



ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

OS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: VIABILIDADE, DIREITOS SOCIAIS E INCENTIVOS ECONÔMICOS

THE SMALL BRAZILIAN MUNICIPALITIES: VIABILITY, SOCIAL RIGHTS AND ECONOMIC INCENTIVES

Reneo Pedro PREDIGER¹, Sérgio Luís ALLEBRADNT²,
Roseli Fistarol KRÜGER³, Patricia de CARLI⁴

Resumo: Existem, no Brasil, 5.570 municípios dos quais 1.253 possuem menos que 5.000 habitantes. A PEC 188/2019 propõe a incorporação de parte destes municípios por municípios vizinhos e com maior capacidade financeira. A receita própria dos municípios é o segundo critério previsto na PEC. Este trabalho mostra que, por habitante, os municípios com população inferior a 5.000 habitantes arrecadam mais que os municípios do grupo com população maior. Mesmo as despesas administrativas destes municípios pequenos não são significativamente maiores. Os direitos sociais dos cidadãos, previstos na Constituição Federal, são atendidos de forma mais eficiente nos municípios menores, se considerados os valores *per capita*. Em algumas das funções orçamentárias, como a saúde por exemplo, as diferenças nos volumes de investimento são bastante elevadas. Os municípios pequenos também atuam como promotores do desenvolvimento ao incentivar as atividades econômicas e o fazem com investimentos maiores, mais uma vez usando o cidadão como unidade. Não é adequado, deste modo, prejulgar e condenar municípios baseados apenas do número de habitantes e nos valores que arrecadam. Os municípios, antes de tudo, são proponentes e executores de políticas públicas onde o lucro financeiro não pode se constituir em medida de avaliação.

Palavras-chave: Municípios. Incorporação de municípios. Direitos sociais. Incentivos públicos.

Abstract: In Brazil, there are 5,570 municipalities of which 1,253 have less than 5,000 inhabitants. PEC 188/2019 proposes the incorporation of part of these municipalities by neighboring municipalities with greater financial capacity. The municipality's own revenue is the second criterion provided for in the PEC. This study shows that, per inhabitant, municipalities with a population of less than 5,000 inhabitants collect more than the municipalities of the group with a larger population. Even the administrative expenses of these small municipalities are not

¹ Doutor em Desenvolvimento Regional - Unijui (2020); Mestre em Ciência da Computação - UFRGS (1982); Professor na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) - Campus Cerro Largo. E-mail: reneo@uffs.edu.br.

² Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq; Professor Titular e Coordenador do PPGDR/UNIJUI; Líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC); Doutor em Desenvolvimento Regional pela PPGDR/UNISC (2010). E-mail: allebr@unijui.edu.br.

³ Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUI (Turma 2017). Bolsista Prospec/Capes. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUI (2016). Graduada em Administração pela UNIJUI (2008). E-mail: rfistarol@gmail.com.

⁴ Doutoranda em Desenvolvimento Regional no PPGDR/UNIJUI (Turma 2019). Mestre em Direito pelo PPGD/UNISC (2011). Bacharel em Direito pela UPF (2009). Assessora Jurídica da Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: patriciadecarli@ymail.com.



significantly higher. The social rights of citizens, provided for in the Federal Constitution, are served more efficiently in smaller municipalities, if per capita values are considered. In some of the budgetary functions, such as health, for example, the differences in investment volumes are quite high. Small municipalities also act as promoters of development by encouraging economic activities and do so with larger investments, once again using the citizen as a unit. It is therefore not appropriate to prejudge and condemn municipalities based only on the number of inhabitants and the amounts they collect. The municipalities, first of all, are proponents and executors of public policies where financial profit cannot be constituted as an evaluation measure.

Keywords: Municipalities. Incorporation of municipalities. Social rights. Public incentives.

INTRODUÇÃO

O Brasil conta, atualmente, com 5.570 municípios, incluindo o Distrito Federal. Este número é resultado de diversas ondas emancipacionistas, que ocorreram em maior ou menor intensidade, como pode ser observado na tabela nº 1. As diversas Constituições da República, vigentes nas épocas em que estes municípios foram criados, eram complementadas por diversos instrumentos legais que simplificavam, ou restringiam, os processos emancipatórios. Uma diferença significativa entre a Constituição atual e as demais é que, pela primeira vez, o município passou a ser considerado um dos entes federativos integrantes da república (BRASIL, 1988).

Tabela 1 – Crescimento absoluto e relativo no número de municípios no Brasil, por intervalos constitucionais

Intervalo Constitucional	Constituição vigente	Municípios criados	Crescimento relativo (%)	Total ao fim do intervalo
1891 – 1934	1891 – Primeira República	475	53,9	1.356
1934 – 1937	1934 – Segunda República	81	6,0	1.437
1937 – 1946	1937 – Estado Novo	217	15,1	1.654
1946 – 1967	Constituição Democrática de 1946 – Estado Novo	2.235	135,1	3.889
1967 – 1969	1967 – Regime Militar	1	0,0	3.890
1969 – 1988	1969 – Regime Militar	233	6,0	4.123
1988 até hoje	1988 – Constituição Cidadã	1.447	35,1	5.570

Fonte: Nunes (2017).

A Constituição Federal promulgada em 1988 tornou mais simples o processo de criação de novos municípios. O represamento existente desde a instalação do Governo Militar, em 1964, foi rompido e, desta forma, verificou-se em poucos anos o surgimento um grande número de novos municípios (NUNES; MATOS, 2019; SOUZA, 2015). O freio a novos processos emancipacionistas foi imposto, por um lado, pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, ao dar uma nova redação ao parágrafo 4º do artigo 18:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (BRASIL, 1996)



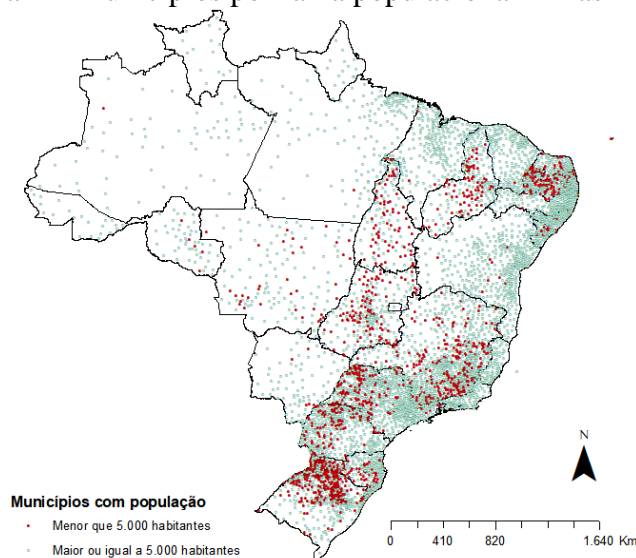
O Congresso Nacional, por sua vez, também contribuiu para as dificuldades impostas à novos processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios ao não estabelecer, ou regulamentar, o conjunto de novos instrumentos legais apontados na Emenda Constitucional (CIGOLINI, 2017; NUNES; MATOS, 2019; SOUZA, 2015; TOMIO, 2005). A superação destes limites, caso aconteça, permite supor uma leva significativa de novos municípios.

O Governo Federal, adicionalmente, também tem desempenhado um papel preponderante para a não superação destes novos empecilhos. Apesar da aparente letargia demonstrada pelo Congresso Nacional, a Presidência da República, em duas oportunidades, vetou integralmente iniciativas definidas pelo poder legislativo, as quais estabeleciam critérios para a regulamentação necessária a partir da Emenda Constitucional nº 15 (BRASIL, 2013, 2014).

A iniciativa mais recente, também originária no poder executivo, vem na direção oposta das até aqui observadas. Em novembro de 2019 a Presidência da República submeteu ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 188/2019 a qual embutia o propósito de extinção de pequenos municípios não sustentáveis financeiramente (SENADO FEDERAL, 2019). A submissão desta proposta provocou, imediatamente, inúmeras reações em sentido contrário tanto por parte dos próprios municípios a serem atingidos com a proposta quanto de associações de municípios ou mesmo de outras instituições. (CNM, 2020) Por outro lado, e apesar do tema continuar em análise no Congresso Nacional, verificam-se notícias da intenção governamental em abandonar esta proposta. (VALOR ECONÔMICO, 2020)

A distribuição dos municípios no território brasileiro, como pode-se observar no mapa apresentado na figura nº 1, onde cada ponto representa uma localidade, não é uniforme. As regiões sul, sudeste e nordeste são intensamente povoadas e contém a maior parte dos municípios. As regiões norte e centro-oeste (ao menos uma parte deste) do país, por sua vez, possuem um menor número de municípios.

Figura 1 – Municípios por faixa populacional - Brasil - 2019



Fonte: Elaborada pelo autor partir de IBGE (2019).



II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O mapa diferencia, adicionalmente, os municípios com base em sua população estimada pelo IBGE para o ano de 2019 (IBGE, 2019). Os pontos representam a centroeideⁱ da malha geográfica de todos os municípios do Brasil. O primeiro grupo de municípios, representados pelos pontos em azul, referem-se àqueles cuja população é superior a 5.000 habitantes e são em número de 4.317 ou 77,5% dos municípios brasileiros. Este conjunto de municípios é quase hegemônico na região norte e em boa parte da região centro-oeste. Nas demais regiões geográficas do país distribuem-se, principalmente, pela faixa litorânea. Nos estados da Bahia, Maranhão, Ceará, Pernambuco e Alagoas a quase totalidade destes municípios pertencem a esta categoria.

Os pontos em vermelho representam os 1.253 municípios com menos de 5.000 habitantes, alvos da PEC 188/2019 (SENADO FEDERAL, 2019), e correspondem a 22,5% do total. Ocorrem com maior intensidade nos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Piauí, Tocantins, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio grande do Sul. Na região Sul, inclusive, 36,9% dos municípios situam-se nesta faixa populacional. Uma característica significativa, ao menos na história recente, mostra que grande parte destes pequenos municípios são resultado da divisão de outros municípios também com pequeno número de habitantes (CIGOLINI; CACHATORI, 2012; MAGALHÃES, 2007).

As razões que impelem ao desejo de emancipação, nas diversas comunidades, podem ser apresentadas em dois grupos distintos de acordo com a corrente que os manifestam. De um lado tem-se, geralmente, a mídia, o poder executivo federal e, até mesmo, associações de classe que representam empresários ou instituições financeiras. Para estes atores os principais interesses na criação de novos municípios residem em fatores econômicos e na disponibilidade de novos cargos públicos a serem preenchidos, principalmente os de natureza política (NUNES, 2017; REZENDE, 2011).

A outra corrente de pensamento representa os interesses das comunidades envolvidas. As aspirações dos cidadãos relacionam-se de forma muito acentuada com o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, onde:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

A busca pelos direitos sociais, por meio da criação de um novo município, estão presentes na maior parte das manifestações dos cidadãos envolvidos. Cigolini (2017), Souza (2015) e Nunes (2017) relatam estudos de diversos pesquisadoresⁱⁱ cujas conclusões podem ser dispostas em dois pontos principais:

- Ausência de serviços públicos como educação, saúde, saneamento, transporte, iluminação pública, energia elétrica e habitação. Estes fatores estão, normalmente, associados com o descaso verificado na administração pública e, ainda, à grande extensão territorial do município de origem;



OBSERVADR





II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

- A existência de forte atividade econômica nas comunidades emancipacionistas às quais, normalmente, estão relacionadas à existência de infraestrutura de serviços públicos tão satisfatória não justificando mais a subordinação ao município de origem.

O objetivo deste trabalho é analisar o papel dos pequenos municípios na execução de políticas públicas direcionadas à satisfação dos direitos sociais dos cidadãos e na promoção do desenvolvimento local. A intenção é mostrar que, apesar de serem considerados pelo próprio Governo Federal e pela mídia, de um modo geral, como não sustentáveis financeiramente e, desta forma, constituírem-se em um peso para a nação, os pequenos municípios, quando confrontados com seus opostos, são mais eficientes e transferem uma maior quantidade de recursos públicos aos seus cidadãos.

O trabalho é de natureza quantitativa e baseia-se, fundamentalmente, na execução orçamentária de 5.067 municípios brasileiros no ano de 2019, obtidas na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que, por meio do Sistemas de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), armazena e disponibiliza informações contábeis em uma base de dados denominada Finanças do Brasil (Finbra) obtidas em diversos entes públicos, dentre eles os municípios. Para efeitos de comparação, tanto da receita arrecadada quanto da despesa por função, os municípios foram separados em dois grupos tendo como ponto de corte o número de 5.000 habitantes no mesmo ano de 2019 adotando, para tanto, as estimativas populacionais produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Este artigo é composto, além desta introdução, por três outras seções. Na primeira os municípios são analisados sob o ponto de vista de sua sustentabilidade financeira, como preconiza a PEC 188/2019. Na seção seguinte são observados o atendimento, por parte dos municípios, aos direitos sociais dos cidadãos, conforme prevê a Constituição Federal de 1988. A última seção é dedicada à verificação, nos municípios, dos incentivos em relação à sua economia, principalmente ao comércio, indústria e serviços. As considerações finais encerram este texto de forma a analisar em conjunto as principais informações apresentadas.

OS MUNICÍPIOS E SUA VIABILIDADE ECONÔMICA

A exposição de motivos, presentes nas mensagens dos vetos presidenciais aos projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2013, 2014) e na PEC 188/2019 (SENADO FEDERAL, 2019) ressaltam, sobremaneira, o aumento de despesas sem a reciprocidade da necessária arrecadação financeira, elevando o problema dos novos municípios a uma simples questão envolvendo a responsabilidade fiscal nos entes públicos.

A proposta governamental embutida na PEC 188/2019 (SENADO FEDERAL, 2019) estabelece o índice de sustentabilidade financeira como critério adicional, além da população inferior a 5.000 habitantes, para a definição tanto dos municípios a serem incorporados quanto dos municípios incorporadores. O texto proposto contém:

§ 1o A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita. (SENADO



OBSERVADR



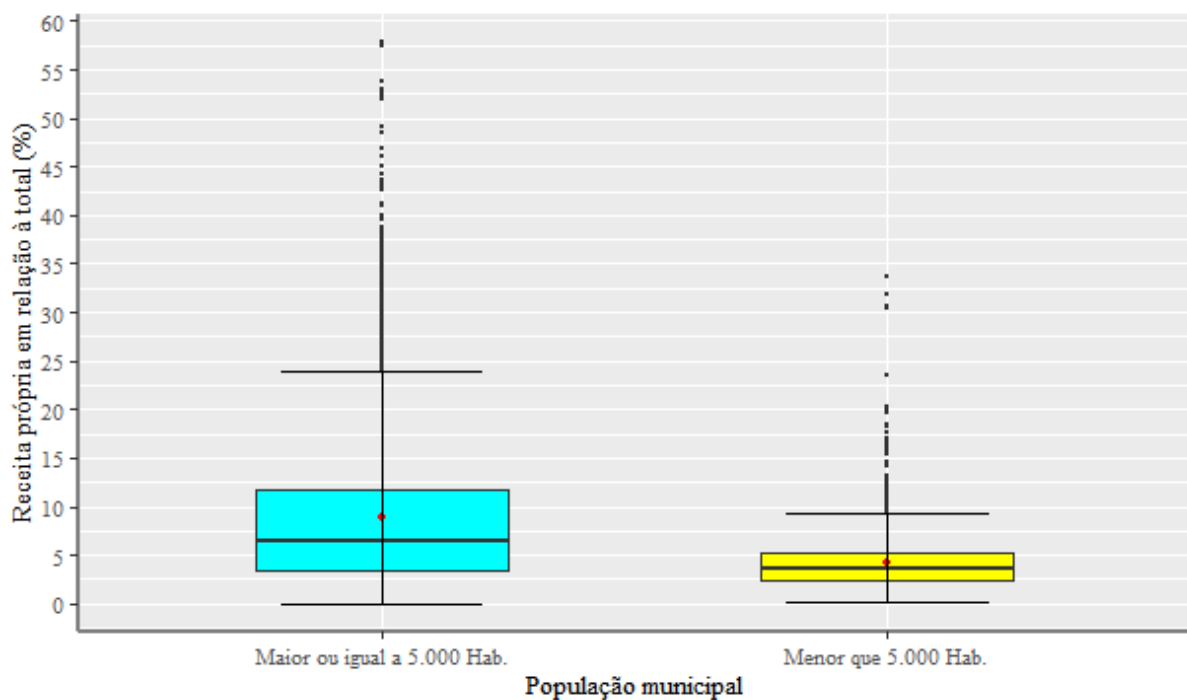


FEDERAL, 2019)

Este índice de 10% de receita própria em relação à receita total de um município é, sem necessidade de maiores explicações, totalmente aleatório, mesmo combinado com o fator populacional do município em questão. O texto da Proposta de Emenda Constitucional não apresenta os motivos pelos quais os municípios que não atingissem, ou superassem, este percentual, seriam insustentáveis, ou sustentáveis, respectivamente.

O gráfico, em formato de caixaⁱⁱⁱ, apresentado na figura nº 2 ilustra o comportamento da relação existente entre a receita própria e a receita total, de acordo com a população municipal. O gráfico exibe adicionalmente, nos pontos em vermelho, a média aritmética da relação estudada. Em ambos os grupos esta medida estatística situa-se acima da mediana, demonstrando estar sendo influenciada pelos valores atípicos.

Figura 2 – Relação entre receita própria e receita total nos municípios Brasileiros - 2019



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de STN (2019).

Os municípios com população inferior a 5.000 habitantes apresentam, de fato, um menor índice de sustentabilidade financeira, caso se adote a definição constante na PEC 188/2019. É possível observar, no gráfico, que a quase totalidade dos entes municipais deste grupo situam-se abaixo do patamar de 10%. Poucos municípios colocam-se acima deste índice e, portanto, não correm o risco de serem incorporados por localidades vizinhas.

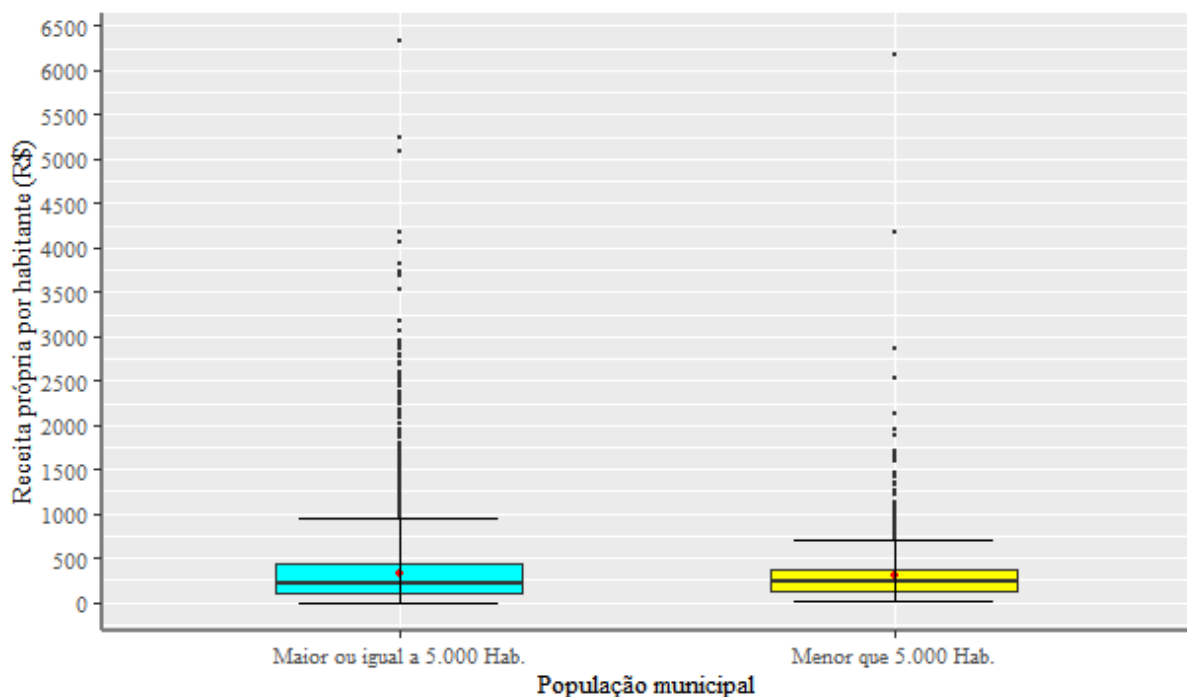
Um quadro que, se não é igual aproxima-se bastante aos pequenos municípios, é o apresentado pelos municípios com mais do que 5.000 habitantes. A linha do gráfico equivalente ao terceiro quartil situa-se entre 10 e 15% e a linha da mediana no intervalo de 5 a 10%. Isto permite concluir,



de forma categórica, que mais da metade destes municípios, que não se constituem em objeto da PEC 188/2019, também possuem um índice de sustentabilidade financeira menor que os 10% propostos. Este índice, pelo menos da forma como foi proposto, não é adequado para a identificação de municípios inviáveis financeiramente. Se assim fosse um número superior a 2.500 municípios seriam passíveis de incorporação retornando a um quadro próximo àquele da primeira república.

O gráfico da figura nº 3 propõe uma análise sob um ângulo distinto, embora o objeto seja o mesmo: a receita própria dos municípios. A redução da arrecadação ao nível individual, para cada habitante, mostra os dois grupos de municípios com comportamentos praticamente idênticos. Em ambos os grupos três quartos dos municípios possuem arrecadação própria *per capita* inferior a R\$ 500,00. A semelhança entre estas distribuições mostra que, na pior das hipóteses, os municípios menores têm o mesmo nível de eficiência arrecadatória que os municípios com maior população. Exibe, ainda, que a inferioridade dos pequenos municípios, em se tratando do índice de sustentabilidade financeira, pode ser em decorrência das transferências governamentais que contribuem para a receita total do município. Os volumes destas transferências, quando em valores absolutos, são significativos em relação à pequena arrecadação municipal.

Figura 3 – Receita própria por habitante nos municípios Brasileiros - 2019



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de STN (2019).

As despesas administrativas, necessárias às administrações dos municípios, constituem-se em um contraponto às questões levantadas quando das análises sobre as receitas municipais. Os valores liquidados, relativos ao orçamento de 2019, nas funções Administração e Legislativa, são mostrados no gráfico da figura nº 4, mais uma vez de forma *per capita*. Os pequenos municípios

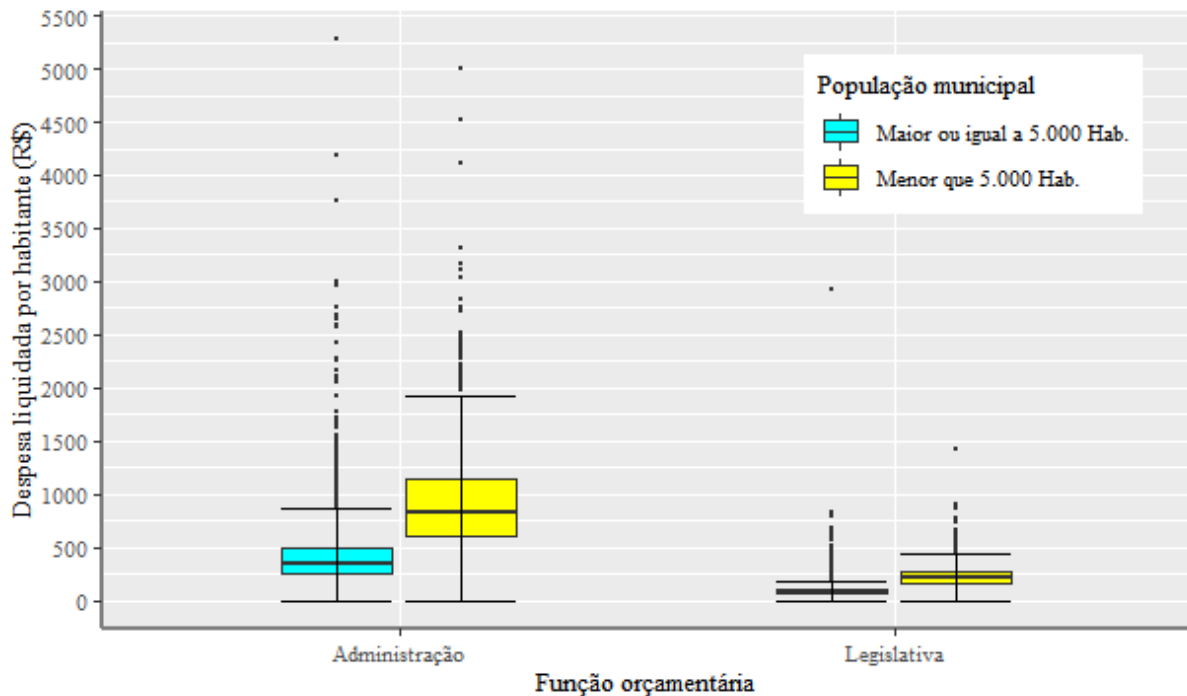


dispendem valores mais elevados que os municípios com população superior a 5.000 habitantes, tanto na administração municipal (função Administração) como na Câmara de Vereadores (função Legislativa).

As diferenças apresentadas nos dois grupos estudados e para as duas funções orçamentárias convergem em direções iguais, mas com proporções distintas. Em ambos os casos quase todos os pequenos municípios apresentam valores superiores aos municípios maiores. Na função Administração, entretanto, as diferenças são bem mais significativas. Duas breves razões podem ser elencadas para tais comportamentos:

- As administrações públicas exigem uma estrutura mínima para o seu funcionamento. Além do Prefeito e Vice, definidos na Constituição Federal de 1988, existe a necessidade de oferecimento de serviços à população. O conjunto de recursos, humanos e financeiros, empregados para a execução destes serviços não é proporcional ao tamanho da população.
- O número de vereadores segue uma escala discreta de acordo com a Constituição Federal de 1988. Qualquer município, com qualquer população terá, ao menos, nove vereadores. Este é o caso do grupo de municípios com menos de 5.000 habitantes. Esta estrutura fixa para a atividade legislativa certamente impulsiona o seu custo por habitante. (BRASIL, 1988)

Figura 4 – Despesas administrativas por habitante nos municípios Brasileiros - 2019



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de STN (2019).

A comparação entre receitas próprias e despesas administrativas, em poucas oportunidades, será favorável nos pequenos municípios, seja empregando seus valores absolutos, seja usando os valores *per capita*. A observação, simultânea, dos gráficos das figuras 3 e 4 deixa este fato em



II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

evidência. Tem-se, por um lado, 75% (ou mais) dos municípios com população menor que 5.000 habitantes com receitas próprias que não atingem R\$ 500,00 por habitante. No outro lado, apenas nas despesas da função “Administração” a quase totalidade destes municípios dispendem um valor *per capita* superior a estes mesmos R\$ 500,00.

A análise destas questões por meio de um ponto de vista puramente econômico pode conduzir a encaminhamentos inapropriados, como é o caso concreto da PEC 188/2019. Os municípios, todos eles, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, tornaram-se proponentes e executores de políticas e serviços públicos, principalmente na área da saúde e da educação. A próxima seção trata destes, e dos demais, direitos aos cidadãos estabelecidos pela Constituição em vigor.

OS MUNICÍPIOS E OS DIREITOS SOCIAIS

A definição, pela Constituição Federal de 1988, dos municípios como entes federativos não significou apenas o seu reconhecimento, mas, sobretudo, trouxe consigo um expressivo acréscimo de autonomia política, financeira e administrativa. Esta autonomia acarreta, além de maior liberdade para auto-organização, um conjunto mais amplo de responsabilidades, traduzidas em novas competências e atribuições. Dentre estas incumbências está a formulação e implementação de políticas que resultem no oferecimento de bens e serviços públicos aos cidadãos e que, de forma prática e concreta, traduzem-se nos direitos sociais referenciados no artigo sexto da Constituição. (BRASIL, 1988)

Alguns pesquisadores, ao estudar emancipações distritais, dedicaram atenção à efetividade dos pequenos municípios em relação aos avanços sociais nestas localidades. Souza (2018, p. 109), ao abordar esta questão, é enfático ao dizer que “a emancipação proporcionou avanços e contribuiu para o desenvolvimento local em vários pequenos municípios brasileiros”. Em outro trabalho, Klering, Krueel e Stranz analisam indicadores de gestão, os quais

evidenciam que a descentralização da administração pública tem efeitos bastante positivos na melhoria da performance ou qualidade de gestão dos municípios. Pode-se confirmar assim que ser pequeno é interessante e estratégico, em termos de melhoria da qualidade de vida, especialmente para as populações locais diretamente interessadas em resolverem suas necessidades, como para os respectivos estados e mesmo para o Brasil, sendo que todos saem obtendo vantagens. (KLERING; KRUEEL; STRANZ, 2012, p. 42)

A atenção que os municípios dedicam ao conjunto de direitos sociais estabelecidos na Carta Magna pode ser medida de diversas formas. Este trabalho empregou, a partir da base de dados Finbra (STN, 2019), as despesas liquidadas por função orçamentária. Embora nem todas as funções orçamentárias relacionem-se diretamente a estes direitos, algumas podem ser tomadas como proxies, de forma a permitir o estudo em questão. Assim, das 28 funções orçamentárias previstas para as despesas municipais, nove funções foram analisadas: Assistência Social, Desporto e Lazer, Educação, Habitação, Saneamento, Saúde, Segurança Pública, Trabalho e Transporte.

O gráfico da figura nº 5 apresenta estas funções orçamentárias para os grupos de municípios em comparação. Como se trata de valores *per capita*, em algumas funções os valores são muito



OBSERVADR



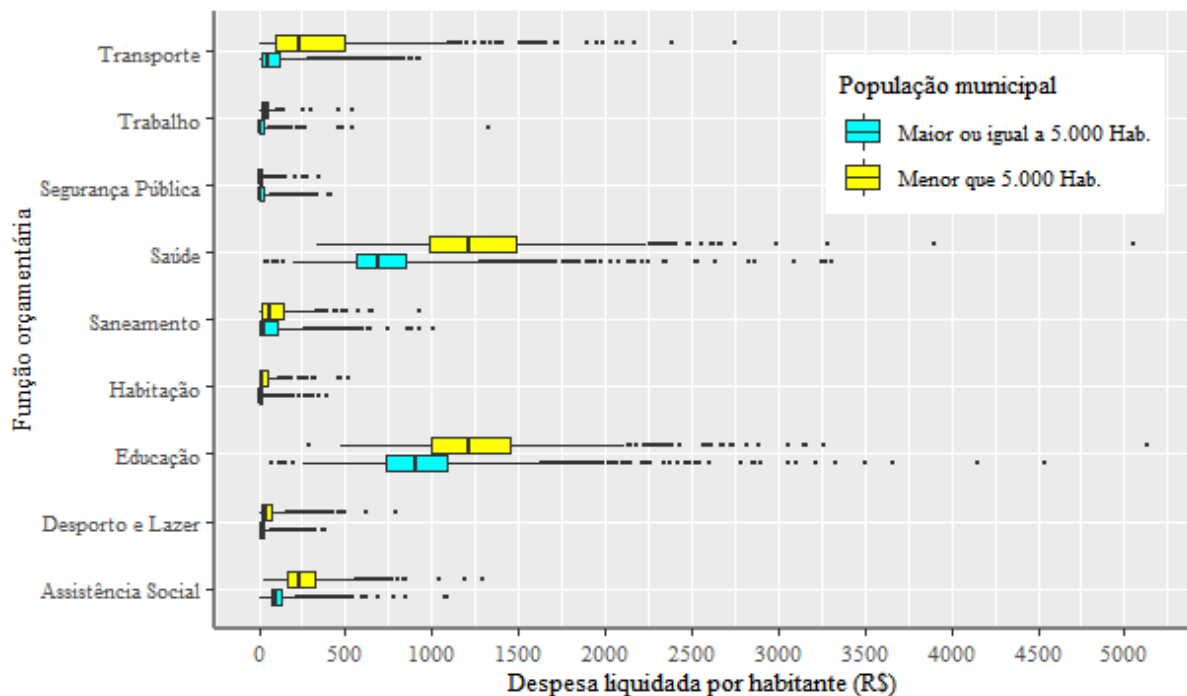


pequenos ao lado dos valores das demais funções e, deste modo, não são suficientemente precisos. Permitem, mesmo assim, obter conclusões alinhadas aos objetivos propostos. A primeira delas é que em apenas uma das funções, Segurança Pública, os municípios com menos de 5.000 habitantes, no seu conjunto, dispõem valores inferiores ao segundo grupo de municípios.

Nas funções Desporto e Lazer, Habitação, Saneamento e Trabalho os municípios de ambas as faixas populacionais apresentam um comportamento semelhante, isto é, não foram verificadas diferenças significativas. Em todas estas funções, entretanto, é possível visualizar que a linha inferior dos *boxplot* relativa aos municípios menores situa-se acima, ou no mesmo patamar, da faixa superior do *boxplot* dos municípios com população igual ou superior a 5.000 habitantes. De outra forma, mesmo nestes piores casos, cada habitante de municípios pequenos tem a sua disposição parcelas maiores de recursos públicos.

Nas funções orçamentárias restantes a superioridade dos municípios com população inferior a 5.000 habitantes, em valores *per capita*, é mais evidente. Na função Assistência Social, são poucos os municípios com maior população que superam os valores por habitante dos municípios com menor número de habitantes. É possível afirmar o mesmo em relação à função Saúde onde chama a atenção, além da diferença de escala entre ambas as funções, um maior intervalo entre os grupos ilustrando a preocupação, mais incisiva, dos pequenos municípios nas duas áreas de atuação.

Figura 5 – Despesas sociais por habitante nos municípios Brasileiros - 2019



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de STN (2019).

Nas duas funções restantes os pequenos municípios, novamente, mostram maiores gastos por habitante embora, em algumas partes, verificam-se sobreposições nas caixas gráficas mostrando que uma pequena parte dos municípios com mais de 5.000 habitantes aplicam maior quantidade



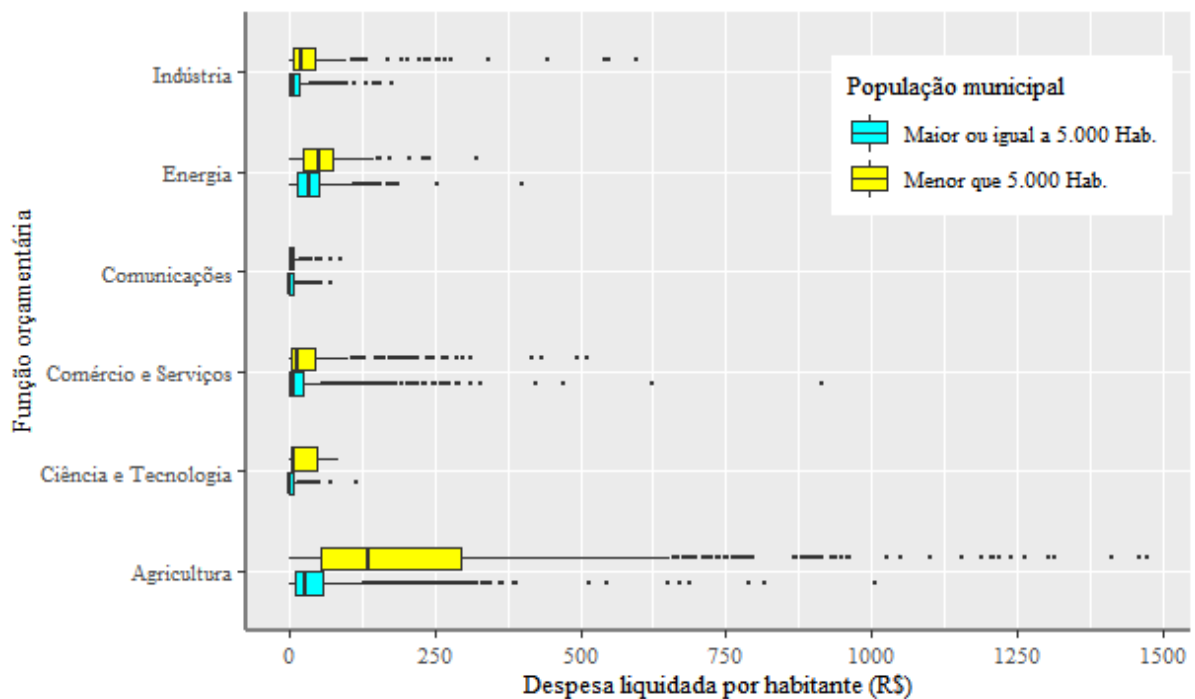
de recursos que os pequenos municípios. Na função Transporte os valores *per capita* são menores que na função Educação, sendo que os municípios maiores, além de exibirem valores muito próximos entre si, também não apresentam valores atípicos muito significativos. Já a função Educação atinge níveis semelhantes à função Saúde apesar de que muitos municípios maiores superam os de menor população.

O desempenho dos municípios com menor número de habitantes, nestas funções orçamentárias que retratam o atendimento aos direitos sociais dos cidadãos preconizados na Constituição Federal, é amplamente superior aos demais municípios. Em algumas delas, como a saúde e educação, onde o ordenamento legal determina parâmetros mínimos de investimentos para todos os entes federativos também ocorre esta ascendência. Por outro lado, os municípios dedicam parcelas de seus orçamentos em áreas onde a legislação, de forma explícita, não os obriga, mas são vistos como importantes para o desenvolvimento local. São os casos, dentre outros, dos incentivos concedidos à agricultura, indústria, comércio e serviços. A próxima seção abrange estes elementos.

OS MUNICÍPIOS E OS INCENTIVOS ÀS ATIVIDADES ECONÔMICAS

Além das questões sociais os municípios têm desempenhado importante papel na promoção do desenvolvimento econômico, embora não se verifiquem, costumeiramente, transferências de recursos dos níveis estaduais e federal de governo. Os municípios, deste modo, para o alargamento das atividades comerciais, industriais ou da agropecuária, têm empregado recursos próprios ou, eventualmente, resultantes do apoio de parlamentares em emendas ao orçamento da República. (DEGENHART; VOGT; ZONATTO, 2016; KLERING *et al.*, 2011; SIMÕES, 2004)

Figura 6 – Despesas de incentivo econômico por habitante nos municípios Brasileiros - 2019



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de STN (2019).



II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O gráfico da figura nº 6 exibe a comparação, para os dois grupos de municípios estudados, de sete funções orçamentárias as quais se alinham aos objetivos propostos. Mais uma vez, com exceção de apenas uma destas funções, é possível visualizar que a maior parte dos municípios com menos do que 5.000 habitantes investem, por pessoa, valores superiores aos verificados nos municípios maiores. As caixas gráficas, na função Comunicação, mostram um comportamento aparentemente idêntico, em ambos os grupos de municípios. A dianteira, embora quase imperceptível, pertence aos municípios com população igual ou superior a 5.000 habitantes.

Nas demais funções orçamentárias expostas no gráfico a Agricultura representa um segundo destaque. A grande maioria dos pequenos municípios investem mais recursos, por habitante, nesta função. É também natural que isto aconteça pois, como mostra o mapa da figura nº 1, os pequenos municípios, na sua maior parte, localizam-se no interior Brasileiro e tem na agricultura o motor de suas atividades econômicas. (SILVA NETO; FRANTZ, 2003) De qualquer forma os valores dispendidos pelos municípios menores são significativamente superiores aos do outro grupo de municípios.

Nas funções orçamentárias Ciência e Tecnologia, Comércio e Serviços, Energia e Indústria tem-se, novamente, uma vantagem que, embora não tão significativa, pertence aos municípios pequenos. Nos *boxplot* correspondentes a esta funções podem se observar, inclusive, muitas sobreposições de valores indicando, assim, que alguns municípios maiores também superam os do primeiro grupo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou desconstruir a ideia, preconcebida, de que os pequenos municípios, notadamente aqueles cuja população é inferior a 5.000 habitantes, são inviáveis e, como propõe a PEC 188/2019, devem ser incorporados por outros com maior capacidade financeira. Este prejulgamento, de parte de diversos atores, leva em consideração apenas o resultado aritmético de sua capacidade de arrecadação tributária. Deixam de considerar, por outro lado, o papel fundamental de promotores e executores de políticas públicas.

O Brasil contava, de acordo com as estimativas para o ano de 2019, 1.253 municípios com menos de 5.000 habitantes e 4.317 com população igual ou superior a este parâmetro. A PEC estabeleceu, como critério adicional, que estes municípios menores, de forma a continuarem existindo, apresentassem um índice de sustentabilidade financeira igual ou superior a 10%. Assim, em um passe de mágica, mais de 1.000 municípios deixariam de existir. Tudo isto sem uma investigação mais profunda da atuação de cada município, até mesmo daqueles que exibem uma população maior.

É correto afirmar que pouquíssimos municípios do grupo com menor população ultrapassariam o limite de 10% na relação entre receita própria e receita total. Ocorre, todavia, o mesmo fenômeno com os de maior população. Esta questão envolvendo o quanto cada município consegue arrecadar obedece a uma lógica puramente econômica, como se os municípios fossem entidades regidas por um padrão puramente comercial. A Constituição Federal, entretanto, atribui aos municípios, ao descentralizar as funções do Estado, um considerável conjunto de responsabilidades.



OBSERVADR





II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As administrações dos pequenos municípios, é certo, pesam mais em seus orçamentos do que os do grupo oposto. É preciso notar, contudo, que isto é uma verdade quase que incontestada apenas se forem considerados em valores absolutos. Com a execução orçamentária a nível de habitante este fato deixa de ser tão simplista pois também se verifica nos maiores municípios. Assim o custo administrativo, englobando os poderes executivo e legislativo, não pode ser um parâmetro de avaliação único.

É evidente que, mais uma vez em valores absolutos, os municípios menores possuem orçamentos mais reduzidos o que lhes impedem de realizar grandes investimentos. Estão, por outro lado, mais próximos dos cidadãos e o pouco que têm o transferem de forma mais eficiente para cada um de seus moradores. Os denominados direitos sociais, explícitos na Constituição Federal, retratados por meio de funções orçamentárias equivalentes, mostram perfeitamente uma melhor distribuição dos recursos públicos disponíveis nos municípios.

Os pequenos municípios, ainda, executam suas funções como promotores e indutores do desenvolvimento local. Em algumas áreas, como a agricultura por exemplo, são muito mais incisivos. Em outras, como a indústria, comércio, serviços, energia e ciência e tecnologia também superam os municípios com maior população mesmo que esta superioridade seja menos impactante.

É possível que o saldo da equação receita própria menos despesas administrativas, nos pequenos municípios, seja negativo. De outro lado estes municípios transferem os recursos existentes, próprios ou recebidos de outras esferas governamentais, em níveis mais elevados para cada um de seus habitantes. Mesmo que esta conta esteja no vermelho existem maiores investimentos aos cidadãos municipais.

Pode-se questionar o fato de que estas afirmações estão baseadas em valores gastos pelos municípios e de forma per capita. Pode-se argumentar que os municípios não empregam adequadamente seus recursos. É preciso notar, contudo, que estas alegações devem valer para todos, pequenos e grandes municípios. A intenção de condenar os pequenos municípios precisa ser fundamentada de forma mais categórica. Corre-se o risco, entretanto, de chamar a atenção para problemas muito maiores, não localizados, necessariamente, nos municípios com menor população.

Este trabalho empregou, como ponto de corte, o limite de 5.000 habitante para a diferenciação dos pequenos municípios. Isto foi decorrência, pura e simples, do parâmetro apontado na PEC188/2019. Não existem elemento que possibilitem inferir o contrário para uma localidade com 5.001 moradores. Parâmetros numéricos, e discretos, nem sempre são adequados para a tomada de decisões, ainda mais complexas e importantes como a extinção de municípios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996**



OBSERVADR





II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BRASIL. Mensagem nº 505, de 12 de novembro de 2013

BRASIL. Mensagem nº 250, de 26 de agosto de 2014

CNM. ESTUDO da CNM mostra graves consequências da extinção de Municípios. 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/estudo-inedito-da-cnm-mostra-as-graves-consequencias-da-extincao-de-municipios>. Acesso em: 9 set. 2020.

CIGOLINI, Adilar Antonio. Análise da literatura explicativa sobre o processo contemporâneo da criação de municípios no Brasil. **Revista de Estudos Brasileiros**, v. 4, n. 6, p. 95–107, 2017.

CIGOLINI, Adilar Antonio; CACHATORI, Thiago Luiz. Análise do processo de criação de municípios no Brasil. *In*: 2012, Bogotá. **XII Colóquio Internacional de Geocrítica**. Bogotá: 2012. p. 1–12.

DEGENHART, Larissa; VOGT, Mara; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. Influência dos gastos públicos no crescimento econômico dos municípios da Região Sudeste do Brasil. **Revista de Gestão**, v. 23, n. 3, p. 233–245, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.rege.2016.06.005>.

IBGE. **Estimativas de população. 2014 a 2019**. 2019. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/. Acesso em: 4 jan. 2019.

KLERING, Luis Roque *et al.* Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Análise**, v. 22, n. 1, p. 31–43, 2011.

KLERING, Luis Roque; KRUEL, Alexandra Jochims; STRANZ, Eduardo. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. **Análise**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 31–44, 2012.

MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. *In*: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata *et al.* (org.). **Dinâmica dos Municípios**. Brasília: IPEA, 2007. p. 13–52. *E-book*.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. 2020. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/>. Acesso em: 27 ago. 2020.

NUNES, Marcos Antônio. Criação de municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço**, v. 6, n. 1, p. 11–20, 2017.

NUNES, Marcos Antônio; MATOS, Ralfo Edmundo da Silva. O município no Brasil República e o surto emancipacionista após a Constituição Federal de 1988. **Espaço & Geografia**, v. 22, n. 1, p. 3–50, 2019.

REZENDE, João Batista. **Administração Pública em Municípios de Pequeno Porte do Sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas**. 2011. -



OBSERVADR





II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Universidade Federal de Lavras, 2011.

SENADO FEDERAL. **Proposta de emenda à Constituição nº 188, de 2019** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035501&ts=1574707840671&disposition=inline>

SILVA NETO, Benedito; FRANTZ, Telmo Rudi. Dinâmica da agricultura e desenvolvimento no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 41, n. 3, p. 97–115, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-20032003000300005>

SIMÕES, André Geraldo De Moraes. População, Federalismo e Criação de Municípios no Brasil: uma análise dos casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. *In*: 2004, Caxambú (MG). **XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP**. Caxambú (MG): 2004. p. 1–17.

SOUZA, Adalberto Dias de. Emancipações distritais e criação de municípios no Brasil após a Constituição Federal de 1988. **Rev. GEOMAE**, v. 6, n. 1, p. 50–72, 2015.

SOUZA, Adalberto Dias de. Pequenos municípios: viabilidade social e econômica após a Constituição Federal de 1988. *In*: SOUZA, Adalberto Dias de; COSTA, Fábio Rodrigues da (org.). **Desenvolvimento Regional no Paraná: ações e reflexões**. Campo Mourão: Editora Fecilcam, 2018. p. 98–121. *E-book*.

STN. **SICONFI - Sistemas de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. 2019. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi>. Acesso em: 15 jul. 2020.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 42, p. 103–120, 2005.

VALOR ECONÔMICO. **Governo desiste de PEC emergencial e vai reformular PEC do pacto federativo**. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/06/22/governo-desiste-de-pec-emergencial-e-vai-reformular-pec-do-pacto-federativo.ghtml>. Acesso em: 9 set. 2020.

ⁱ O centroide corresponde a um ponto cujas coordenadas são as médias das coordenadas dos pontos que formam uma figura geométrica ou, ainda, o centro geométrico de uma figura (MICHAELIS, 2020).

ⁱⁱ Cigolini cita, em seu artigo, trabalhos desenvolvidos por Breameker (1992), Mello (1992) e Noronha (1997). Souza e Nunes referem-se aos trabalhos realizados por Breameker.

ⁱⁱⁱ Gráficos de caixa, ou *boxplot*, são figuras que permitem a visualização de medidas separatrizes. Estão visíveis, de forma mais significativa, o primeiro quartil na linha inferior da caixa, a mediana na linha intermediária e o terceiro quartil na linha superior. Um *boxplot* pode apresentar, também, em uma linha superior o valor máximo e, em uma linha inferior, o valor mínimo. É possível observar, ainda, valores denominados de outliers, isto é, valores atípicos que se afastam e destoam da maior parte da distribuição.



OBSERVADR

