (MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO, 2018).

Para equilibrar as receitas públicas têm-se as despesas que também podem ser classificadas como orçamentárias e extraorçamentárias. As despesas orçamentárias estão previstas no orçamento e dependem de autorização legislativa, enquanto que as despesas extraorçamentárias não estão previstas no orçamento e independem de autorização legislativa para corresponder às restituições ou entregas de valores recebidos (BALEEIRO, 2006).

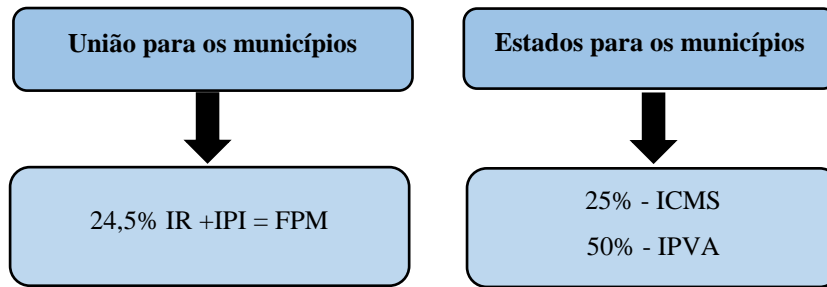
No que tange à categoria econômica, às despesas também podem ser classificadas como corrente e de capital. Fazem parte das despesas correntes todas aquelas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de capital (pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes). Já as despesas de capital são utilizadas para criação ou aquisição de bens de capital (investimento em obras e instalações, aquisição de equipamentos e material permanente, concessão de empréstimos, transferências de capitais, amortização da dívida interna e externa, entre outras) (MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO, 2018).

Existem dois tipos de transferências de recursos federais consideradas principais na administração pública: as transferências constitucionais que são as vinculadas ou obrigatórias e as denominadas não constitucionais classificadas como voluntárias. Diante disso, as transferências utilizadas neste estudo são as constitucionais que são parcelas de receitas recebidas pelo governo federal e repassadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios. A receita de maior significância repassada pela União, de cunho municipal é o Fundo de Participação dos Municípios, previsto no Art. 159, inciso I da Constituição Federal de 1988, em que o governo federal deve transferir 24,5% dos recursos de arrecadação do IR e do IPI aos municípios.

Nesse sentido, o sistema de transferências no Brasil funciona verticalmente, ou seja, de cima para baixo, em que a União transfere recursos para os Estados e Municípios e os Estados transferem somente para os Municípios (SANTOS; SANTOS, 2014).

As principais transferências constitucionais repassadas pelos Estados aos Municípios estão determinadas no Art. 158, inciso III e IV da Constituição Federal e são representadas pelo ICMS e IPVA. Vale ressaltar, que as normas que regulamentam o percentual de cobrança do ICMS são estabelecidas por leis estaduais, ficando a cargo de cada Estado a responsabilidade por instituir e cobrar os valores referentes a esse imposto.

Figura 9 - Principais transferências constitucionais entre os entes federativos



Fonte: Elaborada pela autora, “adaptado de” Barros *et al.* (2020)

O ICMS é o principal imposto recebido pelos Estados, chegando a representar cerca de 90% do total arrecadado. É um imposto seletivo, ou seja, não é igual para todas as mercadorias e sua arrecadação é controlada por meio de documentos fiscais (notas e cupons fiscais). O IPVA também é um imposto de competência estadual, e seu produto de arrecadação é dividido igualmente entre o Estado e o município em que o veículo for emplacado (BRASIL, 2009).

Quanto às receitas tributárias, conforme aponta o Código Tributário Nacional, são de competência de arrecadação dos municípios, são elas: IPTU, ITBI, ISSQN, as taxas e as contribuições de melhorias. No entanto, só será objeto dessa pesquisa as receitas de IPTU, ITBI e ISSQN por representarem a maior participação no conjunto das receitas correntes recebidas pelos municípios.

O IPTU é um imposto patrimonial de competência municipal que incide sobre o valor venal dos imóveis urbanos. O ITBI também é de competência municipal e incide sobre a transmissão de bens imóveis inter vivos, a qualquer título, decorrente da operação de compra e venda. E o ISSQN possui como fato gerador a prestação de serviços, não compreendidos na área de incidência do ICMS, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador (BRASIL, 2009).

As receitas recebidas são utilizadas para a realização de despesas com o objetivo de executar as políticas públicas que representam o conjunto de ações e decisões tomadas pelos governos, relativas à alocação de recursos públicos e que influenciam na vida dos cidadãos (DENHARDT, 2012; MATIAS-PEREIRA, 2012; SOUZA, 2006).

Essas políticas públicas estão intrinsecamente relacionadas com o orçamento, uma vez que, na lei orçamentária estão inscritos os créditos para a realização de cada uma delas de acordo com a programação e prioridades do governo.

Nesse sentido, Santos *et al.* (2017) em seu estudo sobre o papel do orçamento na execução de políticas públicas no Brasil, concluíram que esse instrumento baseado em

programas que é o tipo adotado no Brasil, é bastante importante na implementação de políticas, pois expressa o que foi planejado e o que será executado pela administração pública. No entanto, os autores verificaram que nem todas as ações constantes no orçamento são executadas em sua totalidade, seja por ineficiência dos gestores públicos ou por falta de interesse político ou ainda pela frustração de receitas.

A eficiência na gestão pública é um desafio a ser alcançado pelos gestores, haja vista, que é representada pelo efeito dos números, de maneira, que a sociedade enxergue as implicações causadas pelos investimentos públicos por meio da melhoria dos indicadores, situação esta, almejada pelos gestores para conhecer verdadeiramente o efetivo resultado de cada real investido na vida das pessoas (REZENDE; SLOMSKI; CORRAR, 2007).

Diante disso, as políticas públicas executadas por meio das receitas e despesas, possuem o poder de modificar o cenário local e regional, partindo do pressuposto que o poder público coopere na formulação e implementação de políticas eficazes com programas e ações capazes de assegurar o direito à cidadania e o alinhamento dos interesses sociais, econômicos e institucionais.

Nesse sentido, na próxima Seção será realizada uma apresentação das contribuições dos autores sobre desenvolvimento regional no intuito de proporcionar um maior entendimento da forma mais complexa dos elementos econômicos e sociais da região.

### **3.2 Desenvolvimento Regional: Diferentes Abordagens**

Esta Seção tem por objetivo descrever as diferentes abordagens sobre o conceito de desenvolvimento regional, procurando compreender as relações entre espaços geográficos, atividades econômicas e fenômenos sociais. Diante disso, dada à complexidade do assunto, serão apresentados os conceitos de desenvolvimento regional sobre diferentes olhares, em busca da interpretação das desigualdades socioeconômicas existentes nas regiões metropolitanas.

Atualmente, o termo desenvolvimento vem sendo bastante utilizado nas pesquisas provocando uma crescente preocupação com relação à definição correta do termo, já que existem muitas faces do desenvolvimento e o mesmo não pode ser confundido com a visão mais restrita que é o crescimento.

De acordo com Scatolin (1989) crescimento e desenvolvimento nas ciências sociais, são objetos de muitas controversas, inclusive, geralmente são utilizados os termos progresso, industrialização e modernização como sinônimos de desenvolvimento. No entanto, o



crescimento vem primeiro para depois se alcançar o desenvolvimento, mas ele por si só não é suficiente, pois crescimento representa uma variação quantitativa do produto, enquanto o desenvolvimento além da composição quantitativa exige uma mudança na qualidade de vida das pessoas, nas estruturas produtivas e nas instituições (QUEIROZ, 2019).

Na mesma linha, Furtado (2005) considera que o termo desenvolvimento significa um estado ideal, ditado pela sociedade capitalista, alcançado mediante a incorporação do progresso técnico com um dinamismo interno. Assim, o desenvolvimento é fruto do crescimento, com posterior melhoria na qualidade de vida da população.

Na visão de Sen (2010) uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir além da acumulação de riqueza e do crescimento econômico, apesar de sua importância para o desenvolvimento, pois segundo o autor, o desenvolvimento deve estar relacionado com as liberdades individuais que cada pessoa desfruta, referente aos aspectos sociais, econômicos, políticos, e, sobretudo, da influência destes elementos na melhoria da qualidade de vida da população.

Ainda segundo Sen (2010), o processo de desenvolvimento está relacionado diretamente com a expansão das liberdades, ou seja, elas são os meios e os fins primordiais para que aconteça o desenvolvimento. Na visão do autor, o desenvolvimento requer a remoção da pobreza econômica, da carência de serviços públicos e da assistência social, como por exemplo, a falta de assistência médica, a falta de educação básica e de segurança pública, elementos chaves que não podem faltar à população, considerados pelo autor, constitutivos do desenvolvimento.

No âmbito regional, segundo Furtado (2005), o desenvolvimento está relacionado com a capacidade da região de produzir e comercializar bens e serviços de forma a manter a geração de renda e internalizar seus excedentes. Dessa forma, é necessário desenvolver mecanismos de socialização do excedente para impulsionar a inovação e à difusão do progresso técnico, no intuito de aumentar a riqueza da região e elevar o bem-estar da população.

Conforme Boisier (2000) o conceito de desenvolvimento regional é bastante complexo e está associado ao processo permanente de progresso da região e da comunidade onde habita seus cidadãos. Para o autor, a definição desse fenômeno, perpassa pela combinação de três dimensões: espacial, social e individual. E que o sucesso da região está intimamente ligado com a transformação sistemática ocorrida entre essas três dimensões.

Diante desses aspectos, para verificar o desenvolvimento de uma região, o Estado deve-se atentar a outros fatores e não somente o econômico, mas também, o espacial, o social

e o político, haja vista, que o desenvolvimento deve ser entendido como um fator multidimensional.

Nessa perspectiva, os governos devem criar um ambiente habilitador para que as pessoas tenham maior expectativa de vida e com saúde, conforme aponta o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP, 2010). Tal pensamento, também é corroborado por Sen (2010) que afirma que o desenvolvimento deve ser um processo que busque expandir as liberdades humanas e deve ser medido por indicadores que compreendem, além da geração de renda, à disposição socioeconômica.

Os estudos relativos ao conjunto de teorias de desenvolvimento regional começaram a ganhar força e a se firmar como campo de conhecimento específico a partir dos anos 1940-1950 (ALMEIDA, 2013).

De acordo com Cavalcante (2007), até os anos de 1970 existiam duas correntes sobre a economia regional: teorias da localização e teorias do desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração. As teorias de localização surgiram de Von Thünen e Isard em 1926, na Alemanha, onde eles procuravam determinar a localização ótima por meio das questões referentes às decisões locacionais dos agentes econômicos e das decisões de localização da firma, levando em conta a combinação da produtividade da terra com a distância do mercado e o custo de transporte (VON THÜNEN, 1966).

Já a corrente referente à teoria de aglomeração é tratada pelo grupo formado por Perroux (1977) e Myrdal (1960) que tratam do conceito utilizado em políticas públicas em vários países, especialmente, os países subdesenvolvidos com grandes desigualdades regionais (CAVALCANTE, 2007; MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

Nesse sentido, serão apresentados a seguir os conceitos de polo de crescimento e centralidade principalmente na visão de Perroux (1977) e Myrdal (1960) que servirão como embasamento teórico na classificação e localização das atividades econômicas, bem como, na análise da mudança social da região metropolitana de Palmas.

### 3.2.1 Polarização e Centralidade

A definição de Polo está literalmente ligada à noção de dependência entre centro e periferia, em que centro representa o espaço polarizante e a periferia o espaço polarizado. Assim, o polo e a periferia possuem características diferentes, mas também, uma relação de dependência em que o polo gera benefícios para a sua área de abrangência (FERRERA DE LIMA, 2003; PERROUX, 1977).

Segundo Perroux (1977) o crescimento regional não aparece de forma igual e simultânea em todas as partes, ele se apresenta em alguns pontos e com intensidades diferentes, e se expande posteriormente por diversos canais, manifestando efeitos variados sobre a economia, ou seja, um local considerado polo de crescimento é capaz de influenciar além do seu próprio espaço geográfico, como também, outras localidades que se encontram próximas a ele.

Na visão de Hirschman (1958) a instalação de uma indústria ou de um polo de desenvolvimento em uma determinada região, funcionaria como um impulso econômico que encadearia a atração de outras indústrias complementares a se instalar nas proximidades dessa região. Essa teoria pode ser constatada pela pesquisa de Piacenti (2009) e Kleinschmitt e Ferreira de Lima (2011), onde demonstraram que o desenvolvimento de uma localidade envolve o surgimento de várias atividades econômicas capazes de estimular outras atividades, desencadeando um processo multiplicador na economia.

Esse processo de agregação de atividades econômicas propulsoras é definido como polarização, e que se relaciona com a abordagem da teoria da localização sobre aglomeração das atividades produtivas, em que a região é vista como um grande complexo de produção e a empresa como um conjunto de empresas localizadas em um mesmo território, e não mais de forma isolada (PERROUX, 1977). Ainda segundo o autor, essa forma de crescimento é localizada e desequilibrada, de modo que a interdependência técnica é um fator essencial na transmissão do crescimento.

Essas aglomerações produtivas ou humanas são representadas pelo ajuntamento em um espaço limitado e que demandam por atividades. Cada aglomeração possui característica própria e grau de urbanização, de infraestrutura e de atividades desenvolvidas diferenciadas (SINGER, 1998).

A intensificação do crescimento desequilibrado é consequência de um volume maior de investimentos aplicados em uma região em relação à outra e o resultado é o aumento das desigualdades regionais, com o crescimento da região mais dinâmica à custa das regiões estagnadas (MYRDAL, 1960).

### *3.2.1.1 Teoria dos lugares centrais*

Com relação à centralidade, ela está associada ao grau de intensidade das ações efetuadas pelos diversos agentes de uma cidade, capaz de gerar excedentes que possam ser oferecidos a outras cidades, sendo a integração um elemento chave para estabelecer uma

organização em rede e obter externalidades positivas por meio da cooperação entre os municípios (SINGER, 1998).

Essa visão de centralidade está alinhada aos objetivos preexistentes de uma região metropolitana, em que os municípios devem desenvolver ações e projetos de forma integrada e cooperada para induzir o desenvolvimento de outros territórios da região e não somente à sede ou polos centrais.

A teoria que envolve a centralidade afirma que o desenvolvimento e o crescimento estão associados ao tipo de mercado e serviços fornecidos por cada aglomeração e que a partir das áreas de influência se estabelece uma hierarquia no espaço regional, ou seja, quanto maior a centralidade maior é a área de influência e a aglomeração ao redor do centro (CHRISTALLER, 1966).

Segundo Oliveira (2019) o avanço e a hierarquização dos lugares centrais dependem da densidade demográfica, do nível de renda, do dinamismo e do número de atividades econômicas produtivas existentes no espaço urbano. Ainda conforme o autor, os lugares próximos dos centros detentores de indústrias e comércio fortes tornam-se polos aglutinadores e polarizadores.

Nessa mesma linha das teorias de polarização e centralidade, Myrdal (1960) criou a teoria da causação cumulativa circular para entender a condição de subdesenvolvimento e analisar a mudança social, que será explanada na próxima Seção.

### *3.2.1.2 Causação circular e seus desdobramentos*

Nos estudos relativos ao desenvolvimento regional, a teoria da causação circular é uma abordagem bastante apreciada, haja vista, que se relaciona com a ideia de ciclo vicioso, em que um processo se torna circular e acumulativo ao mesmo tempo, fatores estes, que explicam o aumento das disparidades regionais, caso não haja intervenção na propagação dos seus efeitos. (LIMA; SIMÕES, 2010).

As disparidades regionais estão relacionadas com o crescimento de uma região em detrimento de outras, pois o crescimento não é homogêneo e o processo de desenvolvimento regional não acontece de forma igual em todos os lugares. Hirschman (1958) em sua teoria, após analisar as diferenças regionais, a partir do investimento e do crescimento das indústrias, verificou que, quanto mais próximo fosse a região das indústrias, maior era o seu desenvolvimento, o que resultava em desequilíbrios crescentes entre as regiões. Essa situação

levou o autor a pressupor que o processo de desenvolvimento regional se faz numa série de desequilíbrios.

Na mesma vertente, Myrdal (1960) destaca que a atração dos recursos produtivos em favor da centralidade, favorece as regiões mais ricas em detrimento das mais pobres, o que provocaria uma situação de desequilíbrio regional, fazendo surgir a partir desse contexto, o princípio da cumulatividade dos efeitos. Esse princípio traz que um centro econômico tende a atrair novas atividades produtivas e com isso elevar o número de emprego, renda e da população, que por sua vez, atrai outras empresas e investimentos, causando um círculo vicioso da pobreza nas regiões não favorecidas.

Segundo Myrdal (1960) o conceito de círculo vicioso envolve uma constelação de forças com ação e reação que tendem a manter uma região em estado de pobreza. Ainda na visão do autor, esse processo acumulativo opera em ambas as direções, como no caso de uma situação contrária, onde há uma relação circular com mais alimento, melhor saúde e mais capacidade de trabalho, manteria o processo acumulativo em ascensão, em vez de descensão.

A abordagem da causação cumulativa dos efeitos de Myrdal (1960) consiste em dois aspectos principais: a) *backwash effects* (efeitos regressivos) que explicam os efeitos cumulativos negativos entre países e regiões, devido à atração dos fatores para a centralidade e b) *spreads effects* (efeitos propulsores) que explicam os efeitos cumulativos positivos entre as regiões, com origem na região e que se ramificam para outras localidades.

Os efeitos regressivos de Myrdal (1960) estão associados aos efeitos sentidos por uma região quando outra se expande, ou seja, um impulso econômico em um centro regional prejudica outras regiões ao seu redor, devido à migração e os movimentos de capital, de comércio e de mão de obra qualificada que tendem a favorecer e a se instalar em regiões mais desenvolvidas.

Diante disso, um centro em expansão atrairá pessoas, empresas e investimentos, que por sua vez, aumentará o emprego e renda e a demanda por produtos e serviços, gerando assim, um segundo fluxo de investimentos, causando um círculo vicioso e aprofundando as disparidades regionais e sociais.

Já com relação aos efeitos propulsores, eles estão relacionados aos benefícios de um polo econômico que se propagam do centro para outras localidades, e assim, toda região que se situa em torno de um polo central se beneficia dos mercados crescentes e são paralelamente estimulados ao progresso técnico, tornando-se novos centros de expansão (MYRDAL, 1960).

Os efeitos propulsores estão relacionados ao desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais, pois na visão de Myrdal (1960) um alto nível de desenvolvimento é

acompanhado de melhores transportes, comunicações, padrões educacionais, ideias e valores propensos a aumentar as forças centrífugas de expansão econômica e remover os obstáculos à sua atuação. Da mesma forma, uma região com baixo nível de desenvolvimento, ou seja, com efeitos regressivos, são acompanhadas por grandes desigualdades econômicas e regionais que representam, por si só, grandes obstáculos ao progresso da região.

Nesse sentido, Myrdal (1960) informa que no sistema de causação circular existem dois tipos de influências: as forças de mercado e as medidas políticas. Em condições com efeitos regressivos as forças de mercado tendem a promover a desigualdade regional e em caso contrário, em condições com efeitos propulsores, tendem a reprimir a formação dessa disparidade, mantendo o desenvolvimento e, simultaneamente, criando condições favoráveis à adoção de medidas políticas para redução das desigualdades (MYRDAL, 1960).

Nessa mesma linha, o autor conclui que os efeitos propulsores juntamente com a adoção de políticas públicas igualitárias resultam em desenvolvimento que corresponde a altos níveis de mobilidade social, de comunicações, de saúde e de educação, o que implica em maiores obstáculos aos efeitos regressivos (MYRDAL, 1960).

Para Fujita (2004), além dos dois aspectos principais abordados na causação circular cumulativa, Myrdal também apresentou mais dois aspectos bastante relevantes que devem ser considerados para este estudo: o primeiro está relacionado com a visão de Myrdal sobre as políticas públicas governamentais, as quais possuem um papel importante na tentativa de buscar a igualdade entre os países, e o segundo aspecto, diz respeito à inclusão dos fatores institucionais e não econômicos em análises sobre desenvolvimento regional.

O pensamento de Myrdal (1960) sobre as políticas públicas consiste na atuação governamental com a elaboração e implementação dessas políticas para retirar às regiões menos favorecidas da situação de deterioração econômica e social, recomendando as regiões à instituição do estado de bem-estar humano para melhorar o padrão de vida da população. Ainda conforme o autor, com relação ao segundo aspecto da teoria da causação circular, trata-se da necessidade de analisar todos os fatores, inclusive, os considerados não econômicos (político, social e institucional) nos estudos sobre desenvolvimento.

Assim, de acordo com o pensamento de Myrdal (1960) para que haja melhores índices econômicos e sociais é necessária à intervenção governamental por meio da elaboração de planos de desenvolvimento global e integrado, com políticas públicas destinadas a controlar as forças de mercado, elevar a capacidade produtiva e desencadear uma pressão ascendente sobre o processo social. Ainda segundo Myrdal (1960), o governo deve exercer suas funções e oferecer bens e serviços públicos com qualidade, além de assumir a responsabilidade do

desenvolvimento regional, observando sempre os fatores relevantes do sistema social, sejam eles econômicos ou não econômicos, pois, na visão do autor deve-se deixar de lado o pensamento puramente econômico e ter uma visão socioeconômica, em prol de um mundo em que a igualdade de oportunidade seja de fato realizada.

Por fim, nesta Seção foram apresentados os diferentes conceitos sobre desenvolvimento regional e suas abordagens relativas à polarização, centralidade e a teoria da causação cumulativa de Myrdal, bases teóricas para fundamentar a pesquisa referente à região metropolitana de Palmas. No próximo Capítulo será apresentado o embasamento teórico referente à concepção de Regiões Metropolitanas a fim de propiciar o entendimento sobre os arranjos territoriais, como são formados e quais as funções desse processo na ideia de centralidade e fortalecimento da rede urbana.

#### 4 REGIÃO METROPOLITANA: ASPECTOS CONCEITUAIS

Para se familiarizar com um fenômeno, ou algo que queremos conhecer, uma das providências é tentar situá-lo diante daquilo que já foi elaborado ou descrito a seu respeito. Nesse sentido, busca-se apresentar neste Capítulo a definição dos conceitos que envolvem região metropolitana, apresentando as grandes complexidades e os desafios diante da realidade urbana frente às demandas e as necessidades vivenciadas em seu interior.

No Brasil, a urbanização se intensificou a partir de 1950, criando os processos de metropolização que segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010) consiste na integração do território a partir de uma cidade núcleo, configurando um território ampliado pela união de vários núcleos urbanos que funcionam em termos físicos como uma única cidade.

No processo de metropolização deve-se levar em consideração o crescimento urbano, o aumento da concentração de pessoas e as ampliações espaciais para a realização das atividades e da vida cotidiana de seus habitantes. Essa concentração populacional ao mesmo tempo em que traz as principais fontes de capital como: serviços, empregos e infraestrutura provoca também, uma alta demanda por meios de transporte, segurança, bens de consumo e serviços públicos, que são produtos da dinâmica urbana e fazem parte do processo de desenvolvimento (ARAÚJO, 2019).

Segundo Brito e Souza (2005), entre o início de 1960 e o final de 1980, estima-se que saíram do campo em direção às cidades quase 43 milhões de pessoas. Essas migrações internas deram início ao processo de urbanização no país formando grandes manchas urbanas que se espalhavam ultrapassando limites administrativos.

A forma de ocupação espacial formada por essas aglomerações criou-se uma distribuição profundamente desigual, em termos de moradia, serviços e infraestrutura. Nesse sentido, pode-se verificar que esse processo de metropolização representa o próprio processo de urbanização que a partir de certo momento, atinge um estágio de maior complexidade, gerando problemas de integração entre o núcleo central e os municípios vizinhos (GALVÃO *et al.*, 1969).

As aglomerações formadas no entorno metropolitano abrigam grande parte da população que não tem condições de residir nas áreas centrais. Essas novas formas urbanas têm-se constituído em nós da dinâmica econômica globalizada articulando-se em um modelo em rede que promove uma grande dispersão territorial e uma concentração de funções de



comando e coordenação em certos lugares, reforçando a ideia de centralidade e fortalecendo a tendência a metropolização (MATTOS, 2004).

A centralidade está relacionada ao conceito de metrópole, porém há uma diversidade de configurações territoriais que levam a sua denominação. Uma metrópole corresponde à principal cidade de uma região metropolitana, frente aos comandos e a coordenação de uma rede urbana, que não só se destaca pelo tamanho populacional e situação econômica, como também pelo desempenho das funções complexas e diversificadas e pelo relacionamento econômico com várias outras aglomerações (RIBEIRO, 2009).

Para Firkowski e Moura (2001) a metrópole está associada a elementos como o peso na economia, a concentração de atividades superiores e a conexão a uma rede urbana cada vez mais mundial. Galvão *et al.* (1969) define como uma grande cidade com relações em nível nacional e com funções urbanas diversificadas e especializadas. Já Brasil (2015, p. 1) caracteriza a metrópole como “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional.”

Vale ressaltar, que o crescimento populacional, a força da migração e a dimensão espacial ampliada são critérios considerados para o processo de metropolização e não podem ser confundidos com regiões metropolitanas, haja vista, que estas são perpassadas por uma questão legal e institucional (FIRKOWSKI; MOURA, 2001).

A região metropolitana diferentemente da metrópole e da metropolização é “uma unidade regional instituída pelos Estados, mediante Lei Complementar, formada por um grupo de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.” (BRASIL, 2015, p. 1).

Uma das primeiras referências legais sobre o agrupamento de municípios no Brasil para a administração de serviços públicos comuns consta na Constituição de 1937, apontada pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, 2007) como um embrião das regiões metropolitanas no Brasil, porém, como já foi mencionada, a preocupação com as metrópoles e com o processo metropolitano só datam a partir de 1950.

A urbanização no século XXI entrou em uma nova fase formando novos arranjos sócios espaciais. Essa nova forma urbana e metropolitana tem origem nos processos de concentração urbano-industrial ocorridos na segunda metade do século XX, quando a industrialização fordista concentrou indústrias de bens de consumo duráveis no entorno de grandes cidades, dando origem às áreas metropolitanas, fundadas no modelo centro-periferia, ou seja, as atividades e as dinâmicas estavam intimamente ligadas com o que ocorria no

centro. Em etapas posteriores, os territórios metropolitanos deram início a uma dispersão urbana, relacionado com a reestruturação do fordismo, em que os laços de dependência com a cidade central se transformam e surgem novas centralidades (SOARES; FEDOZZI, 2016).

Ainda segundo os autores Soares e Fedozzi (2016) no caso brasileiro, o processo de urbanização não foi diferente, deu-se início nas primeiras décadas do século XX, foi intensificado na segunda metade do mesmo século e se deslanchou a partir da década de 1960, devido ao processo de metropolização ocorrido no país.

A constituição Federal de 1967 estabeleceu no Artigo 157 a criação e a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil e que somente o governo federal teria essa competência, conforme disposto:

A União mediante lei complementar poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum. (BRASIL, 1967, Artigo 157, §10º).

As primeiras regiões metropolitanas do Brasil surgiram no início da década de 1970 (1973-1974), instituídas pela Lei Complementar nº 14 de 08 de junho de 1973, em plena ditadura militar. Essas regiões caracterizadas, em sua maioria, pela industrialização fordista e estruturadas no modelo centro-periferia, com o núcleo central da metrópole ocupado pelas elites e classes médias e a periferia como reprodução da força de trabalho operária e trabalhadora nos serviços menos qualificados (SOARES; FEDOZZI, 2016).

A Constituição de 1967 permitia que uma área metropolitana fosse composta por municípios de diferentes Estados, no entanto, a definição da RM estabelecida pela Constituição Federal de 1988 não abriu essa possibilidade, criando para esses casos uma nova unidade territorial, as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), criadas por Decreto e Legislação complementar em nível federal (IBGE, 2019).

Outro fator que foi alterado a partir da Constituição Federal de 1988, foi a competência na definição e criação das regiões metropolitanas, que foi concedida unicamente ao governo estadual, conforme detalhado no § 3º do Art. 25 da Constituição Federal.

Os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988, Artigo 25, § 3º).

O marco constitucional de 1988 aponta para uma quebra no padrão estabelecido pelo regime militar que era fortemente centralizado, criando um novo arranjo institucional das regiões metropolitanas (FERNANDES; WILSON, 2013).

Diante desse pressuposto, pensava-se que a criação de regiões metropolitanas fosse diminuir, porém o número de novas regiões no país aumentou consideravelmente, haja vista, que o texto constitucional que consagrou a autonomia das Unidades da Federação a criar suas próprias regiões metropolitanas, não definiu um critério único para institucionalização e delimitação das áreas em escala nacional, isso levou a uma proliferação de regiões e extremamente heterogêneas.

Dessa forma, verifica-se que em 1973, foram criadas as oito primeiras regiões metropolitanas no Brasil (São Paulo, Recife, Salvador, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Fortaleza), número expandido para nove em 1974, com a criação da região metropolitana do Rio de Janeiro. Na década de 1990, recorrendo-se ao expediente aberto dado aos Estados pela Constituição de 1988, foram criadas várias regiões metropolitanas. Em 2000, o Brasil já contava com 22 regiões, ou seja, em quase três décadas o número quase triplicou. Em 2005, o país possuía 27 regiões, em 2010 esse número chegou a 36 e no ano de 2019, o Brasil já contava com 74 regiões metropolitanas (IBGE, 2019).

Segundo Leopoldo (2019) a alteração do texto Constitucional que passou aos Estados a institucionalização desses recortes espaciais, provocou situações em que espaços são denominados regiões metropolitanas, mesmo que não tenham sequer se aproximado de tal desenvolvimento, criando profundas defasagens econômicas, políticas e culturais. Esses fatos levam à conclusão de que a “criação de regiões metropolitanas está sob o controle de uma varinha mágica inconsequente, que não para de transformar regiões em metropolitanas” (LEOPOLDO, 2019, p. 92).

Nessa mesma perspectiva, Firkowski e Moura (2001) em seu estudo sobre o divórcio entre metropolização e região metropolitana concluíram que atualmente, a criação das regiões metropolitanas no Brasil leva mais em consideração a viabilidade política do que a proposição técnica. Isto porque, nem todas as regiões metropolitanas institucionalizadas decorrem do processo de urbanização, e parte delas, se aproxima mais de recorte regional convencional, sem qualquer evidência de características metropolitanas.

Nesse sentido, a criação de regiões metropolitanas se tornou uma política do espaço majoritária no Brasil que está presente em todos os Estados e no Distrito Federal, com exceção do Acre e Mato Grosso do Sul (IBGE, 2019).

Soares e Barreira (2018) estudaram sobre os critérios para institucionalização e efetivação da criação da região metropolitana de Palmas e foi identificado que a RMP foi criada mediante interesses políticos, em que o governo do Estado por meio de propostas políticas partidárias de angariar recursos financeiros para o Tocantins e para os municípios,

indicou os 16 municípios que iriam compor a região, sem observar os critérios de delimitação da capital regional e sem nenhum estudo prévio para identificação desses municípios.

Ainda segundo as autoras, grande parte das regiões metropolitanas criadas pelos governos estaduais não se caracterizam como tal, devido à falta de observância de critérios consistentes referentes ao número de população, grau de urbanização, relações e inter-relações entre cidade núcleo e os municípios e entre os próprios municípios que compõem a região. Esses elementos são considerados fundamentais e que deveriam ser observados antes da institucionalização e efetivação das unidades regionais (SOARES; BARREIRA, 2018).

Somente em 2018, com a Lei 13.683 de 19 de junho de 2018, que alterou o Estatuto das Metrôpoles, definiu no § 2º do Art. 3º que “a criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os municípios pertencentes à unidade territorial” (BRASIL, 2018, p. 1).

Essa Lei 13.683/2018, também trouxe outra alteração bastante importante em seu art. 16-A que diz respeito à governança interfederativa, indicando que a União deverá apoiar os Estados e os Municípios nessas iniciativas e que promoverá um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas, e para o qual serão observadas as diretrizes do Plano Plurianual, as metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias e as prioridades fixadas pelas Leis Orçamentárias Anuais (BRASIL, 2018). A intenção da União é auxiliar os Estados e os Municípios com informações das regiões metropolitanas na elaboração dos Planos e na formulação de políticas públicas para a região.

Além do Plano Plurianual que deve ser elaborado pelos municípios da região metropolitana, existe também, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) que é um instrumento de planejamento estratégico, o qual estabelece as diretrizes para o desenvolvimento territorial e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana com base em processo permanente de planejamento, gestão e viabilização econômico-financeira (BRASIL, 2015).

O PDUI deve ser elaborado em conjunto e de forma cooperada pelos Estados, Municípios e a sociedade civil organizada, sendo que sua aprovação será pela instância colegiada deliberativa da região e com representação da sociedade civil, e posterior encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa (BRASIL, 2015).

Nesse sentido, de acordo com Gouvêa (2005) a questão metropolitana reforça a ideia de que a relevância econômica das áreas urbanas vai além dos interesses municipais, devendo haver uma interação entre as cidades componentes da região para elaboração de políticas

direcionadas à realização de serviços comuns de interesse metropolitano, evidenciado pela necessidade de implementação de serviços públicos e ordenação do uso e ocupação do solo.

A estratégia de implementar políticas públicas eficientes tem a finalidade de elevar a melhoria da qualidade de vida da população e reduzir as desigualdades socioeconômicas da região. Segundo Jacobi (2015, p. 54), a “prevalência de um processo de expansão e ocupação dos espaços intra-urbanos provoca problemas de desigualdades que, na maior parte dos casos, configura-se em baixa qualidade de vida de parcelas significativas da população”.

Para Araújo (2019), essas desigualdades nas regiões metropolitanas que, acompanhadas da precariedade de assistência do poder público à coletividade, principalmente às populações vulneráveis, tornam-se problemas e impactos socioeconômicos nas condições de vida, moradia e acesso a saneamento básico.

Ainda segundo Araújo (2019) os dilemas socioeconômicos e políticos que promovem desigualdades e vulnerabilidades, são problemas comuns enfrentados nas regiões metropolitanas, devido à ausência de debates, que considere as mudanças na organização sócio-espacial e nas dinâmicas urbano-regionais, bem como, da precariedade de governança e gestão existentes nas regiões metropolitanas.

Esses problemas na visão de Araújo (2019) se sustentam em uma lógica econômica capitalista, oriundos das questões regionais históricas e culturais dos territórios, ou seja, é premente a necessidade de implementação de políticas públicas que tornem a gestão, o planejamento e o desenvolvimento regional mais impactante.

Assim, neste Capítulo foram apresentados os diferentes conceitos e abordagens relativas à região metropolitana, bases teóricas que servirão para fundamentar a análise desse arranjo territorial no Estado do Tocantins.

## **5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

O presente Capítulo está dividido em quatro Seções: a primeira apresenta os resultados da pesquisa referente à execução do planejamento orçamentário da região metropolitana de Palmas nas funções saúde, educação, infraestrutura, segurança pública e saneamento básico; na segunda, têm-se a análise da gestão fiscal para verificar a capacidade dos gestores de gerir as receitas arrecadadas pelos municípios da região; na terceira, apresenta-se a análise dos indicadores de desenvolvimento municipal; e na quarta e última Seção têm-se os resultados encontrados por meio da análise quantitativa correspondente à correlação de medidas repetidas para verificar a associação entre os indicadores de gestão orçamentária, fiscal e de desenvolvimento municipal.

### **5.1 Análise da Execução Orçamentária da Região Metropolitana de Palmas**

Após a contextualização do ambiente da pesquisa, busca-se primeiramente, apresentar os resultados a partir da tabulação dos dados formados pelas informações contábeis e orçamentárias retirados do FINBRA e do SICONFI referentes às despesas liquidadas nos anos de 2010 a 2017.

Esta Seção apresenta a situação da gestão das despesas públicas dos municípios da região referentes às funções específicas adotadas neste estudo. Os resultados demonstram que quase todos os municípios apresentaram uma taxa de variação positiva no custeio das funções, o que significa que houve um aumento no volume das despesas orçamentárias realizadas na região. A seguir serão detalhadas as despesas realizadas por funções comuns a todos os municípios da região:

#### **a) Saúde**

A primeira função comum analisada nesta pesquisa foi a saúde, que no Brasil está prevista no Art. 196 da Constituição Federal de 1988, como um direito de todos e dever do Estado e no Art. 6º como um direito social, que deve ser garantido de forma homogênea para assegurar o exercício dos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu à União, os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência para garantir a saúde pública, conferindo a cada esfera a responsabilidade por executar e administrar os serviços referentes à saúde local (BRASIL,

1988). Dessa forma, as despesas com a saúde pública deverão ser financiadas de acordo com os artigos 194 e 195 da Carta Magna de 1988, com os recursos provenientes do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios de forma tripartite (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 no Art. 198 e a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 nos artigos 5º, 6º e 7º dispõem sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente por cada ente da federação em ações e serviços públicos de saúde, sendo: União-15% da Receita Corrente Líquida (RCL); os Estados e o Distrito Federal-12% da receita proveniente dos impostos e os municípios também 15% do produto de arrecadação dos impostos (BRASIL, 2012).

A RCL é definida no Inciso IV do Art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000 como o somatório das receitas correntes arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores referentes às receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidas as parcelas de valores transferidos aos municípios (BRASIL, 2000).

O valor total médio investido em saúde pública na região metropolitana de Palmas representou uma média de R\$103.506.399 durante o período de 2010 a 2017. Observa-se que do total aplicado na RMP, à cidade de Palmas foi à que mais investiu em saúde, (R\$1.044.587.253), seguida dos municípios de Porto Nacional (R\$159.704.161) e Paraíso do Tocantins (R\$119.521.161). Esse ranking pode ser explicado devido essas três cidades possuírem o maior número de população da região, por apresentar as melhores estruturas tanto em equipamentos quanto de pessoal e ainda, pelo alto número de pessoas não residentes que procuram esses municípios em busca de atendimento médico na rede pública de saúde.

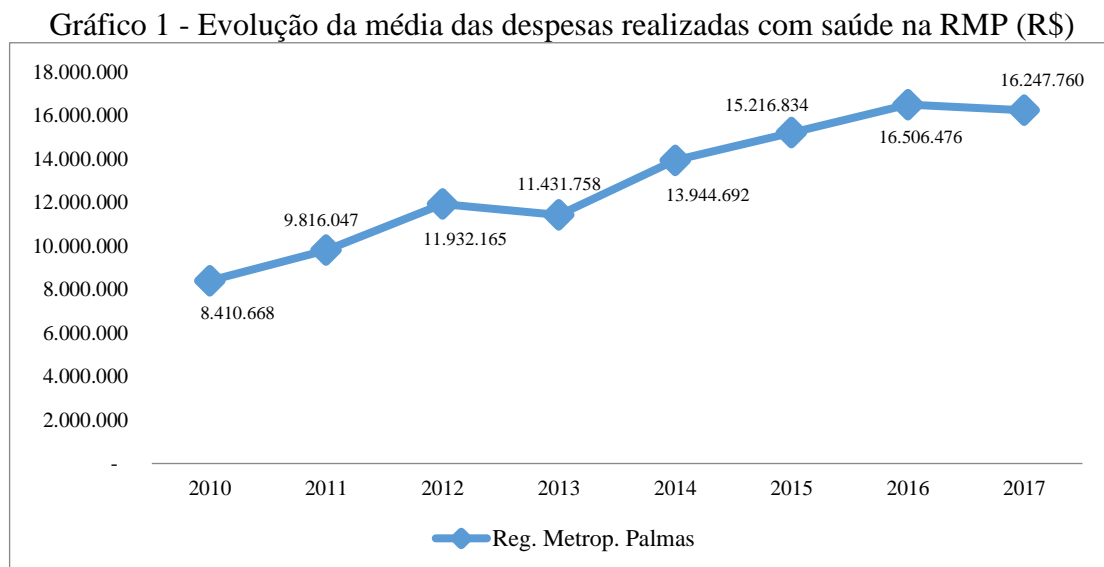
Entretanto, é possível observar que os municípios que apresentaram maior taxa de variação de crescimento nas despesas com saúde foram: Aparecida do Rio Negro 124%; Silvanópolis 103% e Palmas 98%, conforme Apêndice A. Com exceção de Palmas, esses dois municípios são pequenas cidades com menos de 5.500 hab. conforme estimativa de população definida pelo IBGE para o ano de 2020. O município de Aparecida do Rio Negro fica a menos de 50 km de distância da capital, porém Silvanópolis fica a mais de 110 km de distância, o que dificulta a utilização dos serviços de saúde existentes no polo central. Já o município que apresentou o menor percentual de variação de crescimento nas despesas com saúde entre 2010 e 2017 foi Tocantínia com taxa negativa de (-1%).

Destaca-se que os municípios que menos investiram em saúde pública durante o período analisado foram: Ipueiras, Oliveira de Fátima e Pugmil. Coincidentemente, são as

menores cidades da região em termos populacionais, conforme dados do IBGE (2019) em que todos possuem até 3.000 habitantes. A somatória dos recursos gastos por esses três municípios foi de R\$34.462.585, o que corresponde apenas 21% do que foi investido pelo município de Porto Nacional em ações e serviços de saúde durante o período analisado.

Conforme o Art. 2º da Lei Complementar nº 141/2012, é considerado recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde àqueles voltados a promoção, proteção e recuperação da saúde e que atendam, simultaneamente, às diretrizes de acesso universal, igualitário e gratuito, bem como, àqueles que estejam em conformidade com o Plano de Saúde de cada ente da Federação (BRASIL, 2012).

Dessa forma, destaca-se que a média dos valores aplicados em saúde pública pelos municípios que compõem a região metropolitana de Palmas, foi de R\$8.410.668 em 2010 e R\$16.247.760 em 2017, o que demonstra uma variação de crescimento de 93% nos valores utilizados pelos municípios para custear as ações e serviços de saúde na região. Diante disso, observa-se conforme Gráfico 1, uma evolução das despesas realizadas na função saúde pela Região Metropolitana de Palmas de 2010 a 2017.



Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020) e SICONFI (2020)

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

Conforme o Gráfico 1, a RMP apresentou uma tendência de crescimento positiva nos valores investidos em ações e serviços de saúde durante o período de 2010 a 2017, com exceção dos anos de 2013 e 2017 que apresentaram uma taxa de crescimento negativa de (-4% e -2%), respectivamente. Um dos fatores que explica essa queda percentual nas despesas com saúde se deve porque em 2012 foi lançada a Lei Complementar 141/2012, a qual limitou



e definiu as despesas que podem ser consideradas como ações e serviços de saúde, o que provocou uma mudança no lançamento das despesas quanto à classificação na função correta pelos municípios, reduzindo assim, as despesas inseridas na função saúde.

#### b) Educação

A educação está prevista na Constituição Federal de 1988, no Art. 205, o qual dispõe que a educação é um direito de todos e dever da família e do Estado e no Art. 6º como um direito social que deve ser garantido a toda população do Brasil (BRASIL, 1988).

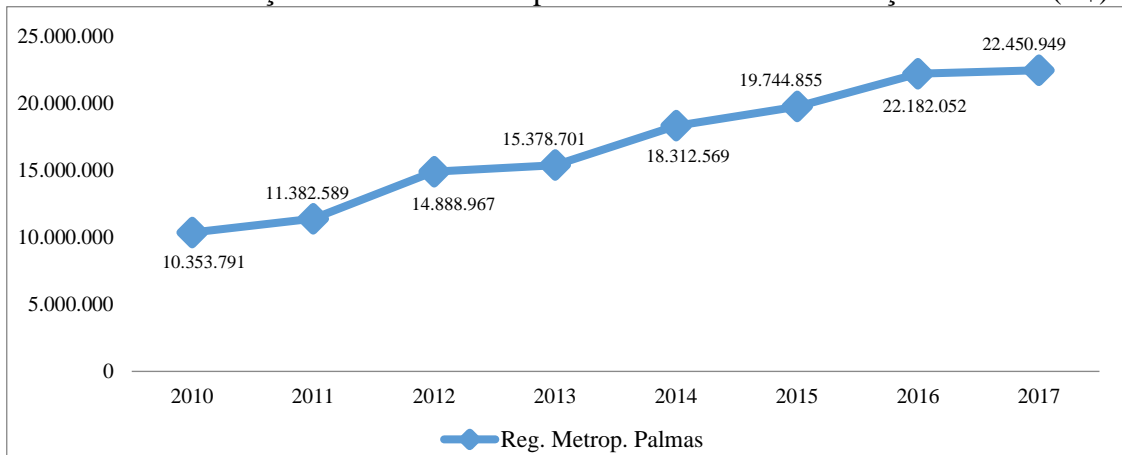
O sistema de ensino está consagrado na Constituição Federal no Art. 211 em forma de colaboração entre a União, Estado e Município. O ensino federal é de responsabilidade apenas da União, os Estados e o Distrito Federal atuam no ensino médio e no ensino fundamental e os municípios são responsáveis, prioritariamente, pelo ensino fundamental e pela educação infantil (BRASIL, 1988).

Assim como na saúde, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 212 também define os valores mínimos a serem aplicados por cada ente da federação em educação: A União deverá aplicar, anualmente, nunca menos de 18% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos arrecadados (BRASIL, 1988).

Diante disso, os municípios preparam o Plano Municipal de Educação em conjunto com o PPA, LDO e a LOA contemplando as ações, os programas a serem executados em um determinado período, e as previsões das despesas orçamentárias de acordo com os valores mínimos exigidos pela Constituição.

Dessa forma, destaca-se que a média dos valores aplicados em educação pública na região metropolitana de Palmas, foi de R\$10.353.791 em 2010 e R\$22.450.949 em 2017, o que demonstra uma variação de crescimento de 117% nos valores utilizados pelos municípios para custear o sistema educacional de sua competência. Nesse sentido, conforme o Gráfico 2 pode-se observar que a evolução do valor total médio investido em educação pelos municípios da região metropolitana de Palmas durante o período de 2010 a 2017 foi de R\$134.694.473.

Gráfico 2 - Evolução da média das despesas realizadas com educação na RMP (R\$)



Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020) e SICONFI (2020)

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

No Gráfico 2 observa-se que a função educação assim como a saúde apresentou uma linha de tendência positiva, porém o acréscimo anual apresentado na educação é mais expressivo do que àquele demonstrado no Gráfico 1 referente às despesas realizadas com saúde na RMP. As maiores taxas de crescimento observada no Gráfico 2, ocorreram em 2012 e 2014 que apresentaram acréscimos de 31% e 19%, respectivamente, com relação aos anos anteriores. Verifica-se também que em todos os anos analisados a taxa de crescimento relacionada à aplicação dos recursos na educação foi positiva.

É importante destacar, que os municípios pertencentes à região que mais aplicaram recursos na educação, foram as maiores cidades, são elas: Palmas (R\$1.369.758.528), Porto Nacional (R\$198.935.423) e Paraíso do Tocantins (R\$132.737.689), as quais seguiram o mesmo ranking dos valores investidos em ações e serviços de saúde. No entanto, os municípios que apresentaram as maiores taxas de crescimento foram: Porto Nacional (167%), Aparecida do Rio Negro (151%) e Miranorte (117%). Já os municípios da região com menores taxas de crescimento durante o período analisado foram Fátima (28%) e Pugmil (29%) conforme Apêndice B.

Da mesma forma, os municípios da região com menor representatividade nos gastos com educação durante os anos de 2010 a 2017 foram: Ipueiras (R\$9.788.417), Oliveira de Fátima (R\$11.152.606) e Pugmil (R\$13.521.561). Conforme o IBGE (2010) esses municípios possuem Índice de Desenvolvimento Humano de 0,62, 0,67 e 0,66 respectivamente, ou seja, são municípios com pouco desenvolvimento. Segundo Myrdal (1960), para adquirir maior conhecimento em todas as ocupações, inclusive na agricultura é necessário investimento na alfabetização da população, pois o analfabetismo atrapalha o desenvolvimento.

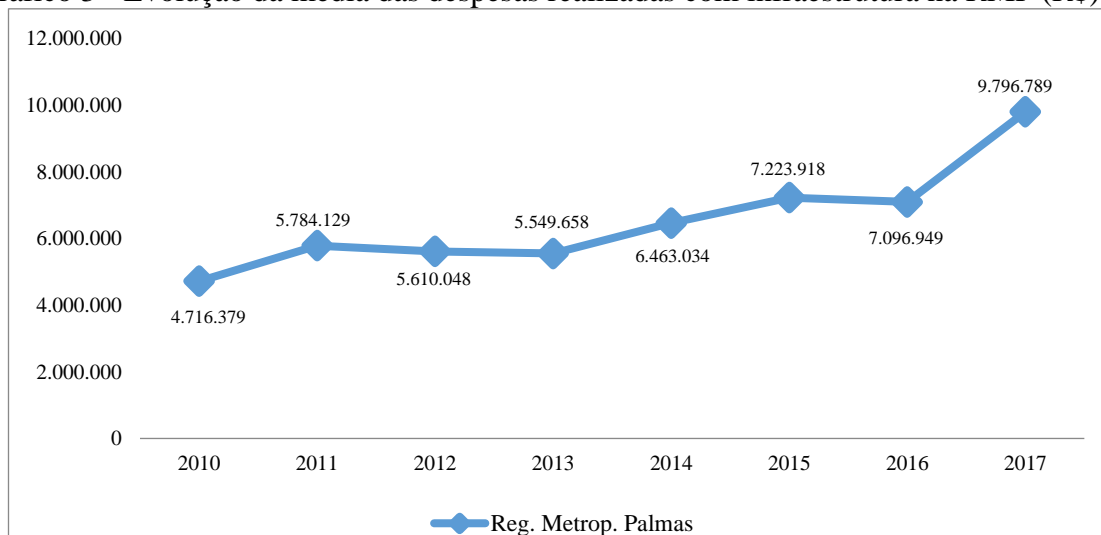
Segundo Alves (2019) em seu estudo sobre o desenvolvimento da região Sudeste do Pará concluiu que um investimento maior em educação tende a gerar resultados positivos, pois segundo o autor, a região analisada obteve um salto na educação com variação de 81% entre 2000 e 2010 referente ao aumento nos anos de estudos pela população.

### c) Infraestrutura

A infraestrutura é considerada pela Lei Complementar nº 90/2013 como uma função comum de grande relevância para promover o desenvolvimento socioeconômico de uma região. Ela compreende os serviços de urbanismo, mobilidade, estacionamento, controle de trânsito e tráfego, bem como, as infraestruturas de vias arteriais e coletoras que exerçam a função de ligação entre os municípios da região metropolitana de Palmas.

Dessa forma, destaca-se que a média dos valores aplicados em infraestrutura na região metropolitana de Palmas, foi de R\$4.716.379 em 2010 e R\$9.796.789 em 2017, o que demonstra uma variação de crescimento de 108% das despesas utilizadas pelos municípios para custear os serviços públicos de infraestrutura urbana na região, conforme demonstrado no Gráfico 3. Observa-se também que as despesas realizadas com a função infraestrutura pelos municípios da região metropolitana de Palmas apresentou uma média de R\$52.240.906 durante o período de 2010 a 2017.

Gráfico 3 - Evolução da média das despesas realizadas com infraestrutura na RMP (R\$)



Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020) e SICONFI (2020)

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

Segundo o Gráfico 3, a função infraestrutura na região apresentou uma linha de tendência positiva, porém com crescimentos menores do que nas funções saúde e educação, indicando que os municípios da RMP aumentaram gradativamente o quantitativo de recursos aplicados em infraestrutura até o ano de 2016. Já no ano de 2017, houve um aumento exponencial nos investimentos em infraestrutura na região, essa elevação se deve principalmente, por causa do alto investimento realizado pelo município de Palmas que aplicou cerca de R\$36 milhões a mais do que em 2016. Outro município que também contribuiu para esse crescimento no ano de 2017 foi o município de Porto Nacional que investiu cerca de R\$3 milhões a mais do que em 2016, conforme Apêndice C.

A alta nos valores aplicados em infraestrutura no município de Palmas é explicada por ela ser a capital mais jovem do país e estar em fase de crescimento devido à grande atração no índice populacional, bem como, devido à necessidade de obras no sistema de infraestrutura urbana, que são fundamentais para melhorar o fluxo e o funcionamento da cidade. Nesse sentido, observa-se a grande importância da aplicação de recursos nessa função, pois a falta de planejamento e investimento urbano pode levar para o sentido contrário e dificultar o desenvolvimento urbano da cidade e da região.

Ressalta-se, que os municípios da RMP que apresentaram as maiores taxas de crescimento foram: Silvanópolis (353%), Aparecida do Rio Negro (150%) e Barrolândia (139%). Já os municípios da região com menores taxas de crescimento durante o período analisado foram Tocantínia (-89%), Miracema do Tocantins (-65%) e Brejinho de Nazaré (-22), conforme valores detalhados no Apêndice C.

Os recursos aplicados em infraestrutura são classificados como despesas de capital, ou seja, investimentos que podem ser representados por uma aquisição ou manutenção de bens de capital, como por exemplos, as melhorias estruturais nas vias públicas com obras de asfaltamento, construção de pontes, dentre outras (MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO, 2018).

O crescimento das cidades pressiona as infraestruturas existentes e incita a investimentos adicionais para a melhoria da mobilidade e acessibilidade e no gerenciamento e mapeamento dos ativos e das redes de transportes, resultando em um importante fator de atratividade para diversos segmentos econômicos (RODRIGUE; NOTTEBOOM, 2017).

De acordo com Nunes, Melo e Bracarense (2020) que pesquisou a influência da rodovia BR-153 no desenvolvimento econômico e regional, constataram que a oferta de infraestrutura rodoviária foi um dos fatores que possibilitou o escoamento da produção agropecuária, incentivou o comércio e atraiu investidores, contribuindo para a inserção da

região no contexto econômico nacional. Nesse sentido, são de suma importância os investimentos realizados nesta função para impulsionar o desenvolvimento da região.

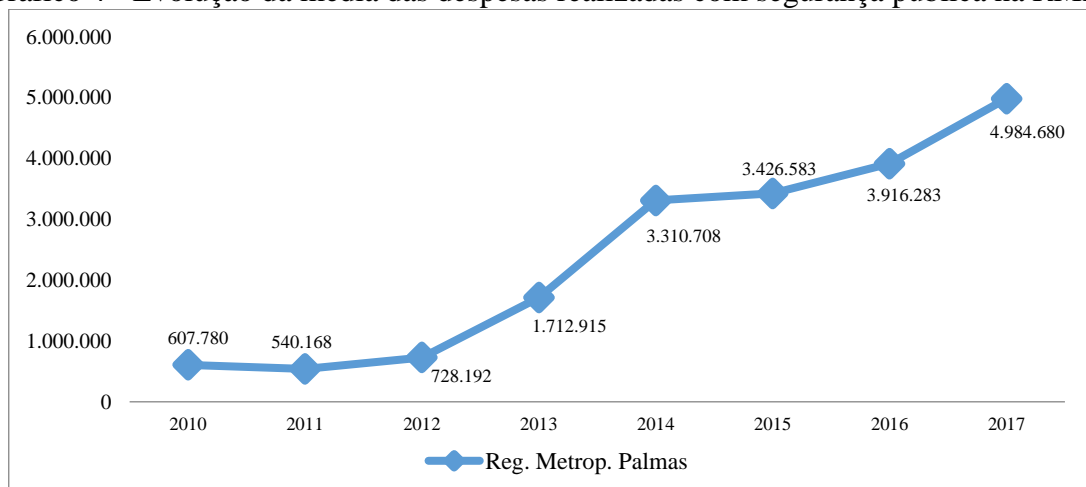
#### d) Segurança Pública

A Segurança pública também está presente na Constituição Federal de 1988, nos Artigos 5º e 6º como um direito social que deve ser garantido à população, assim como a educação e a saúde (BRASIL, 1988).

A Lei Complementar nº 90/2013 também dispõe que as funções de segurança pública compreendem os serviços e instrumentos de interesse regional comum, abrangendo a polícia ostensiva, judiciária e defesa civil. No entanto, no Estado do Tocantins a tendência é que o município com maior gasto em segurança pública seja a capital, haja vista, que os demais municípios não possuem efetivo de segurança municipal (guarda metropolitano), ficando a cargo apenas do Estado do Tocantins a responsabilidade pelas forças civis e militares.

Destaca-se, que a média dos valores aplicados em segurança pública na região metropolitana de Palmas, foi de R\$607.780 em 2010 e R\$4.984.680 em 2017, o que demonstra uma variação de crescimento de 720% nos valores reais utilizados pelos municípios para custear os serviços de segurança pública na região. Dessa forma, verifica-se com a evolução das despesas realizadas pela região metropolitana de Palmas que o valor médio investido em segurança pública durante o período de 2010 a 2017 foi de R\$19.227.310 conforme Gráfico 4.

Gráfico 4 - Evolução da média das despesas realizadas com segurança pública na RMP (R\$)



Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020) e SICONFI (2020)  
Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

Conforme pode ser visualizado no Gráfico 4, em 2011 houve uma variação negativa de crescimento de (-11), no entanto, a partir desse período a região apresentou uma tendência positiva, principalmente nos anos de 2013 e 2014 que apresentaram taxas de 135% e 93%, respectivamente. Esse crescimento pode ser explicado por dois motivos: o primeiro diz respeito ao lançamento correto da despesa, o que fazia com que os gastos não fossem contabilizados na função específica, e o segundo motivo, é devido o aumento dos recursos aplicados na defesa civil, que é uma área dentro da segurança pública de responsabilidade do Estado e dos Municípios, que atua na prevenção, fiscalização e combate a focos e incêndios florestais. Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) o número de focos de queimadas no Estado do Tocantins passou de 9.935 em 2013 para 15.673 em 2017, um crescimento de 57,75% (INPE, 2021), o que justifica os aumentos nos recursos investidos nessa área.

Os municípios da RMP que apresentaram as maiores taxas de crescimento na função segurança pública foram: Aparecida do Rio Negro (1238%) e Porto Nacional (338%). Já os municípios da região com menores taxas de crescimento durante o período analisado nesta função foram: Oliveira de Fátima (-100%) e Monte do Carmo (-98%), conforme valores detalhados no Apêndice D.

Alguns municípios da região não possuem dados informados no FINBRA e SICONFI referentes às despesas com segurança pública entre os anos de 2010 a 2017. A falta desses dados contribuiu para que os valores gastos com segurança pública na região não fossem tão expressivos, quanto aos investidos nas funções saúde, educação e infraestrutura.

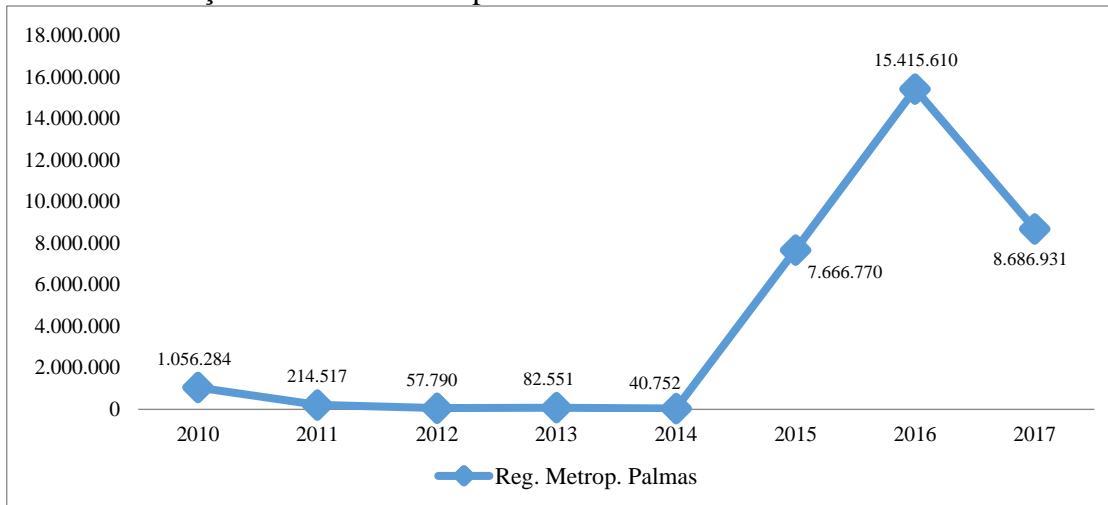
#### e) Saneamento Básico

Por último, serão apresentados os resultados dos valores gastos com a função saneamento básico na região metropolitana de Palmas, que conforme a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, envolve um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais (BRASIL, 2007). A não execução desses serviços pode impactar diretamente na saúde da população, provocando diversas doenças devido à falta de água potável, ausência de coleta lixo e tratamento de esgoto.

Vale ressaltar, que assim como na segurança pública alguns municípios não possuem dados divulgados no FINBRA e no SICONFI referentes aos valores aplicados em saneamento básico de 2010 a 2017, conforme Apêndice E.

Dessa forma, destaca-se que a média dos valores aplicados em saneamento básico na região metropolitana de Palmas, foi de R\$1.056.284 em 2010 e R\$8.686.931 em 2017, o que demonstra uma variação de crescimento de 722% nos valores utilizados pelos municípios para custear os serviços de saneamento básico na região, segundo o Gráfico 5. Verifica-se também que a evolução da média das despesas realizadas pela região metropolitana de Palmas apresentou um valor total médio investido em saneamento básico durante o período de 2010 a 2017 de R\$33.221.205.

Gráfico 5 - Evolução da média das despesas realizadas com saneamento básico na RMP (R\$)



Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020) e SICONFI (2020)

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

Conforme o Gráfico 5, percebe-se que os valores investidos em saneamento básico na RMP sofreram uma queda significativa entre os anos de 2010 para 2014, com uma taxa média de crescimento negativa de (-92%), entretanto, nos anos de 2015 e 2016 foi apresentado um aumento exponencial nas despesas realizadas nessa função na região, que somou um total de R\$ 23.041.628 a mais do que foram gastos em 2014, ou seja, um aumento de aproximadamente 37.728%. Todavia, no ano de 2017 o valor investido em saneamento básico na região voltou a cair apresentando uma taxa negativa de crescimento (-44%) com relação ao ano de 2016.

A elevação nas despesas com saneamento básico ocorrida, a partir de 2014 se deve ao fato dos municípios da região terem aplicado um volume maior de recursos na prestação de serviços referentes à distribuição de água e rede de esgoto. O destaque vai para o município de Palmas que foi a cidade que mais aplicou recursos nesta área cerca de R\$125 milhões conforme Apêndice E. Segundo os dados divulgados no Painel Saneamento Brasil (2017),

esses investimentos provocaram uma queda nos percentuais de saneamento dos municípios que passaram de 2014 para 2017 de 3% para 2,6% da população sem água encanada e de 41,9% para 16,4% da população sem coleta de esgoto na capital.

O município de Paraíso do Tocantins também apresentou dados positivos com relação ao saneamento, pois reduziu de 2014 para 2017 o percentual de 4% para 3,8% da população sem acesso à água encanada e de 88,5% para 79% das pessoas sem acesso aos serviços de coleta de esgoto. Outro município que deve ser mencionado e que contribuiu bastante para a melhoria do saneamento básico na RMP foi Porto Nacional, que teve como resultado dos recursos aplicados, a diminuição do percentual de 11,5% para 9,2% da parcela da população sem acesso a água encanada e de 41,9% para 32,5% da população sem coleta de esgoto (PAINEL SANEAMENTO BRASIL, 2017).

Diante disso, verifica-se que apesar do volume de recursos aplicados em saneamento básico na região, principalmente na cidade de Palmas, ainda existe uma grande demanda por esses serviços, dada sua condição de sede regional com forte crescimento populacional.

Diante disso, verifica-se que a desigualdade na região com relação à oferta dos serviços de saneamento é uma realidade a ser enfrentada dentro do território regional. O estudo de Oliveira (2019) indica que a ampliação do sistema de saneamento realizada pelos governos municipais por meio dos recursos de impostos tende a aumentar a qualidade do sistema de saúde pública. Nesse sentido, pode-se inferir que as políticas públicas implementadas na região por meio de investimentos em saneamento básico, possibilitam uma melhoria nos índices de saúde e, conseqüentemente, na vida da população.

Vale ressaltar, que a maioria dos municípios da região metropolitana de Palmas (82%) não possui o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) exigido pelo Decreto nº 7.217 de 21 de junho de 2010 que regulamenta a Lei nº 11.445/2007, o qual estabelece o prazo de até 31 de dezembro de 2022 para todos os municípios do Brasil elaborar esse Plano. A partir dessa data, conforme o Art. 26, §2, do referido Decreto, a existência do Plano será condição para acessar os recursos do governo federal, quando destinados aos serviços de saneamento básico.

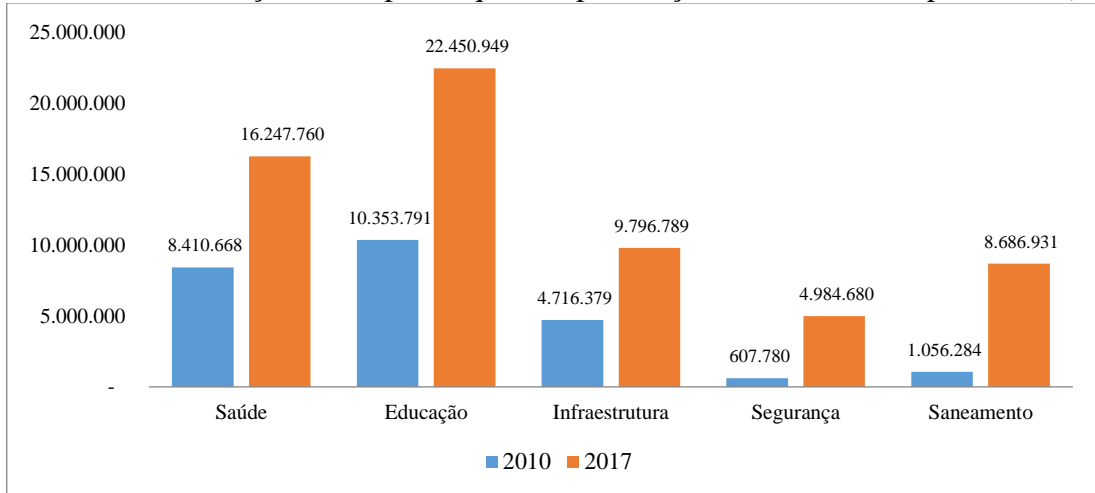
Dessa forma, essa nova disciplina irá exigir tanto do gestor quanto do prestador de serviço novas atribuições e obrigações que possibilitarão aos municípios a realização do planejamento de ações e projetos que irão culminar em melhores ofertas de estruturas e serviços públicos de saneamento ofertados à população.

Assim, será apresentado no Gráfico 6 os dados consolidados por função referentes aos gastos médios realizados pela Região Metropolitana de Palmas no ano de 2010 e 2017. Essa



definição de gasto é utilizada apenas por questão contábil, na verdade são investimentos, devido o retorno em termos sociais para a população.

Gráfico 6 - Evolução da despesa liquidada por função na RMP - 2010 para 2017 (R\$)



Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020) e SICONFI (2020)

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

No ano de 2010, a despesa realizada com educação pela região metropolitana de Palmas atingiu o primeiro lugar no ranking entre as funções públicas comuns a todos os municípios componentes da região, seguidos das funções saúde, infraestrutura, Saneamento Básico e Segurança Pública.

Esse ranking pode ser explicado pelos critérios de rateio exigido pela Constituição Federal de 1988 nos Artigos 198 e 212 que define os valores mínimos de aplicação em saúde e educação por cada ente da federação. Nesse sentido, como as outras funções não possuem essa exigência constitucional, fica a cargo dos gestores públicos o total a ser investido em cada área, conforme a necessidade e prioridade do município.

Os valores investidos em educação no ano de 2010 foram cerca de 23% a mais do que as despesas com saúde, 54% a mais do que os gastos com infraestrutura, 94% a mais do que os recursos investidos na segurança pública e 89% maiores do que os valores gastos com saneamento básico.

Em termos gerais, os municípios que contribuíram para esse ranking foi o grupo formado pela sede regional (Palmas) e pelos outros dois maiores municípios da região (Porto Nacional e Paraíso do Tocantins). Além dessas características relacionadas à forte concentração populacional que provocam uma grande demanda por serviços públicos, esses três municípios possuem aptidão nos setores de agronegócio e no sistema de infraestrutura urbana impulsionados pelos interesses públicos e privados, atividades essas, que demandam

maior aplicação de recursos públicos na educação, na saúde, infraestrutura, segurança pública e saneamento básico.

Com relação ao ano de 2017, às despesas realizadas na região apresentaram a mesma tendência no ranking das funções ocorridas em 2010, em que a primeira colocação foi para a educação e a última para a segurança pública.

Verifica-se, que de 2010 para 2017 ocorreu um aumento percentual bastante expressivo em todas as funções comuns na região, sendo representados pelos seguintes acréscimos: saúde (93%); educação (117%); infraestrutura (108%); segurança pública (720%) e saneamento básico (722%). Cabe ressaltar, que os valores relativos aos gastos com saúde e educação advêm dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde e do Fundo de Educação Básica.

Oliveira (2019) constatou em seu estudo sobre o estado do Tocantins que houve uma melhora no indicador de desenvolvimento regional em 2010, representado, sobretudo, pela melhoria no indicador social, devido à queda na taxa de pobreza e o aumento nos gastos com saúde, educação e saneamento básico realizado pelo Estado.

Por fim, pode-se inferir que as despesas realizadas pelos municípios da região nas funções comuns utilizadas neste estudo foram executadas em conformidade com o PPA, LDO e LOA e ainda com os Planos municipais de cada ente da federação, haja vista, que o orçamento representa em termos financeiros os programas e as ações desenvolvidos no PPA, pois toda e qualquer despesa só pode ser executada se tiver permissão orçamentária, ou seja, prevista em lei. O respaldo referente à matéria de execução pode ser encontrado nos Artigos 37 e 166 da Constituição Federal do Brasil de 1988. No entanto, nota-se que os municípios trabalham de forma individual porque a região metropolitana de Palmas ainda não possui o PDUI o que dificulta a integração e o rateio dos recursos para execução das ações e dos projetos desenvolvidos na região.

Silva, Tostes e Ferreira (2016) em seu estudo sobre o desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Macapá, afirmaram que a ausência de planejamento integrado na região resultou em índices desfavoráveis ao desenvolvimento local e regional, bem como, provocou entraves na formação de parcerias e convênios entre os municípios.

Ainda segundo os autores os Planos Diretores propostos para os municípios de Macapá e Santana componentes da região, não dialogam entre si e não contemplam ações articuladas de planejamento. O mesmo acontece com o Plano Diretor de Palmas elaborado pela Lei Complementar nº 400, de 02 de abril de 2018, que também não dialoga sobre a região metropolitana de Palmas.

O Plano Diretor de Palmas refere-se à região metropolitana apenas no parágrafo V do Artigo 153 quando trata das diretrizes para o abastecimento de água, ficando as outras funções públicas de interesse comuns totalmente desarticuladas e desintegradas do Plano, sem nenhuma definição de políticas ou estratégias compensatórias para os efeitos de urbanização.

Diante desse contexto, a maneira como são conduzidos o planejamento urbano e a execução das despesas na região, as quais são motivadas exclusivamente por ações isoladas e pontuais deixa a RMP quase que inexistente, no que tange à: planejamento integrado entre as cidades, governança, investimento conjugado nos serviços públicos, implantação de consórcios e definição de políticas urbanas para a região.

Dessa forma, apresenta-se a seguir a análise das receitas públicas arrecadadas e dos índices do IFGF dos municípios da região metropolitana de Palmas para verificar a capacidade de gestão dos recursos públicos pelos municípios que compõem a região.

## **5.2 Capacidade de Gestão Fiscal dos Municípios da RMP**

Os dados referentes às contas públicas para a análise das receitas que será realizada nessa Seção foram coletados no FINBRA e no SICONFI, já os dados para verificação da capacidade fiscal dos municípios foram utilizados os índices do IFGF, os quais demonstram a situação de cada município da região pela luz da gestão das finanças públicas municipais.

Antes da criação da LRF nº101/2000, os municípios brasileiros enfrentaram vários problemas econômicos e financeiros devido à falta de instrumentos de planejamento e de controle dos gastos públicos. A partir de 2000, houve uma exigência maior por parte dos órgãos de controle com relação à responsabilidade e transparência dos gestores para que houvesse equilíbrio nas contas públicas entre receitas recebidas e despesas realizadas, respeitando os limites institucionais e evitando o endividamento dos municípios.

Diante disso, verifica-se há existência de vários estudos e pesquisas que buscaram analisar se o cumprimento dessa lei referente à gestão dos recursos públicos provocou melhorias nos indicadores de desenvolvimento.

Silva *et al.* (2013) em seu estudo nos municípios de Minas Gerais no ano de 2010 avaliaram as políticas tributárias e verificaram que os municípios com maior volume de receita e com boa gestão fiscal foram os que apresentaram maiores índices de desenvolvimento social, haja vista, que grande parte desses tributos são direcionados à educação e à saúde, duas áreas consideradas essenciais para o desenvolvimento dos municípios.

A pesquisa de Teixeira (2008) que investigou o efeito produzido pela LRF no planejamento orçamentário dos municípios mineiros com mais de 50.000 habitantes, demonstrou que houve um efeito positivo nas finanças públicas dessas cidades após a aplicação da Lei, por apresentarem uma redução significativa no percentual de endividamento público que caiu de 23,58% para 18,09% e nos restos a pagar, que é uma das mais importantes inovações da LRF, reduziu de 400% para 200% no período de 1998 a 2008.

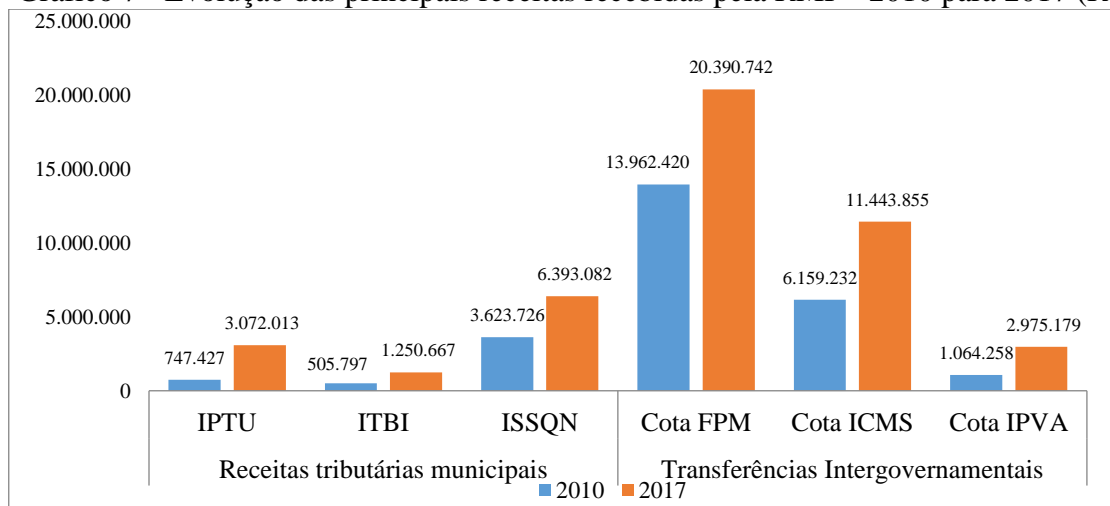
Ainda segundo Teixeira (2008), ficou constatado um avanço no processo de planejamento e gestão pública, devido o maior envolvimento e responsabilização dos secretários e servidores, tanto na elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), quanto na execução dessas leis municipais.

Nesse sentido, serão inicialmente apresentadas as principais receitas arrecadadas pelos municípios da região metropolitana de Palmas, relativas às receitas tributárias e as de transferências intergovernamentais. As receitas tributárias utilizadas nesta pesquisa foram: IPTU, ITBI e ISSQN. Já as de transferências repassadas pela União e pelo Estado aos municípios foram o FPM, ICMS e IPVA.

Barros *et al.* (2020) em seu estudo sobre os indicadores de gestão fiscal e de desenvolvimento, consideraram essas receitas para analisar os municípios do Tocantins. Costa e Castelar (2015) também utilizaram as receitas intergovernamentais para verificar o impacto das transferências constitucionais na gestão fiscal dos municípios brasileiros.

No contexto da região metropolitana de Palmas, pode-se observar conforme o Gráfico 7 que as transferências intergovernamentais representam o maior volume de receitas recebidas demonstrando a dependência da região pelos recursos externos para o custeio das despesas.

Gráfico 7 - Evolução das principais receitas recebidas pela RMP - 2010 para 2017 (R\$)



Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020) e SICONFI (2020)

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

Os valores relativos às receitas próprias dos municípios demonstraram que, dentre o conjunto das receitas tributárias, o imposto de maior arrecadação pela região foi o ISSQN que em 2010 apresentou um percentual de (74%) e em 2017 (59%), seguidos do IPTU com (15%) e (29%) e do ITBI com (11%) e (12%) respectivamente, conforme valores listados no Apêndice F.

Os municípios que impulsionaram os valores arrecadados pelo ISSQN foram os três maiores da região, sendo eles: Palmas, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins, devido essas cidades possuírem atividades produtivas mais desenvolvidas do que os outros municípios da região e, conseqüentemente, maiores números de empresas prestadoras de serviços.

A diferença a ser observada nas receitas tributárias entre os anos de 2010 a 2017 é que o ISSQN apresentou uma queda de 15% na proporção entre as três receitas municipais arrecadadas na região. Essa redução no ISSQN foi compensada pelo aumento de 14% no IPTU e de 1% nos valores de ITBI recebidos na região.

Com relação às transferências intergovernamentais observa-se que entre os anos de 2010 a 2017 a proporção entre as três receitas analisadas demonstrou que o FPM sofreu uma queda de 7% nos valores arrecadados na região, que foram compensados pelo aumento de 4% nos valores recebidos de ICMS e de 3% no IPVA.

Entre as receitas de transferências intergovernamentais recebidas pelos gestores municipais da RMP tanto da União quanto dos Estados, o FPM foi à de maior significância, pois representou 66% em 2010 e 59% em 2017, seguidos do ICMS com 29% e 33% e do IPVA com um total de 5% e 8%, respectivamente, conforme Apêndice F.

Os autores Costa e Castelar (2015) destacaram em sua pesquisa que o FPM em conjunto com o ICMS e IPVA respondem pela maior parte das receitas de transferências recebidas pelos municípios brasileiros e constataram que esses tributos representam cerca de 90% das receitas recebidas dos Estados pelos entes municipais entre os anos de 1999 a 2009.

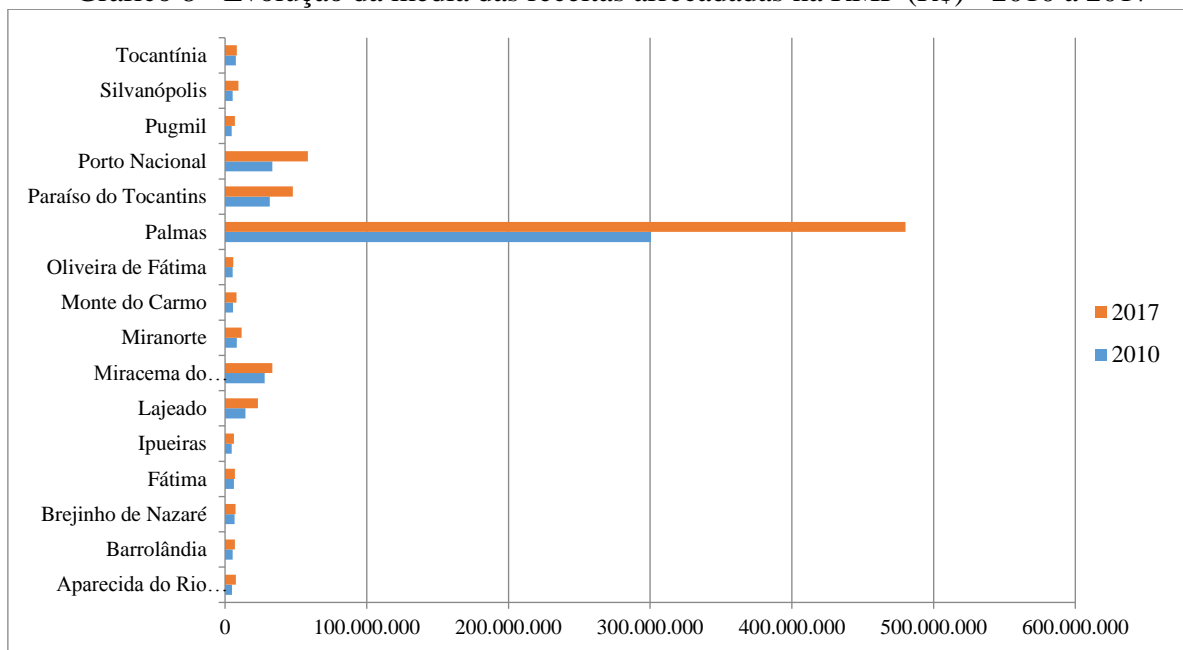
A pesquisa de Barros *et al.* (2020) também constatou essa proporção na modalidade de recursos advindos da União por meio do FPM que representou o maior volume de receitas recebidas via transferências pelos municípios do Tocantins. No entanto, os resultados encontrados por esses autores demonstraram uma inversão dos resultados observados nesta pesquisa, pois em seu estudo foi verificado que as cidades menores com até 5.000 habitantes foram as que receberam o maior volume de recursos do FPM quase 60%, já os municípios da região com mais de 5.000 habitantes ficaram com apenas 40%.

Essa proporção se justifica devido à metodologia de distribuição do FPM utilizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), órgão responsável pela realização dos percentuais

individuais de cada ente, em que considera para a base de cálculo o número da população do município e a renda *per capita* do Estado, com definição dos percentuais de acordo com essas três classes: as capitais (10%), interior (86%) e a reserva que são municípios com população superior a 142.633 habitantes (3,6%) (TCU, 2018).

Dessa forma, para demonstrar uma visão do volume das receitas arrecadadas pela região metropolitana de Palmas será apresentada no Gráfico 8 a média das receitas recebidas pelos municípios no período de 2010 a 2017 com o objetivo de demonstrar quais os municípios receberam maior volume de tributos na região.

Gráfico 8 - Evolução da média das receitas arrecadadas na RMP (R\$) - 2010 a 2017



Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020) e SICONFI (2020)

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

Pode-se verificar de acordo com o Gráfico 8 que a cidade sede da região metropolitana de Palmas foi a que recebeu o maior volume de tributos, seguidos dos municípios de Porto Nacional e Paraíso do Tocantins. Essas três cidades representaram um volume de 77% em 2010 e 81% em 2017 do total das receitas arrecadadas na região, segundo demonstrado na tabela Apêndice F. Isso se justifica porque são os três maiores municípios da região com maior número de população e de setores de atividades desenvolvidas.

Além dessas três cidades, os municípios de Miracema do Tocantins e Lajeado também apresentaram um volume considerável de receitas que juntos somaram um percentual 9% em 2010 e 8% em 2017 do total das receitas recebidas na região. Esse fato se justifica devido à Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães estar localizada no Rio Tocantins entre os

municípios de Lajeado e Miracema do Tocantins e com isso elevam as receitas arrecadadas nessas duas cidades.

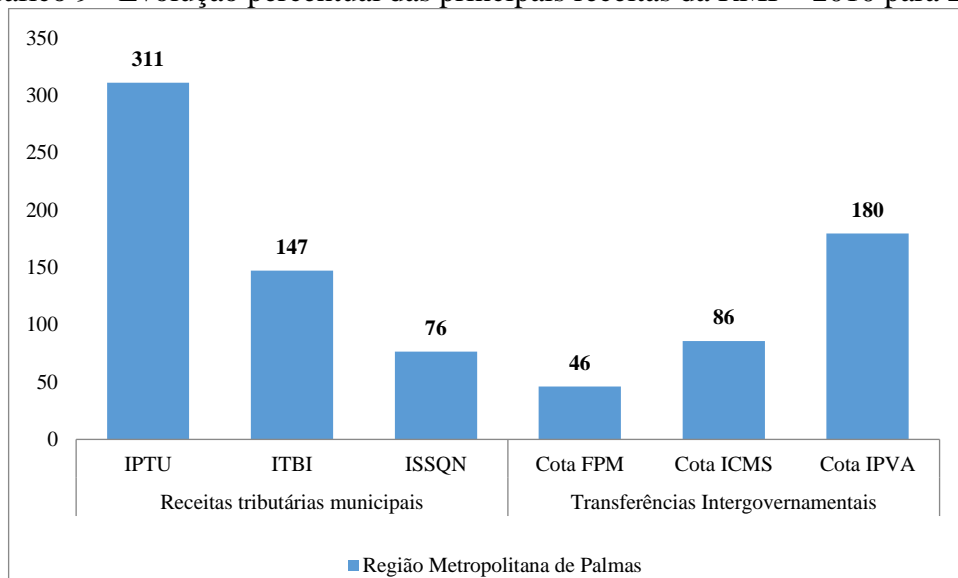
Os demais municípios são pequenas cidades que tiveram pouca representatividade no volume das receitas da região. Esse fato demonstra que quanto menor o município menor é a arrecadação das receitas próprias e maior é a dependência por recursos de transferência.

Os autores Favato e Toledo (2017) enfatizaram em seu estudo que a maioria dos municípios brasileiros se encontra em situação de dependência dos repasses de transferências, isso porque falta gestão fiscal e capacidade própria de arrecadação, por motivos políticos ou pela situação financeira dos municípes que não conseguem pagar mais impostos.

Cataia (2011) elencou alguns argumentos que levam os municípios, especialmente os pequenos, a sobreviverem de repasses da União e dos Estados, são eles: a persistência do Clientelismo, a incapacidade dos municípios de gerar receitas próprias e a obsolescência da administração tributária.

Nesse sentido, observa-se com os resultados da pesquisa que todas as modalidades de receitas tiveram aumento no ano de 2017 com relação a 2010, porém pegando-se a média das receitas da região, a que mais evoluiu foi o IPTU que apresentou uma taxa de crescimento de 311%, seguido da cota do IPVA com 180% e da cota do ITBI com 147% no acumulado. Já o ICMS, o ISSQN e o FPM apresentaram as menores taxas de crescimento observadas na região com 86%, 76% e 46%, respectivamente, conforme demonstrado no Gráfico 9.

Gráfico 9 - Evolução percentual das principais receitas da RMP - 2010 para 2017



Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020) e SICONFI (2020)

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

Diante do Gráfico 9 observa-se que às receitas que apresentaram maiores percentuais de crescimento IPTU e IPVA possuem uma relação direta com o tamanho da cidade e com o poder aquisitivo da população, podendo inferir que os habitantes da região durante os anos de 2010 a 2017 obtiveram uma melhoria no poder de compra, haja vista, que esses dois impostos são pagos sobre bens móveis e imóveis. Já o FPM e o ISSQN apresentaram as menores taxas de crescimento durante o período analisado, uma das justificativas é a desaceleração da economia a partir de 2014 que reduziu o consumo e o investimento na região.

### **5.2.1 Índices de qualidade da gestão fiscal**

Diante disso, para complementar a análise quanto à capacidade fiscal dos municípios, além da análise das receitas tributárias e de transferências intergovernamentais apresentam-se os dados referentes aos índices de qualidade da gestão fiscal, por meio do IFGF, que é um índice composto pela avaliação de quatro indicadores: autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimento. Os dados do IFGF coletados para esta pesquisa são referentes ao período de 2013 a 2017, isso se deve porque o IFGF foi lançado no ano de 2012 e com isso as informações disponíveis no sistema são somente a partir de 2013.

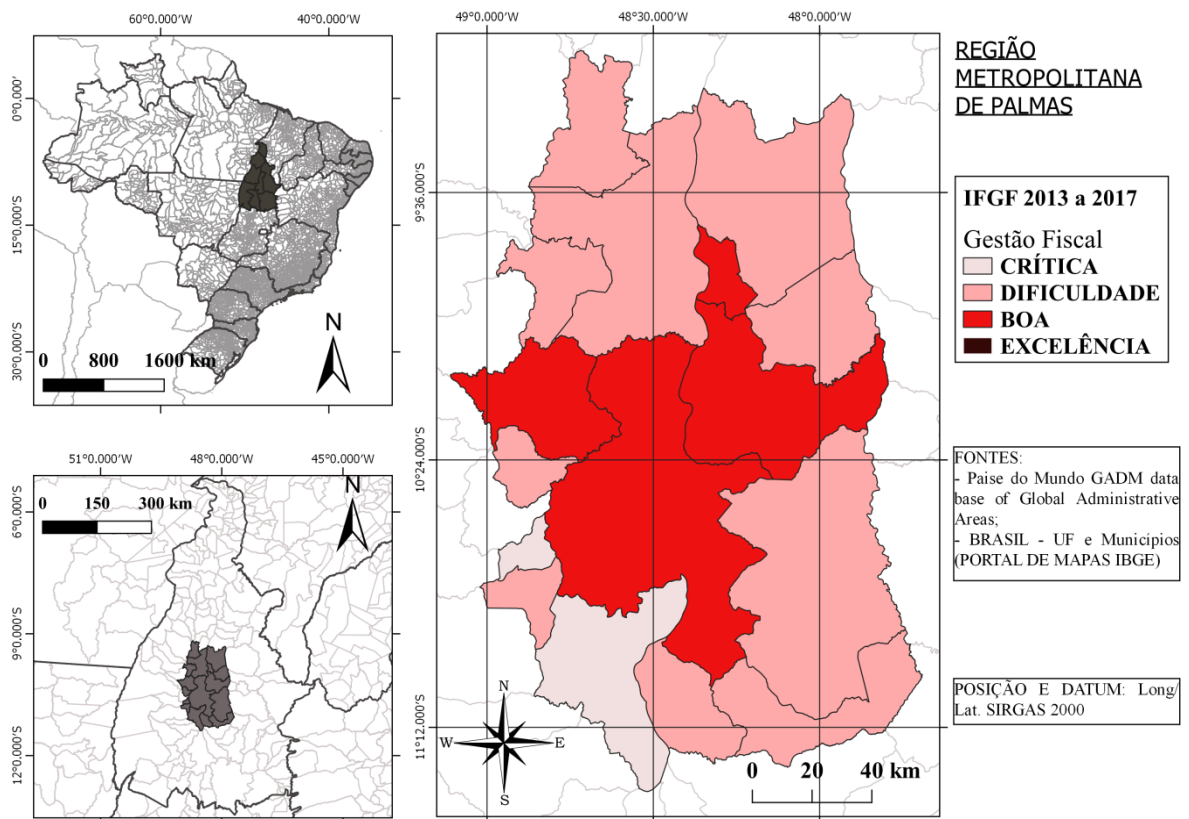
De acordo com o IFGF consolidado da região metropolitana de Palmas verifica-se que 81,25% (12) dos municípios da região apresentaram índices entre 0,0000 e 0,6000 pontos, o que significa que possuem uma gestão crítica ou em dificuldade, e apenas 18,75% (04) demonstraram índices compatíveis com uma boa gestão (0,6000 a 0,8000 pontos), e nenhum município apresentou gestão excelente dos recursos públicos (acima de 0,8000 pontos), conforme detalhado na Figura 10.

Nas cidades que apresentaram uma boa gestão fiscal indica que as administrações desses municípios fizeram bem o seu papel na gestão das receitas próprias, na gestão de pessoal, aplicaram um bom volume de recursos em investimento e encerraram o ano com mais recursos em caixa do que comprometidos com restos a pagar.

Entretanto, a maioria dos municípios da região metropolitana de Palmas apresentou baixa capacidade de gestão fiscal, segundo demonstrado na Figura 10, com exceção dos municípios de Palmas, Porto Nacional, Paraíso do Tocantins e Lajeado. Esses municípios estão localizados no centro da região, o que infere dizer que quanto mais afastados da sede regional maior é a dificuldade na gestão dos recursos públicos.



Figura 10 - Índice de gestão fiscal dos municípios da RMP - 2013 a 2017



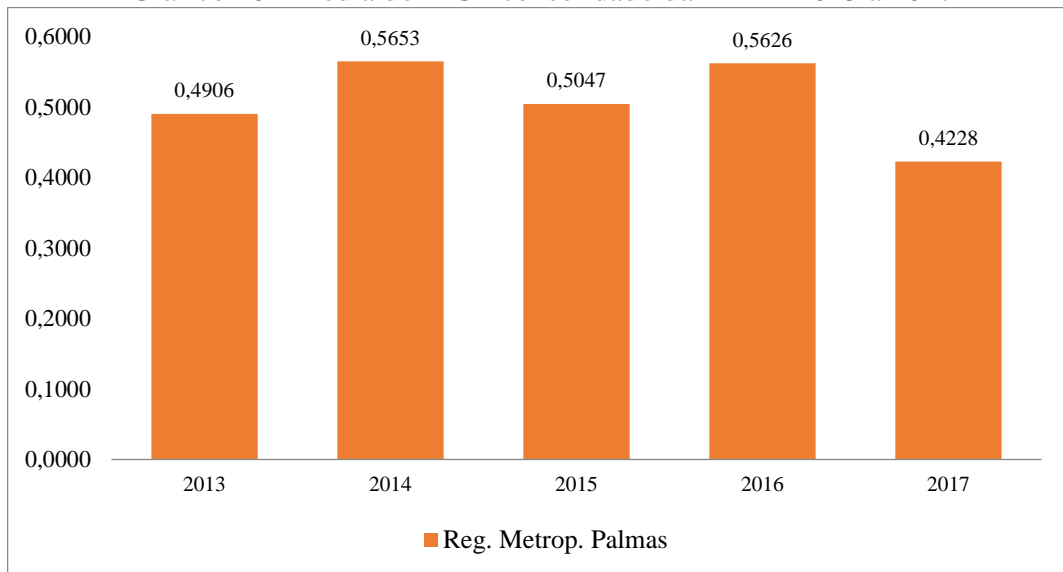
Fonte: Elaborada pela autora com base em FIRJAN (2018)

Pode-se observar também conforme a Figura 10, que os municípios de Brejinho de Nazaré e Oliveira de Fátima apresentaram as piores situações fiscais da região durante o período analisado. Essas prefeituras estão com gestão fiscal crítica, ou seja, baixa capacidade de gerar receitas, alta rigidez no orçamento e baixo nível de investimento nos municípios. Os fatores que justificam esses dados se devem porque são pequenas cidades e recebem um volume menor de receitas que são insuficientes para custear as despesas administrativas e às relacionadas a bens e serviços públicos.

Essa situação de crise na gestão fiscal não é exclusividade da região metropolitana de Palmas, haja vista, que na região Norte do Brasil, grande parte dos municípios (87,6%) estão com gestão fiscal crítica, e apenas (12,4%) das cidades apresentaram desempenho bom ou excelente, ficando com índices na média de 0,4068 pontos. Esses resultados são menores do que à média nacional de 0,4555 pontos, no entanto, supera a região Nordeste que apresentou 0,3264 pontos (FIRJAN, 2018).

A média do IFGF apresentado para a região metropolitana de Palmas durante os anos de 2013 a 2017 foi de 0,5092 pontos, conforme Gráfico 10. Isso indica que os municípios da região estão administrando suas contas de forma ineficiente.

Gráfico 10 - Média do IFGF consolidado da RMP - 2013 a 2017



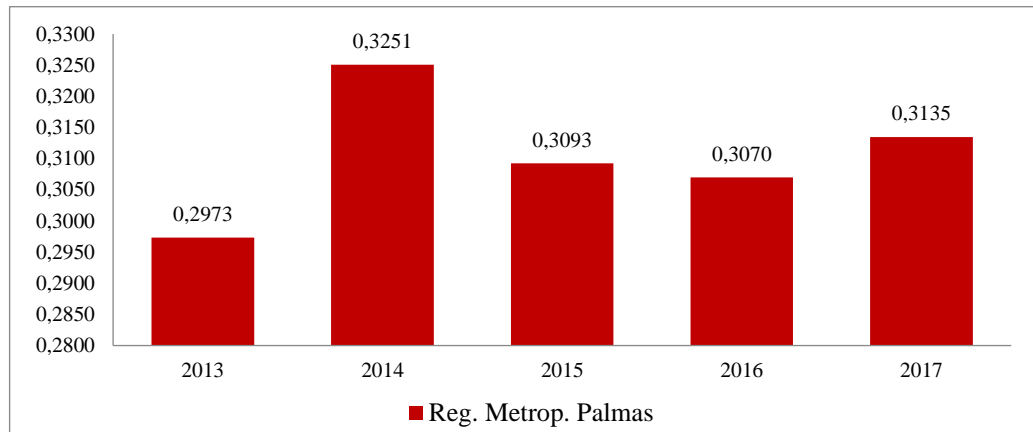
Fonte: Elaborado pela autora com base em FIRJAN (2018)

Segundo o Gráfico 10, os anos de 2014 e 2016 apresentaram os melhores índices de gestão fiscal, demonstrando uma melhoria de 15,21% e 11,46%, respectivamente, com relação aos anos anteriores. Já no ano de 2017, verifica-se que a média do IFGF consolidado apresentou uma queda de 25% no índice referente ao ano de 2016, demonstrando que nesse ano o índice de gestão fiscal foi o menor durante o período analisado.

Apesar de nenhum município da região ter apresentado média correspondente a uma gestão excelente, em 2017 a cidade de Palmas foi classificada em primeiro lugar entre as cidades da região metropolitana e em sexto lugar entre os 139 municípios do estado do Tocantins, atrás apenas dos municípios de Pium, Araguaína, Cariri do Tocantins, Pedro Afonso e Alvorada que ocuparam as primeiras colocações do IFGF no Estado, todos com pontuação acima de 0,6000 (FIRJAN, 2018).

Após a análise do IFGF consolidado, serão apresentados a seguir os resultados de cada indicador de gestão fiscal de forma individual. Dessa forma, segundo o Gráfico 11, o IFGF autonomia é o maior entrave na gestão fiscal dos municípios da região, pois apresentou os piores índices no ranking dos componentes do IFGF da RMP, seguido dos indicadores gastos com pessoal, investimento e liquidez.

Gráfico 11 - Média do IFGF autonomia da RMP - 2013 a 2017



Fonte: Elaborado pela autora com base em FIRJAN (2018)

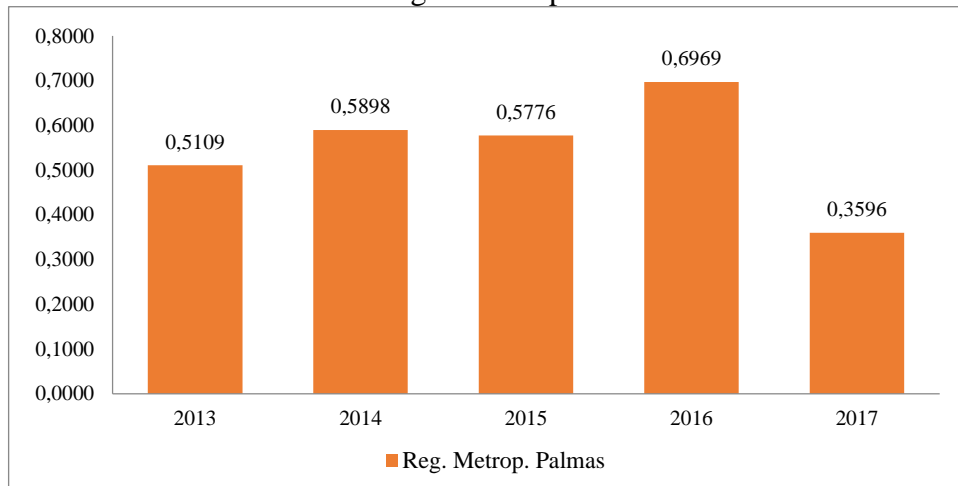
O Gráfico 11 demonstra a situação crítica vivenciada pelos municípios da região com relação à baixa autonomia na geração de receitas, tendo em vista, que a média dos índices obtidos na região de 2013 a 2017 foi de 0,3104 pontos, deixando transparecer a incapacidade dos municípios de sustentarem a própria estrutura administrativa, o que corresponde a uma intensa dependência de recursos de transferências intergovernamentais.

A situação da região Norte do país para o IFGF autonomia não é diferente, pois segundo o relatório FIRJAN, 87,6% (359) dos municípios da região possuem gestão crítica, com uma média apresentada em 2018 de 0,4068 pontos, inferior à média nacional que foi de 0,4555 pontos. Ainda segundo o relatório, as disparidades regionais são enormes, pois a situação da região Norte, difere totalmente da região Sul, que apenas 6,6% das prefeituras analisadas no ano de 2018 não se sustentam, no Centro-Oeste esse percentual ficou em 16,4% e, no Sudeste, 18,6%. O que indica que as regiões Sul e Centro-Oeste são mais desenvolvidas do que a região Norte e nesta, a eficiência na gestão fiscal está restrita a poucas cidades, em apenas 12,4% (51) (FIRJAN, 2018).

Além da dependência fiscal dos municípios representada pelos baixos índices de autonomia, existe outra dificuldade muito comum nas prefeituras que é a rigidez orçamentária frente aos pagamentos de despesas com pessoal, o que dificulta a execução do planejamento e a aplicação de recursos em investimentos.

Ao analisar o índice IFGF gasto com pessoal da região metropolitana de Palmas, verifica-se que ele é o segundo pior indicador da região, com uma pontuação média de 0,5109 em 2013, sofrendo uma piora de 42% no ano de 2017 em que o índice médio chegou a 0,3596 pontos, indicando que no ano de 2017 a região metropolitana de Palmas apresentou forte cenário de rigidez orçamentária, conforme detalhado no Gráfico 12.

Gráfico 12 - Média do IFGF gasto com pessoal da RMP - 2013 a 2017



Fonte: Elaborado pela autora com base em FIRJAN (2018)

De acordo com o Gráfico 12, o ano de 2016 foi o que apresentou o melhor índice médio do IFGF gasto com pessoal na região. No entanto, de 2016 para 2017 houve uma queda de 94% nesse índice, que passou de 0,6969 para 0,3596 pontos, sendo este, o menor índice nesse quesito durante o período analisado, mudando a classificação da região de boa para uma gestão fiscal crítica.

Na maioria das prefeituras do Brasil, ao longo dos anos, observa-se uma expansão das despesas com pessoal em períodos de maior arrecadação e nos períodos de queda das receitas, apresentam dificuldades em reduzir essas despesas, seja por questões políticas ou legais, o que agrava ainda mais a situação das gestões municipais (FIRJAN, 2018).

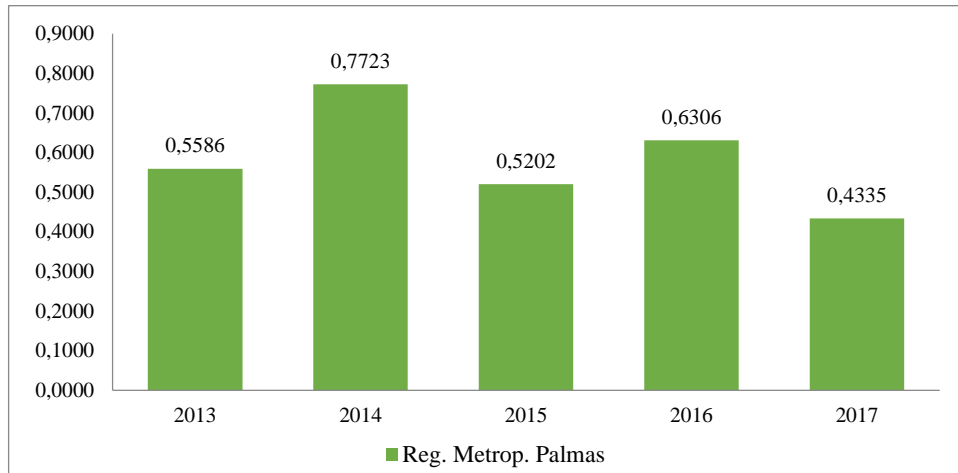
De acordo com o relatório FIRJAN (2018) a região Sul do Brasil foi a que apresentou melhor desempenho no IFGF gastos com pessoal, em que (47,0%) dos municípios tiveram desempenho bom ou excelente, seguido pelo Sudeste (32,2%). No entanto, o Nordeste, dentre todas as regiões foi a que obteve o menor percentual nesse índice, apenas (18,4%) dos municípios.

Diante desse contexto, considera-se que ao gastar mais recursos com folha de pagamento os municípios terão menos receitas para investimentos. No entanto, de acordo com os resultados, os índices apresentados não demonstraram esse fator, pois os municípios da região que mais gastaram com pessoal não são os mesmos que apresentaram menores índices em investimento. O exemplo a ser considerado é o município de Porto Nacional que apresentou uma gestão crítica no IFGF gastos com pessoal e no indicador investimento foi classificado como uma excelente gestão.

O Gráfico 13 aponta que houve uma oscilação nos índices IFGF investimento de 2013 a 2017, pois de 2013 para 2014 houve um crescimento de 38,24%, de 2014 para 2015 foi

apresentado uma queda de 32,64%, de 2015 para 2016, o índice melhorou 21,22% e de 2016 para 2017 voltou a cair 68,75%. Diante desse aspecto, verifica-se que o ano de 2014 foi novamente o que alcançou melhor índice médio referente ao IFGF investimento na região.

Gráfico 13 - Média do IFGF investimento da RMP - 2013 a 2017

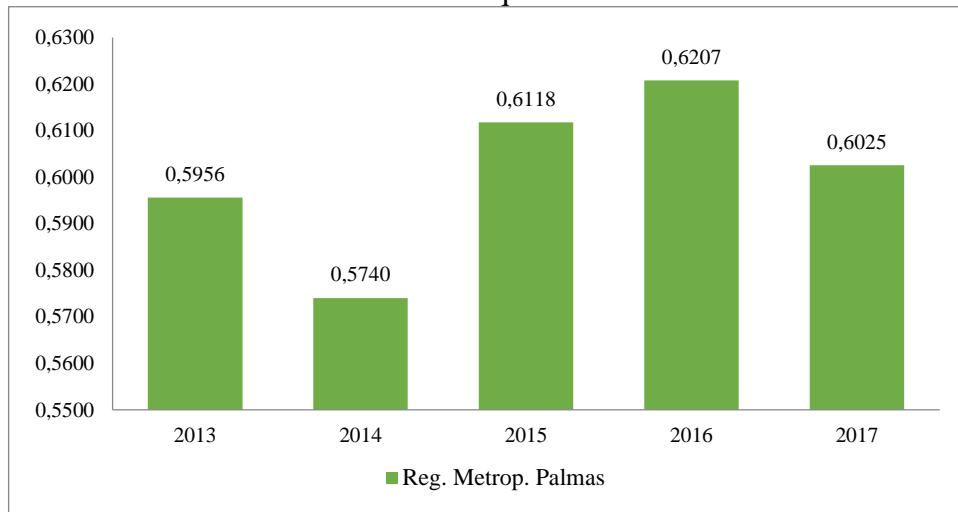


Fonte: Elaborado pela autora com base em FIRJAN (2018)

A média da região metropolitana de Palmas no período de 2013 a 2017 com relação ao investimento foi de 0,5830 pontos, indicando que apesar do nível superior de investimento sobre os índices autonomia e gastos com pessoal, o índice médio da região não alcançou 0,6000 pontos, ou seja, os municípios estão com dificuldade na aplicação de recursos em investimentos. Assim, utilizando-se de outros dados para comparar a RMP, o relatório FIRJAN apontou que em 2018 a região Norte do Brasil apresentou IFGF Investimentos de 0,5426 pontos, sendo 14,3% superior ao índice nacional que foi de 0,4747 pontos, indicando que as prefeituras do Norte gastaram apenas 6,0% do orçamento com despesas de investimento (FIRJAN, 2018).

A última análise referente às funções comuns a ser apresentada na pesquisa é a do IFGF liquidez, que apresentou os melhores resultados de gestão fiscal da região. Dessa forma, com base no Gráfico 14, pode-se observar que os índices referentes ao ano de 2014 apresentaram valores diferentes dos outros indicadores, que até então tinha apresentado nesse ano os melhores resultados. O valor baixo apresentado em 2014 indica que nesse ano os municípios da região não conseguiram ter um bom planejamento financeiro das contas públicas, deixando muitas despesas inscritas em restos a pagar, ou seja, que não foram pagas no ano de competência.

Gráfico 14 - Média do IFGF liquidez da RMP - 2013 a 2017



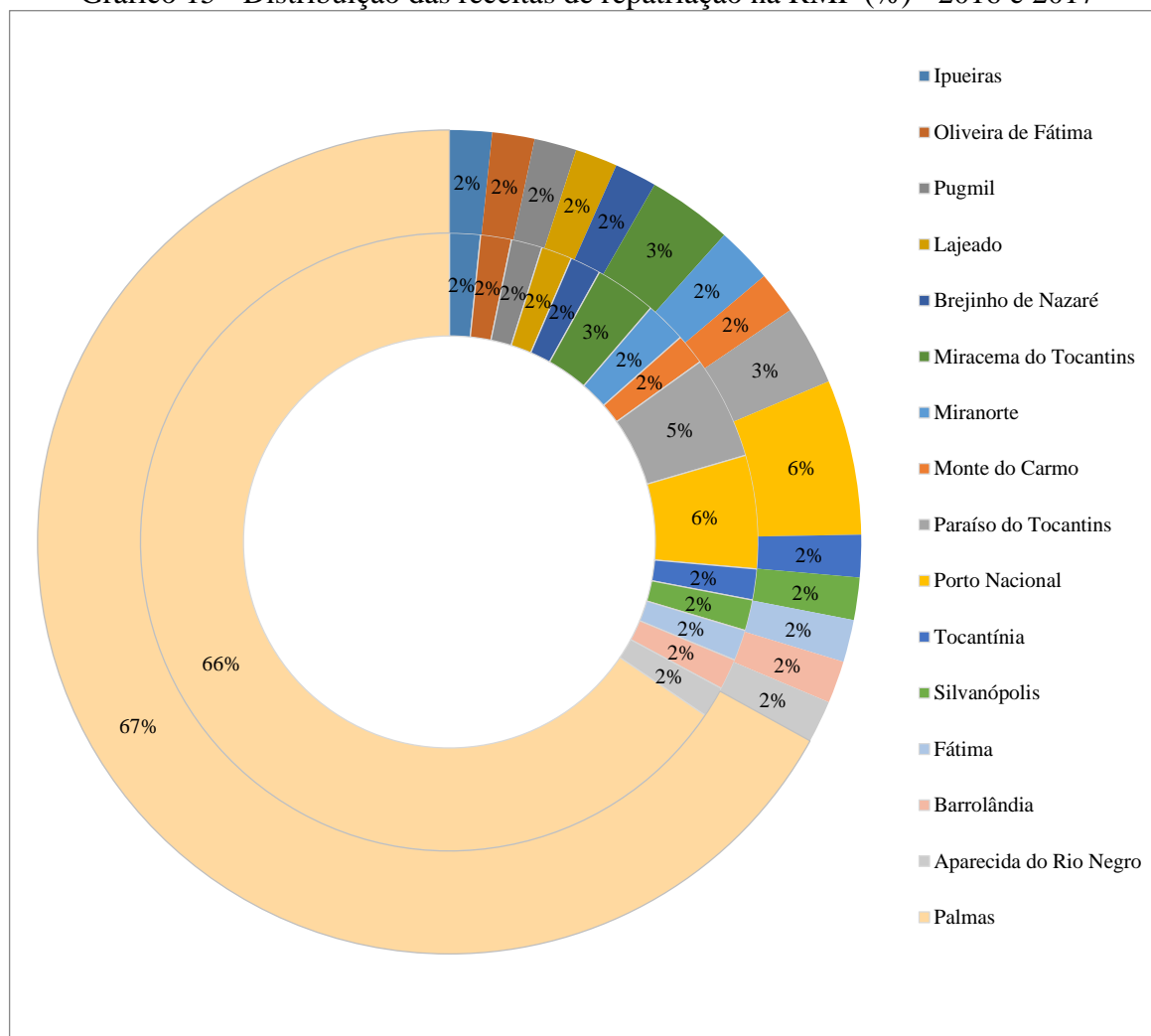
Fonte: Elaborado pela autora com base em FIRJAN (2018)

Em termos gerais, o índice médio apontado para a região metropolitana de Palmas no quesito liquidez foi de 0,6009 pontos. Dessa forma, um dos fatores que podem explicar à boa gestão fiscal nesse índice na região foram os avanços nos investimentos concedidos pelo governo federal aos municípios por meio de concessão de créditos e dos recursos provenientes da Lei de Repatriação nº 13.254 de 13 de janeiro de 2016. Essa lei dispõe sobre o regime especial para regularização cambial e tributária de bens de origem lícita no exterior, não declarados ou declarados incorretamente por residentes ou domiciliados no país (BRASIL, 2016).

Os recursos foram repassados nos anos de 2016 e 2017 no formato do FPM que representou para os municípios um mês a mais de receita do Fundo. Eles impactaram diretamente nas contas públicas municipais reduzindo os valores em restos a pagar, contribuindo assim, para a melhoria da capacidade de gestão fiscal na região.

Nesse sentido, a região metropolitana de Palmas recebeu da União um total de R\$42.378.755,03 que foram distribuídos entre os municípios que a compõem, sendo que R\$40.217.959,79 foram repassados em 2016 e R\$2.160.795,23 em 2017. Ressalta-se, que os maiores percentuais de recursos foram para as cidades de Palmas que ficou com aproximadamente 66% em 2016 e 67% em 2017, Porto Nacional que ficou com 6% nos dois períodos e Paraíso do Tocantins com 5% em 2016 e 3% em 2017 do total das receitas recebidas em cada período, conforme detalhado no Gráfico 15.

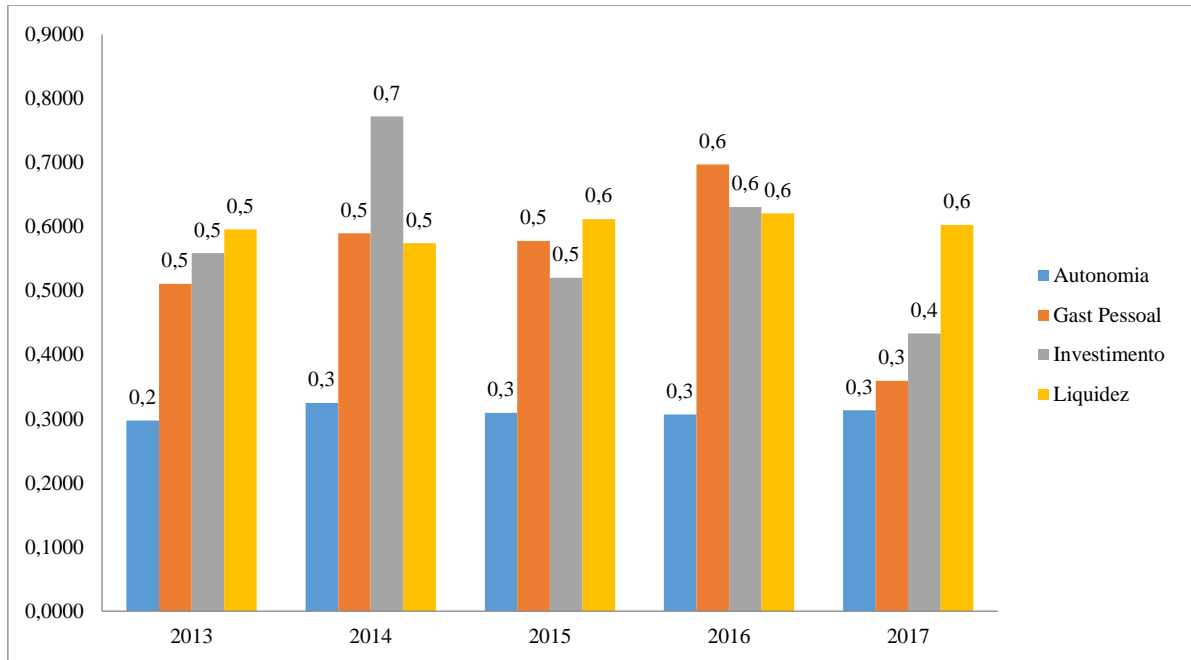
Gráfico 15 - Distribuição das receitas de repatriação na RMP (%) - 2016 e 2017



Fonte: Elaborado pela autora com base no Tesouro Nacional Transparente (2017)

Por fim, no tocante ao comportamento do conjunto dos indicadores do IFGF verifica-se conforme Gráfico 16, que de 2013 a 2017 a autonomia foi o maior entrave na gestão fiscal dos municípios com índices médios abaixo de 0,4000 pontos. O gasto com pessoal foi o segundo pior indicador fiscal da região, no entanto, no ano de 2016 apresentou índice de 0,6000 pontos. Com relação ao componente investimento verificou-se que a média dos índices nesse quesito foi boa chegando a 0,7000 pontos no ano de 2014. Já a liquidez foi o componente que apresentou os melhores resultados na gestão fiscal, haja vista, que os índices não sofreram grandes oscilações, indicando que os municípios da região obtiveram um bom planejamento financeiro em relação às receitas públicas e cumpriram com as obrigações adquiridas realizando o pagamento das despesas liquidadas dentro do exercício de competência.

Gráfico 16 - Média dos índices dos componentes do IFGF - RMP (2013 a 2017)



Fonte: Elaborado pela autora com base em FIRJAN (2018)

Portanto, diante do Gráfico 16 verifica-se que a RMP durante o período analisado apresentou baixa capacidade de geração de receitas próprias, alto comprometimento do orçamento público com folha de pagamento, baixo índice de recursos aplicados em investimentos, com exceção de 2014 e 2016 em que destinaram um volume maior de receitas para aplicação em investimentos, e por último, observa-se que a região apresentou boa gestão dos recursos em caixa podendo inferir que as despesas foram pagas no exercício de sua competência.

### 5.3 Processo de Desenvolvimento da Região: análise dos indicadores sociais e econômicos

A finalidade desta Seção é apontar os avanços socioeconômicos ocorridos entre os anos de 2010 a 2017, como também, a persistência dos indicadores negativos na região, a partir da análise descritiva dos dados sociais com destaque para o IFDM e o IDEB que são índices sintéticos, e dos dados econômicos da região metropolitana de Palmas como o PIB e o Emprego.

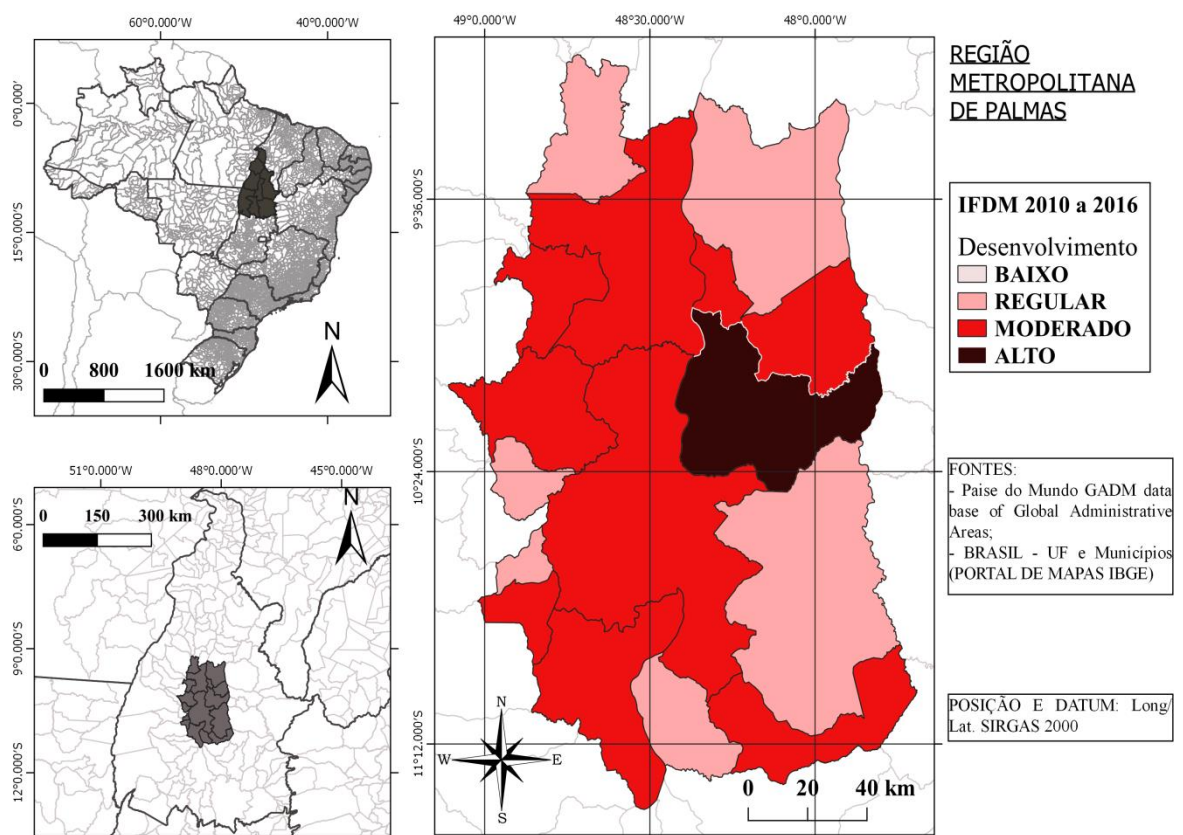
O IFDM é um instrumento utilizado para monitorar anualmente o desenvolvimento dos municípios do Brasil e que utiliza os dados dos componentes: saúde, educação e emprego e renda (FIRJAN, 2018).



Para analisar o desenvolvimento da região metropolitana de Palmas com base nos índices municipais serão apresentadas inicialmente, as análises dos dados a partir dos índices do IFDM divulgados pela FIRJAN referentes ao período de 2010 a 2016, ficando de fora da análise o ano de 2017 por não haver dados disponíveis no sistema.

Os resultados obtidos a partir do IFDM para a região metropolitana de Palmas, diferentemente, dos resultados do IFGF, demonstraram que, dos 16 municípios da região nenhum apresentou índices menores que 0,4000 pontos, ou seja, todos possuem desenvolvimento regular, moderado ou alto, conforme demonstrado na Figura 11.

Figura 11 - Índice de desenvolvimento dos municípios da RMP - 2010 a 2016

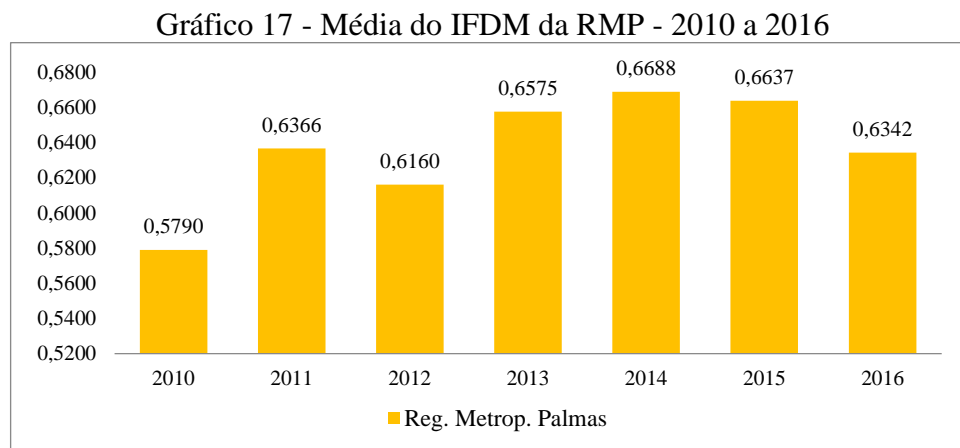


Fonte: Elaborada pela autora, com base em FIRJAN (2018)

A Figura 11 também mostra que os municípios da região tiveram um desempenho favorável durante o período analisado, pois de acordo com a classificação média obtida entre os anos de 2010 a 2016, dos 16 municípios da região 37,5% (06) apresentaram estágio de desenvolvimento regular, 62,5% (09) ficaram classificados com desenvolvimento moderado e apenas 6,25% (01) município apresentou alto estágio de desenvolvimento, sendo este, representado pela cidade sede da região, onde está concentrado o maior número de habitantes e de serviços prestados à população do território analisado.

Pode-se verificar também de acordo com a Figura 11, uma tendência na descentralização do desenvolvimento, ou seja, não somente a sede da região metropolitana está se desenvolvendo, como também, os municípios ao seu redor. Tal situação vai ao encontro com as teorias da polarização e centralidade de Perroux e Myrdal.

Em termos de região, quando considerada a média dos índices municipais, o IFDM consolidado da RMP apresentou um crescimento de 9,52% devido aos aumentos nos índices que passaram de 0,5790 em 2010 para 0,6342 em 2016. Além desse crescimento, observa-se que os índices anuais sofreram poucas oscilações com exceção de 2010 para 2011 que apresentou crescimento de 10%, e de 2012 para 2013 com um aumento de 6,73%, conforme demonstrado no Gráfico 17.



Fonte: Elaborado pela autora com base em FIRJAN (2018)

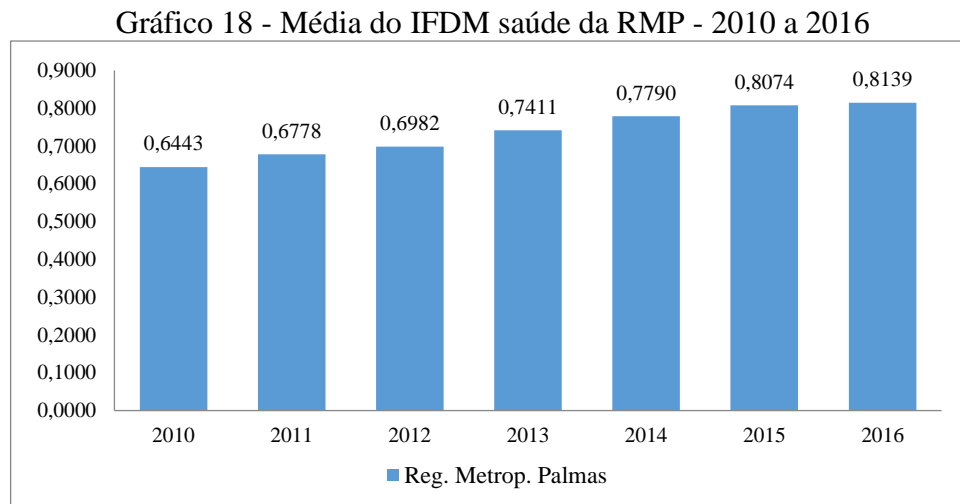
Segundo o Gráfico 17 verifica-se que em todos os anos os índices ficaram acima de 0,6000 pontos, com exceção de 2010 que apresentou índice de 0,5790. Isso implica dizer que nesse ano, em especial, a região metropolitana de Palmas obteve desenvolvimento regular, e apresentou baixos índices nas áreas de atuação do IFDM: saúde, educação e emprego e renda.

Com base no Gráfico 17 pode-se observar que o pico do IFDM da região metropolitana ocorreu no ano de 2014, em que atingiu 0,6688 pontos, a partir daí, sofreu uma queda na média anual de 0,77% em 2015 e de 4,45% em 2016. Essa redução pode ser explicada pela retração nos índices do emprego e renda ocorrida nesse período, agravados pela crise política e econômica vivenciada no país a partir do ano de 2014.

Quando se analisa os indicadores de desenvolvimento municipal separadamente verifica-se que dentre os três componentes utilizados para o cálculo do IFDM, a saúde é a que mais se destaca, pois apresenta o maior índice médio para a região metropolitana durante o período analisado. Essa informação demonstra que a educação mesmo sendo a área que mais

investiu recursos na região conforme o Gráfico 2, não foi a que mais se desenvolveu. Diante disso, é possível inferir que as políticas públicas implementadas e executadas na área da saúde foram mais efetivas do que as executadas na educação na região.

O Gráfico 18, mostra uma tendência exponencial de crescimento no nível de desenvolvimento na área da saúde pública na região, que passou de 0,6443 em 2010 para 0,8139 pontos em 2016, um crescimento de 26,33% nos índices, indicando que a região saiu da classificação de desenvolvimento moderado para alto estágio de desenvolvimento na saúde.



Fonte: Elaborado pela autora com base em FIRJAN (2018)

O crescimento médio anual da região na área da saúde foi de 4%, com destaque para os anos 2011 e 2013 que tiveram crescimento de 5,20% e 6,14%, respectivamente, com relação aos anos anteriores. Em contrapartida, o ano com menor taxa de crescimento anual nos índices da saúde foi em 2012 com apenas 3% com relação a 2011.

De acordo com o relatório da FIRJAN (2018) em 2016, 48,5% (2.698) dos municípios do país apresentaram alto desenvolvimento na área da saúde e apenas 1,6% ficaram classificados com baixo desempenho. Nas regiões, as disparidades relacionadas aos índices de saúde estão presentes, pois o Centro-Oeste, Sudeste e Sul se destacaram pelo bom desempenho nessa vertente. Já nas regiões Norte e Nordeste os municípios apresentaram desenvolvimento regular ou baixo, revelando que as desigualdades regionais continuam bastante aparentes no país (FIRJAN, 2018).

Uma variável analítica que ajuda a compreender essa melhoria nos índices da saúde da região metropolitana de Palmas é a taxa de mortalidade infantil, que segundo o IBGE (2019), no período de 2010 para 2017 apresentou uma queda de 46,38% na média dos índices para os municípios da região. Essa média representou uma retração de 20% no número de óbitos

infantis, que caiu de 23 em 2010 para 18 óbitos em 2017 (IBGE, 2019). “A taxa de mortalidade infantil é um importante indicador para avaliar o sistema de saúde por envolver as condições socioeconômicas e ambientais do meio no qual a criança nasce” (QUEIROZ, 2019, p. 69).

Conforme classificação do Ministério da Saúde, as taxas de mortalidade infantil geralmente são consideradas altas (50 ou mais), médias (20-49) e baixas (menos de 20) em função da proximidade ou distância de valores já alcançados em sociedades mais desenvolvidas. Esses parâmetros devem ser periodicamente ajustados às mudanças verificadas no perfil epidemiológico (DATASUS, 2019).

Diante do Quadro 3 verifica-se que a região metropolitana de Palmas obteve classificação “média” em 2010 e “baixa” em 2017 com relação à taxa de mortalidade infantil. O que demonstra que no ano de 2010 a RMP contabilizou o maior número de municípios (9) com classificação média, os quais registraram de 20 a 49 óbitos infantis. Em 2017 a maioria dos municípios (10) ficou com classificação baixa, ou seja, registraram menos de 20 óbitos na região durante o ano. Vale ressaltar, que o único município da região que obteve classificação “alta” foi Oliveira de Fátima no ano de 2010, em que registrou números acima de 50 óbitos.

Quadro 3 - Mortalidade infantil na RMP - quantidade de óbitos por 1.000 nascidos vivos

Município	Baixa (Menos de 20)		Média (20-49)		Alta (50 ou mais)	
	2010	2017	2010	2017	2010	2017
Aparecida do Rio Negro		X	X			
Barrolândia			X	X		
Brejinho de Nazaré		X	X			
Fátima		X	X			
Ipueiras			X	X		
Lajeado		X	X			
Miracema do Tocantins	X			X		
Miranorte		X	X			
Monte do Carmo	X	X				
Oliveira de Fátima				X	X	
Paraíso do Tocantins	X	X				
Palmas	X	X				
Porto Nacional		X	X			
Pugmil			X	X		
Silvanópolis	X	X				
Tocantínia	X			X		
<b>Reg. Metrop. Palmas</b>		<b>X</b>	<b>X</b>			

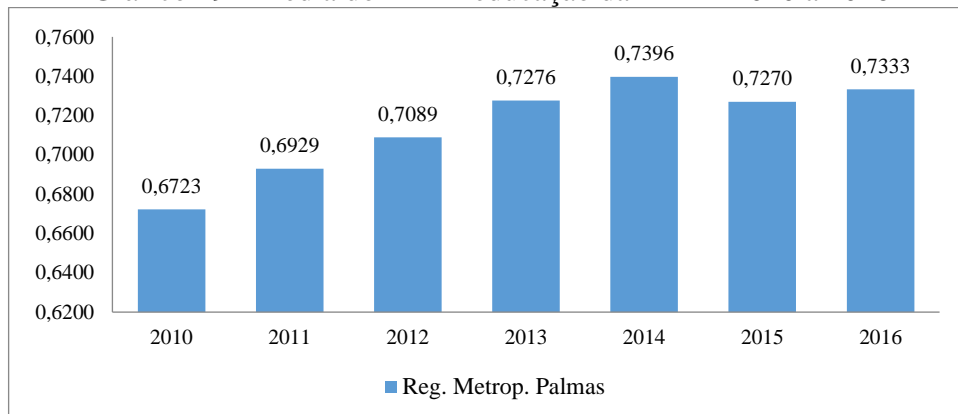
Fonte: Elaborado pela autora com base em IBGE (2019)

Diante do Quadro 3, verifica-se que os municípios que apresentaram reduções nas taxas de mortalidade infantil foram: Aparecida do Rio Negro, Brejinho de Nazaré, Fátima, Lajeado, Miranorte, Oliveira de Fátima e Porto Nacional. Já os municípios da região que tiveram aumento nos índices de óbitos infantis foram: Miracema do Tocantins e Tocantínia. Os demais municípios mantiveram os índices na mesma situação de 2010.

A redução na quantidade de óbitos infantis na região pode estar associada às ações de promoção à saúde desenvolvida no âmbito da atenção primária pelos municípios e aos avanços nas coberturas de imunização e de pré-natal que visa à qualificação do cuidado da mãe e da criança.

Assim, após os resultados do indicador da saúde serão apresentados os resultados do IFDM educação, que é o segundo indicador com melhor índice da região e o segundo que mais cresceu (9%) de 2010 para 2016, saindo da média de 0,6723 para 0,7333 pontos. Quanto às variações anuais os destaques são para os anos de 2011 e 2013 com crescimentos de 3% e 2,64%, respectivamente, com relação aos anos anteriores, conforme detalhado no Gráfico 19.

Gráfico 19 - Média do IFDM educação da RMP - 2010 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora com base em FIRJAN (2018)

Pode-se observar também com base no Gráfico 19 que a média da região para o IFDM educação foi de 0,7145 pontos, demonstrando que a região metropolitana de Palmas apresentou desenvolvimento moderado nesse quesito durante o período analisado.

Outro ponto a ser observado no Gráfico 19 é a tendência de crescimento ascendente até o ano de 2014, sendo que neste, apresentou novamente o maior índice (0,7396 pontos). O crescimento médio anual de 2010 a 2016 foi de 1,60%, com uma pequena redução nos anos de 2015 e 2016, que apresentaram índices negativos de (-1,71%) e (-0,86%), respectivamente, com relação ao ano de 2014.

As disparidades no quesito Educação, segundo o relatório FIRJAN (2018) ela está presente na região metropolitana e entre as regiões do país. As regiões Norte e Nordeste demonstraram, respectivamente, que 27,6% e 19,2% das cidades possuem desenvolvimento regular ou baixo. E nas regiões Sul (99,7%), Sudeste (100%) e Centro-Oeste (99,4%), apresentaram desempenho alto ou moderado (FIRJAN, 2018).

Apesar dos dados demonstrarem uma melhoria nos índices da educação da região metropolitana de Palmas de 2010 para 2016, verifica-se que ainda há muito a ser feito para que o aprendizado na região alcance valores acima de 0,8000 pontos e a região ser classificada como alto estágio de desenvolvimento educacional.

Nesse sentido, para melhor compressão da situação da educação na RMP, será apresentada uma análise do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos municípios da região, que apesar de ser um índice sintético é considerado de suma importância para avaliar os avanços na educação do país.

O IDEB é um índice desenvolvido pelo INEP, órgão do Ministério da Educação (MEC), que mede a qualidade do ensino no Brasil a cada dois anos, a partir da combinação entre a média das notas dos estudantes no sistema de avaliação da educação básica e a taxa de aprovação. Essas duas dimensões refletem os problemas estruturais da educação básica que precisam ser melhoradas para alcançar níveis educacionais compatíveis com o potencial de desenvolvimento (INEP, 2019).

Nesse sentido, os dados utilizados para a análise da região são referentes aos anos de 2009 a 2017, devido o período de realização e divulgação do índice pelo INEP. As etapas de ensino utilizadas nesse estudo foram os anos iniciais (1º ao 5º ano) e finais (6º ao 9º ano) do ensino fundamental das escolas públicas tanto para o IDEB quanto para a taxa de aprovação. Vale ressaltar, que o ensino médio não foi incluído nesse estudo devido à garantia e execução desse nível de ensino ser de responsabilidade do Estado, conforme descrito no Art. 23 e 211 da Constituição Federal de 1988.

Os resultados demonstraram que houve uma melhoria considerável nos índices do IDEB nos anos iniciais de 2009 para 2017, pois em 2009 apenas 01 município da região (Palmas) havia conseguido nota acima de 5,3, 10 municípios estavam com resultado do IDEB entre 4,0 e 5,2 e apenas 04 municípios obtiveram notas abaixo de 3,9. Já em 2017, essas médias melhoraram significativamente, pois 05 municípios passaram a ter notas acima de 5,3, 8 conseguiram resultados entre 4,0 a 5,2, sendo que destes, 06 municípios vieram da classificação de notas entre 4,0 e 4,5, apenas 2 municípios apresentaram notas do IDEB entre 4,0 e 4,5 e nenhum ficou com notas abaixo de 3,9, conforme demonstrado na Figura 12.

Figura 12 - IDEB ensino fundamental da RMP (anos iniciais e finais) - 2009 a 2017

### IDEB do Ensino Fundamental

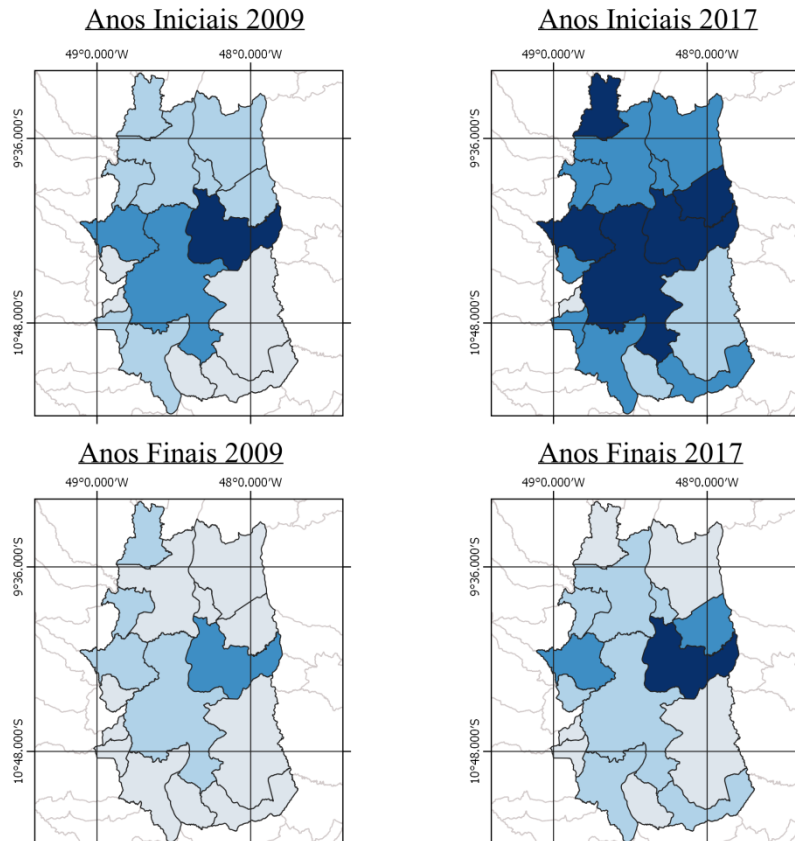
**LEGENDA**

Parâmetros

Até 3,9
4,0 a 4,5
4,6 a 5,2
5,3 a 6,5

**FONTES:**  
 - Países do Mundo GADM data base of Global Administrative Areas;  
 - BRASIL - UF e Municípios (PORTAL DE MAPAS IBGE)

**POSIÇÃO E DATUM:** Long/Lat. SIRGAS 2000



Fonte: Elaborada pela autora, com base no INEP (2019)

Com relação aos anos finais, a Figura 12 mostra que dos 16 municípios da região 11 estavam com notas até 3,9 no IDEB em 2009, 4 apresentaram notas entre 4,0 a 4,5, apenas 1 ficou com notas entre 4,6 a 5,2 e nenhum apresentou resultado entre 5,3 a 6,5, ou seja, as notas referentes aos anos finais são menores do que as dos anos iniciais. Diante disso, infere-se que, uma das causas responsáveis por essa situação é o não estabelecimento de mecanismos e regras na Constituição Federal de 1988, quanto à responsabilidade pelo ensino fundamental entre Estado e município, o que deixa principalmente os resultados dos anos finais com baixa qualidade no ensino.

Diante do cenário apresentado, observa-se que em 2017 os índices dos anos finais demonstraram uma pequena melhora com relação a 2009, pois houve uma redução de 15 para 13 no número de municípios com IDEB abaixo de 4,5. Os municípios de Aparecida do Rio Negro e Paraíso do Tocantins saíram dos índices de 3,9 a 4,5 e passaram para os índices entre 4,6 a 5,2 e a cidade de Palmas, sede da região metropolitana, conseguiu o melhor resultado da região saindo do índice de 4,6 a 5,2 para 5,3 a 6,5.

A melhoria no resultado do IDEB tanto para os anos iniciais quanto para os finais do ensino fundamental foram representados pelos municípios que se encontram localizados no

centro da região metropolitana, conforme demonstrado na Figura 12, sendo essas cidades: Palmas, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional e Aparecida do Rio Negro, com exceção do município de Miranorte que fica cerca de 100 km de distância da sede regional, mas que também, apresentou resultados acima de 5,3 no IDEB anos iniciais em 2017.

Com relação à taxa de aprovação, a qual possui influência nos resultados do IDEB por ser um dos componentes utilizados no cálculo para mensurar o desempenho do sistema educacional, ela também demonstrou uma melhoria nos índices tanto nos anos iniciais quanto nos finais do ensino fundamental de 2009 para 2017.

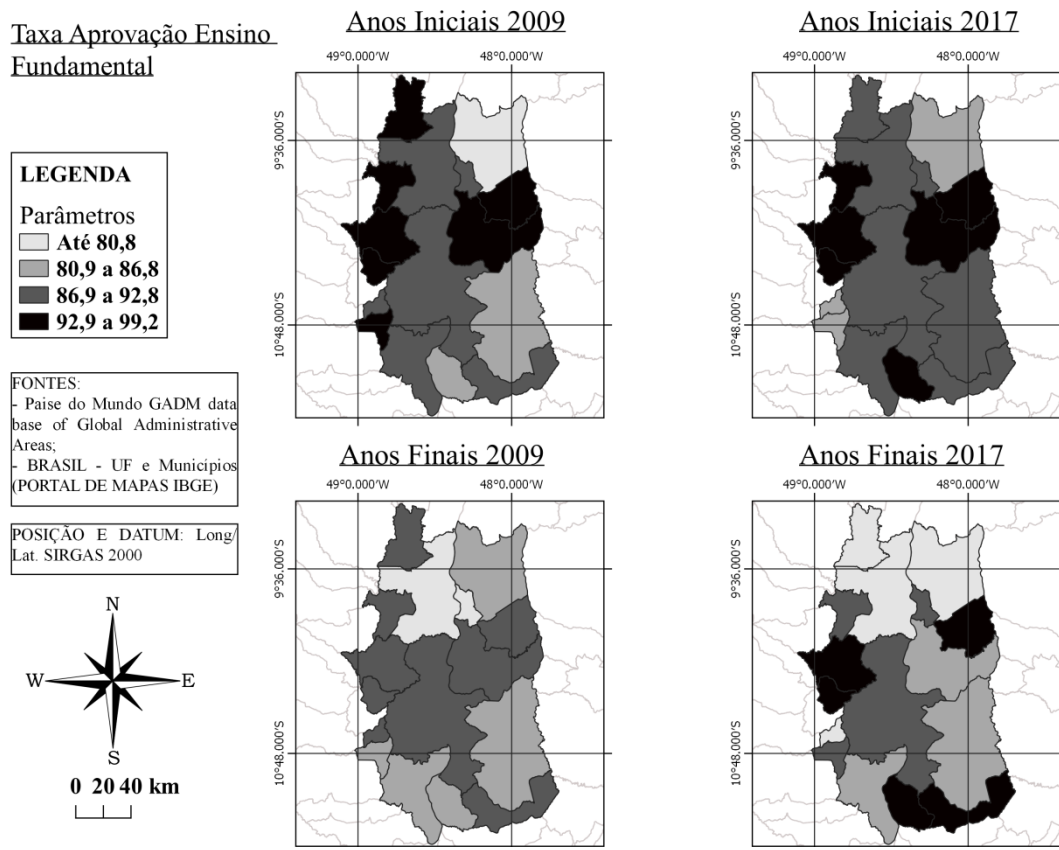
Observa-se de acordo com a Figura 13, que para os anos iniciais o município de Tocantínia era o único da região que apresentava taxa de aprovação em 2009 menor que 80,8 e que em 2017 conseguiu melhorar essa taxa e ficou entre 80,9 a 86,8. As cidades de Ipueiras e Monte do Carmo também apresentaram melhoria e passaram dos parâmetros de 80,9 a 86,8 para taxas acima de 86,9. Com essas melhorias é possível inferir que esses municípios (Tocantínia, Ipueiras e Monte do Carmo) adotaram ações ou medidas eficientes para melhorar o fluxo escolar, o qual possui influência direta na taxa de aprovação. Entretanto, os municípios de Miranorte e Fátima apresentaram uma piora nos resultados do ano de 2017, pois saíram das taxas de 92,9 a 99,2 em 2010 para as taxas de 86,9 a 92,8 (Miranorte) e para 80,9 a 86,8 (Fátima).

Com relação aos anos finais, à taxa de aprovação foi mais expressiva, pois em 2009 a maioria dos municípios da região metropolitana (9) possuía taxa entre 86,9 a 92,8 e nenhum município havia conseguido taxa acima de 92,9. No entanto, em 2017 houve um acréscimo considerável nessas taxas, e 5 municípios conseguiram taxas acima de 92,9, são eles: Aparecida do Rio Negro; Ipueiras; Paraíso do Tocantins; Pugmil e Silvanópolis. Já os municípios de Palmas, Miranorte e Oliveira de Fátima tiveram uma queda nas taxas de aprovação em que saíram de 86,9 a 92,8 para as taxas entre 80,8 a 86,8, conforme demonstrado na Figura 13.



Figura 13 - Taxa de aprovação ensino fundamental (anos iniciais e finais) - 2009 a 2017

Taxa Aprovação Ensino Fundamental



Fonte: Elaborada pela autora, com base no INEP (2019)

De acordo com a Figura 13 pode-se confirmar visualmente que as taxas de aprovação dos anos iniciais foram maiores do que as taxas dos anos finais. Os dados demonstraram que o ensino na região metropolitana de Palmas referente aos anos finais apesar dos avanços apresentados, precisa de um olhar diferenciado por parte dos governantes, pois há uma enorme distância a ser percorrida para que a região consiga melhorar as taxas de aprovação nessas séries. Para elevar a nota do IDEB os sistemas de ensino devem melhorar, simultaneamente, as duas dimensões utilizadas para medir o indicador, que são: o fluxo escolar e o desempenho nas avaliações (INEP, 2019).

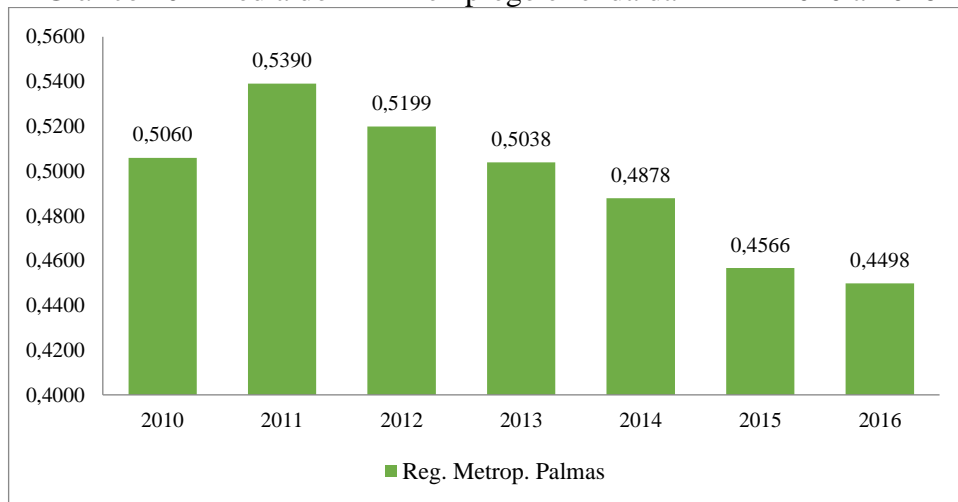
Por fim, as Figuras 12 e 13, demonstraram os resultados do IDEB e da taxa de aprovação na RMP. Os números apresentados confirmam que houve avanços importantes no ensino fundamental, sobretudo, para os anos iniciais. No entanto, a região metropolitana precisa intensificar os trabalhos já desenvolvidos, principalmente, com relação aos anos finais, com o desenvolvimento de ações integradas entre o Estado, o Município e a sociedade em busca de melhorias na qualidade e no desempenho educacional na região.

Após apresentar os resultados do desenvolvimento da educação na região metropolitana de Palmas será apresentada a análise do último componente do IFDM que é o

emprego e renda. Esse indicador foi o que apresentou os piores índices de desenvolvimento na região com média de 0,4947 pontos, permanecendo abaixo da educação (30%) e da saúde (33%) em torno de 0,2 pontos absolutos.

Durante o período analisado verifica-se que houve uma queda de 11% nos índices médios da região metropolitana nesse quesito, em que passou de 0,5060 em 2010 para 0,4498 pontos em 2016. Os dados demonstraram que a RMP apresentou baixo índice de desenvolvimento no emprego e renda. Ressalta-se, que o melhor índice apresentado na região foi no ano de 2011 (0,5390) e o pior foi no ano de 2016 (0,4498), conforme demonstrado no Gráfico 20.

Gráfico 20 - Média do IFDM emprego e renda da RMP - 2010 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora com base em FIRJAN (2018)

O Gráfico 20, demonstra também que de 2010 para 2011 houve um crescimento de 6,54% na nota média da região referente ao emprego e renda, no entanto, de 2011 até 2016 mostra uma queda anual de 3,55%, com destaque para o ano de 2015 em que apresentou a maior redução de 6,40% no índice de emprego e renda na região. Essa queda expressiva, a partir do ano de 2012 provocou uma piora na classificação da região, a qual saiu de desempenho moderado para baixo desenvolvimento.

Em 2010, todos os municípios da região apresentaram índices abaixo de 0,6000 pontos indicando baixo desempenho no quesito emprego e renda, com exceção dos municípios de Paraíso do Tocantins (0,6783), Porto Nacional (0,6238) e Tocantínia (0,6015) que apresentaram desempenho moderado e o município de Palmas (0,8672) que apresentou alto índice de desenvolvimento. Já com relação a 2016, a situação foi ainda pior, porém, dos 16 municípios que compõem à região apenas 2 tiveram índices acima de 0,6000 pontos (desenvolvimento moderado), sendo estes, representados pelos municípios de Paraíso do

Tocantins (0,7244) e Palmas (0,6254), os demais continuaram com índices abaixo de 0,6000 pontos.

O componente emprego e renda foi a única vertente que apresentou municípios com baixo desenvolvimento na média anual dos índices municipais da região, sendo esses, 0,2968 do município de Ipueiras e 0,3778 de Miracema do Tocantins. Tal situação demonstra a realidade não apenas da região metropolitana de Palmas, mas também do Brasil, que devido a forte recessão econômica vivenciada a partir de 2014 fez com que os indicadores de mercado de trabalho acumulassem perdas recordes (FIRJAN, 2018).

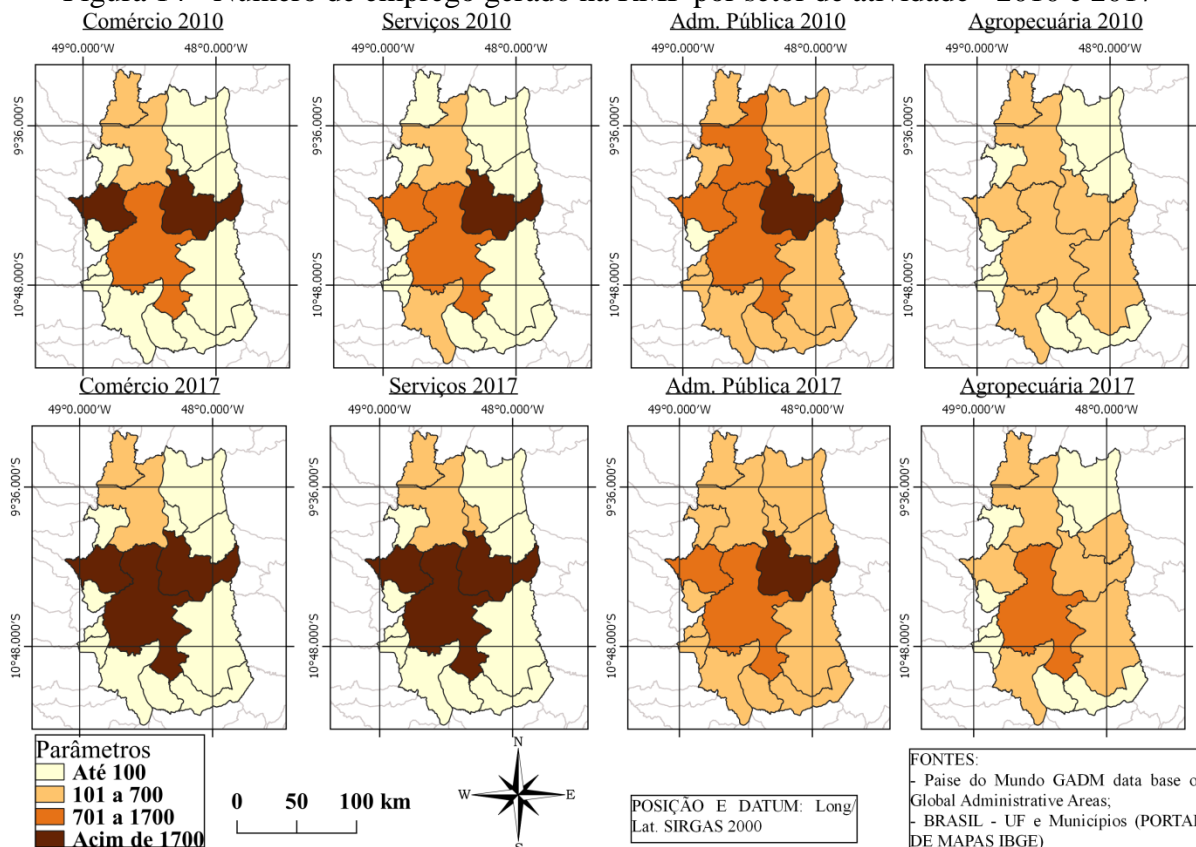
De acordo com os dados da FIRJAN (2018) mesmo nas regiões mais desenvolvidas do país, o componente emprego e renda a partir de 2014 apresentou baixo índice de desenvolvimento, sendo estes, representados por 12% dos municípios da região Sul, 13% do Centro-Oeste e 27,4% do Sudeste. No entanto, 27,4% dos municípios da região Sul, 24,8% do Centro-Oeste e 17,5% dos municípios do Sudeste tiveram desempenho alto ou moderado. Já nas regiões Norte e Nordeste o percentual de municípios com desenvolvimento moderado ou alto foi de apenas 7,1% e 3,8%, respectivamente (FIRJAN, 2018).

Diante dos dados referente ao componente emprego e renda, para melhor compreender a situação do emprego na região metropolitana de Palmas, tem-se a seguir, uma análise do índice analítico referente ao número de emprego formal gerado na região por setor de atividade no período de 2010 a 2017. Essa análise foi realizada a partir dos dados publicados no Registro Anual de Informações Sociais (RAIS), a qual contempla os seguintes setores: extrativismo mineral; indústria; serviços industriais de utilidade pública; construção civil; comércio; serviços; administração pública; agropecuária e extração mineral.

Os setores produtivos com maior representatividade na RMP no ano de 2010 foram à administração pública, seguido dos serviços e do comércio. Numa tendência positiva, 2017 também apresentou uma situação parecida, no entanto, observa-se um adensamento dessas atividades na região, pois os mesmos ramos produtivos foram predominantes na geração de empregos conforme demonstrado na Figura 14.

A Figura 14 mostra também, que apesar da administração pública ocupar a primeira colocação no número de emprego gerado, alguns municípios sofreram queda nessa atividade no ano de 2017, por exemplo, Miracema do Tocantins que apresentou um decréscimo no número de empregos gerados, passando da classificação de 701 a 1700 empregos em 2010 para 101 a 700 empregos no ano de 2017.

Figura 14 - Número de emprego gerado na RMP por setor de atividade - 2010 e 2017



Fonte: Elaborada pela autora, com base na RAIS (2020)

A administração pública corresponde ao setor da economia que gerou 154.344 empregos na região metropolitana, o que representa aproximadamente 32% da população estimada da região e 52% do total de emprego formal gerado durante os anos de 2010 e 2017 que foi de 294.173 empregos. Esse resultado aponta a predominância desse ramo de atividade nos municípios da região, indicando a dependência da economia da região pela administração pública para a promoção do desenvolvimento.

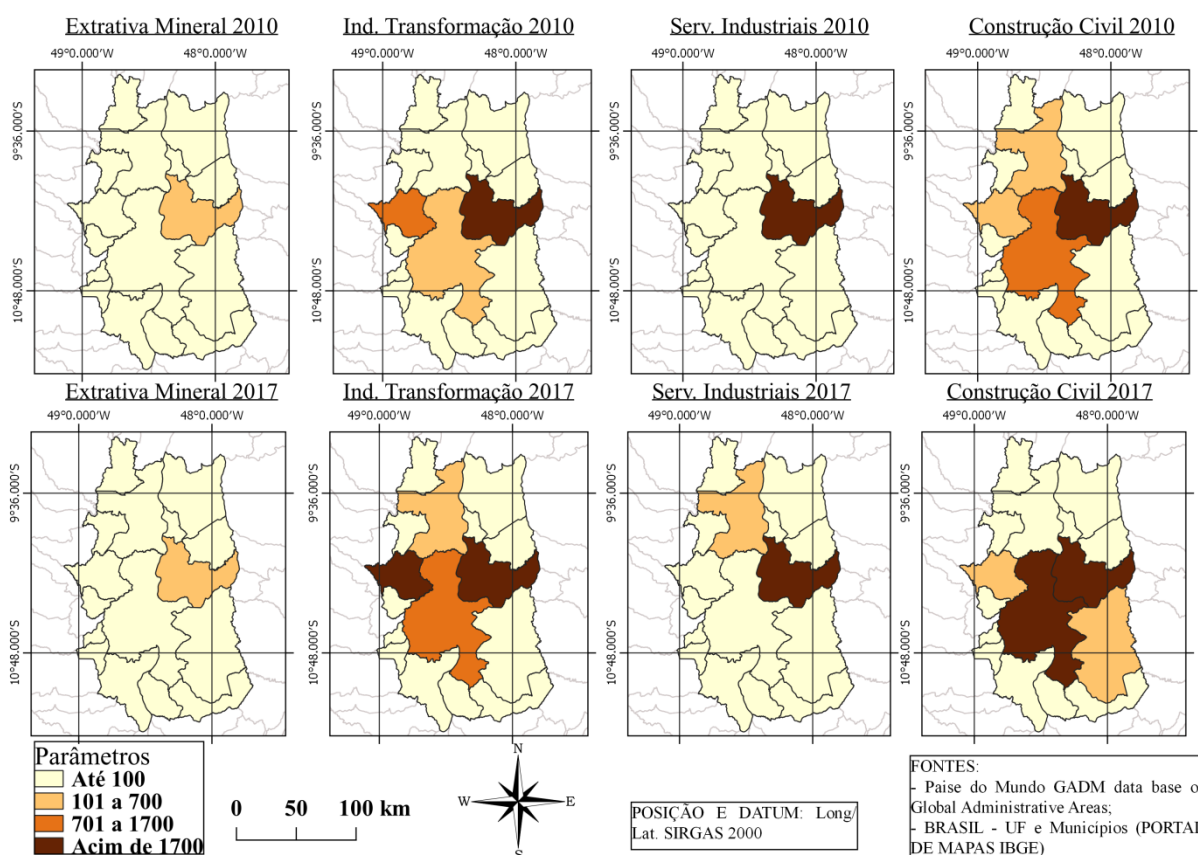
O setor de serviços também possui papel fundamental na economia da região, pois foi a segunda atividade com maior representatividade na geração de emprego. Esse ramo produtivo gerou 60.248 novos empregos durante o período analisado, cerca de 20% do total de empregos gerados na região. Ele também apresentou em 2017 um crescimento de 56,63% com relação a 2010, que elevou o parâmetro dos municípios de Porto Nacional e Palmas, os quais saíram da classificação de 701 a 1700 para acima de 1700 novos empregos gerados.

O setor de comércio é o terceiro mais expressivo na região e representa uma atividade muito importante para a economia, pois está relacionado à venda e troca de mercadorias desde as mais simples até as mais complexas. Esse ramo de atividade apresentou uma melhoria no número de empregos gerados de 2010 para 2017, o que fez com que o município de Porto

Nacional saísse da classificação de 701 a 1700 empregos para o parâmetro acima de 1700 novos empregos gerados na região.

Dentre os demais setores de atividades (extrativa mineral, indústria de transformação, serviços industriais e construção civil) conforme pode ser observada na Figura 15, a extrativa mineral foi o ramo produtivo que apresentou a menor expressividade na região de 2010 para 2017, seguido do setor de serviços industriais.

Figura 15 - Número de emprego gerado na RMP por setor de atividade - 2010 e 2017



Fonte: Elaborada pela autora, com base na RAIS (2020)

A construção civil e a indústria de transformação conforme apresentado na Figura 15 foram os segmentos com os maiores números de municípios que geraram mais empregos na região. Essa situação elevou os parâmetros dos municípios de Palmas, Monte do Carmo, Miracema do Tocantins, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins de 2010 para 2017.

Diante disso, verifica-se na Tabela 2 que o município de Palmas foi o que apresentou o maior número de empregos contabilizados em todos os setores, pois em 2010 gerou 112.915 novos empregos e em 2017 chegou a 132.783, um aumento de 19.868 empregos em termos absolutos o que corresponde a uma variação de crescimento de 17,60%. Esse número pode ser explicado em razão da cidade ser a capital do Estado do Tocantins e possuir o maior índice

populacional da região, além de deter a maior parte da estrutura da administração pública (Poder Legislativo, Poder Judiciário, Poder Executivo).

Tabela 2 - Número de emprego por município da RMP - 2010 e 2017

Município da RMP	Número de empregos		Variação	
	2010	2017	Absoluta	Percentual (%)
Aparecida do Rio Negro	264	460	196	74,24
Barrolândia	420	493	73	17,38
Brejinho de Nazaré	875	589	-286	-32,69
Fátima	388	369	-19	-4,90
Ipueiras	170	213	43	25,29
Lajeado	426	626	200	46,95
Miracema do Tocantins	2.833	1.756	-1.077	-38,02
Miranorte	1.014	1.262	248	24,46
Monte do Carmo	450	885	435	96,67
Oliveira de Fátima	156	126	-30	-19,23
Paraíso do Tocantins	7.518	8.327	809	10,76
Porto Nacional	6.516	10.048	3.532	54,21
Pugmil	244	344	100	40,98
Silvanópolis	373	549	176	47,18
Palmas	112.915	132.783	19.868	17,60
Tocantínia	411	380	-31	-7,54
RMP	134.973	159.210	24.237	17,96

Fonte: Elaborada pela autora, com base na RAIS (2020)

Conforme a Tabela 2, a variação percentual no número de empregos gerados na região metropolitana de Palmas foi de 17,96% de 2010 para 2017. Essa variação positiva ocorreu em todos os municípios da região com exceção das cidades de Miracema do Tocantins que apresentou uma queda de (-38,02%), Brejinho de Nazaré (-32,69%), Oliveira de Fátima (-19,23%), Tocantínia (-7,54) e Fátima (-4,90%).

Os dados mostram uma possível tendência de crescimento relativo do emprego nos municípios menores, ou daqueles mais distantes da sede da região. Essa situação também foi encontrada no estudo de Dalchiavon (2017) em que analisou o emprego nas regiões geográficas do estado do Paraná no período de 2005 a 2013, e constatou uma realocação do emprego no interior da região.

Dota e Ferreira (2020) durante a pesquisa sobre delimitação da metropolização na região metropolitana de Vitória no Estado do Espírito Santo, também verificaram essa tendência de distribuição espacial da produção e do trabalho junto com a expansão da urbanização, possibilitando que as atividades logísticas se desloquem para o interior, sem

perder as relações com a metrópole, o que traz implicações como: divisão territorial do trabalho, surgimento de novos espaços industriais e comerciais e os fluxos migratórios com a saída de pessoas da metrópole para o interior devido à alta densidade de produção.

Nota-se de acordo com a Tabela 2, uma discrepância nos números de empregos gerados entre Palmas e os demais municípios. Essa situação coloca em evidência as desigualdades existentes no território regional, em que os municípios menores apesar de apresentarem variação de crescimento positiva enfrentam grandes desafios para superar as dificuldades na geração de emprego, devido às profundas transformações políticas e econômicas vivenciadas na economia regional e nacional.

Associado à quantidade de emprego gerado na região, outro indicador bastante importante para a análise da região é o comportamento do Produto Interno Bruto, utilizado para dar ênfase na análise referente aos aspectos econômicos da região. O PIB é um indicador utilizado para medir o crescimento econômico de uma determinada região, pois faz referência ao valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território durante um determinado período (ROSSETTI, 2003).

O PIB representa a soma do total do valor adicionado bruto gerado pelos setores de atividades econômicas do país, sendo esses setores: agropecuário, industrial, serviços e administração pública.

Diante disso, a dinâmica produtiva da RMP foi analisada com base na configuração espacial do PIB e do Valor Adicionado (VA) das atividades econômicas por município que compõem a região. Assim, verifica-se conforme Tabela em apêndice que a economia da RMP é fortemente caracterizada pelo setor de serviços, da administração pública e da indústria, um padrão que se consolidou durante o período que vai de 2010 a 2017.

No ano de 2010, conforme demonstrado na Tabela 3 a média do PIB da RMP a preços correntes foi de aproximadamente R\$383 milhões, sendo que o município de Palmas foi o que apresentou maior dinamismo econômico, pois deteve mais de R\$ 4 bilhões, no entanto, o menor município da região com relação ao PIB no ano de 2010 foi Oliveira de Fátima com cerca de R\$11 milhões. Já em 2017, a média do PIB da região metropolitana de Palmas foi de aproximadamente R\$ 768 milhões, o que apontou para um crescimento de 100% em relação a 2010. O município de Palmas foi responsável por esse aumento, com PIB de R\$ 7,3 bilhões em 2017, o que colocou a cidade na posição de mais rica da região. Diante disso, verifica-se que a soma do PIB dos municípios da RMP em 2017 participou com mais de 36% do PIB do estado do Tocantins que foi de R\$34,1 bilhões neste mesmo ano.

Tabela 3 - Crescimento do PIB da RMP - 2010 e 2017 (R\$1.000)

<b>Município</b>	<b>2010 (R\$)</b>	<b>2017 (R\$)</b>	<b>Taxa de cresc. (%)</b>
Aparecida do Rio Negro	32.141	81.302	153
Barrolândia	38.099	72.627	91
Brejinho de Nazaré	48.612	137.506	183
Fátima	33.906	50.854	50
Ipueiras	15.536	32.741	111
Lajeado	29.084	56.669	95
Miracema do Tocantins	411.917	465.684	13
Miranorte	109.323	195.733	79
Monte do Carmo	54.331	142.174	162
Oliveira de Fátima	11.238	17.504	56
Paraíso do Tocantins	570.080	1.070.287	88
Palmas	4.102.952	7.377.318	80
Porto Nacional	550.115	2.350.719	327
Pugmil	45.687	43.416	-5
Silvanópolis	46.900	131.126	180
Tocantínia	31.115	60.138	93
Reg. Metrop. Palmas	383.189	767.862	100

Fonte: Elaborada pela autora, com base em SEPLAN/TO (2019)

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

A Tabela 3 registrou uma descentralização do crescimento econômico, pois em 2017 não somente a sede da região, como também, outros municípios apresentaram grande produção de bens e serviços. Dessa forma, verifica-se um espalhamento da riqueza, em que os municípios de Palmas, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins tiveram grande representatividade nesse processo produtivo, haja vista, que participaram, respectivamente, com 60%, 19% e 9% do total do PIB da região.

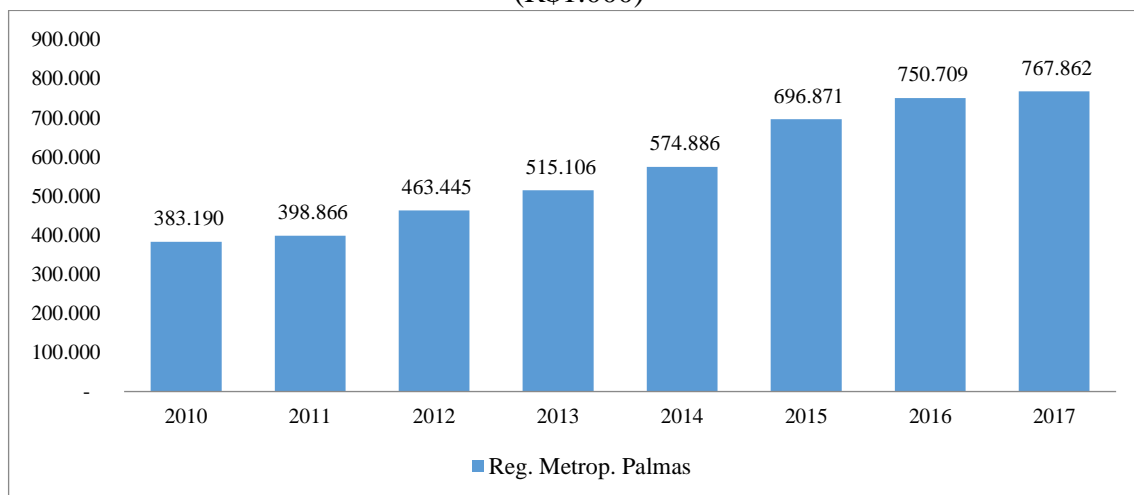
A economia do município de Porto Nacional cresceu 327% de 2010 para 2017. Esse aumento faz referência às grandes empresas de agronegócio instaladas no município e, principalmente, com relação ao Pátio Multimodal da Ferrovia Norte Sul que está em funcionamento desde o ano de 2013, com instalação do Terminal Integrador de Porto Nacional que é responsável pelo escoamento da produção de soja, milho e combustível da região e do estado.

O município de Pugmil foi o único que apresentou crescimento negativo (-5%) no PIB da região, o que demonstra uma piora no crescimento econômico da cidade. Os fatores a serem considerados como grandes responsáveis por essa taxa são: o município possuir menos de 3.000 habitantes e apresentar índices da saúde, educação e emprego e renda abaixo de 0,4000 pontos, ou seja, baixo estágio de desenvolvimento municipal.



O Gráfico 21 mostra a evolução do PIB da região de 2010 a 2017 que apresentou uma tendência exponencial de crescimento positiva de 100%. Ressalta-se, que no ano de 2015 a taxa de crescimento do PIB foi de 21% em relação ao ano anterior, a maior demonstrada no período. Já no ano de 2017 a taxa de crescimento foi a menor apresentada durante o período analisado de apenas 2%.

Gráfico 21 - Evolução do PIB a preços correntes dos municípios da RMP - 2010 a 2017 (R\$1.000)

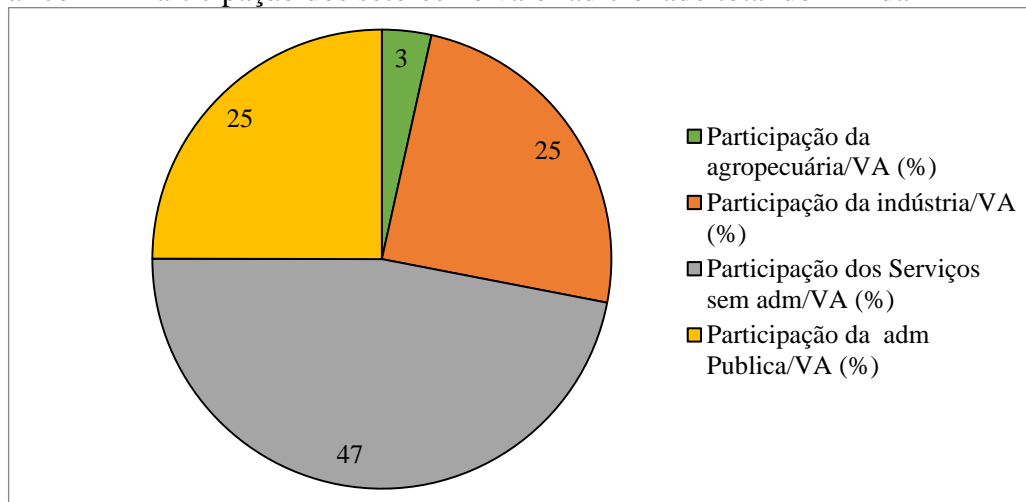


Fonte: Elaborado pela autora com base em SEPLAN/TO (2019)

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

Com relação aos setores econômicos, verifica-se que a estrutura da economia da região metropolitana de Palmas no ano de 2010, estava composta pelas seguintes atividades: 47% serviços, 25% administração pública, 25% indústrias e cerca de 3% no setor de agropecuária conforme demonstrado no Gráfico 22.

Gráfico 22 - Participação dos setores no valor adicionado total do PIB da RMP - 2010



Fonte: Elaborado pela autora com base em SEPLAN/TO (2019)

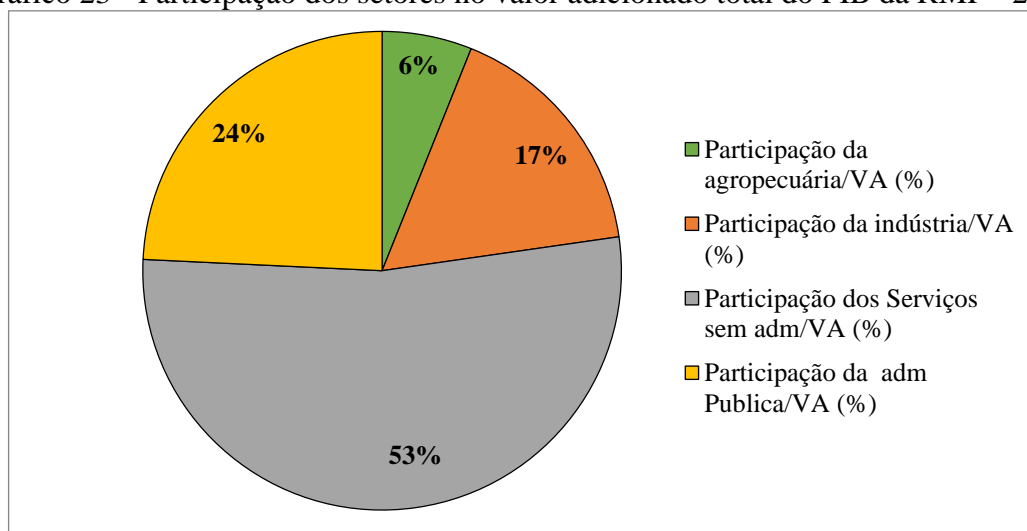
O setor de serviços apresentou a maior participação sobre o VA total da economia metropolitana para os dois períodos, com 47% em 2010 e 53% em 2017 (Gráfico 23), representando uma taxa de crescimento de 12,8%. Essa mesma estrutura econômica também foi encontrada na pesquisa sobre a evolução do PIB dos municípios do Tocantins que apresentou forte participação do setor de serviços na composição econômica dos municípios (BARROS *et al.*, 2020).

Apesar do Estado do Tocantins possuir um grande volume de produção agropecuária, em 2010 esta atividade não apresentava expressividade na RMP, pois segundo o Gráfico 22, a participação da agropecuária sobre o VA total na região foi de apenas 3%. Em contrapartida, os setores da administração pública e da indústria apresentaram uma participação sobre o VA total do PIB de 25% cada.

Assim, o PIB da administração pública e do setor de serviços apresentou lógica inversa com relação ao número de emprego formal gerados na região. A administração pública foi o setor que concentrou a maior parte dos vínculos formais de emprego, cerca de 52% de 2010 a 2017, no entanto, apresentou no ano de 2010 uma participação de 25% no VA total do PIB, já o setor de serviços que concentrava pouco mais de 20% do emprego formal foi o que apresentou a maior participação na economia da região (47%).

Em 2017, o desempenho dos setores produtivos da região continuou com a mesma tendência de 2010, representados por 53% de serviços, 24% da administração pública, 17% da indústria e 6% da agropecuária, conforme pode ser observado no Gráfico 23.

Gráfico 23 - Participação dos setores no valor adicionado total do PIB da RMP - 2017



Fonte: Elaborado pela autora com base em SEPLAN/TO (2019)

O Gráfico 23, apresenta uma evolução positiva do PIB de 2010 para 2017 nos setores de serviços em 13% e agropecuário em 100%, entretanto, os setores da indústria e da administração pública apresentaram retração na participação do valor adicionado total do PIB de 32% e 4%, respectivamente.

Assim, após finalizar a análise dos dados analíticos e sintéticos verifica-se que o desenvolvimento da região metropolitana de Palmas ocorreu de forma diversa entre os municípios, demonstrando a existência da desigualdade econômica e social em quase todos os indicadores. Essa desigualdade, assim como acontece nas regiões do país, também se apresenta na região metropolitana de Palmas, devido aos problemas estruturais e econômicos que prejudicam ainda mais os pequenos municípios, alargando as disparidades entre os territórios. Tal afirmação confirma a existência das teorias do crescimento desequilibrado de Perroux e da causação circular dos processos acumulativos de Myrdal referente aos efeitos regressivos e propulsores sentidos na região metropolitana de Palmas.

Diante disso, a ideia de fortalecer a região é uma saída na tentativa de diminuir as desigualdades no território metropolitano, por meio da integração e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento dos municípios e não somente do polo central. Esse fortalecimento acarretará na constituição de um cenário em que os municípios menores possam atrair centros comerciais ou atividades econômicas para se instalar em suas localidades e assim reduzir o terreno da competição com os municípios maiores.

### 5.3.1 Associação entre os indicadores de gestão orçamentária, fiscal e de desenvolvimento municipal

Com a finalidade de proporcionar maior visibilidade nos resultados da gestão das finanças públicas e verificar se o comportamento dos índices municipais foi capaz de promover o desenvolvimento da região metropolitana de Palmas, foi realizada uma análise de correlação entre as informações referentes aos indicadores orçamentários, de gestão fiscal e de desenvolvimento municipal.

Para a verificação da associação entre as variáveis do estudo de forma intraindividual ou longitudinal (2010 a 2017), primeiramente, foi realizada a correlação de medidas repetidas dentro dos próprios componentes (IFDM, IFGF e Despesas por função) de forma individual para os dados dos municípios da RMP.

Diante das estimativas de correlação entre o IFDM consolidado e seus componentes (saúde, educação e emprego e renda), observou-se que existe uma associação positiva entre o

desenvolvimento municipal e seus três componentes. No entanto, o indicador da saúde foi o que apresentou a maior correlação com valor de 0,7223 acima de 70%. O que significa que a estimativa nos índices de saúde é altamente significativa do ponto de vista estatístico ( $p < 0,001$ ) para o desenvolvimento dos municípios da região metropolitana.

Em contrapartida, ao correlacionar os três componentes do IFDM entre si, os resultados demonstraram que os fatores educação e saúde apresentaram correlação positiva igual a 0,3356. Entretanto, a associação entre a educação e emprego e renda foi negativa (-0,2859) e entre saúde e emprego e renda também foi negativa (-0,3338). Ressalta-se, que essas estimativas apesar de serem correlações fracas e negativas possuem significância estatística, pois apresentaram valores diferentes de zero ( $p < 0,001$ ).

Nesse sentido, de acordo com as correlações entre os componentes do IFDM, é possível inferir que a formulação e implementação de políticas públicas eficientes direcionadas às áreas da saúde e da educação poderão contribuir para o desenvolvimento da região metropolitana, haja vista, que na correlação as variáveis variam juntas.

De acordo com Medeiros, Santos e André (2018) que analisaram o desenvolvimento municipal das microrregiões do estado do Tocantins durante os anos de 2000 a 2010, constataram também que dentre os componentes do IFDM a saúde e a educação se destacam, isso se deve porque esses indicadores estão diretamente associados às políticas públicas do governo federal e são menos dependentes de políticas locais e estaduais, diferentemente, do indicador emprego e renda que está voltado para o aumento do dinamismo econômico dos municípios.

Barros *et al.* (2020) ao avaliarem o desenvolvimento dos municípios do estado do Tocantins, no período de 2007 a 2016 também evidenciaram a baixa associação entre os três componentes do IFDM, e relataram que a melhoria no desenvolvimento dos municípios tocantinenses pode não ser resultado de políticas articuladas entre os três fatores, principalmente com relação ao vetor emprego e renda.

Quanto às estimativas de correlações entre o IFGF consolidado e seus componentes verificou-se que todos os quatro indicadores (autonomia, gastos com pessoal, investimento e liquidez) apresentaram associação positiva, com destaque para os componentes investimento e gastos com pessoal, os quais demonstraram valores de correlação de 0,7772 e 0,7362, respectivamente. Essas estimativas acima de 70% indicam que existe uma associação forte e significativa ( $p < 0,001$ ) entre a gestão fiscal e a gestão dos investimentos e dos gastos com pessoal.

Ao correlacionar os componentes do IFGF entre si, verifica-se que os resultados das estimativas são menores do que os obtidos no IFGF consolidado. É o caso da associação entre os componentes autonomia e gastos com pessoal e entre autonomia e liquidez, que apresentaram estimativas de correlação negativas (-0,0247) e (-0,1737), respectivamente. Já nas correlações entre os componentes investimento e autonomia (0,2606), entre investimento e gastos com pessoal (0,3272), entre liquidez e gastos com pessoal (0,2128) e entre liquidez e investimento (0,1539) existem uma fraca associação entre eles, porém positiva.

Quanto às estimativas de correlação entre as despesas por função: saúde, educação, infraestrutura, segurança e saneamento básico, os resultados das correlações entre esses componentes indicaram uma associação forte e positiva, pois todos os componentes de despesas apresentaram valores de correlações acima 80% com exceção do saneamento básico que ficou com estimativa de 60%.

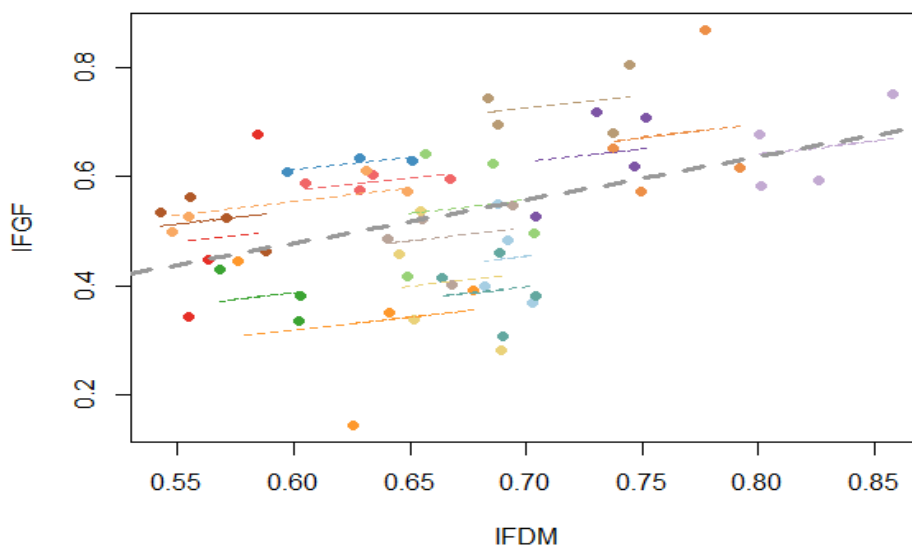
Diante disso, é possível inferir que dentre os componentes das despesas públicas há uma associação direta entre si, ou seja, uma gestão eficiente dos recursos da educação poderá provocar uma melhoria nos recursos da saúde, do saneamento básico e da segurança pública e vice-versa.

Assim, para dar sequência na análise das associações verifica-se que ao correlacionar os indicadores do IFDM e IFGF, e do IFDM e as despesas por função e ainda do IFGF e as despesas por função, observa-se que essas análises demonstraram uma relação mais apurada entre as variáveis.

Na Figura 16 observa-se um padrão linear entre os indicadores de desenvolvimento municipal e de gestão fiscal, o que demonstra uma correlação positiva, porém fraca entre as variáveis correlacionadas, pois os aumentos nos indicadores de gestão fiscal e de desenvolvimento municipal apontam para uma tendência de correlação com estimativa de 0,1487.

Verifica-se também de acordo com a Figura 16 que boa parte dos municípios da RMP apresenta desenvolvimento moderado entre 0,6000 a 0,8000 pontos e indicadores fiscais entre 0,4000 a 0,6000 pontos, o que corresponde a uma gestão fiscal com dificuldade. Nesse sentido, pode-se verificar que os municípios com altos índices de desenvolvimento, ou seja, com valores acima de 0,8000 pontos, apresentaram também uma boa gestão fiscal.

Figura 16 - Dispersão do IFDM versus IFGF da RMP - 2010 a 2017



Fonte: Elaborado pela autora, com base em FIRJAN (2018)

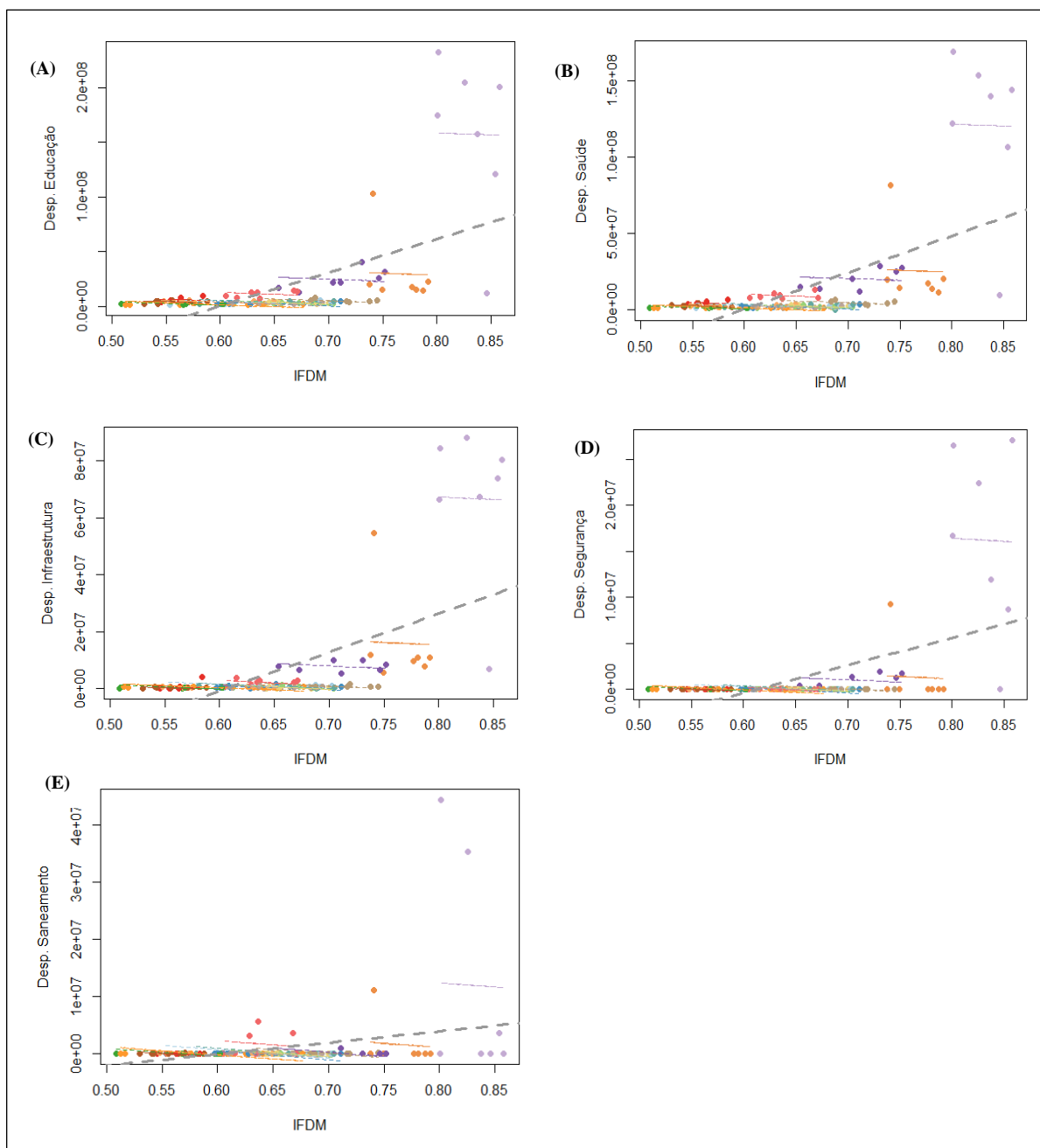
A Figura 17 mostra a correlação entre o IFDM e as despesas por função realizadas pelos municípios da RMP. É possível observar, que em todas as figuras apesar de não haver grandes dispersões e de demonstrar uma leve tendência positiva, principalmente, nas despesas com educação, saúde e infraestrutura, a associação entre as variáveis é muito fraca ou nula, pois não há um padrão linear claro entre os indicadores correlacionados.

Os resultados apresentados na Figura 17 demonstraram que as melhorias nos índices de desenvolvimento municipal não são acompanhadas pelos aumentos nas despesas públicas realizados na região. Posto que, a maioria dos municípios possui desenvolvimento regular e moderado com 0,4000 a 0,8000 pontos e apresentam baixos valores aplicados nas despesas por função. Ressalta-se que as funções saúde (Figura 17A), educação (Figura 17B) e infraestrutura (Figura 17C), apresentaram uma pequena relação linear entre as variáveis.

Dessa forma, além da associação muito fraca ou nula, observa-se que as estimativas de correlação entre o IFDM e despesas por função apresentaram uma associação negativa em todas as funções: Figura 17(A) -0,0610; Figura 17(B) -0,0539; Figura 17(C) -0,0648; Figura 17(D) -0,0702 e Figura 17(E) -0,1006.

Verifica-se ainda de acordo com a Figura 17 que apenas um município da região demonstrou que as variáveis de despesas acompanharam os índices do IFDM durante os anos de 2010 a 2017, com exceção da função saneamento básico em que as despesas realizadas só acompanharam os índices de desempenho municipal por dois períodos conforme Figura 17E.

Figura 17 - Dispersão entre IFDM versus despesas com educação (A), versus despesas com saúde (B), versus despesas com infraestrutura (C), versus despesas com segurança (D) e versus despesas com saneamento (E) da RMP - 2010 a 2017

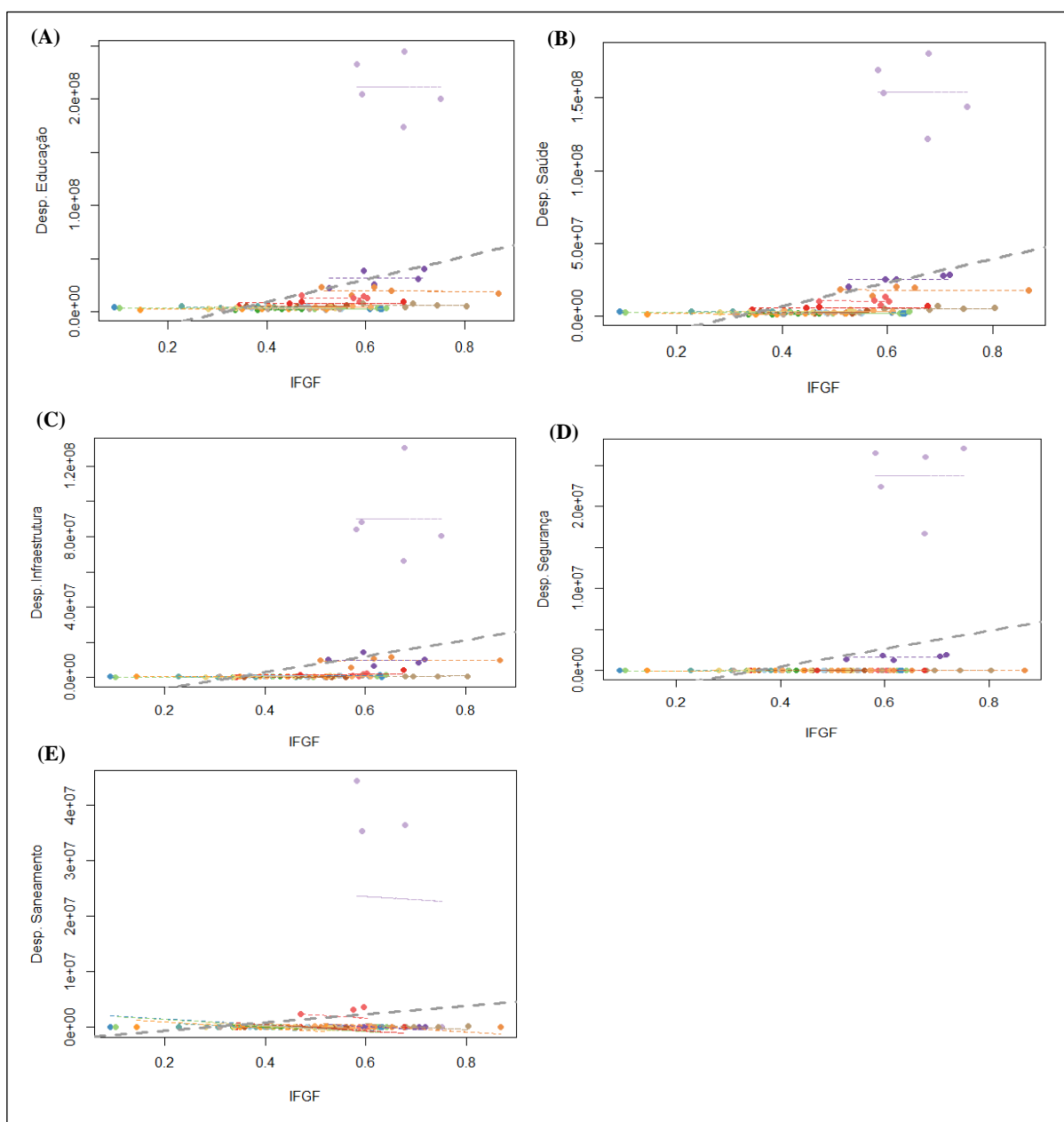


Fonte: Elaborado pela autora, com base em FIRJAN (2018) e FINBRA (2020)

A Figura 18 mostra que, assim como ocorreu na Figura 17, a correlação entre o índice consolidado de gestão fiscal e as despesas realizadas por função não há um padrão linear entre os indicadores. Dessa forma, apesar da figura demonstrar uma leve tendência positiva principalmente nas funções educação, saúde e infraestrutura e de não apresentar grandes dispersões, a associação entre as variáveis correlacionadas é muito fraca ou nula.

A Figura 18 também demonstra que o IFGF possui pontos mais baixos do que o IFDM ficando concentrados entre 0,4000 e 0,6000 pontos. Isso significa que a maioria dos municípios da região possui gestão fiscal crítica ou em dificuldade e apresenta correlação com volume baixo de despesas por função, entretanto, possui índice de desenvolvimento regular e moderado entre 0,4000 a 0,8000 pontos, conforme pode ser verificado na Figura 17.

Figura 18 - Dispersão entre IFGF versus despesas com educação (A), versus despesas com saúde (B), versus despesas com infraestrutura (C), versus despesas com segurança (D) e versus despesas com saneamento (E) da RMP - 2010 a 2017



Fonte: Elaborado pela autora, com base em FIRJAN (2018) e FINBRA (2020)



É possível observar ainda na Figura 18 a baixa dispersão das despesas realizadas em todas as funções e que apenas um município da região apresentou associação diferenciada, em que os aumentos nas despesas realizadas foram acompanhados pela melhoria nos índices de gestão fiscal.

Verifica-se também que nas estimativas de correlações entre a gestão fiscal e os componentes das despesas as variáveis educação, saúde e saneamento básico apresentaram associações negativas, com os seguintes valores: Figura 18(A) -0,0286; Figura 18(B) -0,0128 e Figura 18(E) -0,1172. No entanto, para as despesas de infraestrutura e segurança pública as correlações foram positivas, porém muito fraca ou nula com estimativas menores do que 0,1000, conforme pode ser verificado nas Figuras 18(C) 0,0242 e 18(D) 0,0196.

Portanto, percebe-se nas Figuras 17 e 18 que apesar de apresentarem estimativas de correlação muito discreta entre os indicadores de gestão fiscal, gestão das despesas públicas por função e no desenvolvimento municipal, a associação é muito fraca ou nula entre as variáveis correlacionadas. Dessa forma, infere-se dizer que as variáveis associadas pouco influenciaram no processo de desenvolvimento da região.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente Capítulo traz as considerações finais com relação à pesquisa, que teve como objetivo geral analisar a gestão orçamentária e fiscal da região metropolitana de Palmas e suas implicações no processo de desenvolvimento regional entre os anos de 2010 a 2017. O estudo foi formulado buscando responder o seguinte questionamento: a gestão orçamentária e fiscal da região metropolitana de Palmas provocou alterações capazes de proporcionar o desenvolvimento regional?

Por meio da análise documental foi possível verificar que a região metropolitana de Palmas foi criada pela Lei Complementar nº 90/2013, pelo governo do estado do Tocantins, com o objetivo de promover o planejamento regional, a cooperação entre os níveis de governo para aproveitamento dos recursos públicos e melhor utilização do território e dos recursos naturais, bem como, a integração do planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.

A RMP por ter sido criada em 2013 antes da aprovação da Lei que alterou o Estatuto da Metrópole em 2018, a qual passou a exigir que a institucionalização de uma região metropolitana deve ser precedida de estudos técnicos e de audiências públicas envolvendo todos os municípios que a compõem, a região não precisou observar essas diretrizes e foi utilizado apenas o interesse político partidário, sem verificação dos limites territoriais e da situação financeira dos municípios.

Nesse sentido, o estudo demonstrou que a RMP ainda não se encontra consolidada e que são incipientes as concepções de planejamento integrado e execução dos serviços comuns, haja vista, que os municípios trabalham de forma isolada e pontual, e que a região apresenta um grande desafio a ser superado pelas administrações públicas para que haja integração e gestão na prestação dos serviços públicos comuns.

Diante disso, como forma de amenizar os problemas urbanos e regionais deve-se levar em consideração a criação do Plano de Desenvolvimento Integrado para a Região, no intuito de estabelecer a integração das políticas públicas, como um desafio de continuidade e conectividade fortalecendo assim, a questão institucional em termos de governança.

A RMP é composta por dezesseis municípios, cada um possui um papel relevante na configuração da história, na integração e na formação socioeconômica da região. Nesse sentido, além da responsabilidade na prestação dos serviços comuns, os gestores públicos devem gerir de forma eficiente as finanças públicas conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, os resultados da pesquisa indicaram que os municípios

da região possuem uma gestão ineficiente dos recursos orçamentários e financeiros, o que configura como um entrave ao planejamento urbano a ser enfrentado na região.

A gestão eficiente dos recursos na administração pública é de suma importância, pois as necessidades são muitas e as receitas são escassas. Nesse sentido, os gestores precisam investir em políticas públicas, principalmente nas áreas consideradas essenciais como a saúde, educação, segurança pública e saneamento básico, no intuito de evitar gastos desnecessários e melhor direcionamento dos recursos para atender as reais necessidades da população e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Com relação à gestão orçamentária os resultados da pesquisa indicaram que dentre as funções de interesse comum na região, as que apresentaram maior aplicação de recursos por parte do poder público foram a saúde e a educação. É importante destacar, que os municípios que mais investiram nessas áreas foram as maiores cidades da região: Palmas, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins. Em contrapartida, os municípios que menos investiram estão entre os menores da região, em termos populacionais, conforme dados do IBGE (2019) são eles: Ipueiras, Oliveira de Fátima e Pugmil. Isso se explica porque quanto maior o número de população maior é a demanda pelos serviços públicos.

Na função saúde, a RMP aplicou em média um total de R\$103.506.399 durante os anos de 2010 a 2017, e apresentou uma tendência positiva de crescimento de 93% nos valores investidos nesse período. Já na função educação a média do volume de recursos aplicados foi 23,16% maior do que os valores investidos na área da saúde. Esses valores somaram um total médio de R\$134.694.473 aplicados no sistema público educacional da região, com tendência de crescimento de 117% durante o período analisado.

Com relação às outras funções (infraestrutura, segurança pública e saneamento básico), a área que apresentou maior volume médio de recursos aplicados foi à infraestrutura com R\$52.240.906, seguida do saneamento básico com R\$33.221.205 e da segurança pública com R\$19.227.310. Verificou-se também, que os municípios que mais investiram nessas áreas foram novamente as maiores cidades da região.

Com relação às receitas, os indicadores apontaram que as receitas de transferências representaram 84% em 2010 e 76% em 2017 do total das receitas recebidas na região, e que as cotas do FPM e do ICMS foram as responsáveis por essa representatividade. Diante disso, verificou-se que a maioria dos municípios da RMP não se sustentam, pois, as receitas próprias geradas não são suficientes para custear as despesas da estrutura administrativa municipal, e com isso, são dependentes de receitas externas repassadas pela União e pelo Estado.

Dessa forma, observou-se que dentre as principais receitas recebidas na região, as que apresentaram maiores taxas de crescimento durante o período analisado foi o IPTU (311%), seguido do IPVA (180%) e do ITBI (147%), o que demonstra uma melhoria no poder de compra da população da região, pois são impostos pagos sobre bens móveis e imóveis. Os municípios responsáveis pelo esse aumento foram novamente representados pelos maiores municípios da região em termos populacionais. Em contrapartida, as receitas relacionadas ao FPM e ISSQN foram as que apresentaram os menores percentuais de crescimentos na região com 46% e 76%, respectivamente.

Os resultados do IFGF revelaram que os municípios da região metropolitana de Palmas estão com dificuldade na gestão fiscal. Dentre os componentes do IFGF a autonomia foi o que apresentou o pior resultado para a região, seguidos do gasto com pessoal, investimento e por último a liquidez, o que reforça a ideia de que os municípios são incapazes de aumentar suas próprias receitas, ficando cada vez mais dependentes das transferências intergovernamentais, principalmente os municípios de pequeno porte.

Os resultados demonstraram que os municípios da região metropolitana de Palmas enfrentam uma crise fiscal, e que a capacitação dos gestores e servidores municipais e as melhorias nas questões estruturais e políticas são imprescindíveis para o avanço nos índices fiscais e sociais da região.

Além dessas alternativas, outras ações que podem ser realizadas são: a melhoria dos mecanismos de cobrança dos tributos para aumentar a arrecadação; a promoção da efetividade nos gastos públicos por meio do monitoramento e avaliação da execução das políticas públicas; a formação de consórcios públicos na região para desenvolver ações conjuntas de interesse coletivo e a elaboração do planejamento integrado com vistas a definir as funções e responsabilidades de cada município e os projetos a serem executados na região.

Outro fator que pode ajudar na gestão municipal é a sociedade fazer uso de seu poder de cidadão e exigir que os governantes façam uma gestão eficiente frente às receitas arrecadadas, no intuito de cumprir os compromissos assumidos na administração municipal.

Com relação aos indicadores do IFDM foi constatado que entre os anos de 2010 a 2017, dos 10 municípios do estado do Tocantins com melhores índices de desenvolvimento, três deles estão localizados na RMP, são eles: Palmas (0,8010), Paraíso do Tocantins (0,7917) e Porto Nacional (0,7307) (FIRJAN, 2018). Foi verificado também, que os índices relacionados aos componentes saúde e educação demonstraram que nessas áreas o problema maior não é a falta de recursos, uma vez que, boa parte das receitas recebidas pelos municípios são constitucionalmente direcionadas à saúde e à educação.

Os resultados do IDEB da região indicaram que nos anos iniciais houve um crescimento de 21% nos valores das notas da região de 2009 para 2017. Já nos anos finais, o crescimento apresentado foi de 10% no desenvolvimento da educação do ensino fundamental. Esses resultados indicaram que os gestores municipais devem direcionar esforços e recursos, principalmente, para a educação dos anos finais, no intuito de alavancar o ensino e a aprendizagem do 5º ao 9º ano e, conseqüentemente, melhorar os índices de desempenho educacional da região.

Na área da saúde também houve uma melhoria nos índices, pois a taxa de mortalidade infantil apresentou uma queda de 46,38%. Esse percentual representou uma retração de 20% no número de óbitos infantis na região, que reduziu de 23 para 18 óbitos de 2010 para 2017.

O setor econômico também apresentou resultados positivos, pois foi inserido no mercado de trabalho 134.973 pessoas em 2010 e 159.210 em 2017, um crescimento de aproximadamente 18% no número de pessoas empregadas na região. No entanto, do total de emprego formal gerado, o setor que teve maior representatividade foi a administração pública com cerca de 52%, o que demonstra a dependência dos municípios pelo emprego no setor público. Em contrapartida, a extrativa mineral foi à atividade com menor expressividade na geração de empregos formais, indicando que esse setor não é competitivo na região.

Com relação ao PIB da RMP, no ano de 2017 foi alcançado um total médio de R\$768 milhões, 100% a mais do que no ano de 2010. Esse número indicou que a economia da região metropolitana de Palmas cresceu quase igual à economia do Estado que foi de 107% de 2010 para 2017. O aumento no PIB na RMP foi impulsionado pelo desenvolvimento do setor de serviços, que foi a atividade econômica que mais adicionou valor ao PIB da região, cerca de 53% de participação no ano de 2017.

Assim, diante dos resultados dos indicadores orçamentários, fiscais e de desenvolvimento municipal, verificou-se que houve uma melhoria nos índices relacionados às variáveis sociais e econômicas, indicando que a região cresceu economicamente e se desenvolveu de forma descentralizada, o que refletiu positivamente nos municípios da região, principalmente, naqueles que estão localizados próximos à sede regional. Tal afirmação possui elementos que podem ser explicados pela Teoria dos Polos de Crescimento e pela Teoria dos Lugares Centrais.

Com características de lugares centrais, têm-se a capital do Tocantins que possui toda a estrutura e setores de atividades que atraem pessoas e investimentos, e têm também o município de Porto Nacional com o agronegócio e as externalidades positivas do Pátio Multimodal da Ferrovia Norte Sul e ainda o município de Paraíso do Tocantins com a maior

produção de cerâmica do Estado. Existe também no polo regional uma gama de Universidades e Institutos Federais que funcionam como atrativos para os estudantes da região o que provoca efeitos regressivos nos municípios ao seu entorno.

Por fim, o teste estatístico realizado na pesquisa indicou que na correlação intraindividual, os indicadores IFDM, IFGF e despesas por função apresentaram associação forte e positiva. No entanto, ao correlacionar esses indicadores entre si foi verificado que há pouca expressividade, pois, o único que apresentou correlação positiva, porém fraca foi entre os indicadores do IFDM e do IFGF, tal achado, indica que os municípios mais desenvolvidos da região tendem a ter os maiores índices de gestão fiscal.

Diante dos resultados, conclui-se por meio da técnica de correlação de medidas repetidas que existe uma fraca associação entre as variáveis analisadas e que a evolução dos indicadores socioeconômicos apresentada na região pode não está diretamente associado à melhoria na gestão das receitas e despesas públicas.

Diante do exposto, pode-se concluir que os objetivos estabelecidos na pesquisa foram alcançados, haja vista, que os resultados apontaram que a RMP apresentou uma melhoria no desenvolvimento regional, no entanto, não é possível afirmar que as alterações nos indicadores sociais e econômicos ocorridas na região foram resultados da gestão orçamentária e fiscal realizada pelos gestores municipais, pois o teste estatístico indicou uma associação fraca ou quase nula entre esses indicadores.

Portanto, a pesquisa não tem a pretensão de esgotar o tema, mas abre caminhos para debates sobre o assunto, além de instigar estudos futuros que discutem com mais profundidade o planejamento e o desenvolvimento municipal, em especial da RMP, haja vista, a necessidade de verificar as vantagens e desvantagens dessa unidade territorial e entender o papel de cada componente no processo regional.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Telma Andrade. Produção teórica em economia regional: das formulações clássicas aos modelos endógenos de desenvolvimento. In: XII Semana Acadêmica da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2013, Vitória da Conquista, BA. **Anais eletrônicos**. Vitória da Conquista, Bahia: UESB, 2013. Disponível em: <[http://www.uesb.br/eventos/semana\\_economia/2013/?pagina=anais](http://www.uesb.br/eventos/semana_economia/2013/?pagina=anais)>. Acesso em 03 fev. 2020.
- ARAÚJO, Ana Célia Baía. **Desenvolvimento urbano-regional e cidades sustentáveis no contexto das regiões metropolitanas nordestinas**. 2019. 167 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRGN, Natal, RN, 2019.
- ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. 1. ed. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009. 280 p.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. 728 p.
- BAKDASH, Jonathan; MARUSICH, Laura. Repeated Measures Correlation. **Jornal Frontiers in Psychology**. V. 8, 2017, 456 páginas. Disponível em:<<https://www.frontiersin.org/article/10.3389/fpsyg.2017.00456>> DOI=10.3389/fpsyg.2017.00456 ISSN=1664-1078. Acesso em: 05 de mar. 2020.
- BARROS, Fernando Santos *et al.* **Estudo sobre os Indicadores de Gestão Fiscal e de Desenvolvimento Municipal do Tocantins**. Campo Grande, MS: Life Editora, 2020. Disponível em: <[http://www.researchgate.net/publication/341940451\\_EBOOK\\_GESTAO\\_FISCAL\\_TO](http://www.researchgate.net/publication/341940451_EBOOK_GESTAO_FISCAL_TO)>. Acesso em: 15 de out. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. 20. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. 382 p.
- BRASIL. Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 04 maio 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 04 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do Art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados

anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 16 de jan. 2012. Disponível em: < <http://vigilancia.saude.mg.gov.br/index.php/download/dou-lei-complementar-no-141-de-16-de-janeiro-de-2012/?wpdmdl=3751> >. Acesso em: 20 de fev. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 2.824, de 30 de dezembro de 2013. **Institui a Região Metropolitana de Palmas e adota outras providências**. Diário Oficial do Tocantins, Tocantins, p. 10, 31 dez. 2013. Disponível em: <<http://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&edicao=4037>>. Acesso em: 15 de mar. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 90, de 30 de dezembro de 2013. **Dá nova redação à Lei nº 2.824 de 30 de dezembro de 2013 que Institui a Região Metropolitana de Palmas, e adota outras providências**. Diário Oficial do Tocantins, Tocantins, p. 1, 08 jan. 2014. Disponível em: <<http://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&edicao=4042>>. Acesso em: 15 de mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 13 de jan. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm)>. Acesso em: 20 de mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.683 de 19 de junho de 2018. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e altera as Leis n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), e 12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 20 de jun. 2018. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13683.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.683%2C%20DE%2019%20DE%20JUNHO%20DE%202018.&text=Altera%20as%20Leis%20n%C2%BA,Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Mobilidade%20Urbana](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13683.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.683%2C%20DE%2019%20DE%20JUNHO%20DE%202018.&text=Altera%20as%20Leis%20n%C2%BA,Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Mobilidade%20Urbana) >. Acesso em: 20 de mar. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 400 de 2 de abril de 2018**. Plano Diretor Participativo do Município de Palmas - TO. Diário Oficial do Município, Palmas, p. 1-58, 02 de abril de 2018. Diário Oficial do Município de Palmas, Palmas, p. 1, 02 e abr. 2018. Disponível em: <<http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/1969-suplemento-1-2-4-2018-22-7-46.pdf>>. Acesso em: 13 de jan. 2021.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF). **Função social dos tributos**. 4. ed. Brasília: ESAF, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Disponível em: < <http://trabalho.gov.br/> >. Acesso em: outubro de 2020.



BOISIER, Sérgio. Desarrollo (Local): de que estamos hablando? In: BECKER, D.F.; ANDIERA, P.S. (Orgs.) **Desenvolvimento Local-Regional: Determinantes e desafios contemporâneos**, v. 1. Santa Cruz: Edunisc, 2000.

BRITO, Fausto; SOUZA, Joseane. Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. **São Paulo Perspec.** São Paulo, v. 19, n. 4, dec. 2005 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010288392005000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392005000400003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 26 de mar. 2020.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle interno no Setor Público**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 480 p.

CATAIA, Márcio. Federalismo brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das Transferências Voluntárias (União/Municípios). **Revista Geográfica de América Central**, Número Especial EGAL, Costa Rica, p.1-16, 2011. Disponível em: <<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2799>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. **Revista brasileira de estudos regionais e urbanos**, v. 2, n. 1, 2007. Disponível em: <<https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/12/65>>. Acesso em: 13 de mar. 2020.

CAVALCANTE, Fábio Robson Casara. **Análise da Desigualdade regional do Estado de Rondônia à luz da teoria institucionalista de Douglas North**. 2011. 464 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA, Universidade Federal do Pará - UFPA, Belém, PA, 2011.

CHRISTALLER, Walter. **Central Places in Southern Germany**. New Jersey: Prentice-Hall, 1966. 230 p.

COSTA, Caio César de Medeiros *et al.* Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. **Revista Admin. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1319-1347, out. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01319.pdf> >. Acesso em: 10 de abr. 2020.

COSTA, J. M. A; CUNHA, M. C.; ARAÚJO, R. B. M. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. **JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS**, N. 8, P. 14-23, Jul–dez. 2010.

COSTA, Rodolfo Ferreira Ribeiro; CASTELAR, Luiz Ivan de Melo. O impacto das transferências constitucionais sobre o comportamento fiscal dos municípios brasileiros. **Análise Econômica**. Porto Alegre, set. 2015. p. 171-189.

CORRÊA, Jacklinne Matta. **Avaliação da sustentabilidade do município de Laranjal do Jarí - Amapá**: aplicação do método barômetro da sustentabilidade. 2019. 152 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Amapá – UNIFAP, Macapá, AP, 2019.

DATASUS. Ministério da Saúde. **Indicadores de mortalidade**. 2019. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2000/fqc01.htm#:~:text=Estima%20o%20risco%20de%20um,alcan%C3%A7ados%20em%20sociedades%20mais%20desenvolvidas%20>>. Acesso em 17 nov 2020.

DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública**. Tradução Francisco G. Heidemann. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012. 367 p.

DOS SANTOS, I. D.; MOREIRA, J. M. M.; MOREIRA, A. M. M. Políticas de modernização da gestão fiscal como forma de reduzir os custos em municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. In: XXIII Congresso Brasileiro de Custos. 2016. Porto de Galinhas, PE. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos – ABC**. São Leopoldo, RS: Associação Brasileira de Custos, 2016.

DOTA, Ednelson Mariano; FERREIRA, Francismar Cunha. Evidências da metropolização do espaço no século XXI: elementos para identificação e delimitação do fenômeno. **Cad. Metrop.** São Paulo, v. 22, n. 49, p. 893-912, Dec. 2020. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-99962020000300893&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962020000300893&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 13 Mar. 2021. Publicado em 19 de agos. 2020. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4910>.

DUARTE, Alessandra; LIMA, Daniel. Boa gestão fiscal melhora indicadores sociais dos municípios. **O globo**. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/boagestao-fiscal-melhora-indicadores-sociais-de-municipios-10083540>. Acesso em: 29 jan. 2021.

DUARTE, Cássia Soares; OLIVEIRA, Tatiana Souto Maior. O Financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior: O caso da Universidade Federal de Goiás. **Revista Organização Sistemática**. Curitiba, v. 2, n. 1, p. 102-118, 2012. Disponível em: <<https://www.uninter.com/revistaorganizacaoSistemica/index.php/organizacaoSistemica/article/view/139/53>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

FAVATO, Deivid Dener Pereira Coelho; TOLEDO, Márcio Roberto. Federalismo, emancipação e dependência de municípios: uma análise da cidade de Santa Cruz de Minas/MG. **Caderno de Geografia**, v. 27, n. 48, 2017.

FIRJAN, Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (2018). Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/>> Acesso em: 12 nov. 2020.

FIRJAN, Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. (2018). Índice Firjan de Gestão Fiscal (2018). Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifgf/>> Acesso em: 19 dez. 2020.

FIRKOWSKI, O. L. C.; MOURA, R. Regiões metropolitanas e metrópoles. Reflexões acerca das espacialidades e institucionalidades no Sul do Brasil. **Raega - O Espaço Geográfico em Análise**, [S.l.], v. 5, dez. 2001. ISSN 2177-2738. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/18314>>. Acesso em: 16 set. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/raega.v5i1.18314>.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; WILSON, Robert. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 777-800, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122013000300011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 01 de Abr. 2020.

FERRERA DE LIMA, Jandir. A Concepção do Espaço Econômico Polarizado. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local (Interações)**. V. 4, n. 7, p. 7-14, set. 2003. Disponível em: <<https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/536>>. Acesso em 20 de fev. 2020.

FREITAS, João Victor Bastos de. **Modelagem de dados com medidas repetidas via equações de estimação generalizadas**. 2018. 92 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Estatística) - Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará - UFC, Fortaleza, CE, 2018.

FUJITA, Nanako. **Gunnar Myrdal's Theory of cumulative causation revisited**. Economic Research Center, Discussion Paper V. 147, 2004.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005. 198p.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Elementos de Direto Financeiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 414 p.

FUZARO, Paulo Alexandre; CARNIELLO, Mônica Franchi. Estudo Comparativo do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal na Região Metropolitana do Vale do Paraíba - SP. **Revista eletrônica Desenvolvimento Em Questão**, 18(52), p. 75-100, 2020. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/9660>>. Acesso em: 25 nov. 2020. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.75-100>

GALVÃO, Marília Velloso *et al.* Áreas para determinação de áreas metropolitanas. **Revista brasileira de geografia**, Rio de Janeiro, ano 31, n. 4, p. 53-127, out-dez. 1969. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg\\_1969\\_v31\\_n4.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1969_v31_n4.pdf)>. Acesso em: 25 de mar. 2020.

GARSON, David. **Statnotes: Topics in Multivariate Analysis**. 2009. Disponível em: <<http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/PA765/statnote.htm>>. Acesso em: 06 de abr. 2020.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 415 p.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2010. 192 p.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A Questão Metropolitana no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 324 p.

HIRSCHMAN, Albert. O. **Interregional and International Transmission of Economic Growth**. In: *The Strategy of economic development*. Tradução de Rui César dos Santos. New Haven, Yale University Press, 1958. p. 183-201.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 08 de jan. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados 2019**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/to/tocantinia.html>>. Acesso em: 02 de abr. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento 2019**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 01 de abr. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). **Ideb (2019)**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/ideb>>. Acesso em: 15 de mar. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **Programa Queimadas: Monitoramento dos Focos Ativos por Estado**. 2021. Disponível em: <[https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas\\_estados/](https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas_estados/)>. Acesso em 13 fev. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Livro 6, Vol. 2. Brasília, 2010.

JACOBI, Pedro Roberto. Meio ambiente, reprodução social e consumo - mudanças climáticas. (49-68). In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (orgs.). **Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo**. Rio de Janeiro: Letra Capital, ANPUR, 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427/5011>>. Acesso em: 15 de mar. 2020.

KLEINSCHMITT, Sandra Cristina; FERRERA DE LIMA, Jandir. Polarização e Dispersão Industrial nas Microrregiões do Sul do Brasil. **Revista Geografar** (UFPR), v. 06, p. 55-75, 2011. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/geografar/article/view/21803>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

LEITE FILHO, Geraldo Alexandro; FIALHO, Tânia Marta Maia. Efeitos dos indicadores de qualidade da gestão pública municipal, baseados na LRF e nos indicadores de desenvolvimento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painel. *In*: **VII Congresso CONSAD de gestão pública**. 2015, Brasília/DF.

LEOPOLDO, Eudes. **Metropolização regional e nova regionalização do capital**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 22, n. 47, p. 85-102, Apr. 2019. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-9962020000100085&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-9962020000100085&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 08 mar. 2020.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 12, n. 21, 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/878/940>>. Acesso em: 09 de abr. 2020.

LOPES, Antônio Simões. **Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984. p. 02-35.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório publicações e trabalhos científicos**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2012. 456 p.

MATTOS, Carlos de. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo; Rio de Janeiro: FPA; Fase, 2004.

MEDEIROS, A. L.; SANTOS, L. B. dos; ANDRÉ, C. M. G. Desenvolvimento Municipal das Microrregiões do Estado do Tocantins: uma análise a partir do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. **Revista Desenvolvimento em Questão**. V. 16, n. 45, p. 44-62, Editora Unijuí, out./dez, 2018. Disponível em:

<<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/6542>>  
. Acesso em: 20 de jan. 2021.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Tradução Ewaldo Corrêa Lima. 2. ed. Rio de Janeiro, Saga, 1960. 208 p. Tradução de: Economic Theory and Under-Developed Regions.

MOORE, David Sheldon. **The Basic Practice of Statistics**. 4. ed. New York, Freeman & Company, 2007.

MONASTERIO, Leonardo; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Fundamentos do pensamento econômico regional. CRUZ *et al.* (Org.). In: **Economia Regional e Urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011, p.43-77. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3008>>. Acesso em 03 mar. 2020.

NUNES, D. S.; MELO, W. F. de; BRACARENSE, L. S. F. P. Implicações socioeconômicas da rodovia BR-153 e os reflexos no desenvolvimento urbano no Tocantins. **Revista Humanidades & Inovação: O Tocantins em direção ao desenvolvimento regional** v. 7, n. 14, p. 47-61, jun. 2020. Disponível em: <<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/3071>>. Acesso em: 20 de jan. 2021.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O Orçamento público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. **Sequência (Florianópolis)** Florianópolis, n. 76, p. 183-212, mai. 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2177-70552017000200183&Ing=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552017000200183&Ing=en&nrm=iso)>. Acesso em 01 de abr. 2020.

OLIVEIRA, Nilton Marques de. **Desenvolvimento Regional do Território do Estado do Tocantins**. Palmas: Universidade Federal do Tocantins/EDUFT, 2019. 214 p.

PAINEL SANEAMENTO BRASIL. Indicadores de Saneamento (2017). Disponível em: <<https://www.painelsaneamento.org.br/explore/ano?SE%5Ba%5D=2017>>. Acesso em: 20 de mar. 2021.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público, AFO e LRF**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 480 p.

PERES, Ursula. **Texto explicativo orçamento** - Secretaria Municipal de Educação. São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Banners/BANNERNO/TextoExplicativoOrcamen to.pdf>>. Acesso em: 01 de abr. 2020.

PERROUX, François. O Conceito de Polos de Crescimento. In.: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia Regional: textos escolhidos**. CEDEPLAR/CETEDRE – MINTER. Belo Horizonte, 1977.

PIACENTI, Carlos Alberto. **O potencial de desenvolvimento endógeno dos municípios paranaenses**. 2009. 224 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Programa de Pós-graduação em Economia Aplicada – PPGA, Universidade Federal de Viçosa - UFV, Viçosa, MG, 2009.

QUEIROZ, Benvindo Filho Pinto. **As Implicações Socioeconômicas da Usina Hidrelétrica Peixe Angical em Peixe – Tocantins**. 2019. 76f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR, Universidade Federal do Tocantins - UFT, Palmas, TO, 2019.

REZENDE, A. J.; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. J. A Gestão Pública Municipal e a Eficiência dos Gastos Públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, [S.I.], v. 1, n. 1, p 24 – 40, jul. 2007. ISSN 1809-3337. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/75>>. Acesso em: 05 de mar. 2020.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz. **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2009.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 424 p.

RODRIGUE, Jean Paul; NOTTEBOOM, Theo. Transportation and economic development. In: Rodrigue, J-P *et al.* **The Geography of Transport Systems**, Hofstra University, Department of Global Studies & Geography, 2017. Disponível em: <https://transportgeography.org>.

RODRIGUES, Priscila Alves. **Gestão pública participativa: um olhar sobre os municípios com orçamentos participativos na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)**. 2016, 65f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, RS, 2016.

ROSSETTI, José Paschoal. Introdução à economia. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 928 p.

SANTOS, Flávio Rosendo dos *et al.* O Orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 1, jan/mar. 2017. Disponível em: <<http://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1038>>. Acesso em: 05 de mar. 2020.

SANTOS, Karla Gabriele Bahia dos; SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro. Dependência municipal das transferências do fundo de participação dos municípios: uma análise para os

municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012. In: **IV semana do economista e egressos**, Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC Ilhéus – Bahia, outubro, 2014.

SCATOLIN, Fábio Dória. **Indicadores de desenvolvimento: um sistema para o Estado do Paraná**. 1989. 132 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, RS, 1989.

SCANDAR NETO, Wadih João. **Síntese que organiza o olhar**: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Estatísticas) - Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE, Rio de Janeiro, RJ, 2006.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público. Brasília. 8ª ed. 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. Revisão técnica: Ricardo Doninelli Mendes. 7ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 464 p.

SENADO FEDERAL. **Legislação Orçamentária**. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria>>. Acesso em: 20 de nov. 2020.

SEPLAN – Secretaria de Planejamento do Estado do Tocantins. **Produto Interno Bruto dos Municípios – Série 2010 a 2017**. Palmas: SEFAZ/GECORE, dezembro/2019. 33p. Disponível em: < <http://www.sefaz.to.gov.br/estatistica/estatistica/produto-interno-bruto-pib-do-tocantins/municipal/>> Acesso em: 20 de out. 2020.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

SILVA, Lara Lúcia da *et al.* A influência do desempenho tributário e gestão fiscal no Índice FIRJAN de Desenvolvimento (IFDM) dos municípios de Minas Gerais. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 199-219, jan./jun. 2013. Disponível em: < <https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/3920>>. Acesso em: 20 de jan. 2021.

SILVA, S. C. O. da; TOSTES, J. A.; FERREIRA, J. F. C. O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE MACAPÁ, AMAPÁ, BRASIL. In: **Pluris, 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável**. Maceió/AL – Brasil, 05 a 07 de outubro de 2016.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 3. ed. São Paulo: Editora Contexto, 1998. 160 p.



SOARES, C. S.; FLORES, S. A. M.; CORONEL, D. A. O Comportamento da Receita Pública Municipal: Um Estudo de Caso no Município de Santa Maria (RS). **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 25, p. 312–338, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/981>. Acesso em: 27 jan. 2021.

SOARES, Dalva Marçal Mesquita; BARREIRA, Celene Cunha Monteiro Antunes. A Criação e Efetivação da Região Metropolitana de Palmas - TO: Critérios e Processo de Institucionalização. **Revista Produção Acadêmica** - Núcleo de Estudos Urbanos Regionais e Agrários/ NURBA – vol. 4, n.2, 2018.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues; FEDOZZI, Luciano Joel. Porto Alegre e sua Região Metropolitana no Contexto das Contradições da Metropolização Brasileira Contemporânea. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 18, n. 42, p. 162-197, Agos. 2016. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222016000200162&Ing=en&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222016000200162&Ing=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 de abr. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, dez. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 15 de abr. 2020.

SOUSA, Paulo Francisco Barbosa de *et al.* Desenvolvimento Municipal e Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Análise dos Municípios Brasileiros Utilizando Dados em Painel. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v.1, n. 1, p. 58-70, jan./jun. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/recfin/article/view/16492>>. Acesso em: 20 de jan. 2021.

SUGIURA, Paulo Massaru Uesugi. **Orçamento Público: uma Visão Transparente**. 1. ed. São Paulo: IOB, 2014. 136 p.

TEIXEIRA, Reinaldo Cândido. **O Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no Planejamento dos Municípios**: estudos de caso em Municípios mineiros com mais de 50.000 mil habitantes. 2008. 168 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdades Pedro Leopoldo – FPL, Pedro Leopoldo, MG, 2008.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE (2017). Demonstrativo da distribuição dos valores arrecadados com a Lei da Repatriação (Lei 13.254, de 13 de janeiro de 2016). Disponível em: < <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/demonstrativo-da-distribuicao-dos-valores-arrecadados-com-a-lei-da-repatriacao-lei-13-254-de-13-de-janeiro-de-2016/2017/26-2>>. Acesso em: 20 de jan. 2021.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da Constituição financeira**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 512 p.

TOSTES, José Alberto. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na Faixa de Fronteira Setentrional** - Rio de Janeiro: Publit, 2012. 578 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Fundo de participação dos municípios**. Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2018.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: pesquisa qualitativa em educação**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1987. 176 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE). **Proposta de modelo de gestão da Região Metropolitana de Natal**: Plano estratégico de desenvolvimento sustentável para Região Metropolitana de Natal: Natal metrópole 2020: Produto 8. Recife: Fade/UFPE, 2007. p. 150.

UNDP. United Nations Development Programme. **Human development report 2010**. Nova York: United Nations Development Programme, 2010. Disponível em: <<https://www.hdr.undp.org/en/humandev/>>. Acesso em: 20 de abr. 2020.

VASCONCELOS, Marco Antônio; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Uni, 2018. 368 p.

VON THÜNEN, Johann Heinrich. **The isolated states**. Oxford: Pergamom Press, 1966.

# APÊNDICES

**Apêndice A - Despesa liquidada com saúde (R\$)**

Município	Aparecida do Rio Negro	Barrolândia	Brejinho de Nazaré	Fátima	Ipueiras	Lajeado	Miracema do Tocantins	Miranorte	Monte do Carmo	Oliveira de Fátima	Paraíso do Tocantins	Palmas	Porto Nacional	Pugmil	Silvanópolis	Tocantínia	Reg. Metropol. Palmas
<b>2010</b>	1.272.971	1.968.195	1.932.717	1.547.783	1.015.842	2.646.652	6.955.183	3.534.288	1.728.463	1.117.634	9.827.410	81.693.032	13.583.139	1.263.330	1.858.889	2.625.160	8.410.668
<b>2011</b>	1.396.481	1.873.818	2.547.820	1.746.049	1.109.600	3.210.860	8.148.377	3.507.261	1.960.334	1.374.787	11.578.387	106.572.919	15.093.639	1.526.943	1.899.556	2.922.191	10.404.314
<b>2012</b>	-	1.469.365	-	1.892.378	1.358.207	3.563.222	7.559.367	4.182.503	2.278.883	1.193.036	14.074.720	139.810.247	12.214.488	1.608.828	2.712.549	2.636.586	12.284.649
<b>2013</b>	2.007.630	2.330.619	2.568.120	1.705.165	1.238.062	4.248.809	7.817.916	4.303.601	2.529.145	1.447.551	14.134.556	121.743.217	20.143.552	1.817.905	2.339.304	2.547.804	12.057.685
<b>2014</b>	2.533.044	1.905.224	2.928.517	2.161.799	1.667.432	5.519.439	9.846.970		2.984.330	1.452.550	17.600.971	143.960.829	25.049.606	2.061.756	2.658.211	2.008.081	14.955.917
<b>2015</b>	2.381.653	1.946.019	3.399.855	2.366.734	1.554.824	5.211.115	11.040.975	5.458.835	3.309.997	1.492.893	19.436.898	153.395.860	27.638.305	1.198.950	2.865.329	2.150.812	15.303.066
<b>2016</b>	2.722.535	3.390.235	3.528.777	2.987.974	2.214.549	6.686.361	13.275.922	6.715.374	3.540.561	1.824.224	20.421.287	169.040.808	28.563.391	2.550.290	2.892.509	3.983.595	17.146.149
<b>2017</b>	3.184.893	3.200.540	2.933.178	2.382.261		4.997.604	10.286.112	6.387.151	3.801.758	1.801.558	18.220.626	180.670.171	25.242.596	2.192.795	4.215.767	2.906.095	18.161.540
<b>Total</b>	15.499.206	18.084.014	19.838.984	16.790.142	10.158.516	36.084.062	74.930.822	34.089.012	22.133.471	11.704.234	125.294.856	1.096.887.081	167.528.714	14.220.797	21.442.113	21.780.322	

**Preços de 2010**

Município	Aparecida do Rio Negro	Barrolândia	Brejinho de Nazaré	Fátima	Ipueiras	Lajeado	Miracema do Tocantins	Miranorte	Monte do Carmo	Oliveira de Fátima	Paraíso do Tocantins	Palmas	Porto Nacional	Pugmil	Silvanópolis	Tocantínia	Reg. Metropol. Palmas
<b>2010</b>	1.272.971	1.968.195	1.932.717	1.547.783	1.015.842	2.646.652	6.955.183	3.534.288	1.728.463	1.117.634	9.827.410	81.693.032	13.583.139	1.263.330	1.858.889	2.625.160	8.410.668
<b>2011</b>	1.317.523	1.767.871	2.403.764	1.647.327	1.046.862	3.029.316	7.687.663	3.308.958	1.849.496	1.297.056	10.923.738	100.547.219	14.240.235	1.440.609	1.792.154	2.756.968	9.816.047
<b>2012</b>	-	1.427.204	-	1.838.080	1.319.236	3.460.983	7.342.466	4.062.494	2.213.495	1.158.804	13.670.874	135.798.668	11.864.017	1.562.666	2.634.717	2.560.934	11.932.165
<b>2013</b>	1.903.412	2.209.634	2.434.806	1.616.648	1.173.793	4.028.249	7.412.079	4.080.197	2.397.854	1.372.407	13.400.817	115.423.400	19.097.879	1.723.536	2.217.868	2.415.545	11.431.758
<b>2014</b>	2.361.775	1.776.404	2.730.509	2.015.631	1.554.691	5.146.249	9.181.180	-	2.782.548	1.354.338	16.410.904	134.227.100	23.355.908	1.922.353	2.478.479	1.872.307	13.944.692
<b>2015</b>	2.368.233	1.935.053	3.380.697	2.353.398	1.546.062	5.181.751	10.978.760	5.428.075	3.291.346	1.484.481	19.327.373	152.531.485	27.482.565	1.192.194	2.849.183	2.138.692	15.216.834
<b>2016</b>	2.620.965	3.263.755	3.397.129	2.876.501	2.131.931	6.436.912	12.780.635	6.464.843	3.408.473	1.756.168	19.659.427	162.734.380	27.497.773	2.455.146	2.784.598	3.834.978	16.506.476
<b>2017</b>	2.849.283	2.863.281	2.624.093	2.131.229	-	4.470.980	9.202.208	5.714.102	3.401.146	1.611.718	16.300.619	161.631.968	22.582.646	1.961.728	3.771.529	2.599.864	16.247.760
<b>Total</b>	14.694.162	17.211.399	18.903.716	16.026.596	9.788.417	34.401.090	71.540.174	32.592.956	21.072.821	11.152.606	119.521.161	1.044.587.253	159.704.161	13.521.561	20.387.417	20.804.448	

**Apêndice B - Despesa realizada com Educação (R\$)**

Município	Aparecida do Rio Negro	Barrolândia	Brejinho de Nazaré	Fátima	Ipueiras	Lajeado	Miracema do Tocantins	Miranorte	Monte do Carmo	Oliveira de Fátima	Paraíso do Tocantins	Palmas	Porto Nacional	Pugmil	Silvanópolis	Tocantínia	Reg. Metrop. Palmas
2010	1.828.231	3.042.732	2.623.908	2.310.042	2.323.827	3.296.482	7.288.191	3.943.428	3.022.876	1.273.131	11.860.364	103.221.214	12.859.396	2.057.917	2.478.868	2.230.050	10.353.791
2011	1.932.073	1.859.012	3.330.294	3.328.531	1.827.189	3.755.335	7.895.025	4.535.617	3.952.908	1.352.345	14.222.443	121.090.035	16.753.337	1.966.046	2.724.575	2.511.030	12.064.737
2012	0	1.911.531	3.175.401	3.138.636	2.181.871	4.327.534	13.366.273	5.457.682	5.284.057	1.661.471	15.273.517	157.719.294	22.011.034	1.923.615	3.440.310	4.388.514	15.328.796
2013	3.015.350	2.211.253	3.958.244	2.651.186	2.078.625	4.278.101	9.834.642	5.417.320	4.386.143	1.612.361	15.110.387	174.168.392	21.955.454	2.023.052	2.622.675	4.208.596	16.220.736
2014	3.345.144	2.315.498	3.569.823	3.173.355	2.291.885	5.372.827	13.033.385		4.483.558	2.217.017	17.401.889	200.444.243	25.793.516	2.576.283	3.901.788	4.687.880	19.640.539
2015	3.945.708	2.892.572	4.333.742	3.453.750	2.155.504	5.638.058	13.101.251	7.948.171	4.716.442	2.632.984	19.751.959	204.977.045	31.201.562	2.395.434	3.787.646	4.776.110	19.856.746
2016	5.137.759	4.853.458	4.808.249	3.427.746	2.522.253	7.623.114	14.687.511	9.520.346	4.927.737	3.006.779	22.920.871	232.609.676	40.213.159	2.732.622	3.813.280	5.862.173	23.041.671
2017	5.130.829	4.678.404	4.778.636	3.316.874		7.454.852	15.093.879	9.560.509	4.818.420	2.572.522	22.764.929	245.161.680	38.325.078	2.956.884	4.616.746	5.200.556	25.095.386
<b>Total</b>	<b>24.335.095</b>	<b>23.764.460</b>	<b>30.578.297</b>	<b>24.800.119</b>	<b>15.381.155</b>	<b>41.746.302</b>	<b>94.300.158</b>	<b>46.383.074</b>	<b>35.592.142</b>	<b>16.328.610</b>	<b>139.306.358</b>	<b>1.439.391.579</b>	<b>209.112.536</b>	<b>18.631.852</b>	<b>27.385.887</b>	<b>33.864.908</b>	

**Preços de 2010**

Município	Aparecida do Rio Negro	Barrolândia	Brejinho de Nazaré	Fátima	Ipueiras	Lajeado	Miracema do Tocantins	Miranorte	Monte do Carmo	Oliveira de Fátima	Paraíso do Tocantins	Palmas	Porto Nacional	Pugmil	Silvanópolis	Tocantínia	Reg. Metrop. Palmas
2010	1.828.231	3.042.732	2.623.908	2.310.042	2.323.827	3.296.482	7.288.191	3.943.428	3.022.876	1.273.131	11.860.364	103.221.214	12.859.396	2.057.917	2.478.868	2.230.050	10.353.791
2011	1.822.832	1.753.902	3.141.997	3.140.333	1.723.879	3.543.006	7.448.635	4.279.171	3.729.409	1.275.882	13.418.297	114.243.528	15.806.093	1.854.884	2.570.526	2.369.055	11.382.589
2012	0	1.856.683	3.084.289	3.048.579	2.119.267	4.203.364	12.982.754	5.301.085	5.132.442	1.613.798	14.835.274	153.193.850	21.379.471	1.868.421	3.341.597	4.262.594	14.888.967
2013	2.858.820	2.096.465	3.752.767	2.513.560	1.970.722	4.056.020	9.324.115	5.136.101	4.158.454	1.528.662	14.325.991	165.127.129	20.815.724	1.918.033	2.486.529	3.990.123	15.378.701
2014	3.118.967	2.158.938	3.328.454	2.958.793	2.136.922	5.009.551	12.152.149	0	4.180.408	2.067.116	16.225.282	186.891.461	24.049.520	2.402.091	3.637.974	4.370.915	18.312.569
2015	3.923.475	2.876.272	4.309.322	3.434.288	2.143.358	5.606.288	13.027.426	7.903.384	4.689.866	2.618.147	19.640.658	203.822.015	31.025.743	2.381.936	3.766.302	4.749.197	19.744.855
2016	4.946.084	4.672.389	4.628.867	3.299.867	2.428.155	7.338.717	14.139.562	9.165.169	4.743.897	2.894.605	22.065.759	223.931.677	38.712.922	2.630.675	3.671.017	5.643.472	22.182.052
2017	4.590.165	4.185.415	4.275.085	2.967.357	0	6.669.293	13.503.355	8.553.066	4.310.677	2.301.441	20.366.064	219.327.655	34.286.555	2.645.301	4.130.254	4.652.545	22.450.949
<b>Total</b>	<b>23.088.575</b>	<b>22.642.797</b>	<b>29.144.689</b>	<b>23.672.819</b>	<b>14.846.130</b>	<b>39.722.721</b>	<b>89.866.189</b>	<b>44.281.404</b>	<b>33.968.028</b>	<b>15.572.784</b>	<b>132.737.689</b>	<b>1.369.758.528</b>	<b>198.935.423</b>	<b>17.759.258</b>	<b>26.083.067</b>	<b>32.267.951</b>	

Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020)

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

**Apêndice C - Despesa realizada com Infraestrutura (R\$)**

Município	Aparecida do Rio Negro	Barrolândia	Brejinho de Nazaré	Fátima	Ipueiras	Lajeado	Miracema do Tocantins	Miranorte	Monte do Carmo	Oliveira de Fátima	Paraíso do Tocantins	Palmas	Porto Nacional	Pugmil	Silvanópolis	Tocantínia	Reg. Metrop. Palmas
<b>2010</b>	367.582	282.955	875.737	249.469	200.009	515.990	2.818.262	0	399.781	417.188	6.933.554	54.605.602	6.542.605	767.858	211.764	273.712	4.716.379
<b>2011</b>	499.016	347.233	446.615	255.528	181.442	1.646.484	3.717.222	0	467.702	594.128	7.728.670	73.775.021	7.726.701	530.915	150.688	24.900	6.130.767
<b>2012</b>	0	980.554	1.005.040	533.927	65.750	759.810	2.870.679	0	420.843	395.416	11.041.002	67.197.698	5.459.484	520.231	469.960	691.970	5.775.773
<b>2013</b>	1.178.434	477.877	183.063	105.874	313.202	735.011	691.519		558.514	658.331	5.767.046	66.384.707	10.078.252	164.141	280.507	226.331	5.853.521
<b>2014</b>	1.130.502	109.629	224.228	371.861	471.077	696.868	2.203.848		673.660	711.906	9.796.437	80.419.770	6.434.311	155.822	333.352	242.430	6.931.713
<b>2015</b>	675.999	1.624.474	622.514	436.882	272.468	366.488	1.234.952	620.738	428.108	438.366	11.735.202	88.238.825	8.418.721	524.615	161.131	438.204	7.264.855
<b>2016</b>	624.023	733.024	278.987	1.303.273	328.942	591.012	2.097.370	4.127.206	456.804	556.873	10.873.145	84.299.038	10.036.083	779.582	627.227	239.027	7.371.976
<b>2017</b>	1.028.954	754.601	765.160	1.080		999.430	1.103.907	1.635.367	671.978	675.955	9.921.068	130.667.456	14.197.700	731.877	1.071.636	34.732	10.950.727
<b>Total</b>	5.504.512	5.310.347	4.401.345	3.257.894	1.832.890	6.311.094	16.737.758	6.383.311	4.077.389	4.448.163	73.796.124	645.588.117	68.893.857	4.175.040	3.306.264	2.171.306	

**Preços de 2010**

Município	Aparecida do Rio Negro	Barrolândia	Brejinho de Nazaré	Fátima	Ipueiras	Lajeado	Miracema do Tocantins	Miranorte	Monte do Carmo	Oliveira de Fátima	Paraíso do Tocantins	Palmas	Porto Nacional	Pugmil	Silvanópolis	Tocantínia	Reg. Metrop. Palmas
<b>2010</b>	367.582	282.955	875.737	249.469	200.009	515.990	2.818.262	0	399.781	417.188	6.933.554	54.605.602	6.542.605	767.858	211.764	273.712	4.716.379
<b>2011</b>	470.801	327.601	421.364	241.080	171.183	1.553.391	3.507.048	0	441.258	560.536	7.291.686	69.603.735	7.289.828	500.896	142.168	23.492	5.784.129
<b>2012</b>	0	952.419	976.203	518.607	63.863	738.009	2.788.311	0	408.768	384.070	10.724.202	65.269.593	5.302.835	505.304	456.475	672.115	5.610.048
<b>2013</b>	1.117.261	453.070	173.560	100.378	296.943	696.856	655.621	0	529.521	624.157	5.467.673	62.938.607	9.555.079	155.620	265.946	214.582	5.549.658
<b>2014</b>	1.054.065	102.217	209.067	346.718	439.226	649.750	2.054.837	0	628.111	663.771	9.134.064	74.982.290	5.999.263	145.286	310.812	226.039	6.463.034
<b>2015</b>	672.190	1.615.320	619.006	434.420	270.932	364.423	1.227.993	617.240	425.696	435.896	11.669.075	87.741.605	8.371.282	521.658	160.223	435.735	7.223.918
<b>2016</b>	600.742	705.677	268.578	1.254.652	316.670	568.963	2.019.123	3.973.232	439.761	536.097	10.467.499	81.154.083	9.661.666	750.498	603.827	230.110	7.096.949
<b>2017</b>	920.528	675.084	684.531	966	0	894.115	987.583	1.463.040	601.168	604.726	8.875.631	116.898.313	12.701.611	654.755	958.712	31.072	9.796.789
<b>Total</b>	5.203.169	5.114.343	4.228.047	3.146.290	1.758.828	5.981.497	16.058.777	6.053.511	3.874.064	4.226.441	70.563.383	613.193.828	65.424.170	4.001.876	3.109.926	2.106.856	

Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020)  
 Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

**Apêndice D - Despesa realizada com Segurança pública (R\$)**

Município	Aparecida do Rio Negro	Barrolândia	Brejinho de Nazaré	Fátima	Ipueiras	Lajeado	Miracema do Tocantins	Miranorte	Monte do Carmo	Oliveira de Fátima	Paraíso do Tocantins	Palmas	Porto Nacional	Pugnill	Silvanópolis	Tocantínia	Reg. Metrop. Palmas
2010	1.311	857	0	0	18.355	5.516	0	9.000	9.833	11.045	0	9.287.361	378.707	2.494	0	0	607.780
2011	1.918	0	0	0	18.456	11.468	0	3.000	10.424	9.121	0	8.691.353	397.161	16.540	0	1.200	572.540
2012	0	0	0	0	29.151	6.504	0	880	8.748	8.364	0	11.915.776	0	25.831	0	0	749.703
2013	2.221				11.682	8.261		1.500	8.569	11.600		16.689.536	1.326.737	3.394		3.529	1.806.703
2014	5.822				6.935	10.469			7.127	10.497		27.085.299	1.276.368			3.807	3.550.791
2015	15.059				1.733				6.316	2.225		22.384.933	1.701.125			10.616	3.446.001
2016	15.209				13.656				2.235	1.562		26.489.053	1.943.609			11.031	4.068.051
2017	19.906	2.833							202			25.981.630	1.854.489				5.571.812
<b>Total</b>	61.445	3.690	0	0	99.968	42.219	0	14.380	53.453	54.415	0	148.524.942	8.878.196	48.259	0	30.183	

**Preços de 2010**

Município	Aparecida do Rio Negro	Barrolândia	Brejinho de Nazaré	Fátima	Ipueiras	Lajeado	Miracema do Tocantins	Miranorte	Monte do Carmo	Oliveira de Fátima	Paraíso do Tocantins	Palmas	Porto Nacional	Pugnill	Silvanópolis	Tocantínia	Reg. Metrop. Palmas
2010	1.311	857	0	0	18.355	5.516	0	9.000	9.833	11.045	0	9.287.361	378.707	2.494	0	0	607.780
2011	1.810	0	0	0	17.413	10.820	0	2.830	9.835	8.605	0	8.199.939	374.705	15.605	0	1.132	540.168
2012	0	0	0	0	28.315	6.317	0	855	8.497	8.124	0	11.573.876	0	25.090	0	0	728.192
2013	2.105	0	0	0	11.075	7.832	0	1.422	8.124	10.998	0	15.823.165	1.257.865	3.218	0	3.346	1.712.915
2014	5.429	0	0	0	6.466	9.761	0	0	6.645	9.787	0	25.253.961	1.190.068	0	0	3.550	3.310.708
2015	14.974	0	0	0	1.723	0	0	0	6.280	2.213	0	22.258.795	1.691.539	0	0	10.557	3.426.583
2016	14.641	0	0	0	13.146	0	0	0	2.151	1.504	0	25.500.823	1.871.098	0	0	10.619	3.916.283
2017	17.809	2.534	0	0	0	0	0	0	181	0	0	23.243.804	1.659.072	0	0	0	4.984.680
<b>Total</b>	58.078	3.391	0	0	96.493	40.247	0	14.107	51.545	52.276	0	141.141.724	8.423.054	46.407	0	29.203	

Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020)  
 Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

**Apêndice E - Despesa realizada com Saneamento Básico (R\$)**

Município	Aparecida do Rio Negro	Barrolândia	Brejinho de Nazaré	Fátima	Ipueiras	Lajeado	Miracema do Tocantins	Miranorte	Monte do Carmo	Oliveira de Fátima	Paraíso do Tocantins	Palmas	Porto Nacional	Pugmil	Silvanópolis	Tocantínia	Reg. Metrop. Palmas
2010	0	0	0	10.651	0	35.584	5.714.837	0	0	210	43.521	11.095.735	0	0	0	0	1.056.284
2011	0	0	0	4.900	6.436	27.415	0	0	0	0	0	3.593.570	5.645	0	0	0	227.373
2012	0	0	0	1.641	11.022	0	0	0	1.251	30.760	0	0	907.273	0	0	0	59.497
2013				25.648		29.000			121.449				8.777			250.483	87.071
2014				2.820		128.133			170								43.708
2015							3.167.456		119.831	8.000	2.381	35.253.416					7.710.217
2016							3.573.462			17.500		44.448.066					16.013.010
2017							2.402.695			11.270		36.426.230				370	9.710.141
<b>Total</b>	0	0	0	45.659	17.458	220.131	14.858.451	0	242.701	67.740	45.902	130.817.017	921.695	0	0	250.853	

**Preços de 2010**

Município	Aparecida do Rio Negro	Barrolândia	Brejinho de Nazaré	Fátima	Ipueiras	Lajeado	Miracema do Tocantins	Miranorte	Monte do Carmo	Oliveira de Fátima	Paraíso do Tocantins	Palmas	Porto Nacional	Pugmil	Silvanópolis	Tocantínia	Reg. Metrop. Palmas
2010	0	0	0	10.651	0	35.584	5.714.837	0	0	210	43.521	11.095.735	0	0	0	0	1.056.284
2011	0	0	0	4.623	6.072	25.865	0	0	0	0	0	3.390.387	5.326	0	0	0	214.517
2012	0	0	0	1.594	10.706	0	0	0	1.215	29.878	0	0	881.241	0	0	0	57.790
2013	0	0	0	24.317	0	27.495	0	0	115.145	0	0	0	8.321	0	0	237.480	82.551
2014	0	0	0	2.629	0	119.469	0	0	159	0	0	0	0	0	0	0	40.752
2015	0	0	0	0	0	0	3.149.608	0	119.155	7.955	2.367	35.054.766	0	0	0	0	7.666.770
2016	0	0	0	0	0	0	3.440.147	0	0	16.847	0	42.789.836	0	0	0	0	15.415.610
2017	0	0	0	0	0	0	2.149.510	0	0	10.082	0	32.587.799	0	0	0	331	8.686.931
<b>Total</b>	0	0	0	43.813	16.778	208.412	14.454.102	0	235.674	64.972	45.888	124.918.523	894.887	0	0	237.811	

Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020)  
 Nota: Deflacionado usando o IGP-DI



**Apêndice F**  
**Principais receitas da RMP (R\$) - 2010**

Preços de 2010

MUNICÍPIO	Receitas tributárias municipais			Transferências Intergovernamentais			2010
	IPTU	ITBI	ISSQN	Cota FPM	Cota ICMS	Cota IPVA	
Aparecida do Rio Negro	1.191	31.940	91.326	3.663.942	559.697	41.864	4.894.401
Barrolândia	4.221	34.774	256.682	3.663.839	736.033	62.055	5.394.547
Brejinho de Nazaré	4.334	751.988	822.048	3.663.839	764.513	41.389	6.737.791
Fátima	30.364	53.514	1.596.026	3.662.749	520.671	45.434	6.383.153
Ipueiras	1.226	87.437	273.226	3.663.839	398.879	8.098	4.729.824
Lajeado	33.072	23.900	949.314	3.663.839	9.348.926	27.280	14.439.433
Miracema do Tocantins	83.306	121.282	4.135.020	7.364.265	12.947.081	444.202	28.032.782
Miranorte	48.840	25.148	392.504	4.885.119	1.378.764	226.427	8.409.126
Monte do Carmo	2.894	51.742	78.685	3.663.839	884.159	41.959	5.644.620
Oliveira de Fátima	1.762	10.914	1.113.922	3.663.839	353.527	9.488	5.424.680
Palmas	10.065.733	5.569.664	38.372.226	147.551.114	50.022.826	13.124.264	300.686.683
Paraíso do Tocantins	365.401	489.486	2.925.285	11.083.200	10.988.969	1.667.854	31.550.535
Porto Nacional	1.263.298	676.568	6.672.513	12.212.798	6.297.590	1.173.139	33.305.236
Pugmil	41.361	395	68.465	3.663.840	529.751	22.824	4.611.440
Silvanópolis	9.763	145.855	149.613	3.663.839	566.316	55.449	5.357.493
Tocantínia	2.064	18.152	82.759	3.664.810	2.250.013	36.402	7.606.676
<b>Região Metropolitana de Palmas</b>	<b>747.427</b>	<b>505.797</b>	<b>3.623.726</b>	<b>13.962.420</b>	<b>6.159.232</b>	<b>1.064.258</b>	<b>29.575.526</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020)

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

**Apêndice G**  
**Principais receitas da RMP (R\$) - 2010 a Preços de 2010**

MUNICIPIO	Receitas tributárias municipais			Transferências Intergovernamentais			Total
	IPTU	ITBI	ISSQN	Cota FPM	Cota ICMS	Cota IPVA	
Aparecida do Rio Negro	1.191	31.940	91.326	3.663.942	559.697	41.864	4.894.401
Barrolândia	4.221	34.774	256.682	3.663.839	736.033	62.055	5.394.547
Brejinho de Nazaré	4.334	751.988	822.048	3.663.839	764.513	41.389	6.737.791
Fátima	30.364	53.514	1.596.026	3.662.749	520.671	45.434	6.383.153
Ipueiras	1.226	87.437	273.226	3.663.839	398.879	8.098	4.729.824
Lajeado	33.072	23.900	949.314	3.663.839	9.348.926	27.280	14.439.433
Miracema do Tocantins	83.306	121.282	4.135.020	7.364.265	12.947.081	444.202	28.032.782
Miranorte	48.840	25.148	392.504	4.885.119	1.378.764	226.427	8.409.126
Monte do Carmo	2.894	51.742	78.685	3.663.839	884.159	41.959	5.644.620
Oliveira de Fátima	1.762	10.914	1.113.922	3.663.839	353.527	9.488	5.424.680
Palmas	10.065.733	5.569.664	38.372.226	147.551.114	50.022.826	13.124.264	300.686.683
Paraíso do Tocantins	365.401	489.486	2.925.285	11.083.200	10.988.969	1.667.854	31.550.535
Porto Nacional	1.263.298	676.568	6.672.513	12.212.798	6.297.590	1.173.139	33.305.236
Pugmil	41.361	395	68.465	3.663.840	529.751	22.824	4.611.440
Silvanópolis	9.763	145.855	149.613	3.663.839	566.316	55.449	5.357.493
Tocantínia	2.064	18.152	82.759	3.664.810	2.250.013	36.402	7.606.676
<b>Região Metropolitana de Palmas</b>	<b>747.427</b>	<b>505.797</b>	<b>3.623.726</b>	<b>13.962.420</b>	<b>6.159.232</b>	<b>1.064.258</b>	<b>29.575.526</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020)

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

**Principais receitas da RMP (R\$) - 2017 a Preços de 2010**

MUNICIPIO	Receitas Tributárias			Transferências Intergovernamentais			Total
	IPTU	ITBI	ISSQN	Cota FPM	Cota ICMS	Cota IPVA	
Aparecida do Rio Negro	4.789	73.858	182.209	5.689.479	1.455.247	164.112	7.569.693
Barrolândia	93.708	98.720	246.604	5.218.162	1.100.319	196.776	6.954.288
Brejinho de Nazaré	15.859	306.042	281.303	5.218.162	1.453.463	153.691	7.428.520
Fátima	27.129	46.480	142.161	5.218.162	1.431.231	170.135	7.035.298
Ipueiras	4.697	22.658	76.932	5.218.162	808.552	42.627	6.173.628
Lajeado	10.965	99.628	288.237	5.218.162	17.558.313	132.057	23.307.361
Miracema do Tocantins	166.487	102.837	2.085.991	10.436.324	19.498.437	1.068.817	33.358.894
Miranorte	184.638	434.138	587.893	6.957.549	2.741.173	706.595	11.611.986
Monte do Carmo	11.792	122.584	215.553	5.218.162	2.276.073	135.690	7.979.854
Oliveira de Fátima	972	537	67.498	5.218.162	511.387	40.292	5.838.848
Palmas	43.607.732	16.113.311	83.240.726	214.459.775	86.752.508	35.966.506	480.140.558
Paraíso do Tocantins	1.158.539	744.425	4.488.698	17.393.873	19.586.107	4.362.979	47.734.620
Porto Nacional	3.768.658	1.685.690	9.586.193	19.133.260	20.340.904	4.024.640	58.539.346
Pugmil	36.936	3.280	184.941	5.218.162	1.496.579	84.936	7.024.833
Silvanópolis	54.324	153.455	280.046	5.218.162	3.401.198	242.983	9.350.169
Tocantínia	4.977	3.029	334.320	5.218.162	2.690.187	110.035	8.360.711
<b>Região Metropolitana de Palmas</b>	<b>3.072.013</b>	<b>1.250.667</b>	<b>6.393.082</b>	<b>20.390.742</b>	<b>11.443.855</b>	<b>2.975.179</b>	<b>45.525.538</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em FINBRA (2020)

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI



# Diário Oficial

ESTADO DO TOCANTINS

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

ANO XXVI - PALMAS, QUARTA - FEIRA, 08 DE JANEIRO DE 2014 - Nº 4.042

PODER EXECUTIVO



PALÁCIO ARAGUAIA - Praça dos Girassóis

## ATOS DO PODER LEGISLATIVO

REPUBLICA-SE, CORRIGINDO A LEI 2.824/2013  
 PARA A ORDEM NUMÉRICA DA LEI COMPLEMENTAR

### LEI COMPLEMENTAR Nº 90, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2013.

Institui a Região Metropolitana de Palmas, e adota outras providências.

#### O GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS:

Faço saber que a ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1ª Esta Lei Complementar institui e organiza a Região Metropolitana de Palmas, unidade regional do território estadual, na conformidade do art. 25, §3º, da Constituição Federal.

#### CAPÍTULO I DA REGIÃO METROPOLITANA DE PALMAS

Art. 2ª É instituída a Região Metropolitana de Palmas, integrada pelos municípios de Palmas, Aparecida do Rio Negro, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Pugmil, Silvanópolis e Tocantínia, destinada a unificar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Parágrafo único. Integram também a Região Metropolitana de Palmas os municípios tocantinenses situados entre os paralelos de 11º00' e 09º00' S cujos interesses sociais, econômicos e políticos convirjam para a metrópole de Palmas.

## SUMÁRIO

ATOS DO PODER LEGISLATIVO	01
ATOS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO	04
SECRETARIA-GERAL DA GOVERNADORIA	04
CASA CIVIL	05
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO	06
SECRETARIA DA AGRICULTURA E PECUÁRIA	06
SECRETARIA DAS CIDADES, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	07
SECRETARIA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL	07
SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL	07
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	08
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO E CULTURA	08
SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA	26
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DA MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA	26
SECRETARIA DA SAÚDE	26
SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA	33
AGÊNCIA DE MÁQUINAS E TRANSPORTES DO ESTADO DO TOCANTINS - AGETRANS	33
DETRAN	34
IGEPREV-TOCANTINS	35
NATURATINS	35
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	35
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA	35
TRIBUNAL DE CONTAS	37
PUBLICAÇÕES DOS MUNICÍPIOS	37
PUBLICAÇÕES PARTICULARES	49

Art. 3ª A organização da Região Metropolitana de Palmas tem por objetivo promover:

I – o planejamento regional, com vistas ao desenvolvimento socioeconômico e à melhoria da qualidade de vida da população;

II – a cooperação entre os três níveis de governo, com máximo aproveitamento dos recursos públicos, mediante descentralização, articulação e integração dos respectivos órgãos e entidades da administração direta e indireta atuantes na região;

III – a utilização equilibrada do território, do pessoal, dos recursos naturais e culturais e a proteção do meio ambiente, mediante controle dos empreendimentos públicos e privados na região metropolitana;

IV – a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região metropolitana;

V – a redução das desigualdades sociais e regionais.

#### Seção I Das Funções Públicas de Interesse Comum na Região Metropolitana de Palmas

Art. 4ª A gestão das funções públicas de interesse comum tem por finalidade o desenvolvimento socioeconômico da região metropolitana, a partilha equilibrada dos seus benefícios e a definição de políticas compensatórias dos efeitos da polarização.

Art. 5ª As funções públicas na Região Metropolitana de Palmas compreendem os serviços e instrumentos de interesse regional comum, abrangendo:

I – na área de transporte intermunicipal:

a) os serviços diretos de mobilidade e indiretos pela integração física e tarifária;

b) as conexões intermodais, os terminais e os estacionamentos da região metropolitana;

II – no sistema viário, o controle de trânsito, de tráfego e de infraestruturas de vias arteriais e coletoras, compostas de eixos que exerçam a função de ligação entre os municípios da região metropolitana;

III – nas funções relacionadas à segurança pública a:

a) polícia ostensiva;

b) polícia judiciária;

c) defesa contra sinistro;

d) defesa civil;

IV – na saúde pública:

a) a otimização da rede hospitalar;

b) a redução do risco de doença e de outros agravos;

c) o acesso universal e igualitário às ações e serviços destinados à promoção, proteção e recuperação da saúde;

d) a regulamentação, fiscalização e o controle dos serviços de saúde;

V – no saneamento básico a:

a) integração do sistema de abastecimento e o esgoto sanitário dos aglomerados metropolitanos;

b) adequação dos custos dos serviços de limpeza pública e o atendimento intermunicipal integrado;

c) macrodrenagem de águas pluviais;

VI – no uso da terra, as ações que assegurem a utilização do solo metropolitano, sem conflitos nem prejuízos à proteção do meio ambiente;

VII – no aproveitamento dos recursos hídricos, as ações voltadas à:

a) garantia de sua preservação e uso, em função das necessidades sociopolítico-econômicas;

b) compensação das perdas municipais decorrentes de medidas de proteção aos aquíferos;

VIII – na cartografia e informações básicas o:

a) mapeamento da região metropolitana;

b) subsídio ao planejamento das funções de interesse comum;

IX – na preservação e proteção ao meio ambiente e no combate à poluição, as ações relacionadas ao:

a) fornecimento de diretrizes ambientais para o planejamento;

b) gerenciamento de recursos naturais e preservação ambiental;

X – no planejamento integrado do desenvolvimento socioeconômico, a definição dos objetivos, estratégias e programas do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas.

#### Seção II

#### Da Gestão da Região Metropolitana de Palmas

Art. 6º A gestão da Região Metropolitana de Palmas compete ao Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas, na conformidade desta Lei Complementar.

#### CAPÍTULO II

#### DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PALMAS

Art. 7º É instituído o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas, órgão colegiado com poderes normativo e de gestão financeira dos recursos do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento.

Art. 8º Ao Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas compete:

I – exercer o poder normativo relacionado à integração do planejamento, à organização e à execução das funções públicas de interesse comum;

II – elaborar e aprovar o Plano de Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana de Palmas, para ações de curto, médio e longo prazos, compreendendo as políticas públicas de desenvolvimento global, setorial e os respectivos programas e projetos;

III – aprovar:

a) as políticas públicas sobre investimentos na Região Metropolitana de Palmas com as prioridades setoriais e espaciais enunciadas nos respectivos programas e projetos;

b) o orçamento anual, fixando a receita e limitando a despesa dos recursos do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento;

c) os planos plurianuais de investimento e as diretrizes orçamentárias da Região Metropolitana de Palmas;

d) os balancetes mensais de desembolso e os relatórios semestrais de desempenho do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento;

e) os relatórios semestrais e anuais de avaliação de programas e projetos;

IV – promover as políticas de compatibilização de recursos das distintas fontes de financiamento destinados à implementação dos projetos;

V – administrar o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento;

VI – estabelecer as diretrizes de políticas tarifárias dos serviços de interesse comum;

VII – colaborar para o desenvolvimento institucional dos municípios integrantes da região;

VIII – celebrar convênios e outras cooperações associativas destinadas ao desenvolvimento das atividades de interesse comum;

IX – captar recursos financeiros destinados à mobilidade urbana, com vistas a promover a inclusão social, mediante:

a) democratização do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo;

b) ações estruturantes para o sistema de transporte coletivo urbano;

c) melhoria e ampliação das infraestruturas de mobilidade urbana;

X – acompanhar os procedimentos licitatórios e regimes diferenciados de contratação destinados à concessão dos serviços públicos na área da Região Metropolitana de Palmas;

XI – deliberar sobre a:

a) retomada e a encampação dos serviços públicos concedidos;

b) permissão e a autorização para a utilização de bens e a prestação de serviços públicos;

XII – propor os atos de desapropriação e constituição de servidões administrativas necessários ao desenvolvimento das atividades estatais na área da Região Metropolitana de Palmas;

XIII – gerir os recursos financeiros que lhe são destinados;

XIV – promover a execução dos serviços, obras e atividades incluídos no Plano de Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana de Palmas;

XV – decidir as matérias controversas que lhe submetam os municípios representados;

XVI – deliberar sobre a aplicação de investimentos na Região Metropolitana de Palmas, inclusive a aprovação:

a) de propostas dotacionais no Orçamento Geral do Estado;

b) de operações de crédito junto a instituições financeiras, públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;

c) das políticas públicas específicas para a Região Metropolitana de Palmas;

XVII – adotar medidas destinadas a viabilizar a prestação regionalizada dos serviços públicos;

XVIII – elaborar o seu regimento interno, submetendo-o à aprovação do Chefe do Poder Executivo do Estado.

§1º As diretrizes de políticas tarifárias norteiam-se pelos seguintes princípios:

I – a continuidade dos serviços de transporte coletivo;

II – a partilha dos benefícios e dos recursos comunitários compensatórios;



**José Wilson Siqueira Campos**

GOVERNADOR DO ESTADO

**Renan de Arimatéa Pereira**

SECRETÁRIO-CHEFE DA CASA CIVIL

**Nélio Moura Facundes**

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DO DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO

**ESTADO DO TOCANTINS**

III – as condições socioeconômicas dos usuários;

IV – a justa remuneração dos serviços prestados.

§2º Ao Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas cabe estabelecer:

I – as formas de manutenção das tarifas sociais;

II – a gratuidade do serviço público ou função pública de interesse comum quando indicada a fonte de custeio.

§3º Compete ao Chefe do Poder Executivo do Estado fixar as tarifas dos serviços públicos de interesse comum, delegados por órgão ou entidade da administração direta e indireta do Estado.

Art. 9º O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas compõe-se:

I – dos membros indicados pelo Chefe do Poder Executivo do Estado dentre os agentes públicos de áreas específicas, em quantitativo suficiente a manter em equilíbrio o poder de voto dos demais representantes;

II – do Prefeito de cada município, com poder de voto proporcional aos respectivos habitantes, como segue:

a) até 40 mil, um voto;

b) de 40 mil a 180 mil, dois votos;

c) superior a 180 mil, quatro votos.

§1º O mandato do conselheiro é de quatro anos.

§2º O conselheiro é substituído pelo respectivo suplente, indicado na conformidade deste artigo.

§3º Além dos relacionados no art. 2º desta Lei Complementar, têm direito a voz no Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas os demais municípios tocantinenses situados entre os paralelos de 11º00' e 09º00' S.

Art. 10. As decisões do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas, formalizadas em resolução, são tomadas por deliberação de seus membros, na conformidade do regimento interno, cabendo ao Presidente o voto de desempate.

§1º As deliberações do Conselho são tomadas pela maioria de votos, superior à metade do quórum máximo.

§2º No âmbito das funções públicas de interesse comum, as decisões do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas têm caráter obrigatório e vinculante para os municípios integrantes da Região Metropolitana de Palmas.

§3º As matérias relacionadas à contribuição financeira do Fundo e fixação tributária uniforme entre os municípios metropolitanos, para financiamento de serviços comuns aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas, sujeitam-se à homologação das respectivas Câmaras Municipais, a que tais matérias estejam afetas, e também da Assembleia Legislativa, no tocante à participação do Estado.

§4º A função de conselheiro não é remunerada.

Art. 11. O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas se reúne, ordinariamente, na cidade de Palmas, independentemente de convocação, uma vez por trimestre, em data fixada no regimento interno, e, extraordinariamente, mediante convocação:

I – do Presidente, de ofício, ou a requerimento da maioria de seus membros, ou da maioria simples dos Prefeitos;

II – do Chefe do Poder Executivo.

Art. 12. É prerrogativa do conselheiro submeter à deliberação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas, na conformidade do regimento interno:

I – programas e projetos setoriais, destinados à integração e ao desenvolvimento dos municípios;

II – propostas com vistas a expedição de normas gerais sobre:

a) execução das atividades públicas inerentes à Região Metropolitana de Palmas;

b) regulação do uso do solo;

III – limitações administrativas sobre as áreas de interesse comum.

Parágrafo único. Incumbe ao Poder Executivo do Estado prover as informações técnicas necessárias a subsidiar a elaboração e a execução de programas e projetos setoriais.

### CAPÍTULO III DO FUNDO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO

Art. 13. É instituído o Fundo Metropolitan de Desenvolvimento, de natureza especial, vinculado à Região Metropolitana de Palmas, destinado à:

I – elaboração, ao desenvolvimento, à viabilização e à execução de planos, programas e projetos de interesse da Região Metropolitana de Palmas;

II – captação e aplicação dos recursos necessários ao desenvolvimento das atividades da Região Metropolitana de Palmas.

Art. 14. Incumbe ao Poder Executivo do Estado:

I – praticar os atos de gestão do Fundo Metropolitan de Desenvolvimento, em obediência à legislação federal aplicável e às deliberações do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas;

II – promover a abertura do crédito adicional necessário à instalação e ao funcionamento do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas;

III – prover o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas da edificação urbana, equipada e mobiliada, destinada à instalação de sua sede própria;

IV – ceder os agentes públicos necessários à execução das atividades administrativas do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas.

Parágrafo único. Incumbe ao Chefe do Poder Executivo do Estado baixar as normas de controle interno da gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial do Fundo Metropolitan de Desenvolvimento, inclusive a periodicidade da prestação de contas e publicação de balancetes, balanços e demais demonstrativos contábeis, na conformidade da legislação federal aplicável.

Art. 15. Os recursos do Fundo Metropolitan de Desenvolvimento podem ser destinados ao Estado e aos municípios integrantes da Região Metropolitana de Palmas, suas autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia ou, ainda, a entidades privadas que executem serviços públicos.

§1º Os recursos de que trata este artigo aplicam-se em investimentos no âmbito das atividades públicas de interesse da Região Metropolitana de Palmas.

§2º A transferência dos recursos do Fundo Metropolitan de Desenvolvimento, uma vez autorizada pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas, formaliza-se mediante convênio, sujeito à contrapartida financeira da entidade beneficiária.

Art. 16. Constituem recursos do Fundo Metropolitan de Desenvolvimento:

I – as dotações orçamentárias que lhe forem consignadas nos orçamentos gerais do Estado e dos respectivos municípios;

II – a parcela das receitas, previstas em lei, provenientes da execução dos serviços próprios afetos à Região Metropolitana de Palmas;

III – os transferidos de outros fundos, federais, estaduais e municipais;

IV – as doações e subvenções de entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais e estrangeiras;

V – outros recursos que lhe sejam destinados.

CAPÍTULO IV  
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 17. A contratação das operações de crédito destinadas a investimentos no âmbito da Região Metropolitana de Palmas sujeita-se à autorização do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas.

Art. 18. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Araguaia, em Palmas, aos 30 dias do mês de dezembro de 2013; 192º da Independência, 125º da República e 25º do Estado.

JOSÉ WILSON SIQUEIRA CAMPOS  
Governador do Estado

Renan de Arimatéa Pereira  
Secretário-Chefe da Casa Civil

ATOS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

ATO Nº 18 - NM.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS, no uso da atribuição que lhe confere o art. 40, inciso X, da Constituição do Estado, resolve

NOMEAR

HASSANABBASS ZEAIM para exercer o cargo de provimento em comissão de Assessoramento Direto - FAS-10, da Secretaria da Administração, redistribuindo-o, até vacância, com o respectivo ocupante, para a estrutura operacional da Secretaria da Agricultura e Pecuária.

Palácio Araguaia, em Palmas, aos 8 dias do mês de janeiro de 2014; 193º da Independência, 126º da República e 26º do Estado.

JOSÉ WILSON SIQUEIRA CAMPOS  
Governador do Estado

Renan de Arimatéa Pereira  
Secretário-Chefe da Casa Civil

ATO Nº 19 - NM.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS, no uso da atribuição que lhe confere o art. 40, inciso X, da Constituição do Estado, resolve

NOMEAR

para exercerem os cargos de provimento em comissão com denominação e símbolos especificados, da Secretaria da Segurança Pública, a partir de 7 de janeiro de 2014:

1. BONFIM SANTANA PINTO, Delegado Chefe de Polícia Civil;
2. MANOEL MESSIAS TEIXEIRA COELHO, Coordenador - CDE-V;
3. RODRIGO FERRAZ PRADO TELLES, Supervisor - CDE-IV;
4. RENATO GUEDES, Chefe de Seção - CDE-II.

Palácio Araguaia, em Palmas, aos 8 dias do mês de janeiro de 2014; 193º da Independência, 126º da República e 26º do Estado.

JOSÉ WILSON SIQUEIRA CAMPOS  
Governador do Estado

Renan de Arimatéa Pereira  
Secretário-Chefe da Casa Civil

ATO Nº 20 - DSG.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS, no uso da atribuição que lhe confere o art. 40, inciso X, da Constituição do Estado, resolve

DESIGNAR

os servidores adiante indicados para o exercício das Funções de Confiança de Segurança Pública, nos níveis que especifica, na Secretaria da Segurança Pública, a partir de 7 de janeiro de 2014:

1. DIONISIO LOPES DA SILVA, matrícula 404631-2, FCSP-10;
2. LINDINALVA SILVA DE AQUINO MOREIRA, matrícula 209032-2, FCSP-4;
3. MARIA DE FÁTIMA HOLANDA CAVALCANTE UBALDO MONTEIRO BARBOSA, matrícula 331548-3, FCSP-4;
4. TELMA REGINA SOUZA DA SILVA SOARES, matrícula 425993-4, FCSP-4.

Palácio Araguaia, em Palmas, aos 8 dias do mês de janeiro de 2014; 193º da Independência, 126º da República e 26º do Estado.

JOSÉ WILSON SIQUEIRA CAMPOS  
Governador do Estado

Renan de Arimatéa Pereira  
Secretário-Chefe da Casa Civil

SECRETARIA-GERAL DA GOVERNADORIA

Secretária-Geral: JAYSA SANTOS DE OLIVEIRA

PORTARIA SGG Nº 059, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2013.

A SECRETÁRIA-GERAL DA GOVERNADORIA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 42, § 1º, inciso IV, da Constituição Estadual, e com fulcro no art. 67 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, resolve:

Art. 1º Designar os servidores abaixo nominados para, sem prejuízo de suas atribuições normais, exercerem os encargos de fiscal de contrato e substituto, para no caso de impedimento e/ou afastamento legal do fiscal titular.

Fiscal de Contrato	Fiscal Substituto	Nº do Contrato	Objeto do Contrato
Odalice Costa da Silva Lopes N.º Funcional 340963-3	Simone Xavier de Carvalho N.º Funcional 915960-1	Tocantinense Transporte e Turismo Ltda. Nº 033/2013	Serviço de fornecimento de vales-transporte para atender servidor da Secretaria Geral da Governadoria, em função da necessidade de deslocamento residência-trabalho e vice-versa, entre as cidades de Palmas-TO/Paraíso do Tocantins-TO.

Art. 2º São atribuições do Fiscal:

I – Acompanhar e fiscalizar o fiel cumprimento das cláusulas avençadas no contrato;

II – Anotar em registro próprio, em forma de relatório, as irregularidades encontradas, as providências que determinaram os incidentes verificados e o resultado dessas medidas, bem como informar por escrito ao supervisor do contrato sobre tais eventos;

III – Determinar providências de retificação das irregularidades e incidentes encontrados, comunicando de forma imediata por via de relatório ao supervisor do contrato para conhecimento e apreciação das providências;

IV – Relatar o resultado das medidas retificadoras, de forma conclusiva ao prosseguimento ou não do contrato;

V – Opinar sobre a oportunidade e conveniência de prorrogação de vigência ou aditamento do contrato, com antecedência de 90 (noventa) dias para o final da vigência;

VI – Justificar ocorrências e promover o atendimento de diligência dos órgãos de Controle Interno e Externo;

VII – Atestar a realização dos serviços efetivamente prestados e/ou recebimento dos materiais contratados;

VIII – Observar a execução do contrato, dentro dos limites dos créditos orçamentários para ele determinados;

IX – Manifestar-se ao supervisor do contrato, acerca da exequibilidade de ajuste contratual, por via de relatório que deverá ser juntado aos autos;