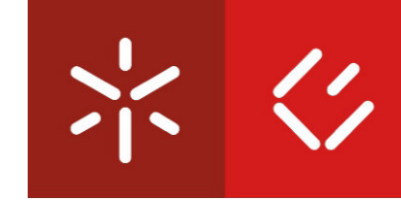


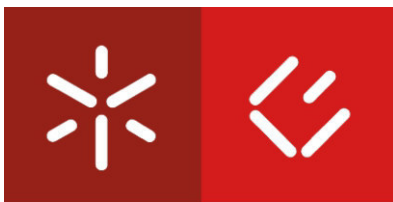


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Flávia Lo Buono Leite

FUSÃO DE MUNICÍPIOS: Impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais





Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Flávia Lo Buono Leite

**FUSÃO DE MUNICÍPIOS: Impactos
econômicos e políticos da diminuição
do número de municípios em Minas
Gerais**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Administração Pública

Trabalho Efetuado sob a orientação do
Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares

DECLARAÇÃO

Nome: Flávia Lo Buono Leite

Endereço electrónico: flavialbl@hotmail.com

Telefone: +351 960 284 546

Número do Bilhete de Identidade: 3R0387S40

Título da Dissertação: Fusão de municípios - impactos económicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais

Orientador: Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares

Ano de conclusão: 2014

Designação do Mestrado: Mestrado em Administração Pública

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA TESE/TRABALHO, APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, ___/___/___

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

A Deus, por estar sempre ao meu lado, iluminando e guiando meus caminhos. Agradeço por todas as bênçãos recebidas ao longo da vida.

Aos meus pais, exemplos de vida, força, coragem e dedicação. São meu orgulho, minha fortaleza e agradeço todos os dias por toda entrega e amor demonstrado constantemente. Amo muito vocês!

Às minhas irmãs, pela torcida, carinho e amor.

À minha grande família, pelo suporte e amor incondicional. Em especial, minha madrinha Rosária, minha segunda mãe, que sempre me incentivou e apoiou em todas as minhas escolhas. Obrigada pela preocupação, amor e carinho sempre.

Ao João, pelo apoio, amor e por me ajudar a enfrentar a distância e a saudade de forma tão leve e feliz.

Ao meu orientador, pelo suporte e contribuição na realização desse trabalho.

RESUMO

Título: *Fusão de municípios - impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais*

O número de municípios no Brasil vem aumentando a cada ano, com importantes picos de crescimento nas décadas de 50 e 60. Contudo, foi após a promulgação da Constituição de 1988, que esse número disparou. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Brasil sofreu um acréscimo de 39,5% no total de municípios, somando 5.570 municípios em sua totalidade. A Constituição de 88 atribuiu ao município autonomia política e tributária, reconheceu esses governos locais como membros da federação e instituiu a repartição de recursos por meio das transferências intergovernamentais, favorecendo os municípios. Apesar do reconhecimento autônomo e do aumento da receita disponível a esses membros da federação, o retrato da imensa maioria dos municípios criados a partir de 1988 é de tamanho populacional baixo (de 5 a 10 mil habitantes), sem atividade econômica consistente, que lhes proporcione condições de autossuficiência fiscal e tributária e baixa capacidade técnica na gestão municipal. Observa-se ainda, grande dependência das transferências constitucionais, baixa capacidade de arrecadação própria e despesas elevadas com o custeio do executivo e legislativo. Sendo a falta de recursos financeiros um problema recorrente na administração pública brasileira, a busca pela melhoria na qualidade dos gastos, melhor alocação de recursos e na gestão eficiente do Estado e da administração pública estimula o estudo pretendido. O presente trabalho busca analisar como o tamanho populacional dos municípios reflete no seu desempenho econômico-fiscal. A exemplo das reformas territoriais ocorridas na Europa, que promoveram fusões de municípios bem sucedidas em diversos países, os resultados encontrados para Minas Gerais demonstraram que municípios maiores possuem melhor performance econômico fiscal. Também foi verificado que os custos dos serviços diminuem com o aumento do tamanho populacional dos municípios mineiros, comprovando que há ganhos de escala. Com base nesses resultados, este trabalho conclui que a fusão de municípios é uma reforma recomendável para o estado de Minas Gerais e que pode reverter o processo das emancipações.

Palavras-chave: Fusão de municípios; reformas territoriais; tamanho; descentralização.

ABSTRACT

Title: *Amalgamation of municipalities – economic and political impacts of the decrease in the number of municipalities in Minas Gerais*

The number of municipalities in Brazil has increased every year, with significant growth peaks in the 1950s and 1960s. However, it was after the promulgation of the 1988 Constitution that their number skyrocketed. According to the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), Brazil suffered a 39.5% increase in the total number of municipalities, totaling 5,570 municipalities in total. The Constitution of 88 assigned political and tributary autonomy to the municipalities and recognized local governments as members of the federation. However, the most important achievement was the increase in resources available to these governments through intergovernmental transfers. Despite the increase in autonomy and revenues available to these new members of the federation, the portrait of the vast majority of municipalities created in 1988 is characterized as extremely small (between 5,000 and 10,000 residents), without consistent economic activity to allow them conditions of fiscal self-sufficiency, and low technical capacity in municipal management. They are also heavily dependent from constitutional transfers, low fiscal capacity, and very high expenditures to fund the executive and legislative branches. Given the lack of financial resources as a recurring problem in Brazilian public administration, this research project aims at improving the quality of spending, the allocation of resources, and the managerial efficiency of the state and public administration. This study seeks to analyze how the size of the municipalities affects their economic and fiscal performance. Taking the merger of municipalities in various European countries in the second half of the 20th century as an example of successful territorial reforms, the results for Minas Gerais showed that larger municipalities have better fiscal and economic performance. Also, the cost of services decreased with the increase in population's size, proving that there are economies of scale. Based on these results, this study concludes that the merger of municipalities is a recommended reform to the state of Minas Gerais and it can help revert the process of emancipation.

Keywords: Amalgamation of municipalities; territorial reforms; size; decentralization.

“Curiosidade, criatividade, disciplina e especialmente paixão são algumas exigências para o desenvolvimento de um trabalho criterioso, baseado no confronto permanente entre o desejo e a realidade.”

Mirian Goldenberg

ÍNDICE

CAPÍTULO 1	1
NATUREZA DA PESQUISA	1
1.1 Introdução	1
1.2 Objetivos específicos	4
1.3 Estrutura da dissertação	4
CAPÍTULO 2	7
ENQUADRAMENTO TEÓRICO	7
2.1 Reformas Territoriais de Governos Locais na Europa	7
2.2 Consolidação de Municípios: prós e contras	11
2.2.1 Economias de escala	12
2.2.2 Economias de escopo	13
2.2.3 Democracia	14
2.2.4 Melhoria na capacidade técnica e redução de cargos políticos.....	15
2.3 Fatores de sucesso no processo de consolidação de municípios	17
2.4 Tamanho ótimo dos municípios	21
CAPÍTULO 3	25
OS MUNICÍPIOS NO BRASIL	25
3.1 Evolução e crescimento dos municípios no Brasil.....	25
3.2 A Reforma do Estado e a Constituição de 1988	29
3.3 Descentralização.....	30
3.4 Criação de Municípios após a Constituição de 1988.....	35
CAPÍTULO 4	41
ESTRUTURA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	41
4.1 Autonomia dos Municípios.....	41
4.2 O poder local: Executivo e Legislativo	44
4.2.1 Prefeitura Municipal	45
4.2.2 Câmara Municipal.....	46
4.3 Composição Financeira dos Municípios	48

4.3.1 – Receitas e Despesas Municipais	48
4.3.2 Principais transferências intragovernamentais.....	50
4.4 Remuneração dos agentes políticos municipais	52
CAPÍTULO 5	57
ASPECTOS METODOLÓGICOS	57
5.1 Tipologia da pesquisa	57
5.2 Obtenção dos dados e Hipóteses a testar.....	58
5.3 Indicadores	60
5.3 Definição do universo	61
5.4 Coleta, Interpretação e Análise de dados	62
CAPÍTULO 6	65
ESTUDO DE CASO: O ESTADO DE MINAS GERAIS	65
6.1 Evolução da legislação sobre a criação de municípios em Minas Gerais.....	66
6.2 Demografia dos municípios mineiros.....	69
6.3 Descrição da estrutura financeira dos municípios mineiros	73
CAPÍTULO 7	92
CONCLUSÃO	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ilustração hipotética da relação entre o tamanho da jurisdição e do custo dos serviços públicos.....	22
Figura 2 - Índice de desempenho e tamanho dos governos locais na Polônia	23
Figura 3 - Evolução do número de municípios no Brasil - 1872/2010	28
Figura 4 - Ciclos de criação de municípios versus Períodos de Centralização e Descentralização no Brasil	34
Figura 5 – Distribuição dos municípios pelos Estados Brasileiros – 2013	37
Figura 6 - Configuração Territorial do Brasil.....	65
Figura 7 - Evolução do número de municípios, por unidade da Federação – 1872/2010	66
Figura 8 - Distribuição de Municípios, MG - por número de população.....	70
Figura 9 - Distribuição territorial dos municípios mineiros.....	72
Figura 10 - Independência Financeira (Receita Tributária/Receita Total), 2002-2012.	75
Figura 11 - Dependência Financeira (Receita de Transferências/Receita Total), 2002-2012.	76
Figura 12 - Participação do FPM no Total das Receitas Correntes (2002-2012).....	77
Figura 13 - Participação do ICMS no Total das Receitas Correntes (2002-2012).....	78
Figura 14 - Custo per capita da Administração Pública, 2002 a 2012.	82
Figura 15 - Média do Custo do Legislativo	83
Figura 16 - Custo do Legislativo (per capita)	83
Figura 17 – PIB per capita, 2011.....	84
Figura 18 - Custo per capita Assistência Social.....	86
Figura 19 - Custo per capita Previdência Social.....	86
Figura 20 - Custo per capita Saúde	87
Figura 21 - Custo per capita Educação	87
Figura 22 - Custo per capita Urbanismo	87
Figura 23 - Custo per capita Transportes	88
Figura 24 - Custo per capita Saneamento	88
Figura 25 - Custo per capita Segurança Pública	89
Figura 26 - Custo per capita Desporto e Lazer	90
Figura 27 - Custo per capita Cultura	91
Figura 28 - Cobertura das despesas das Funções do Município pelas Receitas Tributárias	91

Figura 29 - Mapa da evolução das Receitas e Despesas totais médias, 2002-2012.	92
Figura 30- Receita Tributária Média per capita, 2002-2012.	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Consolidações de Municípios na Europa Ocidental (1950-1992).....	9
Tabela 2 – Competência e Partilha de Impostos – Modificações no âmbito da Constituição Federal de 1988.....	33
Tabela 3 – Distribuição dos municípios instalados no Brasil de 1940 a 2010.....	35
Tabela 4 – Brasil e Regiões – Número de Municípios instalados após 1984, por extratos da população – 1997.....	39
Tabela 5- Limite de Vereadores por Tamanho Populacional.....	47
Tabela 6 - Classificação das Receitas e Despesas Públicas.....	49
Tabela 7 - Distribuição dos municípios por tamanho no Brasil.....	51
Tabela 8 - Identificação dos Extratos de População e da Nomenclatura de Municípios Adotados neste Trabalho.....	63
Tabela 9 – Processo de Municipalização dos anos 90 – Minas Gerais / Sudeste/ Brasil Municípios criados por faixa populacional.....	69
Tabela 10 – Municípios distribuídos por faixa populacional – Minas Gerais (2010).....	70
Tabela 11 - Densidade populacional de Minas Gerais (2012).....	71
Tabela 12 - Área média dos municípios em km ²	72
Tabela 13 - Média da Composição da Receita Total, 2002 a 2012.....	74
Tabela 14- Composição da Receita Corrente, 2002 a 2012.	74
Tabela 15 - Receita Total per capita (2012).....	78
Tabela 16 - Receita Tributária Média per capita (Rec. Tributária Média/População), 2002-2012.	79
Tabela 17 - Estrutura da Despesa dos Municípios de MG (2002 - 2012).....	80
Tabela 18 - Despesa Total per capita, 2012.	81
Tabela 19 - Despesa per capita média (2002 a 2012).....	81
Tabela 20 - Classificação funcional das despesas por funções.....	85
Tabela 21 - Variação de Vereadores por População.....	99

ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG - Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

CF – Constituição Federal

EC – Emenda Constitucional

FINBRA - Finanças Públicas do Brasil

FJP – Fundação João Pinheiro

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

Fundef - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IGA - Instituto de Geociências Aplicadas

INE - Instituto Nacional de Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda

IRRF – Imposto de Renda Recolhido na Fonte

ISS – Imposto sobre Serviços de qualquer natureza

ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

IVVC - Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto o óleo diesel.

LUARCC – Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission

MG – Minas Gerais

PIB – Produto Interno Bruto

SEIS - Sistema Estadual de Informações sobre Saneamento

SPAA - School of Public Affairs and Administration

SPSS - Statistical Package of Social Science

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUS – Sistema Único de Saúde

CAPÍTULO 1

NATUREZA DA PESQUISA

1.1 Introdução

Até a década de 80, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil possuía 3.991 municípios. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram emancipados 1.579 municípios no território brasileiro, o que representa um acréscimo de 39,5% no total nacional, somando 5.570 municípios em 2013.

A reforma do Estado, ocorrida nos anos 80/90, buscou promover a redemocratização política e a redefinição do papel do Estado, de forma a aumentar sua capacidade de governança e de governabilidade. Para isso, foi necessário modificar as estruturas da administração pública e política vigente, com o objetivo de dotar o Estado de meios mais efetivos de atendimento às necessidades da população e promover uma gestão mais democrática.

A opção pela descentralização como eixo ordenador da Reforma foi expressa na Constituição Federal de 1988. A nova organização do Estado buscou promover a redistribuição do poder da União para os estados e municípios, com base na premissa da melhoria do gerenciamento do setor público (Soria, 2007). Aliado à descentralização política, a Constituição também promoveu a descentralização tributária, através do aumento relativo dos recursos financeiros postos à disposição de estados e municípios (Reis, Costa e Silveira, 2013).

A nova ordem instituída pela Constituição Federal de 1988 elevou o status dos municípios a membros da federação, e pela primeira vez estes passaram a ser um elemento com elevada importância na administração pública brasileira (Afonso e Araújo 2001). No entanto, a estratégia de fortalecimento do poder local, ao atribuir maiores encargos e recursos aos municípios, criou fortes incentivos à proliferação de novas unidades locais no País, que viam na nova ordem constitucional a oportunidade

de adquirirem autonomia política e financeira. Como consequência, uma série de emancipações foram realizadas, de forma desordenada e muitas vezes motivadas por lideranças políticas locais, que viam nas emancipações a oportunidade de ampliar seu poder político através da criação de municípios. Como resultado, foram criados no Brasil, pós Constituição de 1988, 1.596 municípios, sendo 130 deles em Minas Gerais. Entretanto, o retrato da imensa maioria dos “novos” municípios é de tamanho populacional baixo (de 5 a 10 mil habitantes), sem atividade econômica consistente, que lhes proporcione condições de autossuficiência fiscal e tributária, e baixa capacidade técnica na gestão municipal, tornando-os fortemente dependentes da transferência de recursos da União (Bouchardet, 2006:10).

Com a crise fiscal que se instalou no Brasil a partir dos anos 80, a preocupação do Estado em conter despesas e otimizar o gasto público foi premente (Bouchardet, 2006). O reconhecimento da importância do controle e da boa gerência das finanças públicas e da racionalização dos gastos se tornou um ponto fundamental na administração pública brasileira (Mendes, 1994). Tal percepção passou também a integrar o discurso de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), cujo enfoque na fortalecimento das capacidades de gestão, especialmente no âmbito local, integraram a pauta e a agenda de Reforma do Estado em diversos países da América Latina, entre eles o Brasil, com foco na melhoria da qualidade do gasto e da gestão pública e o desenvolvimento municipal, principalmente na área de finanças. (Carneiro e Brasil, 2009; Bouchardet, 2006;).

Ainda hoje, a constrição financeira é uma realidade no Brasil e considerando o baixo desempenho dos novos municípios, fica clara a necessidade por reformas.

Desde a década de 50, os países europeus vêm implementando reformas territoriais relacionadas à consolidação de municípios. Motivados pela melhoria na provisão de serviços à população e maior eficiência, estes países optaram pela redução do número de governos locais.

No Brasil, nunca houve nenhuma reforma territorial nesse sentido. Desde a proclamação da República, em 1889, o avanço no número de municípios foi ininterrupto, havendo períodos de maior criação de governos locais e outros de estagnação no processo, porém nunca de retração no número de municipalidades.

Além disso, a estrutura atual dos entes federados brasileiros, especificamente dos municípios, indica que o desempenho dos mesmos está aquém do desejado, com baixo dinamismo econômico e fiscal, desequilíbrio entre receita e despesa e forte dependência das transferências governamentais.

Considerando o referido contexto, a primeira tese importante a ser testada neste trabalho é que municípios maiores têm melhor desempenho econômico-fiscal do que municípios pequenos. Nesse caso, serão feitas análises das finanças públicas municipais para comparar a atuação dos municípios, relativamente ao tamanho populacional. A segunda hipótese fundamental do trabalho busca testar se o custo per capita dos serviços prestados pelos municípios e da manutenção da estrutura da Administração Pública e do Poder Legislativo diminuem em função do aumento do tamanho populacional.

O cenário evidenciado e demais estudos a serem elaborados sobre o assunto têm o propósito de compreender as consequências do modelo federalista implementado no país que deu as bases para a atual situação fiscal dos pequenos e micromunicípios brasileiros. Frente ao exposto, a tese busca responder a seguinte questão de partida:

Seria a fusão de municípios uma solução para melhorar a situação fiscal-financeira e a eficiência econômica dos serviços prestados nos governos locais de Minas Gerais?

Apoiada nas duas hipóteses acima citadas e na questão de partida proposta, o trabalho procura demonstrar, através de levantamento de dados e análises estatísticas, que municípios muito pequenos são economicamente inviáveis e que os custos dos serviços nesses governos locais são mais altos. Com base nessa análise, o objetivo principal é verificar se os argumentos da consolidação de municípios são válidos para o caso de Minas Gerais, e em caso afirmativo sugerir uma nova reforma territorial para os governos locais mineiros: a fusão de municípios.

Tendo em vista a grande extensão territorial e a quantidade de municípios no Brasil, focaremos mais detalhadamente, como estudo de caso, na análise dos municípios do Estado de Minas Gerais, que é o estado brasileiro com o maior número de municípios.

A metodologia de trabalho utilizada apoia-se na base de dados FINBRA (Finanças Públicas do Brasil), cujos dados são coletados pela Secretaria do Tesouro Nacional, relativos às contas anuais de Estados e Municípios. Além desses, foram utilizados dados técnicos e outros indicadores elaborados e apresentados por órgãos públicos como o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA).

1.2 Objetivos específicos

Esta dissertação procurará atingir os seguintes objetivos específicos:

- Analisar as reformas territoriais na Europa, Austrália e Canadá.
- Verificar os fatores de sucesso no processo de consolidação de municípios.
- Pesquisar sobre as melhores práticas na fusão de municípios.
- Descrever a situação dos municípios de Minas Gerais.
- Fazer uma análise sobre a performance dos municípios mineiros abordando especialmente duas dimensões analíticas, a saber: dimensão financeira e fiscal.
- Testar as evidências encontradas na literatura específica sobre as finanças municipais e a fusão de municípios.
- Propor uma nova reforma territorial para o Estado de Minas Gerais.

1.3 Estrutura da dissertação

Para melhor compreensão, este estudo está estruturado em sete capítulos. O primeiro capítulo é a apresentação do trabalho, no qual é exposto de forma sucinta o contexto e situação dos municípios brasileiros e como a reforma territorial dos governos locais europeus inspirou o estudo proposto. O capítulo ainda apresenta os objetivos principais e específicos a serem desenvolvidos na dissertação.

O capítulo 2 apresenta o referencial teórico sobre o qual se baseia toda a pesquisa: a fusão de municípios. Aqui são explicadas as reformas territoriais na Europa, as principais justificativas para tais reformas e os fatores de sucesso na implantação desse processo.

O capítulo 3 destina-se a esclarecer o histórico da criação dos municípios no Brasil e dá destaque ao último pico de emancipação, ocorrido na década de 90, devido à

importância da conjuntura histórica desse momento. O fim da ditadura militar, o processo de redemocratização e principalmente a promulgação da Constituição de 1988 foram medidas que deram suporte e incentivos fiscais ao novo ciclo de multiplicação de municípios. Neste capítulo, ainda são destacados os efeitos perversos do federalismo municipal e apontados os principais argumentos a favor e contra o processo.

O capítulo seguinte apresenta a estrutura de funcionamento dos municípios brasileiros, desde sua estrutura orgânica, divisão de poderes, estrutura de receita e despesa e funcionamento. Esse capítulo 4 se faz necessário porque os governos locais da Europa e de Portugal, especificamente, apresentam estrutura semelhante, porém com atribuições e nomenclaturas diferentes.

O capítulo 5 define a estratégia metodológica utilizada no desenvolvimento do estudo proposto. Nele estão descritos o tipo de estudo e o método de pesquisa, a unidade de análise que limita o escopo da pesquisa e ainda as formas de coleta e análise de dados. O capítulo ainda apresenta as hipóteses de trabalho e indicadores utilizados. Na sequência, o capítulo 6 retrata o estudo de caso deste trabalho: os municípios do Estado de Minas Gerais. Aqui são apresentados, em detalhes, os dados e análises dos municípios mineiros e os indicadores da situação econômico e fiscal dos municípios elaborados nos aspectos metodológicos.

Por fim, a partir das análises realizadas ao longo do trabalho, o capítulo 7 apresenta as principais conclusões da dissertação.

CAPÍTULO 2

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Os países desenvolvidos sempre inspiraram as reformas implementadas nos países em desenvolvimento, como o Brasil. Historicamente, por terem sido os pioneiros na industrialização, na democratização e nas reformas políticas e gerenciais, esses países se tornaram referenciais para as mudanças a nível político, econômico e de gestão pública.

Nos últimos 60 anos, os países europeus têm implementado reformas territoriais relacionadas à consolidação de municípios. Na busca pela eficiência e pela melhoria na provisão de serviços à população, estes países apostaram na premissa de que “maior é melhor” e optaram pela redução do número de governos locais.

No Brasil, desde a proclamação da República, em 1889, não houve nenhuma reforma nesse sentido, pelo contrário, o número de municípios foi só aumentando, havendo períodos de maior criação de governos locais e outros de estagnação no processo, porém nunca de retração no número de municipalidades. Dessa forma, o estudo da consolidação de municípios, dos principais argumentos a favor e contra o processo e a análise das reformas ocorridas nos países europeus, destacando os resultados e fatores de sucesso na implantação das consolidações, é importante para se conhecer e projetar se esse processo é uma alternativa viável para o contexto brasileiro.

Nesse referencial teórico serão abordados, portanto, parte das reformas territoriais ocorridas na Europa e referenciados os principais fundamentos teóricos do processo.

2.1 Reformas Territoriais de Governos Locais na Europa

As reformas territoriais ocorridas na Europa tiveram direções distintas ao longo do tempo e do contexto. Enquanto alguns países optaram pela consolidação de seus governos locais, outros defenderam a fragmentação de suas unidades.

No decorrer do período pós-guerra mundial diversos países europeus decidiram reformar a estrutura de seus governos locais com orientação principal na redução do número de unidades. As reformas que se seguiram levaram à redefinição do papel do Estado como prestador de serviços sociais e indutor do crescimento econômico e tiveram como objetivo transformar suas estruturas, de forma a aumentar sua capacidade de governar, prover serviços e melhorar sua eficiência. Os países pioneiros nessa empreitada, que ocorreu principalmente nas décadas de 1960 e 1970, foram a Grã-Bretanha, Dinamarca, Áustria, Alemanha, Holanda, Bélgica, Finlândia e Suécia. As reformas da “velha” Europa foram impulsionadas pela premissa da eficiência econômica, fiscal e de gestão, baseados na hipótese de que maiores unidades do governo local eram melhores fornecedores de serviços locais (Swianiewicz, 2010).

No período de transição da Europa Oriental, nas décadas de 80 e 90, uma tendência oposta foi verificada em muitos países, como República Checa, Eslováquia, Hungria, Macedônia, entre outros, que foi a fragmentação de seus governos centrais. Possivelmente, em decorrência da necessidade natural de maior democracia e maior autonomia local (Swianiewicz, 2010), visto que esses países tiveram nesse período o fim das “ditaduras” comunistas e modificações a nível político para a redemocratização dos governos.

Na visão de Koprić (2012) as reformas territoriais ocorridas na Europa podem ser distinguidas em três correntes de pensamento principais: os pró-consolidação, os pró-democracia e os tradicionalistas. Os defensores da consolidação, países com a democracia já consolidada como Inglaterra, Suécia, Grã-Bretanha, Alemanha Ocidental, Áustria, Normandia, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Finlândia e Grécia, tiveram suas reformas territoriais na segunda metade do século XX, com o propósito de fortalecer e racionalizar as unidades locais muito fragmentadas.

Os países da Europa do Leste, ditos em transição ou pró-democráticos, optaram pela fragmentação de suas estruturas, ocorrida no final dos anos 90. Pelo fato de passarem pela recente transformação política que culminou no fim do regime comunista, o fortalecimento da democracia foi o principal argumento desse grupo de países para o estabelecimento de um maior número de municípios. A justificativa para essa escolha foi a de que a pulverização de unidades locais seria uma forma de

aproximação do governo da sociedade. Os países que adotaram essa vertente foram a República Checa, Eslováquia, Hungria, Eslovênia, Croácia, e Macedônia.

Já os tradicionalistas, como Espanha, Suíça, França, Itália, Portugal, Irlanda e Polônia, mantiveram suas estruturas locais e optaram por mudanças em termos gestonários e não estruturais.

A tabela 1 demonstra em números as alterações territoriais nos países pro-consolidação e nos tradicionalistas no intervalo de 1950 a 1992. Os países em transição não aparecem na tabela visto que a fragmentação ocorrida nesses países ocorreu em meados da década de 90.

Tabela 1 - Consolidações de Municípios na Europa Ocidental (1950-1992)

	País	Número de Municípios 1950	Número de Municípios 1992	Varição Absoluta	Varição Percentual	Área Total (km ²)	Área Média 1950 (km ²)	Área Média 1992 (km ²)
Pró-consolidação	Suécia	2281	286	-1995	-87,46	449964	197.27	1573.30
	Dinamarca	1387	275	-1112	-80,17	43093	31.07	156.70
	Bélgica	2669	589	-2080	-77,93	30528	11.44	51.83
	Reino Unido	2028	484	-1544	-76,13	244103	120.37	504.35
	Alemanha	24272	8077	-16195	-66,72	248709	10.25	30.79
	Noruega	744	439	-305	-40,99	386963	520.11	881.46
	Holanda	1015	647	-368	-36,26	41864	41.25	64.70
Tradicionalistas	Finlândia	547	460	-87	-15,9	338145	618.18	735.10
	Islândia	229	197	-32	-13,97	102950	449.56	522.59
	Espanha	9214	8082	-1132	-12,29	504782	54.78	62.46
	Luxemburgo	127	118	-9	-7,09	2586	20.36	21.92
	França	38814	36763	-2051	-5,28	551602	14.21	15.00
	Suíça	3097	3021	-76	-2,45	41293	13.33	13.67
	Grécia	5959	5922	-37	-0,62	131957	22.14	22.28
	Portugal	303	305	2	0,66	92072	303.87	301.88
	Itália	7781	8100	319	3,99	301277	38.72	37.19

Fonte: Conselho da Europa, 1995.

Como se pode observar, as diferenças absolutas e percentuais indicam mudanças expressivas. As reformas mais significativas ocorreram na Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Suécia e Reino Unido, nos quais são observadas reduções que vão de 60 a 87% no número de municipalidades. Os valores percentuais da França e de Portugal mantiveram-se praticamente inalterados, enquanto a Itália apresentou uma ligeira subida, em contra-ciclo com os restantes países da Europa Ocidental.

A Grécia, embora apareça com alto número de municípios na tabela, foi no fim da década de 90 que o país conduziu uma reforma territorial reduzindo o número de municípios em 4792 unidades, passando de 5825, em 1996, para 1033 em 1999 (Hlepas, 2010).

A adoção de unidades maiores surgiu no cenário da administração pública na década de 50, impulsionada pelo modelo de Estado de Bem Estar Social (Welfare State), que colocou novos desafios aos governos locais para provisão de serviços. No Estado Providência, o compromisso do Estado em garantir serviços públicos e proteção social à sociedade foram ampliadas e os governos locais foram a peça chave do Estado para o desenvolvimento e implementação das políticas de bem-estar social (Koprić, 2012).

As responsabilidades funcionais assumidas pelos governos nacionais aumentaram substancialmente, e diante das novas atribuições e sobrecarga de serviços os governos nacionais transferiram uma série de incumbências para os municípios. A capacidade estrutural dos governos locais, entretanto, foi um obstáculo confrontado pelas autoridades nacionais, pois os municípios tinham funções restritas, prestavam um baixo número de serviços e com cobertura em pequenas áreas, além de que o funcionalismo era composto por servidores a tempo parcial (Tavares e Camões, 2008).

Frente ao aumento das tarefas e serviços que o Estado de bem estar social atribuiu aos municípios e das capacidades limitadas desses governos locais, a fusão de municípios começou a ser debatida intensamente. Dentre as justificativas para a consolidação, duas se destacam: a primeira assinala que a opção pela associação de governos a nível local foi impulsionada por razões econômicas e de eficiência. Dessa forma, as fusões tinham o objetivo de aumentar a eficiência dos governos locais por meio das vantagens da economia de escala e de escopo, da introdução de pessoal com conhecimentos técnicos nos quadros administrativos, da melhoria na equidade na prestação de serviços através do planejamento profissional (Kjellberg, 1995; Boyne, 1996), da redução administrativa e diminuição nos custos de conformidade¹ (Dollery et al, 2007).

¹ Um custo de conformidade é o gasto de tempo ou dinheiro para cumprir com as exigências do governo, como a legislação ou regulamentação.

A segunda corrente explica a reestruturação territorial como uma escolha política, com argumentos baseados em oportunidade política e incentivos seletivos para aprovar reformas (Tavares e Camões, 2008). Os motivos políticos são diversos: “em alguns casos, os atores nacionais e coligações podem ter desejado a fusão para manter o controle das saídas do governo local através da centralização em uma era de expansão de responsabilidades funcionais (Kjellberg, 1988), em outros casos, as autoridades locais podem ter sido influenciadas pela perspectiva de liderar unidades governamentais maiores (Boyne, 1996) e, finalmente, um outro possível fator foi o desejo de partidos nacionais para estabelecer fortalezas ao nível local (Brans, 1992)” (Tavares e Camões, 2008: 5).

Na década de 90 uma nova onda de fusões entre governos locais foi verificada na Europa, impulsionada por mudanças econômicas e sociais que demandavam padrões mais elevados nos serviços públicos (Steiner, 2003), e pelo encolhimento das receitas estaduais e municipais e outras dificuldades econômicas sempre presente nos governos (Koprić, 2012). Associado a esse fato, o diagnóstico dos governos locais não era muito favorável: a capacidade de desempenho dos municípios era fraca, marcada pelo elevado nível de endividamento, balanço negativo das contas e problemas relacionados com a realização de tarefas (Steiner, 2003).

As circunstâncias supracitadas e o crescimento da importância dos governos locais no desenvolvimento econômico e social incitaram os governos a buscarem alternativas para serem mais eficientes e fazerem melhor uso dos recursos escassos, e uma das apostas foi a fusão de municipalidades.

2.2 Consolidação de Municípios: prós e contras

A discussão sobre as consolidações a nível local ganhou força no cenário da administração pública como forma de promover o desenvolvimento das tarefas administrativas e a prestação de serviços de forma mais eficiente, econômica e efetiva. Muitos estudos foram publicados a fim de destacar os aspectos fundamentais e dar suporte às reformas territoriais e administrativas baseadas na consolidação de governos locais. Nesse subitem serão explicitados os principais argumentos a favor do processo de fusão e confrontados com o discurso utilizado pelos opositores a esse processo.

Conforme abordado na seção anterior há duas abordagens principais para as fusões: a abordagem da eficiência econômica e a política. Na primeira, as idéias que justificam a adoção de unidades maiores apoiam-se nos argumentos da economia de escala, economia de escopo, melhoria na capacidade técnica e gerencial dos governos locais, redução da estrutura administrativa e vantagens potenciais da obtenção de uma maior coincidência de limites municipais e ecológicos (Dollery et al, 2007). Na questão política, o debate gira em torno, principalmente, da democracia. A seguir cada um desses pontos será discutido individualmente.

2.2.1 Economias de escala

A consolidação de pequenos governos locais em um município maior pode levar a obtenção dos benefícios de escala. As economias de escala estão presentes em serviços cujos custos fixos são altos, como distribuição de água, tratamento de esgoto, coleta de lixo e redes de transporte. Esses serviços de capital intensivo requerem níveis de produção maiores para que haja uma diminuição nos custos per capita, pois dessa forma o custo do ativo imobilizado pode ser distribuído/transmitido por um número maior de habitantes. Além dos ganhos de escala, outras vantagens estão associadas na fusão de governos locais, tais como taxas mais elevadas de utilização de ativos fixos de propriedade do governo, maior possibilidade de explorar os benefícios da especialização e descontos na compra de insumos (Dollery e Fleming, 2006; Boyne 1992).

Ainda que os argumentos citados sejam válidos eles não são irrefutáveis. Em relação aos ganhos de escala, há de se considerar que não são todos os tipos de serviços que produzem uma diminuição nos custos à medida que se aumenta a produção. Os serviços de caráter social, trabalhos intensivos e orientados ao cliente, como o de guardas municipais e inspetores de saúde, devido a sua natureza peculiar, não apresentam os mesmos resultados em economias de escala como os serviços de capital fixo. Neles um aumento no volume requer proporcionalmente um maior número de empregados, e, portanto, dos custos per capita (Dollery e Fleming, 2006)

Os teóricos da escolha pública talvez tenham uma das principais alegações para refutar os argumentos dos ganhos de escala. Segundo eles, há uma diferença entre produção e provisão. Produção está relacionada com o ato de fabricação, geração de

um bem ou serviço, enquanto provisão com o fornecimento. Desse modo, é papel dos governos a provisão dos serviços, o que não indica, necessariamente, que os governos locais precisam produzir o bem/serviço. Considerando que economias de escala só ocorrem na produção, e que providenciar o bem/serviço pode estar separado da produção, os governos locais podem adquirir o bem/serviço através de agências ou empresas privadas que sejam grandes o suficiente para garantir os ganhos de escala (Dollery et al., 2007). Logo, não seria necessária a fusão de municípios para promover tais ganhos, a solução pode estar no próprio mercado.

Entretanto, é cabível considerar que nem sempre há disponível no mercado local os serviços/bens que se necessita devido ao tamanho reduzido das municipalidades, às características eminentemente rurais de algumas e também pelo baixo desenvolvimento econômico do município, logo, do próprio mercado. A aquisição desses bens em outras localidades poderia ser uma solução, porém já não mais a opção mais economicamente viável, pois neles estarão embutidos as taxas de transporte, entrega, frete, etc.

Ademais, recorrer ao mercado pode criar uma dependência do mercado e falta de expertise (conhecimento e domínio) na área, colocando o governo numa posição suscetível e dependente do conhecimento e do mercado, ou seja, monopólio. (Williamson, 1985).

2.2.2 Economias de escopo

A premissa da economia de escopo é outro argumento utilizado pelos pró-consolidação. Nela assume-se que maiores unidades de governo local conseguem lidar melhor e de forma mais eficiente com a complexidade das tarefas e multiplicidade de serviços (Dollery e Crase, 2004; Boyne, 1996). De fato, um governo local maior é capaz de fornecer uma grande quantidade e variedade de serviços, já que dispõe de equipe profissional e um conjunto maior de recursos financeiros, uma vez que sua base tributária é mais ampla, devido ao maior número de contribuintes.

Quanto maior o volume de recursos maior a capacidade do município em investir em infraestrutura de serviços (hospitais, escolas, rede de transporte, entre outros) e pessoal especializado, de forma a melhorar e ampliar o nível e a multiplicidade de

serviços para a população. Além disso, a acessibilidade e a disponibilidade aos serviços são maiores já que a oferta é alargada (O'Brien, 1993).

2.2.3 Democracia

Uma segunda linha de discussão confronta os problemas relacionados à democracia. O'Brien (1993) identifica duas dimensões em relação a esse tema: o acesso a burocracia e aos representantes eleitos. A acessibilidade a burocracia pode ser entendida como a resposta dos servidores públicos às dúvidas, demandas e necessidades dos cidadãos em termos dos serviços prestados. Municípios menores tendem a ter uma interação pessoal maior do que em unidades grandes, mas o desenvolvimento dos mecanismos de governo eletrônico, principalmente em governos maiores, como sites informativos e serviços de telecomunicações auxiliam na interação com o público.

No segundo aspecto, acesso aos representantes eleitos, verifica-se uma relação inversamente proporcional entre o tamanho do município e o acesso aos representantes eleitos. Ou seja, quanto menor o município maior o acesso e aproximação dos representantes políticos. Os críticos da consolidação de municípios utilizam desse argumento para evidenciar que governos locais menores favorecem a democracia, uma vez que a proximidade entre o cidadão e o representante político é maior, e conseqüentemente os problemas e questões sociais podem ser discutidos e expostos mais de perto. Em contrapartida, os pró-consolidação afirmam que municípios maiores podem criar setores de ouvidoria e contratar pessoal para ouvir e orientar os cidadãos, além do mais, com a inclusão digital, os mecanismos de participação democrática aumentaram, como por exemplo, o orçamento participativo. Em uma pesquisa recente de Mouritzen, (2008 apud Swianiewicz, 2010) o autor indica, por meio de evidências empíricas, que o efeito negativo do tamanho dos municípios no exercício democrático é hoje menos significativa do que 25-30 anos atrás. Isso se deve porque atualmente a burocracia local age de uma forma mais impessoal e profissional nos governos, independentemente do tamanho da administração local, pois há uma explosão de informações, disponíveis em todos os lugares e acessíveis aos cidadãos, e também devido à homogeneização dos estilos de vida.

Há muita controvérsia no debate sobre a democracia. No debate teórico não há consenso, mas na prática verificou-se que em países que tiveram a fusão territorial/administrativa de seus governos locais, como a Dinamarca, não houve perda na participação democrática.

“An important argument in the general debate was that smaller, decentralized units performed better in terms of democratic awareness and participation. This argument had been very strong in the public debate since the structural reform of 1973, and had effectively sheltered the structure from change. The democracy argument was undermined by a research study published in the autumn of 2003 concerning municipalities and democracy. Contrary to the argument of many of the mayors of small municipalities, the study demonstrated that small-size municipal democracy does not demonstrate better performance than larger municipalities in terms of democratic participation” (Karsten Vrangbak, 2010: 35).

Na perspectiva de Dahl e Tufte (1973), posto que governos locais maiores podem proporcionar mais funções e serviços, é provável que mais cidadãos estejam interessados em participar na política local. Nesta interpretação, a consolidação ajuda a promover a democracia local.

2.2.4 Melhoria na capacidade técnica e redução de cargos políticos

Municípios maiores possuem uma base tributária alargada, e o aumento da capacidade arrecadatória além de possibilitar que os governos locais possam arcar com maior variedade de serviços para a população, também dá condições para que possa assumir os custos de uma burocracia profissional, composta por equipe especializada e capaz de formular estratégias de crescimento e desenvolvimento mais sólidas a fim de atrair potenciais investidores e desse modo, promover o crescimento econômico do município (Vojnovic, 2000).

Na prática, o aumento no tamanho do município é acompanhado pela multiplicação das tarefas e quantidade de serviço, de modo que os funcionários são confrontados com novos desafios. Para lidar com essa situação, os funcionários são alocados para desempenhar tarefas específicas e especializadas e também capacitados através de treinamentos para o desenvolvimento de novas habilidades para realização de multisserviços e cooperação entre departamentos (Vojnovic, 2000). O aumento da especialização e treinamentos melhora o nível de profissionalização da administração

municipal e a tomada de decisão (Steiner, 2003) que reflete no progresso da qualidade da provisão de serviços e na governança.

No que tange a redução nos custos administrativos, a curto prazo não se verifica redução expressiva nos custos com a administração, pelo contrário, em muitos casos nota-se um aumento nesses custos (Dollery e Fleming, 2006) como verificado em alguns casos de fusão na Austrália e na Dinamarca. Isso se deve porque, primeiramente, não há redução substancial no quadro administrativo, tendo em conta que muitas vezes o emprego dos funcionários de ambas municipalidades são assegurados para que o impacto da fusão seja menos brusco e a oposição menor, como ocorreu na Dinamarca (Vrangbak, 2010). Em segundo lugar, há mais investimento em treinamento, especialização, equipamentos e sistemas de informação, já que é necessário elevar a capacidade administrativa do município e torná-lo mais eficiente e eficaz, dessa forma, os custos aumentam. Soma-se a isso o fato de que os salários da mão de obra especializada são geralmente maiores. Na visão Gabler (1971) "grandes cidades tendem a empregar e gastar mais per capita do que as jurisdições menores e que esta tendência pode ser atribuída - em parte - aos efeitos do tamanho da cidade".

Se pelo lado administrativo não se verifica redução nos custos, já no lado político, a reforma significaria uma redução de cargos políticos disponíveis como de prefeitos e vereadores (Swianiewicz, 2010).

Em resumo, os principais pontos destacados a favor da consolidação de governos locais são:

- Há uma economia de escala em serviços de custo fixo alto que oferece condições para uma oferta de serviços mais baratos, já que os custos são distribuídos por uma população maior (Swianiewicz, 2010; Dollery et al, 2007).

- Governos maiores têm maior capacidade para fornecer uma gama mais ampla de funções e serviços devido a sua base tributária alargada. Desse modo, a oferta e a variedade de serviços é expandida. (Brian Dollery e Fleming, 2006).

- Governos maiores conseguem arcar com maior profissionalização da administração municipal, através de profissionais mais qualificados e bem treinados e

melhores equipamentos, o que melhora o desempenho da administração do município e na provisão de serviços. (Vojnovic, 2000).

- A fusão de municípios reduz o número de cargos políticos disponíveis (Swianiewicz, 2010), o que pode significar uma poupança para os cofres públicos.

Por fim, Vojnovic (2000) ainda salienta que um sólido governo tem maior capacidade de partilhar a receita. Isso porque um governo único e forte tem força suficiente para ir contra as regras de mercado e promover a redistribuição dos impostos no município, equilibrando a diferença entre as áreas mais ricas e mais pobres.

2.3 Fatores de sucesso no processo de consolidação de municípios

A consolidação de municípios é um tema com uma extensa quantidade de publicações e pesquisas, mas a maioria desses trabalhos é descritiva de estudos de casos (Vrangbak, 2010; Hlepas, 1992; Steiner, 2003; Dollery et al, 2007). Embora haja um espaço vazio em relação à sustentação teórica sobre as consolidações de governos locais, as experiências vivenciadas por países que reestruturaram seus governos são fundamentais para orientar as novas reformas.

Tendo em vista que muitos dos problemas e entraves enfrentados no processo de fusão são comuns em muitas reformas, compartilhar o conhecimento e a prática podem auxiliar na prevenção e solução das dificuldades encontradas.

Nesse subitem serão destacados as principais barreiras e dificuldades enfrentadas em relação à consolidação de municípios, e posteriormente destacados os fatores que influenciam no sucesso da implementação da reforma territorial.

A consolidação de municípios não é um processo simples de implementar, pois mesmo quando existem argumentos fortes a favor da reforma, há sempre uma resistência ao processo. Conceitualmente, a idéia de resistência a mudanças organizacionais é creditada a Kurt Lewin, o qual desenvolveu o conceito de que as organizações são sistemas em equilíbrio quase estacionário, que os mantém em estado de equilíbrio, o chamado status quo. Dessa forma, existe um grau de inércia nas organizações para manutenção do status quo. Conforme Paddison (2004:25 apud Swianiewicz, 2010) “é quase uma lei da reestruturação dos limites locais, que haverá forças com intenção de manter o status quo”. Em segundo lugar, é comum a associação

da mudança às perdas, e isso faz com que as pessoas criem uma resistência em relação ao processo.

[...] um padrão bastante comum entre as pessoas é que a maioria delas associa mudanças a perdas e quando isso acontece, fica claro por que existe resistência às mudanças. Existe até um componente biológico na resistência. O que o corpo faz quando recebe um transplante de coração? Mesmo que esse coração novo e saudável signifique a diferença entre a vida e a morte o corpo tenta rejeita-lo (ou seja, resistir a essa mudança), optando pela manutenção do coração velho e doente. Se a mudança está associada a perda, as pessoas só a aceitarão se duas coisas forem mostradas a elas: primeiro que haja uma necessidade de mudança (senão a organização poderá morrer); segundo, que haja um ganho para o indivíduo afetado pela mudança. (Eckes apud Arient et al, 2005, p. 84).

Com efeito, a população e os funcionários do governo temem que a reforma possa afetá-los negativamente. Segundo Swianiewicz (2010:192) os efeitos secundários potencialmente negativos podem incluir:

- Falta de acessibilidade da administração local. Nas regiões periféricas, em que a infraestrutura de transportes é pouco desenvolvida e a comunicação/internet é quase inexistente, pode ser um problema, já que a distância física para o prefeitura faz a vida dos cidadãos em vilarejos remota.

- Perda de identidade das comunidades locais. A autonomia das pequenas aldeias é um fator importante para as comunidades locais, mesmo que, na prática, essa autonomia seja mais simbólica que real (porque um pequeno governo local não é capaz de executar funções demasiado importantes). A perda da administração local pode significar não só um acesso mais difícil aos serviços, mas também pode causar danos à vida social local.

- Medo de não ser representado. A comunidade local receia ser desconsiderada pelo centro municipal distante, quando se trata de decisões.

- Conflitos entre as regiões do novo município consolidado.

- Medo de perder o emprego ou a posição política ou o prestígio. Como Paddison (2004: 34) afirma sem rodeios: elites locais (municipais) não são susceptíveis de votar para o suicídio territorial, embora a resistência à mudança seja comum.

Os efeitos colaterais citados acima podem ser minimizados pela reforma a fim de reduzir o seu impacto, como por exemplo, estabelecimento de um escritório municipal que minimize a distância entre o local de residência e o local da prefeitura; promulgação de disposições especiais na lei eleitoral que impeçam a dominação global de uma parte do município ou que ajude a representar os interesses das comunidades rurais e promover as identidades locais (Swianiewicz, 2010).

Analisando as reformas ocorridas em países como a Dinamarca (Vrangbak, 2010), Canadá e Austrália (Dollery et al, 2007), observam-se fatores comuns na implementação do processo de consolidação de governos locais que ajudaram no sucesso da reforma.

Como já dito anteriormente, existe um grau de inércia nas organizações para manutenção do status quo, dessa forma, para que haja reforma é preciso que haja interesse político para iniciar a mudança. Nos casos analisados a reforma foi feita top-down, isto significa que a decisão foi imposta pela administração central (no caso dos estados unitários) ou pelos governos federais (no caso de estados federativos). Apesar da imposição, o apoio da população no processo é desejável ou pelo menos a não oposição à mudança. Para despertar o interesse público é preciso esclarecer e demonstrar as razões para a mudança e os possíveis ganhos com o processo.

As janelas de oportunidade são o momento ideal para a introdução da reforma, já que caracterizam um momento de abertura para a mudança, dessa forma, é importante analisar a conjuntura e identificar necessidades e oportunidades para a mudança.

O estabelecimento de uma comissão para estudar os cenários e propor um modelo para a reforma também é um fator importante. As comissões devem envolver os funcionários, representantes e os stakeholders afetados na reforma.

No meio organizacional, o Departamento de Governos Locais e Comunidades do Governo Australiano no guia “Local Government Amalgamation Guide” (2013:7) identificou as principais questões que precisam ser abordadas para garantir que o processo de fusão produza uma transição suave para o novo governo local. São elas:

- Comunicação e acesso a informação: é preciso fornecer informações claras e confiáveis regularmente a todos os funcionários durante o processo de fusão. Se esta abordagem é seguida, os servidores são menos propensos a gastar tempo especulando sobre a reforma e isso permite que eles se concentrem em nas tarefas diárias.

- Em qualquer reforma o sucesso ou fracasso será em grande parte dependente do empenho e vontade dos funcionários dos governos locais afetados para abraçar o processo.

- Os funcionários deverão manter os padrões de prestação de serviços e lidar com demandas crescentes associadas à fusão.

- A fusão não será alcançada sem incorrer a custos de contingente que precisam ser identificados como parte do planejamento de implementação.

- Reconhecimento e valorização das diferentes culturas. O novo governo local deve abraçar os valores e a história dos antigos governos locais, e, ao mesmo tempo construir uma cultura para a nova organização.

- Desenvolvimento de um plano para o futuro através do planejamento estratégico e integrado do município. O plano deve conter a visão do novo governo, orientação estratégica, desenvolvimento de objetivos corporativos e outros desígnios como a criação da cultura organizacional, implantação de recursos, definição das relações de subordinação, identificação dos canais de comunicação e esclarecimento das funções e responsabilidades de trabalho.

- Envolver as partes interessadas na fusão: funcionários do governo local; eleitores, residentes, proprietários não residentes e proprietários de empresas; membros eleitos; organizações comunitárias; empreiteiros e arrendatários e agências governamentais.

De uma forma sintética, as fusões envolvem questões complexas e exigem cuidadoso planejamento para garantir que os padrões de prestação de serviços sejam mantidos durante o processo, os funcionários sejam tratados de forma justa e equitativa durante a transição e para que os custos sejam minimizados e o novo município seja mais eficiente e eficaz.

2.4 Tamanho ótimo dos municípios

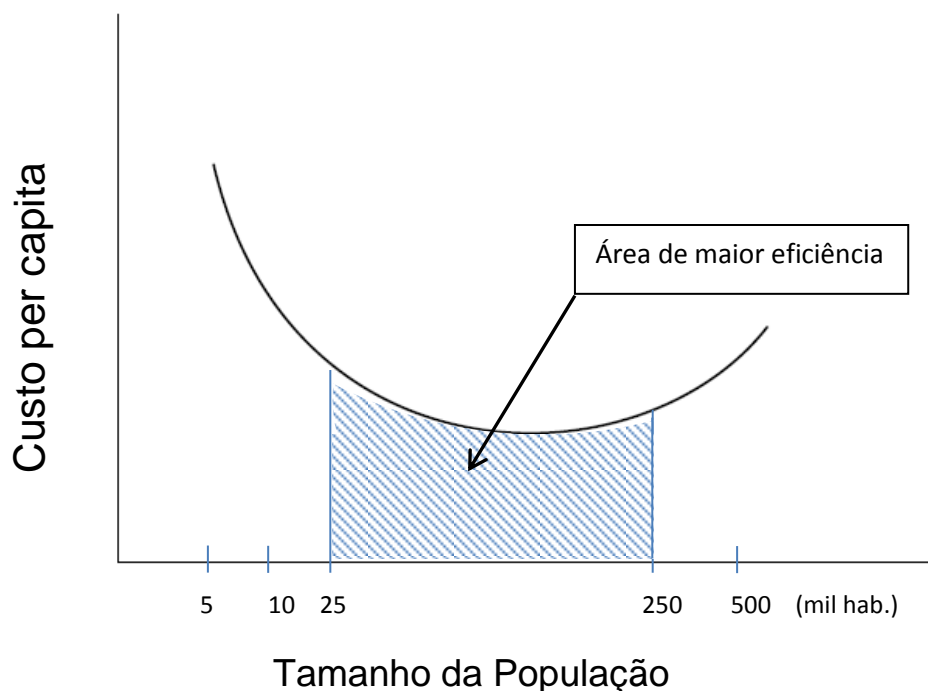
A crença de que os governos de maior porte são mais eficientes, têm fomentado o interesse num aspecto fundamental do processo de fusão de municípios: definir o tamanho ideal para os governos locais. Descobrir o tamanho ótimo para os governos locais, entretanto, não é uma tarefa simples. O tamanho ideal de um governo pode estar relacionado a fatores como eficiência, representação democrática, custo dos serviços, e para cada um desses fatores há inúmeras variáveis.

Dentre os aspectos analisados na literatura específica, destacam-se as relações entre tamanho da população e custos per capita, tamanho versus democracia e tamanho versus ganhos de escala.

A primeira consideração importante, sobre a relação entre tamanho da população e eficiência, revela que existe uma associação em forma de U invertido entre tamanho do município e eficiência em um nível geral (Holzer, 2009), sendo a eficiência medida pelo indicador custo per capita. O estudo realizado pela Comissão de Alinhamento, Reorganização e Consolidação da Unidade Local (LUARCC) juntamente com a Escola de Assuntos Públicos e Administração (SPAA), comandado pelo autor supracitado, demonstra que a eficiência aumenta quando o tamanho da população é superior a 25.000 pessoas e permanece estável até cerca de 250.000 pessoas, a partir desse ponto o aumento da população declina a eficiência. Em síntese, a curva indica que municípios muito pequenos ou muito grandes são menos eficientes. Vale ressaltar, que esta relação não se verifica quando avaliados serviços específicos (Holzer, 2009).

No que diz respeito à eficiência, e portanto, aos custos per capita de prestação dos serviços, sabe-se que diferentes serviços possuem diferentes tamanhos ótimos (Swianiewicz, 2002a: 16). Nesse aspecto, Holzer (2009) relata que nos serviços de capital intensivo (fixo), o aumento na população está relacionado com um aumento na eficiência. Já serviços de trabalho intensivo não.

Figura 1 - Ilustração hipotética da relação entre o tamanho da jurisdição e do custo dos serviços públicos



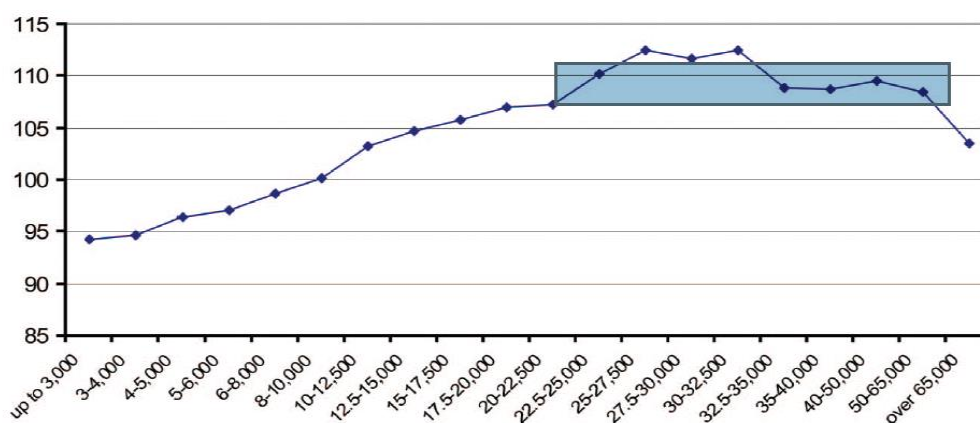
Outro apontamento, é que economias de escala que só pode ser conseguidas em governos locais maiores (Swianiewicz, 2010). Para (Vojnovic, 2000) o tamanho ideal do município é “o que cobre uma área grande o suficiente e produz uma quantidade de serviço bastante para minimizar o custo médio de produção”. Holzer (2009) aponta que há deseconomias de escala para municípios com população acima de 250 mil habitantes. Para Katsuyama (2003 apud Holzer, 2009) "o consenso entre os pesquisadores que estudaram os esforços de consolidação é que quase 80% dos serviços e atividades municipais não possuem economias de escala para uma população inferior a 20.000 habitantes”.

Referente ao tamanho da população e output (saída de serviço) presume-se que exista uma correlação positiva entre eles. Baseado nessa interação Stephen Soul (2000 apud Dollery, Byrnes e Crase 2008: 172) examinou o efeito do tamanho do conselho (medida pela população) em despesa bruta per capita. Sua conclusão foi que o aumento da população gera um menor nível de despesa bruta per capita para um município cujo tamanho seja entre 100.000 e 316.000 pessoas, a partir desse ponto o aumento na população gera "deseconomias de escala".

Em relação ao desempenho democrático, o argumento convencional é de que municípios menores parecem estar em melhor posição para cumprir as exigências da democracia local e capacidade de resposta para os moradores locais (Tavares e Carr, 2013; Carr e Tavares, 2014). Apesar disso, a análise de Mabuchi (2001), sobre o impacto das fusões de governos locais no Japão na democracia, demonstrou que não houve diminuição na participação democrática vista sob os aspectos do comparecimento de votação e competição partidária (Mabuchi, 2001). Além disso, novos mecanismos de participação democrática estão sendo utilizados pelos governos para promover maior participação da população nas decisões, como por exemplo, o orçamento participativo.

Outro exemplo é o estudo do caso polonês realizado por (Swianiewicz e Herbst, 2002 apud Swianiewicz, 2010), no qual um índice do desempenho do governo local foi construído a partir de variáveis refletindo o desempenho democrático, provisão de serviços e a capacidade de promover o desenvolvimento econômico local. O resultado aponta que o tamanho ótimo para os municípios é de cerca de 30.000 cidadãos.

Figura 2 - Índice de desempenho e tamanho dos governos locais na Polônia



Fonte: Swianiewicz & Herbst (2002)

Ainda que haja resistência em relação aos argumentos citados, outras evidências empíricas foram apontadas pelo autor Swianiewicz. De acordo com ele, “embora os argumentos de economia de escala ou défices democráticos não sejam totalmente convincentes, existe uma série de estudos que sugerem que jurisdições abaixo 3.000-5.000 habitantes não podem ter atribuições e responsabilidades, e essa fragmentação excessiva torna a descentralização funcional difícil e dispendiosa” (Swianiewicz, 2010:190).

Em conclusão, a revisão da literatura demonstrou que governos locais de pequeno porte são economicamente mais onerosos que os municípios maiores. Além dos custos dos serviços serem mais altos, a baixa capacidade técnica e de prestação de serviços foram outros fatores que impulsionaram os governos europeus a promoverem reformas no sentido de aumentar o tamanho de suas municipalidades.

A verificação de ganhos de escala, e, portanto, da redução dos custos dos serviços, bem como os ganhos em capacidade gerencial e de fornecimento de um maior leque de serviços à população em municípios maiores foram as principais razões de ordem econômica e pautadas na eficiência que motivaram a fusão. Ainda pelo lado financeiro, a possibilidade de redução de cargos públicos e administrativos e, por conseguinte, de poupança para os governos amalgamados, soma-se à lista de razões para a fusão.

CAPÍTULO 3

OS MUNICÍPIOS NO BRASIL

O desenvolvimento deste capítulo tem a intenção de registrar o processo evolutivo da criação dos municípios no Brasil. Dessa forma, serão destacadas as principais mudanças no aparato legislativo da Constituição Federal no que diz respeito aos municípios.

O processo de criação de municípios no Brasil teve origem nos tempos da colonização. As municipalidades surgiram no Brasil Colônia, semelhantes aos modelos de municípios portugueses, e foram regidas pelas Ordenações Portuguesas. Posteriormente, com a proclamação da República em 1889, os municípios passaram a ser administrados conforme os preceitos expressos nas Constituições Republicanas respectivamente de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e pela Emenda Constitucional de 1969. Atualmente, as regras que conduzem a administração do município estão expressas na Constituição Federal promulgada em 1988 (Fávero, 2004).

Em quase todas as constituições (exceto na carta de 1937) os municípios foram definidos como entidades autônomas na estrutura política brasileira, entretanto, esta autonomia só será observada de fato quase 100 anos depois, com a Promulgação da Constituição de 1988, que “atribuiu uma autonomia plena aos municípios, elevando-os ao status de ente federativo, com prerrogativas invioláveis por qualquer nível mais abrangente de governo” (Fávero, 2004: 39).

Tendo em vista a importância da conjuntura econômica e política da década de 80, que culminou na promulgação da Constituição de 1988 e na autonomia de fato e de direito dos municípios, este capítulo irá também se dedicar a explicar a reforma democrática e como a constituição de 88 impulsionou as emancipações municipais no Brasil.

3.1 Evolução e crescimento dos municípios no Brasil

A criação de municípios no Brasil não é um processo recente, ele data de aproximadamente 1512, quando o Brasil ainda era Colônia de Portugal. O município

português foi transplantado para o Brasil com as mesmas atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhava no Reino, salvo algumas alterações. Eles foram regidos pelas Ordenações Portuguesas Afonsinas (1500-1521), Manuelinas (1521-1603) e Filipinas (1603-1822). Posteriormente, com a independência do Brasil de Portugal, em 1822, os municípios passaram a ser administrados pelo regimento da Constituição Imperial de 1824 (Fávero, 2004).

A Proclamação da República, em 1889 foi um marco legal para a estrutura política brasileira. Pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro desse ano, foi criado o Distrito Federal e as províncias foram substituídas pelos estados, considerados soberanos e formadores da federação (Silva e Lima, 1988). Em relação aos municípios, a primeira constituição republicana de 1891, em seu texto constitucional declara que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (Art. 68º, CF1891). Apesar de textualmente citada, “avalia-se que durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil” conforme afirma Meirelles (1993). E tampouco emancipações expressivas de municípios nesse período, como se pode observar na Figura 3.

O autor Magalhães (2007) considera que o início do processo de emancipação municipal no Brasil ocorreu na década de 1930, quando a Constituição Federal de 1934, em seu Art. 13º, decretou que “os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e, especialmente, à eletividade do prefeito e dos vereadores, à decretação de seus tributos e à organização de seus serviços”. A mesma Constituição também introduziu, em seu Art. 10º, a transferência de 20% da receita estadual de impostos aos municípios de onde tenha provindo a arrecadação.

No ano de 1937, o Brasil sofreu mudanças na política nacional, e foi instalado um regime centralizador e autoritário, denominado Estado Novo. As atribuições e tributos municipais continuaram fundamentalmente os mesmos da Constituição anterior, exceto que a escolha do prefeito do município passou a ser feita por nomeação do governador do estado (Silva e Lima, 1990). Em março de 1938, o Decreto-Lei nº 311 determinou diversas mudanças no que tange à organização territorial municipal. As sedes de

municípios passaram a ter categoria de cidade e as sedes de distritos a serem vilas, e foi determinado um prazo para que os municípios fizessem o mapeamento de seus territórios e fixassem seus limites territoriais. Também foram criadas regras para a criação de municípios: como um número mínimo de população e de construções que o município deveria ter para abrigar a prefeitura e demais serviços. (Brasil, 1939 apud Silva e Lima 1990:2).

Até então as mudanças constitucionais não se verificavam como grandes incentivos para a emancipação de municípios, mas esse cenário começa a mudar nas décadas de 1950 e 1960, com o fim do Estado Novo, quando a criação de municípios se intensificou.

O ciclo centralizador iniciado em 1930 terminou em 1946, quando a derrota das ditaduras fascistas na Europa tornaram difícil a manutenção de regimes assemelhados na América Latina. Inaugura-se, então, uma etapa histórica claramente favorável à descentralização do poder político, uma fase que podemos chamar de “Redemocratização e República Populista” e que iria se estender até a eclosão do golpe militar de 1964 (Gomes e Dowell, 1995:4).

O estabelecimento da Constituição Federal de 1946, juntamente com a abertura política, assegurou uma autonomia relativa aos municípios, e embora eles não pudessem criar e organizar as Leis Orgânicas lhes foram facultados a eleição direta de prefeitos e vereadores, a administração própria, a organização dos serviços locais, a cobrança de impostos e taxas e a transferência de parte da tributação da União e dos estados. Dessa forma mesmo que parcialmente, foi concedida autonomia administrativa e financeira aos municípios (Meirelles, 1993).

A partir de 46, foi observado nas duas décadas seguintes (50 até meados de 67) o maior crescimento no número de municípios no País, que corresponde a um aumento de 46%, entre 1950 a 1960, e de 42%, na década seguinte, conforme pode ser verificado na Figura 3.

Figura 3 - Evolução do número de municípios no Brasil - 1872/2010



As décadas de 70 e meados dos anos 80 foram marcadas pela ditadura militar. A centralização política e as restrições impostas pelos governos militares nesse período acarretaram uma desaceleração no processo de criação de municípios. Critérios mais rígidos para a emancipação de municípios foram estabelecidos pela Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967 (Silva e Lima, 1990).

Art. 2º - Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

§ 1º - Não será permitida a criação de Município, desde que esta medida importe, para o Município ou Municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta Lei.

§ 2º - Os requisitos dos incisos I e III serão apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o de nº II pelo Tribunal Regional Eleitoral do respectivo Estado e o de número IV, pelo órgão fazendário estadual.

A ditadura militar se estendeu ao longo de mais de uma década no Brasil (1964-1985), e o aumento no número de municípios nesse período foi inexpressivo, ou seja, praticamente não houve criação de municípios durante os 20 anos da ditadura.

A crise do regime militar culminou também numa crise política, e o colapso generalizado exigiu uma reforma. Foi no período de transição democrática, em meio à crise financeira, que o movimento municipal ganhou forças e instrumentos que reforçaram a intensificação das emancipações. Dentre esses instrumentos podemos citar a Constituição de 1988 e o Fundo de Participação dos Municípios.

Tendo em vista a importância do período e dos resultados advindos da reforma, que teve implicações diretas na emancipação dos municípios, esse período será mais bem explicado no item que se segue.

3.2 A Reforma do Estado e a Constituição de 1988

A crise do Estado se manifestou no Brasil no início na década de 80, com o segundo choque do petróleo, em 1979. O colapso econômico, juntamente com os problemas estruturais e de gestão enraizados na administração pública brasileira, somou-se numa crise que se manifestou em quatro dimensões: crise fiscal, crise do aparelho estatal, crise no modo de intervenção do Estado na economia e nos setores sociais e ainda numa crise de natureza política. Na análise de Bresser Pereira (1995) os motivos da crise podem ser explicados da seguinte forma:

“A crise fiscal define-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa. A crise do modo de intervenção, pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem-sucedido nos anos de 1930, 1940, 1950, e também no fracasso em criar um Estado do Bem-Estar no Brasil, nos moldes social-democratas europeus.” (Bresser Pereira, 1995: 2).

Na visão de (Ometto et al., 1995) o colapso econômico se manifestou inicialmente como uma crise do endividamento externo, mas que rapidamente passou a se traduzir no desajuste interno da economia marcado pelos altos níveis de inflação, recessão e desemprego. Conforme ressaltam os autores, o segundo choque do petróleo em 1979 e o brusco aumento das taxas de juros internacionais aprofundaram a crise externa brasileira através de uma série de mecanismos: pelo salto nos juros da dívida; por reorientar os fluxos de capital preferencialmente para os

EUA e Europa; pelo impacto negativo sobre os preços relativos das "commodities", itens importantes da nossa pauta de exportação (Ometto et al, 1995: 405).

A crise generalizada do Estado demandava uma solução. O paradigma neoliberal, emergente na década de 80, resgatava as idéias do livre mercado como recurso para os problemas de ineficiência e intervenção estatal. O neoliberalismo indicava que o Estado deveria ter seu tamanho e funções reduzidos, de forma que o próprio mercado se encarregasse de alocar e distribuir os recursos de forma eficiente, e ficando a cargo do Estado assegurar e garantir o cumprimento dos contratos (Finot, 2001:48).

Se por um lado o mercado se mostra eficiente na alocação de recursos ele não o é ao distribuí-los. Conforme análise de Finot (2001) nos países latino-americanos, o modelo de Estado regulador e redistribuidor emergiu como alternativa ao modelo neoliberal de Estado mínimo. O novo modelo pretendia acabar com o centralismo que perdurou por décadas durante a ditadura militar, e promover a democratização do poder público e a redistribuição.

A função redistributiva do Estado tem a finalidade de promover maior equidade para a população e gerar uma melhor distribuição de rendimento, de forma que os recursos sejam repartidos a fim de dar condições ao Estado de prover os bens e serviços públicos à população. Os principais instrumentos que o governo utiliza para exercer essa função são as transferências, os impostos e os subsídios (Musgrave, 1980). A política redistributiva, aliada aos esforços de descentralização, foram a opção do governo para combater a crise.

A crise política culminou no fim do regime autoritário ditatorial, instalado no país desde 1964 e no reestabelecimento da democracia em 1985. A reestruturação do setor público deu origem à Constituição de 1988 e significou um esforço do Estado de reforma institucional, através da descentralização política e tributária.

3.3 Descentralização

A descentralização foi um movimento que a partir dos anos 80 constituiu-se num princípio ordenador de reformas do setor público. Com a crise dos modelos centralizados, keynesiano e de bem-estar social do pós-guerra, na década de 70,

diversas reformas foram implementadas pelo mundo com o cunho descentralizador. França, Itália e Espanha são importantes exemplos dessa mudança de paradigma implementadas por governos socialistas (Melo, 1996).

As idéias da descentralização foram amplamente difundidas, também, por governos neoliberais e organismos internacionais como o FMI e os Bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento, a partir da década de 80. Dessa forma, as reformas de Estado implementadas em diversos países nesse período tiveram uma orientação descentralizadora (Arretche, 1996). Na Europa, o advento da União Européia inflamou o debate sobre a descentralização e o federalismo, e foi tema de destaque nas agendas políticas. Na América Latina, cuja maioria dos países são egressos de experiências autoritárias, a descentralização passou a ser entendida como dimensão essencial da (re)democratização (Melo, 1996).

Em sua concepção mais ampla, a descentralização significa a redistribuição do poder e a concessão de autonomia aos governos locais. Na definição de Castro (1991), o processo baseia-se na redução das funções básicas e indispensáveis do Estado, através da multiplicação das estruturas de poder.

O tema ainda pode ser analisado sob dois pontos de vista distintos: o político e o tributário. O primeiro ocorre quando são dadas autonomia e atribuições próprias ao ente descentralizado. Já a descentralização tributária é feita através da distribuição dos tributos e pela autonomia concedida pelo governo central ao governo local para instituir e cobrar encargos próprios. Em outras palavras, a descentralização é uma estratégia que busca reestruturar o aparato estatal, por meio do deslocamento de competências e recursos para esferas periféricas. Ao transferir autonomia política, administrativa e financeira ao poder local pretende-se aproximar o governo da população, tornando o Estado mais democrático (Tomio, 2002).

No que se refere à relação entre a descentralização e a democracia a descentralização seria um mecanismo de redistribuição do poder político que permeabilizaria o Estado às pressões e à participação dos setores populares (Affonso, 1996). Dessa forma, a transferência de poder para as instâncias dotam o cidadão de maior capacidade de interferir nas decisões. Nas palavras de Zimmermann (2005, p. 165) “a descentralização deve garantir a extensão da cidadania, para que todos

participem do processo político em igualdade de condições e, de igual forma, mantendo-se uma ativa fiscalização sobre as autoridades governamentais”.

No Brasil, a descentralização surge como alternativa ao modelo centralizador, que perdurou durante a ditadura militar, com o objetivo de combater a crise fiscal e responder aos anseios sociais, econômicas e políticas da sociedade civil (Bouchardet, 2006). Ao contrário do que ocorreu em outros países, nos quais a descentralização decorreu da crise fiscal do Estado ou da perda acentuada de governabilidade, o que levou o governo central a desfazer-se de parte de seus encargos, transferindo-os aos estados e municípios, no Brasil, o processo foi inverso, pois não existiu um plano federal para a descentralização, ela ocorreu por força dos estados, e principalmente dos municípios. Ou seja, a descentralização ocorreu com a redemocratização, em meio ao aprofundamento da crise econômica (Affonso, 1996).

O fato decisivo (...) é que a redemocratização ocorreu primeiro nos governos sub nacionais, com a eleição para governadores e prefeitos no início dos anos 80, e somente em 1988 chegou ao núcleo central do estado, com a Assembléia nacional Constituinte e, em 1989, com a eleição direta para a Presidência da República. Dessa forma, ocorreu uma identificação entre a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização. A União ficou sem defensores durante a elaboração da Constituição de 1988 e a descentralização processou-se de forma desordenada, sem um projeto articulador. (Affonso, 1996:5)

Dessa forma, pode-se dizer que a descentralização foi essencial ao processo de redemocratização.

Além da atribuição de autonomia em diversos níveis de governo, outra característica do processo de descentralização brasileiro foi o aumento significativo dos recursos financeiros repassados da União para os estados e principalmente para os municípios, caracterizando assim, a descentralização política e tributária respectivamente. No que tange à descentralização tributária, a Constituição de 1988 ampliou a competência sobre a tributação (ver Tabela 2), conferindo aos municípios o poder de instituir e cobrar impostos sobre a propriedade territorial e urbana, a transmissão de bens imóveis e sobre serviços de qualquer natureza, respectivamente, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Serviços de Natureza Qualquer (ISS). Além disso,

aumentou as transferências intergovernamentais e reforçou o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, que passou a ser a principal fonte de recursos do município, o qual será melhor detalhado no Capítulo seguinte.

Essas medidas de repartição da receita nacional aprofundaram o processo de descentralização. Como resultado desse processo, conforme explicita Nazareth e Porto (2002) foi crescente a participação dos municípios no “bolo” tributário nacional. Entre 1988 e 2000 a parcela de receita destinada aos municípios elevou-se de 10,3% para 12,7% do total, a dos estados cresceu de 22,5% para 24,5% do total, já a receita disponível da União em virtude desses repasses diminuiu em 4,5%.

O acesso facilitado aos recursos do FPM sem necessidade de contrapartida soma-se à lista de motivos que desencadearam um movimento acelerado de emancipações por todo o país, elevando em pouco mais de um terço o número de distritos emancipados no país no intervalo de 1984 a 2001.

Tabela 2 – Competência e Partilha de Impostos – Modificações no âmbito da Constituição Federal de 1988

COMPETÊNCIA	PARTILHA/DISTRIBUIÇÃO (%)					
	ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988			POSTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
UNIÃO						
. Importação	100	-	-	100	-	-
. Exportação	100	-	-	100	-	-
. Renda (IRPF/IRPJ)	67	16	17	53	24,5	22,5
FPE		14			21,5	-
Fundo Especial		2			-	-
NO-NE-CO					3	-
FPM						22,5
. Operações Financeiras (IOF)	100	-	-	100	-	-
. Transportes Rodoviários	30	50	20			
. Serviços de Comunicações	100	-	-			
. Combustíveis e Lubrificantes	40	40	20			
. Energia Elétrica	40	50	10			
. Minerais	10	70	20			
. Territorial Rural (ITR)	-	-	100	50	-	50
. Produtos Industrializados (IPI)	67	16	17	43	32	25
FPE		14			21,5	-
Fundo Especial		2			-	-
NO-NE-CO					3	-
FPM					-	22,5
Fundo Exportação					7,5	2,5
. Grandes Fortunas	-	-	-	100	-	-

ESTADOS						
. Circulação de Mercadorias (ICMS)	-	80	20	-	75	25
. Veículos Automotores (IPVA)	-	50	50	-	50	50
. Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	-	50	50	-	-	-
. Transmissão <i>Causa Mortis</i> /Doação	-	-	-	-	100	-
MUNICÍPIOS						
. Predial e Territorial Urbano (IPTU)	-	-	100	-	-	100
. Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	-	-	100	-	-	100
. Transmissão Inter Vivos	-	-	-	-	-	100

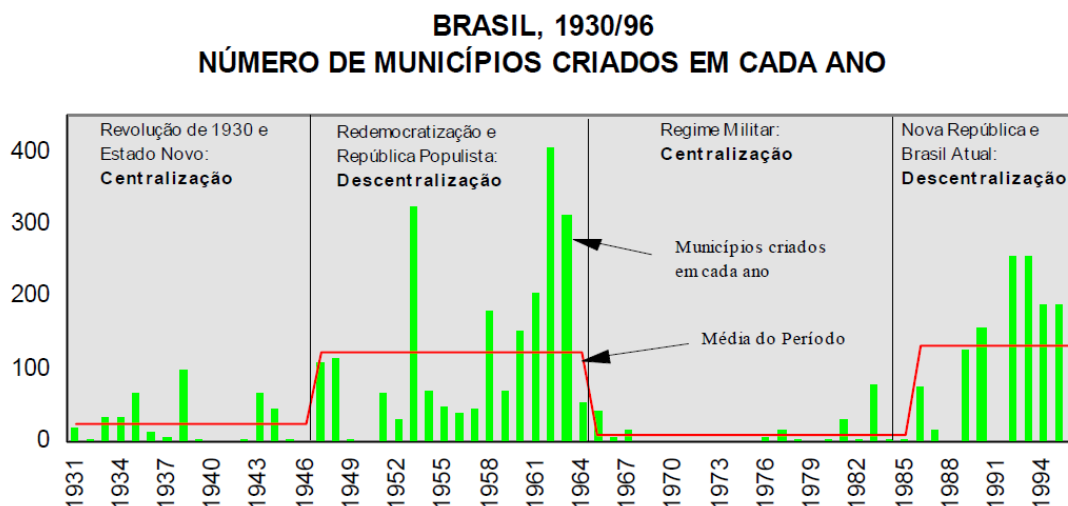
Fonte: Dados básicos: Constituição Federal, 1988 apud Bouchardet (2006)

Elaboração: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações.

Nota: O IOF cobrado sobre o ouro é distribuído integralmente para as esferas subnacionais

A relação entre descentralização e emancipação de municípios é incontestável. Conforme destacam (Gomes e Dowell, 1995: 1), “os movimentos pendulares de centralização e descentralização, têm sido seguidos, com notável fidelidade, pelos ciclos de fraca/forte criação de municípios. Em outras palavras, períodos de centralização política têm se caracterizado por taxas reduzidas de criação de municípios e, inversamente, para as fases de descentralização”.

Figura 4 - Ciclos de criação de municípios versus Períodos de Centralização e Descentralização no Brasil



Fonte: Gomes e Dowell (1995:5).

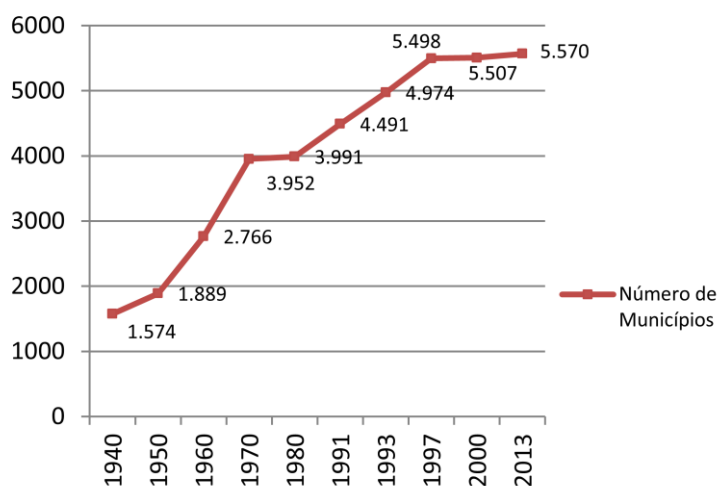
Os quatro períodos da história brasileira recente (1930/1945; 1946/1963; 1964/1984; e 1985/1997) estão representadas na Figura 4, que também apresenta dados de criação dos municípios e que demonstra que: fases de centralização política têm correspondido a fases de reduzida criação de municípios; em contraste, fases de descentralização política têm sido de elevada criação de municípios (Gomes e Dowell, 1995).

3.4 Criação de Municípios após a Constituição de 1988

A criação de municípios no Brasil, conforme já mencionado, não é um acontecimento recente e conforme se pode verificar na Tabela 3 esse processo tem períodos de intensificação e outros de estabilidade. No contexto brasileiro verificam-se três importantes picos de crescimento municipal, sendo eles nas décadas de 50, 60 e 90. Entre 1950 a 1960, o incremento foi de 46%, na década seguinte de 42%, e no período correspondente a 1984 a 1997, verifica-se um aumento percentual correspondente a 37%.

Tabela 3 – Distribuição dos municípios instalados no Brasil de 1940 a 2010

Ano	Número de Municípios
1940	1.574
1950	1.889
1960	2.766
1970	3.952
1980	3.991
1991	4.491
1993	4.974
1997	5.498
2000	5.507
2010	5.565
2013	5.570



Fonte: IBGE
Elaboração: autora

A proliferação de novos municípios nos anos 90 foi um fenômeno que encontrou sustentação no movimento de descentralização institucionalizado pela Constituição Federal de 1988 e na política de redemocratização no Brasil, conforme mencionado anteriormente.

O sistema de tributos partilhados foi um dos principais suportes para movimento de emancipações. A ampliação do Fundo de Participação dos Municípios forneceu o componente financeiro que faltava aos municípios para sustentar o seu aparato administrativo e político.

A flexibilização na legislação emancipatória foi outro fator de destaque nesse processo. Até 1988, as normas que tratavam da criação de municípios eram regulamentadas pelo Decreto-Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, que estabelecia critérios mínimos de população e renda para a criação de novos municípios (Artigo 14, CF 1967).

A Constituição de 1988, em seu artigo 18 §4º estabeleceu que ficasse a cargo dos Estados a definição dos requisitos mínimos para a emancipação municipal em seus territórios.

“Art. 18º (...)§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.”

Cada estado passou a ter, portanto, a autonomia e competência para definir as próprias regras e critérios de emancipação dos municípios. A possibilidade de uma legislação mais flexível quanto à criação de municípios, aliada a outros fatores que serão citados a seguir, impulsionou a emancipação de 1.016 municípios no Brasil no período de 1991 a 2000.

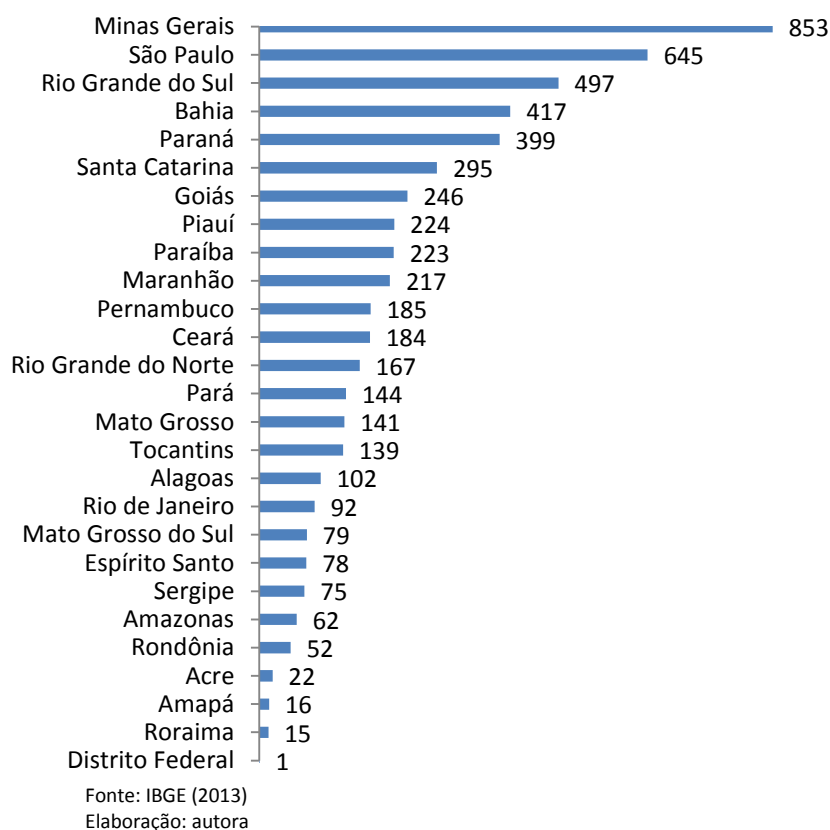
Vale fazer um apêndice sobre o efeito do artigo 18 no aumento da heterogeneidade entre os municípios. Uma vez que os critérios emancipatórios não são mais centralizados e iguais para todos os estados, e passam as exigências serem estipuladas por cada estado, os novos municípios criados a partir de então têm características e perfis diversos. As diferenças vão desde a quantidade de municípios em cada estado a aspectos como tamanho territorial, número de habitantes e poder econômico.

Para ilustrar a falta de simetria entre os municípios brasileiros, comparando o município de São Paulo com o de Borá, enquanto o primeiro tem 11.253.503 habitantes o segundo possui apenas 805 habitantes.

Em suma, conforme destaca Barros e Lago (2008:2) dois resultados decorreram das mudanças na legislação da Constituição de 1967 para a de 1988: “enorme disparidade entre os critérios estabelecidos por cada Estado e um número muito grande de municípios criados, na maior parte das vezes sem condições financeiras de arcar com suas despesas”.

No período compreendido entre 1984 e 1997, 1405 novos municípios foram instalados no Brasil. A figura 5 demonstra a atual distribuição dos municípios pelo Brasil:

Figura 5 – Distribuição dos municípios pelos Estados Brasileiros – 2013



A emancipação distrital ainda encontrou propósitos internos para justificar a separação e a elevação ao status de município. Bremaeker (1993) em seu estudo sobre a criação de municípios nos anos 90 indica que as principais razões apontadas pelos

prefeitos que motivaram as emancipações foram: a negligência do município de origem (62,9% dos casos); a existência de forte atividade econômica local (27,4%); a grande extensão territorial do município de origem (24,2%) e o aumento da população local (1,6%). Pinto (2002) destaca também os interesses políticos e eleitorais para a obtenção de votos e posições no governo como razões para as emancipações.

Além dos motivos acima descritos Affonso (1996) ainda acrescenta a opção fragmentadora e isolacionista de algumas municipalidades mais ricas frente à crise econômica e aos problemas sociais, as quais optam por separar-se da parcela mais pobre do município para equalizar seus problemas.

O processo de emancipação municipal no Brasil é um tema controverso e muitas são as discussões a respeito da sua viabilidade e resultados. O autor Fávero (2004) destaca os pressupostos contra e a favor ao processo emancipatório no Brasil. Segundo a linha de pensamento que é contrária à criação de municípios as principais alegações são a baixa média populacional dos municípios emancipados, a grande dependência das transferências constitucionais, a baixa capacidade de arrecadação de receitas próprias, além do aumento nas despesas com os serviços das administrações municipais e custeio do executivo e legislativo. A corrente que defende a descentralização administrativa acredita na sua capacidade de aproximação do governo com a sociedade e no aumento da distribuição de recursos, o que possibilita maior acesso e fornecimento dos serviços públicos nas áreas de saúde, educação, saneamento, entre outros.

Outro autor que destaca os pontos positivos e negativos das emancipações é Pinto (2002). Dentre os aspectos favoráveis ele cita a diminuição nas taxas de migração da zona rural para as cidades grandes; o aumento da urbanização municipal e das melhorias na infraestrutura urbana do município e a maior proximidade do governo com os problemas do município, possibilitando uma melhor resolução dos mesmos e melhoria da satisfação das necessidades básicas da população no novo município.

O elevado gasto com a estrutura administrativa e política municipal, a falta e os elevados custos de um banco de dados eficiente para identificar os contribuintes do novo município e possibilitar a arrecadação de impostos, a maior divisão do Fundo de Participação dos Municípios, causando uma diminuição das parcelas relativas que cada

município recebe, a maior pressão junto ao Governo Federal e organismos internacionais por verbas e o maior número de municípios economicamente inviáveis a serem sustentados são pontos negativos da criação de novos municípios que o autor destaca.

Em resumo, observa-se que os autores que são contra o processo de emancipação utilizam argumentos econômicos e a corrente a favor do processo argumentos políticos.

Os fatores acima apontados desencadearam um processo de proliferação de municipalidades pelo Brasil. De 1984 a 1997 foram criados 1.405 novos municípios. Desse total nota-se a participação expressiva municípios de pequeno porte. A tabela 4 demonstra que mais da metade (52,3%) dos novos municípios possuem população até 5 mil habitantes, enquanto 77,93% se enquadram na faixa até 10 mil habitantes. E nada menos que 94,5% têm menos de 20 mil habitantes.

Tabela 4 – Brasil e Regiões – Número de Municípios instalados após 1984, por extratos da população – 1997

Grupos de municípios	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
(População)						
Até 5.000 hab.	146	97	80	296	116	735
5.000 a 10.000 hab.	107	49	30	87	87	360
10.000 a 20.000 hab.	125	42	19	19	29	234
20.000 a 50.000 hab.	21	18	6	2	14	61
50.000 a 100.000 hab.	2	3	3	1	2	11
100.000 a 500.000 hab.	1	*	*	*	3	4
Total	402	209	138	405	251	1.405

Notas:

¹O símbolo (*) indica que inexistem municípios (ou informações) na classe de tamanho e região especificadas na célula.

²Os valores em itálico correspondem aos dois maiores totais regionais de criação de Municípios desde 1984.

Fonte: Gomes e Mac Dowell (2000)

A literatura aponta que as dificuldades para gerir um município de pequeno porte são maiores do que municípios de médio e grande porte (Pinto, 2002). Pelo lado político, as cobranças e pressões por parte da população sobre os dirigentes são maiores, devido ao acesso e proximidade do povo com os políticos. Pelo lado

econômico, a menor base tributária², os recursos escassos e o custo elevado dos serviços, já que não há ganhos de escala, são insuficientes para atender as necessidades do município. Aliado a esses fatores, a relação de competências e serviços que os municípios passaram a prestar à comunidade foram ampliadas pela Constituição de 1988. Bremaeker (1997) complementa que:

“Não há a menor dúvida de que para os municípios de pequeno porte demográfico o custeio de parte ou de todas estas atividades lhes é extremamente penoso e relativamente muito maior do que em comparação com um município de médio ou grande porte”.

A flexibilização na legislação emancipatória aliada aos incentivos constitucionais e tributários fez com que se instalasse no Brasil um processo de municipalização desordenado e sem planejamento: diversos municípios surgiram sem as mínimas condições legais e administrativo-financeiras, já que não houve nenhum estudo de viabilidade administrativa-financeira e do potencial econômico local (Bouchardet, 2006). Além disso, conforme ainda destaca a autora, vários foram os casos de municípios criados sem que fossem cumpridos os requisitos mínimos legalmente estabelecidos. O caso de Minas Gerais caracteriza bem essa falta de observância e rigidez no cumprimento da lei, uma vez que mais de 80% dos municípios criados no estado não cumpriram todas as exigências legalmente estabelecidas para a emancipação.

² Em análise sobre a distribuição da receita tributária sobre a receita total, Bremaeker (1996) mostra que na grande maioria (88,5%) dos municípios de pequeno porte a receita tributária corresponde é inferior a 10% da receita total.

CAPÍTULO 4

ESTRUTURA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A federação é a organização político-administrativa do Brasil, e compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos entes autônomos. O termo "Federação" diz respeito à idéia de "união", "pacto", articulação das partes com o todo, através do Governo Central ou Federal.

O federalismo surgiu nos Estados Unidos, em 1789, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América, e serviu de base para a formação do federalismo brasileiro. Em síntese, o federalismo pode ser descrito como um sistema político composto por vários governos em um só. Os entes da federação se unem para formar o Estado Federal. A autonomia dos entes é assegurada, mas existe uma hierarquia e uma subordinação às regras da Constituição Federal (Conciani e Santos, 2009). Além disso, a organização do Estado se dá pela instituição de três Poderes: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, que são independentes e harmônicos entre si. O Poder Legislativo, de caráter normativo, constitui-se na aprovação das leis. A função do Poder Executivo, classificada como administrativa, é a de fazer cumprir o estabelecido nas leis e executar as políticas públicas, e a do Poder Judiciário, função de caráter puramente judicial, é a de julgar a aplicação de tais leis, a fim de garantir o seu cumprimento (Zmitrowicz, 2013:10).

Este capítulo tem o objetivo de descrever a esfera da autonomia municipal no contexto de um sistema federal, ou seja, o que podem e devem fazer os municípios e quais os limites desse poder. Também será descrita a estrutura política (legislativa e executiva) dos municípios no Brasil. Nesse último aspecto, serão destacadas as principais atribuições e encargos dos entes políticos a nível municipal.

4.1 Autonomia dos Municípios

Como já dito anteriormente, o movimento de municipalização teve seu marco histórico na Constituição de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988, a qual atribuiu

aos municípios autonomia idêntica à da União, dos Estados e do Distrito Federal, à norma dos artigos 1º e 18º.

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)

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

A autonomia municipal é estabelecida com base em três pilares, conforme destaca o Manual do Prefeito, elaborado pelo IBAM (2013). São eles: capacidade de auto-organização e normatização própria; autogoverno; e autoadministração.

O ponto fundamental que garante a capacidade de auto-organização e a normatização está disposto no caput do art. 29 da Constituição, onde fica estabelecido que “o Município reger-se-á por lei orgânica própria, votada em dois turnos e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal”. A lei orgânica é portanto, elaborada e votada pelo Poder Legislativo. Ao Poder Executivo é facultado sugerir alterações à lei orgânica através de leis complementares ou ordinárias, mas ainda assim essas dependem do voto da maioria no legislativo.

A lei orgânica dispõe sobre:

“A lei orgânica deve: (1) estruturar os órgãos políticos do Município; (2) estabelecer as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo; (3) fixar as competências do Município de acordo com o critério do interesse local; (4) fixar as atribuições privativas do Prefeito e da Câmara Municipal; (5) fixar as regras referentes ao processo legislativo; (6) fixar o número de Vereadores; e (7) discriminar os tributos de competência da municipalidade, especialmente os impostos”. (Manual do Prefeito, 2013:19)

A autoridade de autogoverno é determinada pelo poder concedido aos governantes por meio de eleições diretas, de quatro em quatro anos. Os membros do executivo (prefeito e vice-prefeito) e do legislativo (vereadores) são eleitos conforme disposto no artigo 29 da CF/88.

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os

princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País”.

O último pilar da autonomia municipal é a autoadministração. Neste aspecto, o Município tem a liberdade de organizar a sua estrutura organizacional, quadro de pessoal, sistema de arrecadação, firmar convênios e contratos, e demais aspectos administrativos sob sua competência. Ou seja, é facultativo ao município determinar o número de secretarias, departamentos, divisões, seções, serviços e coordenadorias, conforme seu tamanho e as necessidades da Administração Municipal, bem como nomear os secretários municipais que integrarão a sua equipe. Cabe ao município também instituir e arrecadar tributos e fica sob sua tutela a aplicação das rendas municipais, respeitados os preceitos constitucionais e às normas gerais de direito tributário e financeiro constantes da legislação federal.

Já segundo Marques (2001) a autonomia municipal é baseada em quatro aspectos: político (capacidade de auto-organização e de autogoverno), normativo (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), administrativo (administração própria e organização dos serviços locais) e financeiro (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas).

Em termos gerais, “a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de sua competência expressa, prevalecem sobre as leis federais e estaduais, inclusive sobre a Constituição Estadual, em caso de conflito” (Manual do Prefeito, 2013:20).

Vale salientar que as competências de cada uma das esferas de Governo estão assinaladas na Constituição Federal. Os artigos 21, 22 e 24 enumeram as matérias privativas da União e dos Estados e o art.30 dispõe, especificamente, ao que cabe aos Municípios e as competências comuns entre os entes federados estão assinaladas no artigo 23.

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

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

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

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

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.

Em suma, a Constituição de 1988 reconheceu os municípios como entidades federativas autônomas e partes da organização político-administrativa do Estado; e concedeu autonomia política, administrativa e financeira aos mesmos. Assim, o município adquiriu legitimidade para legislar, governar e administrar o território local, de forma que o poder local foi reconhecido e fortalecido.

4.2 O poder local: Executivo e Legislativo

Sistema de Governo é a forma como o poder político é dividido e exercido no domínio do Estado e as regras que determinam as relações entre esses poderes. No Brasil, o Presidencialismo é o sistema de Governo adotado pela Constituição da República de 1988 e caracteriza-se pela separação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (CF, art. 2º). Os três poderes nacionais são, por sua vez, divididos em três níveis distintos, o Federal, o Estadual e o Municipal.

O Poder Legislativo é representado no nível federal pelo Congresso Nacional, no nível estadual pela Assembleia Legislativa e no nível municipal, pela Câmara de Vereadores. O Poder Executivo é representado no nível federal pela figura do Presidente da República, no estadual pelo Governador e no municipal pelo Prefeito. Já o Poder Judiciário se representa no nível federal pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça, pelos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Eleitorais, do Trabalho e da Justiça Militar. No nível estadual é representado pelo Tribunal de Justiça

e pelos Tribunais de Justiça Militar dos Estados correspondentes. E não há uma representação do Poder Judiciário no nível municipal (Zmitrowicz, 1998:10).

4.2.1 Prefeitura Municipal

A Prefeitura Municipal é o centro administrativo do município e é composta pelos membros do Executivo: Prefeito, Vice-prefeito e Secretários municipais.

O Prefeito é o representante legal do município perante a Lei, a Justiça e o povo e amplas são as suas atribuições como: planejar, formular políticas públicas, executar o plano de governo, elaborar o orçamento (anual e plurianual), comandar e dirigir por meio de decretos, instruções, ordens de serviço, portarias, coordenar, controlar e manter contatos externos (Manual do Prefeito, 2013). Cabe ao prefeito zelar pelas questões de interesse local e assegurar as relações com as outras instâncias de poder. Embora a proposição e elaboração de leis sejam atribuições da Câmara Municipal³, ao prefeito é facultado propor leis complementares, entretanto, ele necessita do apoio da maioria dos vereadores da Câmara para aprovar as leis que entende serem necessárias à boa administração do município.

O subsídio do Prefeito e do Vice-Prefeito é determinado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, conforme estabelece o inciso V do artigo 29 da Constituição, ressalvado o disposto no art.37, XI da CF, o qual estabelece que esse subsídio não poderá exceder ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Para se candidatar ao cargo de Prefeito devem ser obedecidas as seguintes condições: “a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento e o domicílio eleitoral no Município, afiliação partidária e a idade mínima de vinte e um anos” (Manual do Prefeito, 2013:58).

Por fim, a prefeitura ainda é composta pelos secretários municipais. Eles são considerados a “equipe de trabalho” do Prefeito e coordenam as diversas secretarias do município. Os secretários são indicados pelo Prefeito e exercem cargo de confiança na Prefeitura. Cabem aos Secretários “orientar, coordenar e supervisionar as atividades dos órgãos de sua Secretaria e das entidades da administração indireta a ela vinculadas;

³ Em Portugal designa-se Assembléia Municipal.

referendar ato e decreto do prefeito; expedir instruções para a execução de lei, decreto e regulamento; apresentar ao prefeito relatório anual de sua gestão; praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo prefeito” (Manual do Prefeito, 2013).

4.2.2 Câmara Municipal

A Câmara Municipal é o órgão legislativo dos municípios, composta por vereadores eleitos pela população munícipe. A Câmara possui quatro funções básicas: legislar sobre assuntos de interesse local; fiscalizar, julgar e administrar (Manual do Prefeito, 2013).

A função fiscalizatória prevista na Constituição Federal, art. 31, tem por objetivo vistoriar e julgar as contas apresentadas pela Prefeitura. Já a terceira função - julgadora - ocorre quando os agentes políticos sejam eles o prefeito, vice-prefeito ou os próprios vereadores cometem infrações político-administrativas. Nesses casos, conforme regimentado pelo Decreto-lei nº 201/67, art. 4º, caput: ficam sujeitos ao julgamento pela Câmara dos Vereadores podem sofrer sanções como cassação do mandato.

É de responsabilidade da Câmara também a função administrativa (CF, art. 51, III), que trata das questões internas da Câmara, como Regimento Interno, quadro de pessoal e demais serviços administrativos.

A composição da Câmara Municipal deve obedecer ao disposto no artigo 29 da Constituição Federal, especificamente no inciso IV (modificado pela Emenda Constitucional nº 58 de 2009), conforme Tabela 5.

Convém esclarecer alguns critérios sobre a fixação do número de vereadores. Em sua redação original, o art. 29, inciso IV, da Constituição, indicava o número máximo e mínimo de Vereadores com base em três faixas populacionais. Pela interpretação literal do texto constitucional, um município de cinco mil habitantes poderia ter o mesmo número de vereadores de um município de 1 milhão de habitantes. A Emenda Constitucional nº 58/2009 determinou novos parâmetros a fim de corrigir essa discrepância e definir uma regra mais proporcional, incluindo mais faixas populacionais.

Tabela 5- Limite de Vereadores por Tamanho Populacional

Limite máx. vereadores	População (em número de habitantes)
9	Até 15.000 (quinze mil)
11	Mais de 15.000 (quinze mil) e até 30.000 (trinta mil)
13	Mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e até 50.000 (cinquenta mil)
15	Mais de 50.000 (cinquenta mil) e até 80.000 (oitenta mil)
17	Mais de 80.000 (oitenta mil) e até 120.000 (cento e vinte mil)
19	Mais de 120.000 (cento e vinte mil) e até 160.000 (cento sessenta mil)
21	Mais de 160.000 (cento e sessenta mil) e até 300.000 (trezentos mil)
23	Mais de 300.000 (trezentos mil) e até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil)
25	Mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) e até 600.000 (seiscentos mil)
27	Mais de 600.000 (seiscentos mil) e até 750.000 (setecentos cinquenta mil)
29	Mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) e até 900.000 (novecentos mil)
31	Mais de 900.000 (novecentos mil) e até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil)
33	Mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) e até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil)
35	Mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) e até 1.350.000 (um milhão trezentos e cinquenta mil)
37	Mais de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) e até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil)
39	Mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) e até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil)
41	Mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) e até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil)
43	Mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) e até 3.000.000 (três milhões)
45	Mais de 3.000.000 (três milhões) e até 4.000.000 (quatro milhões)
47	Mais de 4.000.000 (quatro milhões) e até 5.000.000 (cinco milhões)
49	Mais de 5.000.000 (cinco milhões) e até 6.000.000 (seis milhões)
51	Mais de 6.000.000 (seis milhões) e até 7.000.000 (sete milhões)
53	Mais de 7.000.000 (sete milhões) e até 8.000.000 (oito milhões)
55	Mais de 8.000.000 (oito milhões)

Fonte: Emenda Constitucional nº 58 de 2009, inciso IV.

A nova redação definiu apenas limites máximos para o número de vereadores e por convenção, o número mínimo de Vereadores fixado na Lei Orgânica do Município corresponde ao quantitativo máximo da faixa populacional anterior. (Manual do Prefeito, 2013:62).

Por fim, os vereadores são eleitos pelo sistema partidário e de representação proporcional⁴ para um mandato legislativo de quatro anos, e como representantes do povo atuam na proposição de leis de interesse local.

⁴ A representação proporcional visa distribuir de forma mais justa as cadeiras que estão em disputa, para que seja feito um verdadeiro mapa eleitoral da circunscrição, onde cada partido ou grupo de partido irá eleger tantos representantes quanto os seus votos se mostrarem necessários para tal fim. Segundo Duverger, "consiste em assegurar em cada circunscrição uma representação das minorias na proporção exata dos votos obtidos". (Teodoro, 2007 <http://jus.com.br/artigos/11804/>)

4.3 Composição Financeira dos Municípios

4.3.1 – Receitas e Despesas Municipais

Para o financiamento das gestões públicas e a provisão de serviços à população são necessários recursos. A geração de receita no setor público é feita basicamente por meio da arrecadação de impostos pelos órgãos públicos.

Conceitualmente, a receita pública significa o “ingresso de dinheiro nos cofres públicos que se efetiva de maneira permanente no patrimônio do Estado e que não esteja condicionado à sua devolução ou à correspondente baixa patrimonial”. (Matias, 2006 apud Reis et al, 2013:68). De acordo com o art. 11 da Lei nº 4.320/64, com redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939/82, a receita se classifica nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º “São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes”.

§ 2º “São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.” (Redação dada pelo Decreto-lei n 1.939, de 20.5.82).

No município a composição da receita municipal pode ser explicada conforme Tabela 6. Os impostos municipais que compõem a receita tributária são:

Receita Tributária Municipal = IPTU + ISS + ITBI + IVVC - 0,5%* IPVA, sendo:

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana

ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (Inter Vivos)

IVVC - Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto o óleo diesel.

IPVA - Imposto (estadual/municipal) sobre Propriedade de Veículos Automotivos.

Tabela 6 - Classificação das Receitas e Despesas Públicas

1. RECEITAS
1.1. RECEITAS CORRENTES
1.1.1. Receita Tributária
1.1.2. Receita de Contribuições
1.1.3. Receita Patrimonial
1.1.4. Receita Agropecuária
1.1.5. Receita Industrial
1.1.6. Receita de Serviços
1.1.7. Transferências Correntes
1.1.8. Outras Receitas Correntes
1.2 RECEITAS DE CAPITAL
1.2.1. Operações de Crédito
1.2.2. Alienação de Bens
1.2.3. Amortização de Empréstimos
1.2.4. Transferência de Capital
1.2.5. Outras Receitas de Capital
2. DESPESAS
2.1. DESPESAS CORRENTES
2.1.1. Pessoal e Encargos Sociais
2.1.2. Juros e Encargos de Dívida
2.1.3. Outras Despesas Correntes
2.2. DESPESAS DE CAPITAL
2.2.1. Investimentos
2.2.2. Inversões Financeiras
2.2.3. Amortizações
3. SUPERAVIT/DÉFICIT = (1-2)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.

A mesma Lei nº 4.320/64 classifica também as despesas. A despesa pública “constitui toda a saída de recursos ou de todo o pagamento efetuado, a qualquer título, pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na Lei do Orçamento, ou em lei especial, e destinados à execução dos serviços públicos” (Matias, 2006 apud Reis et al, 2013:68).

Elas são divididas em duas categorias Despesas Correntes e Despesas de Capital. As despesas correntes, segundo Reis et al (2013) são as “despesas no sentido econômico, nas quais o gasto não corresponde a um crescimento patrimonial, ou não produz um retorno patrimonial equivalente”. As despesas correntes são compostas por despesas de custeio e de transferências correntes.

As despesas de custeio são aquelas com dotações orçamentárias já previstas ou aprovadas em créditos adicionais, tendo por intuito atender os gastos administrativos. Como por exemplo: gastos com pessoal (ativos obrigações patronais, terceirização de mão de obra), material de consumo, serviços de terceiros, encargos diversos, etc.

Já as despesas de transferências correntes correspondem a dotações orçamentárias ou de créditos adicionais "transferidas" a outras entidades com o objetivo de auxiliá-las nas despesas de sua manutenção. São despesas de transferências correntes: subvenções sociais e econômicas; contribuições de previdência social; inativos e pensionistas; salário-família e abono familiar; juros da dívida pública; etc. (Reis et al, 2013).

Por fim, a segunda categoria de despesa são as despesas de capital, que caracterizam-se por gastos em investimento, ou seja, aqueles que produzem um aumento patrimonial equivalente.

4.3.2 Principais transferências intragovernamentais

As transferências intergovernamentais são a forma mais comum de distribuição da receita no país. “No Brasil, como em outros países que adotam o sistema federativo, a distribuição das responsabilidades e atribuições entre o governo central e os governos subnacionais é amparada por uma correspondente distribuição de fontes de receita” (Assunção et al., 2012:5).

Essas cotas de repartição da receita, entretanto, são para os municípios a principal fonte de recursos. Conforme aponta estudo de Bremaeker (1997), o recurso de transferências representa 95,3% do volume de recursos municipais.

Dentre as principais transferências a esses governos locais, têm destaque o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a cota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual e as transferências para as áreas de saúde e educação. Essas transferências são classificadas como incondicionais, sem contrapartida e obrigatórias. Ou seja, são de aplicação livre, não exigem contrapartida financeira do receptor e são determinadas por lei (Mendes et. al.,2008).

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a principal transferência constitucional para os municípios. O Fundo teve origem na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, em seu artigo 21, e na altura era constituído por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre a propriedade territorial rural e sobre a renda e proventos de qualquer natureza. A partir de 1988, o fundo foi reforçado e

corresponde, atualmente, a 23,5% do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, ambos federais e às seguintes parcelas - majoradas - dos impostos de competência da União e Estados dentre outros:

- 50% das receitas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativa aos imóveis neles situados (ITR) federal e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores licenciados em seus territórios (IPVA) estadual;
- 50% da arrecadação do Imposto de Renda Recolhido na Fonte (IRRF) sobre rendimentos pagos pelo próprio município;
- 25% da receita do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual;

As regras de repartição do FPM foram alteradas ao longo do tempo, inicialmente o critério era exclusivamente populacional, aumentando o valor da cota individual, não proporcionalmente, conforme aumentava a população do Município. Atualmente, a repartição do Fundo é determinada em três categorias: Capitais, Interior e Reserva. As Capitais são Brasília e as capitais estaduais; os Municípios da Reserva são aqueles com população superior a 142.633 habitantes; e os do Interior são os demais Municípios. Conforme os critérios de distribuição do FPM, 86,4% do montante são distribuídos pelos municípios do interior enquanto 10% são repartidos entre as 27 capitais de Estados e o restante (3,6%) são destinados aos municípios de reserva (Ministério da Fazenda, 2012).

Tabela 7 - Distribuição dos municípios por tamanho no Brasil

Unidades da Federação e classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	Número de municípios	Percentual (%)
Brasil	5534	100
Até 5 000	1382	24,97
De 5 001 até 10 000	1308	23,64
De 10 001 até 20 000	1384	25,01
De 20 001 até 50 000	963	17,40
De 50 001 até 100 000	299	5,40
De 100 001 até 500 000	194	3,51
Mais de 500 000	4*	0,07

Fonte: Dados básicos: IBGE, 2000

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm

Nota: O símbolo (*) indica que só serão considerados 4 dos 31 municípios que compõem esse extrato visto que os outros 27 são Capitais e já estão enquadrados na repartição do FPM.

O rateamento do FPM, claramente, privilegia os municípios de pequeno porte, já que o montante substancial de 86,4% do FPM é distribuído entre os municípios brasileiros, dos quais 73,6% possuem menos de 20 mil habitantes do total brasileiro e quase metade (48,6%) possuem até 10 mil habitantes.

A cota do ICMS estadual também compõe as receitas municipais e corresponde a 25% do total arrecadado pelo Estado, entretanto as regras de repasse estão relacionadas à capacidade produtiva do município. Desse modo, os municípios menos desenvolvidos economicamente, com menor poder de geração de riqueza, não recebem esse repasse.

Em segundo lugar, estão as transferências condicionais no âmbito da saúde e da educação, respectivamente, do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e as transferências voluntárias no âmbito do Ministério da Educação. Essas modalidades representam 1,7% do PIB ou 21% do total das transferências, e caracterizam-se pela descentralização da receita, porém sem descentralização da responsabilidade (Mendes, Miranda e Cosio 2008).

Essas medidas de repartição da receita nacional aprofundaram o processo de descentralização. Como resultado desse processo, a participação dos municípios na partilha dos tributos nacionais aumentou.

É oportuno ressaltar que as transferências são importantes, entretanto os recursos do Fundo de Participação dos Municípios e de outras transferências são limitados, desse modo, quanto maior o número de municípios menor a parcela que cada um recebe. E isso representa um efeito em cascata nas contas municipais, já que são dependentes desse montante. Se o mesmo diminui, a capacidade de manter a estrutura funcional e prover os serviços sociais também diminui (Bremaeker, 1993).

4.4 Remuneração dos agentes políticos municipais

Os agentes políticos são os titulares de cargos públicos na organização política do País. Na definição de Meirelles (2000) os “agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de

atribuições constitucionais”.

O vínculo exercido entre estes agentes e o Estado não é profissional, e sim, de natureza política. Logo, não estão sujeitos ao regime estatutário e não possuem relações de emprego com o município; e são considerados funcionários públicos apenas para efeito criminal, por efeito equiparatório do art. 327 do Código Penal brasileiro. (Manual do Prefeito, 2013: 64).

Em relação à remuneração dos agentes políticos, cabe fazer uma distinção em torno de três conceitos importantes: remuneração, vencimento e subsídio, conforme baseado nos artigos 40 e 41 da Lei 8.112/90. Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei. Já o subsídio incorpora em uma única rubrica, o vencimento básico e as vantagens, com exceção das vantagens de natureza indenizatória, como ajuda de custo, diárias e indenização de transporte, etc. Subsídio é, portanto, uma das espécies de remuneração, fixado em parcela única, nos termos do § 4º do artigo 39 da Constituição Federal.

Sobre o processo legislativo de fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais o art. 29, V, VI dispõe, in verbis:

“Art. 29. (...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI- subsídios de Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na Lei Orgânica (...).”.

A Câmara Municipal tem competência para fixar a remuneração de seus Vereadores para a legislatura seguinte. Esta condição obedece ao princípio da anterioridade para evitar que os vereadores legislem em causa própria e se auto beneficiem com a proposição do próprio subsídio. Corroborando com o estabelecido acima, é vetada a modificação dos subsídios durante a legislatura para a qual foi fixado ainda (CF, art.37, X).

Os critérios gerais para a remuneração dos vereadores e secretários municipais estão dispostos nos artigos 29 e 39 da Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal. São eles:

- subsídio pago em parcela única (CF, art. 39, § 4º):

Art. 39 §4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

- total da despesa com a remuneração dos Vereadores não superior ao montante estipulado em lei de acordo com a faixa populacional e a receita do Município (CF, art. 29 e Emenda Constitucional 58 de 2009);

“Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes”. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

- impossibilidade de exceder a 70% (setenta por cento) da receita em folha de pagamento da Câmara, incluído o gasto com o subsídio dos Vereadores (CF, art. 29-A, § 1º);

“Art.29 § 1o A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000).

§ 2o Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

§ 3o Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1o deste artigo”.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000).

- limite de gasto total com pessoal de 6% (seis por cento) da receita corrente líquida do Município (LRF, art. 20, III, 'a');

- impossibilidade de exceder o subsídio mensal pago ao Prefeito (CF, art. 37, XI).

Como já dito anteriormente, o subsídio do Prefeito e do Vice-Prefeito também é determinado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, conforme estabelece o inciso V do artigo 29 da Constituição, ressalvado o disposto no art.37, XI da CF, o qual estabelece que esse subsídio não poderá exceder ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Os direitos sociais, mencionados no § 7º do art. 39 da Constituição Federal como décimo terceiro salário, férias e licenças, complementam a remuneração dos agentes políticos, ocupantes de cargo público. A inclusão desses benefícios foi feito pela EC 19/1998.

Sobre a exclusividade no exercício da função política, o artigo 37 da Constituição Federal veta o acúmulo de funções, exceto no caso de professores e cargos de profissionais da área da saúde (médicos, enfermeiros, técnicos ou auxiliares de enfermagem).

“XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

a) a de dois cargos de professor; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001)

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de

economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).”

Aos agentes políticos eleitos, portadores de mandato eletivo federal, estadual ou distrital a Constituição é permissiva em alguns casos conforme artigo 38:

“Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.”

Ou seja, para os prefeitos, não é possível acumular emprego, mas pode-se optar pela remuneração a receber durante o mandato: o de servidor ou de prefeito. O vereador, porém, pode continuar na função pública se houver compatibilidade de horário. Se não houver, pode optar pela melhor remuneração.

Os critérios até aqui apresentados para determinação da remuneração dos agentes políticos estão estabelecidos na Legislação Federal e são parâmetros gerais para auxiliar e estabelecer limites ao subsídio dos agentes públicos nas esferas de Governo. Entretanto, a decisão final sobre o valor do subsídio dos agentes municipais (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) é de deliberação de cada município (Leobas, 2010).

Por fim, é importante ressaltar que a título de transparência, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário deverão publicar anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos. (Art. 39. § 6º da CF88 / incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

CAPÍTULO 5

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para que um conhecimento possa ser considerado científico é necessário determinar o método que possibilitou chegar ao conhecimento (Gil, 1999). O método científico é o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que permitem alcançar conhecimentos válidos e verdadeiros (Marconi & Lakatos, 2003). Dessa forma, o exercício de descrever o procedimento científico sob a forma de etapas, de identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a verificação do problema e de determinar o plano de pesquisa a percorrer, permite clarificar e tornar a experimentação válida (Quivy; Campenhoudt, 1995).

Neste capítulo será apresentada a estratégia metodológica utilizada no desenvolvimento do estudo proposto. Para isso, serão caracterizados o tipo de estudo e o método de pesquisa, a unidade de análise que limita o escopo da pesquisa e ainda as formas de coleta e análise de dados.

5.1 Tipologia da pesquisa

Para Gil (1999, p.42), a pesquisa é um “processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”. As pesquisas podem ser classificadas com base em dois aspectos, a saber, (Gil, 2002): conforme a abordagem do problema (quantitativa ou qualitativa) e seus objetivos (exploratória, descritiva ou explicativa) e pelo procedimento técnico adotado (pesquisa bibliográfica, documental, experimental, levantamento ou estudo de caso).

As classificações são balizas para o desenvolvimento de uma investigação, mas não são rígidas. Dessa forma, uma mesma pesquisa pode estar enquadrada em uma ou mais classificações, desde que corresponda aos requisitos inerentes a cada tipo. Neste trabalho, conforme já mencionado no Capítulo 1, a questão de partida é verificar se: **Seria a fusão de municípios uma solução para melhorar a situação fiscal financeira e a eficiência econômica dos serviços prestados nos governos locais de Minas Gerais?**

Para chegar à resposta dessa pergunta serão utilizados dados de receita e despesa dos municípios e elaboradas análises estatísticas para avaliar as hipóteses a serem testadas.

Dessa forma, o enfoque deste trabalho é quantitativo, pois será recorrido a dados numéricos e análise estatística para responder a questão de partida. A literatura específica classifica este tipo de investigação como uma forma de traduzir opiniões e informações em números para classificá-las e analisá-las. A pesquisa quantitativa requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas como percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão, etc (Silva e Menezes, 2005: 20).

Pode-se dizer que este trabalho também se enquadra na classificação de pesquisas descritivas, pois tem como principal objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Uma de suas características mais significativas deste tipo de pesquisa esta na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. (Gil, 1999: 44)

5.2 Obtenção dos dados e Hipóteses a testar

Na apresentação da dissertação foi destacado que as reformas territoriais nos países europeus se basearam na premissa de que “maior é melhor” para fundamentar o processo de fusão de seus governos locais. Os argumentos explorados demonstraram que o tamanho populacional dos municípios está relacionado à ganhos de escala, de escopo, de eficiência na execução dos serviços à população e de melhor equilíbrio fiscal (devido à base tributária mais alargada) . Tendo esses argumentos em consideração, o ponto central do trabalho é verificar se para o caso brasileiro, especificamente para os municípios de Minas Gerais, a premissa se confirma e, portanto, se municípios maiores têm melhor desempenho do que municípios pequenos.

Para tanto, foram selecionadas hipóteses de pesquisa fundamentadas nas perspectivas teóricas referentes ao processo de consolidação de municípios, apresentados no Capítulo 2, conforme disposto no Quadro 1.

Quadro 1 – Hipóteses sobre a consolidação de municípios

1	O custo dos serviços diminui com o aumento da dimensão populacional dos governos locais.
2	A fusão de municípios reduz o número de cargos políticos disponíveis, o que pode significar uma poupança para os cofres públicos (Swianiewicz, 2010).

O princípio básico na construção da argumentação deste trabalho é o axioma sobre as economias de escala. O ponto inicial deste trabalho parte do princípio de que os ganhos de escala só podem ser conseguidos em governos locais maiores (Swianiewicz, 2010). Com base nessa teoria, serão verificadas as hipóteses acima.

O segundo ponto que terá enfoque neste trabalho é a situação fiscal-financeira dos municípios mineiros. Na literatura relativa ao processo de emancipação municipal brasileiro, diversos trabalhos se concentraram em analisar a situação das finanças municipais no Brasil. Destes trabalhos várias teses foram formuladas na tentativa de explicar o comportamento das receitas e despesas municipais e as relações entre as variáveis consideradas mais relevantes para o performance observada. Dentre as teses encontradas, serão utilizadas as hipóteses relacionadas a seguir no Quadro 2, cuja adequação à realidade dos municípios do Estado de Minas Gerais balizará a análise a ser desenvolvida no próximo Capítulo.

Quadro 2 – Hipóteses sobre o desempenho fiscal-financeiro (comportamento da receita e despesa) dos municípios de Minas Gerais conforme o tamanho populacional

A)	As cidades menos populosas se apropriam de uma parcela maior de recursos do FPM em proporção aos seus habitantes do que os municípios de maior porte;
B)	Quanto menor o número de habitantes, maior a receita tributária disponível per capita decorrente de uma também elevada relação FPM/população, ou seja, os pequenos municípios têm mais receita por habitante que todos os demais;

C)	A receita tributária própria e as transferências do ICMS crescem com a população do município e não são relevantes para as cidades pequenas - o potencial de geração de receita própria concentra-se nos grandes centros e nas regiões mais desenvolvidas;
D)	Os municípios muito pequenos (até 5 mil habitantes) gastam mais por habitante com o legislativo do que os grandes, contrariando os objetivos sociais que deveriam nortear a repartição dos recursos, em outras palavras, consomem recursos que deveriam ser alocados em prol das populações;

Fonte: Nazareth e Porto, 2002 e Gomes e Dowell, 2000.

5.3 Indicadores

Na investigação quantitativa, o investigador procura medir os fenômenos lidando fundamentalmente com conceitos e variáveis que lhe proporcione resultados precisos e corretos (Silvestre e Araújo, 2011: 74). Nesse eixo de pesquisa serão analisados quatro indicadores principais:

a) Independência Financeira

Este indicador expressa a autonomia fiscal da administração municipal e a capacidade contributiva da população. Ou seja, reflete o grau de independência do município em relação aos recursos transferidos pelo estado e pela União. É calculado com base na porcentagem das receitas próprias (tributárias) em relação às receitas totais.

Cálculo: $(\%RECTRIB/RECTOTAL)$ Relevância da arrecadação de tributos próprios nas receitas totais do município.

b) Dependência Financeira

Esse indicador revela o grau de participação das transferências intragovernamentais na composição das receitas municipais. Essa informação é relevante, pois considerando que criação de municípios na década de 90 foi impulsionada pela possibilidade dos municípios obterem recursos através das transferências, principalmente do FPM, o indicador revela até que ponto, ainda hoje, o município é dependente desse recurso.

Cálculo: $(\%FPM/RECCORRENTE)$

c) Custo da Administração Pública

Devido à necessidade de formação de novas estruturas administrativas, a criação de um novo município implica acréscimo nas despesas de custeio do aparato administrativo (como água, luz, manutenção e demais despesas nas quais se incluem as com pagamento de pessoal). Esse indicador pretende analisar se o município é capaz de arcar com as despesas da estrutura administrativa com recursos próprios.

Para a análise mais completa desse indicador serão feitos quatro raios: o primeiro mede o percentual das despesas correntes sobre as despesas totais ($\% \text{DESPCORR/DESPTOTAL}$), complementando o exame, uma segunda equação mede o quanto das despesas correntes é gasto com custeio, portanto, a equação é ($\% \text{DESPPESSOAL/DESPCOR}$). Por fim, desses gastos quanto pode ser coberto com recursos próprios do município ($\% \text{DESPPESSOAL/RECTRIB}$) e ($\% \text{DESPCORR/RECTRIB}$).

d) Composição e Custo do Legislativo

A instituição do Poder Legislativo, através da composição da Câmara Municipal, também imprime gastos ao município, este indicador revela a porcentagem das despesas com o legislativo e pode ser medido pela relação entre despesa com o legislativo sobre as despesas correntes do município.

Cálculo: ($\% \text{DESPLEGIS/DESPCORR}$).

A partir desse indicador, cabe analisar se em municípios maiores os gastos (per capita) com a estrutura legislativa é maior ou menor.

Esses indicadores criados são importantes para avaliar as diferenças entre municípios grandes e pequenos no que tange a composição das receitas e estrutura de despesas, para que posteriormente, se possa avaliar as diferenças no desempenho com base no tamanho populacional.

5.3 Definição do universo

O estudo terá como referência o conjunto dos 853 municípios do estado de Minas Gerais, cuja análise das condições orçamentárias/fiscais e políticas será feita relativamente ao período: 2000-2011.

5.4 Coleta, Interpretação e Análise de dados

Para a coleta dos dados, as principais bases de dados utilizadas foram o FINBRA, da Secretaria do Tesouro Nacional, e a do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Essas duas instituições possuem os dados orçamentários e financeiros necessários nas análises pretendidas neste trabalho. A Secretaria do Tesouro Nacional pertence à estrutura orgânica do Ministério da Fazenda, e cabe a ela a sistematização da gestão dos recursos públicos, criação e o fortalecimento das finanças públicas do país. A STN realiza a coleta de dados relativos às contas anuais de Estados e Municípios, para efeito de consolidação das contas públicas das três esferas de governo. Organizados sob a forma da publicação Finanças do Brasil (FINBRA), é possivelmente a principal fonte de dados dessa natureza, ao mesmo tempo pormenorizada e abrangente. Já o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e a suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros.

Para que a caracterização dos municípios em estudo permita uma imagem imediata da sua relevância, foram utilizadas as estatísticas descritivas e a expressão gráfica das variáveis empregadas. A estatística descritiva centra-se no estudo de características não uniformes das unidades observadas e utiliza-se de medidas de tendência central – média, e de dispersão – máximos, mínimos e desvios padrão – e de tabelas de distribuição para facilitar a interpretação dos testes estatísticos (Pestana e Gageiro, 2005).

O tratamento dos dados para verificação das hipóteses de pesquisa foi realizado por meio do teste de médias de amostras independentes, denominado Anova. Entende-se por amostras independentes, ou exógenas, a comparação de dois ou mais grupos, cujas observações não estão relacionadas ou combinadas com os valores selecionados de outra população (Pestana e Gageiro, 2005; Triola, 2005). O teste de médias Anova é uma análise de variância que verifica o efeito de um fator na variável independente, testando se as médias nos grupos são diferentes ou se são iguais. Consideraram-se estatisticamente significativas as diferenças entre as médias cujo p-value (sig) do teste

foi inferior ou igual a 0,05, isto é, o nível de significância utilizado foi de 5%. No caso de ser superior a esse valor, não rejeitamos a hipótese de elas serem iguais.

Quando identificadas diferenças significativas entre os grupos de municípios, foi utilizado o teste de Tukey para identificar os grupos homogêneos. Complementarmente, foi realizado o teste do Qui-Quadrado de Pearson, que permite analisar se há relação de independência entre variáveis, os valores de sig = 0,000 significam que existe uma relação de dependência entre as variáveis (Pestana e Gageiro, 2005).

Para realização dos testes, utilizou-se o programa SPSS 15.0 for Windows (Statistical Package of Social Science).

Nota metodológica: Será adotada neste trabalho a estratificação dos municípios brasileiros pelo tamanho de sua população utilizada pelo IBGE. O agrupamento é feito em oito faixas populacionais conforme apresentadas na tabela 8.

Tabela 8 - Identificação dos Extratos de População e da Nomenclatura de Municípios Adotados neste Trabalho

Grupos de Municípios (População x 1000)	Nomenclatura
0 a 5 5 a 10 10 a 20	Municípios Pequenos
20 a 50 50 a 100	Municípios Médios
100 a 500 500 a 1.000 Mais de 1.000	Municípios Grandes

CAPÍTULO 6

ESTUDO DE CASO: O ESTADO DE MINAS GERAIS

“Com 170 milhões de habitantes, o Brasil é o quinto país mais populoso do mundo atrás da China, Índia, Estados Unidos e Indonésia, mas o que apresenta menor densidade demográfica (19,92 moradores por quilômetro quadrado contra 304 hab./km² na Índia). A concentração populacional é a característica mais marcante do perfil demográfico brasileiro. Apesar de o Brasil possuir 5.507 municípios em 2000, 224 municípios concentravam metade da população (86 milhões de pessoas, ou 51% do total), observando-se forte concentração da população nos seguintes Estados, por ordem: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul”. (Nazareth e Porto, 2002:12)

O estado de Minas Gerais é o 4º maior em extensão territorial no Brasil e possui 586.522,122 km² e é o 2º mais populoso entre os estados brasileiros. A população do estado, conforme o último censo realizado pelo IBGE, em 2010, é de 19.597.330 habitantes, quase o dobro da população residente em Portugal cujo montante é de 10.487.289 habitantes (segundo dados do Instituto Nacional de Estatística -INE).

Figura 6 - Configuração Territorial do Brasil



O Estado de Minas Gerais foi escolhido como objeto de estudo deste trabalho por ser o estado brasileiro com o maior número de municípios do país, somando 853 unidades locais, o que representa, aproximadamente 15% do total de municípios no

Brasil. Além disso, após a Constituição de 1988, foi o Estado que mais emancipou municípios em números absolutos (entre 1988-1997). No referido período foram criadas 131 unidades municipais no estado, os quais representam 9,25% do total de municípios criados no País e 52% das emancipações ocorridas em toda a Região Sudeste.

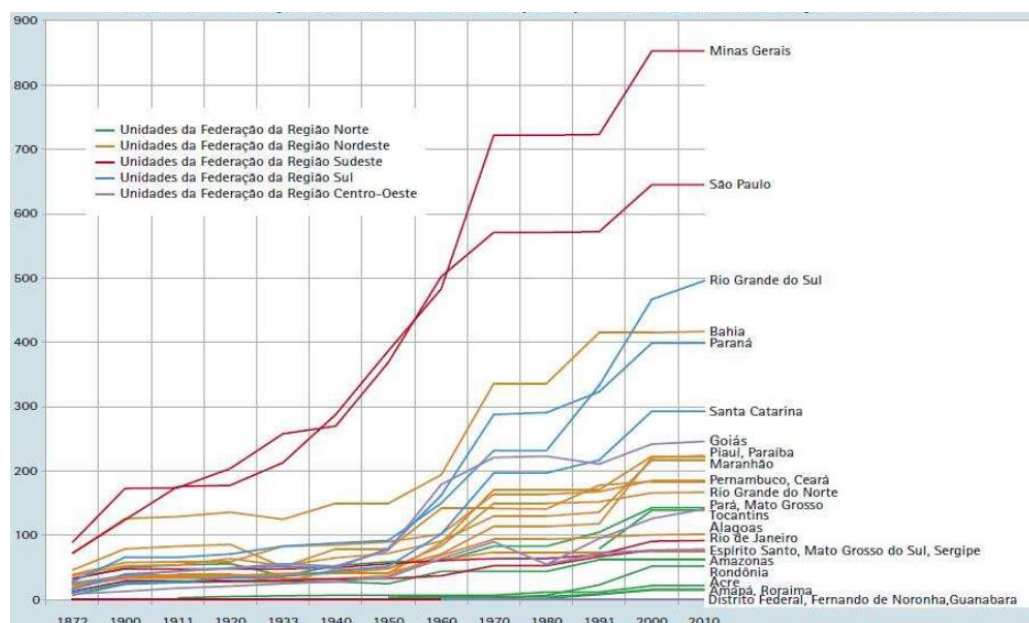
Adicionalmente a esses dados, segundo o Instituto de Geociências Aplicadas (IGA), Minas Gerais ainda possui 789 distritos, ou seja, pequenas vilas passíveis de emancipação.

Tendo em vista os números citados e outros que serão descritos nesta seção, este capítulo tem como principal objetivo descrever as principais alterações na legislação acerca das regras emancipatórias e analisar a situação dos municípios mineiros com base nas hipóteses e indicadores citados no Capítulo 5.

6.1 Evolução da legislação sobre a criação de municípios em Minas Gerais

A criação de municípios tem sido crescente em todo o Brasil desde o Brasil Colônia, com importantes picos nas décadas de 50, 60 e 90. Como pode ser observado na Figura 7, o estado de Minas Gerais, juntamente com São Paulo, sempre lideraram em quantidade de municípios.

Figura 7 - Evolução do número de municípios, por unidade da Federação – 1872/2010



Fonte: Diretoria Geral de Estatística, Recenseamento do Brasil 1872/1920 e Divisão Administrativa do Brasil 1911/1933, Censo Demográfico 1940/2010 (IBGE: Evolução da Divisão Territorial do Brasil, 2011).

A partir da Constituição de 1988, conforme já mencionado anteriormente, a definição dos critérios para a criação de municípios no Brasil ficou a cargo dos estados, conforme descreve o parágrafo 4º do art. 18:

“Art. 18º (...)§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.”

Em Minas Gerais, a prerrogativa de legislar sobre as alterações territoriais no estado, ficou sob a responsabilidade da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG). Em 17 de julho de 1991, a ALMG promulgou a Lei Complementar Estadual nº 19, que estabeleceu os requisitos básicos para a emancipação de distritos, os quais transcreve-se aqui:

“Art. 4º - Para a criação de municípios devem ser comprovados os seguintes requisitos:

I - número mínimo de 3.000 (três mil) eleitores, exigindo-se, para as transferências de título, o domicílio eleitoral de 1 (um) ano em seção eleitoral do território a ser emancipado;

II - população estimada não inferior a 7.000 (sete mil) habitantes e, se o núcleo urbano que sediará o novo município estiver a mais de 30 (trinta) quilômetros da sede do município de origem, população estimada não inferior a 6.000 (seis mil) habitantes;

III - núcleo urbano já constituído, destinado a sediar, como cidade, o novo governo municipal, com número superior a 400 (quatrocentas) moradias;

IV - edifício com capacidade e condições para o funcionamento do governo municipal, dos órgãos de segurança e de defesa social;

V - serviços públicos de comunicação, energia elétrica, abastecimento de água, posto de saúde, escola pública estadual de 1º (primeiro) grau completo e cemitério”.

A partir da publicação da lei acima citada, foram criados 33 municípios, conforme listado na Lei estadual nº 10.704, de 27 de abril de 1992. Em 1995, por meio da Lei Complementar nº 37, os requisitos para a criação de municípios, por desmembramento, foram alterados, de modo que as exigências legais foram reduzidas substancialmente em relação à legislação anterior. Dentre as mudanças mais significativas destacam-se a redução do número mínimo de para eleitores 2.000 e a retirada da condição de população mínima estimada em sete mil habitantes. Dessa

forma, foram criados outros 97 municípios em Minas Gerais, todos no ano de 1995 (Leis nº 12.030 e 12.050). Outra modificação estabelecida pela mesma Lei nº 37 foi a obrigatoriedade da consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. E nos casos de emancipação por desmembramento considerou-se como populações diretamente interessadas apenas as residentes no distrito objeto de emancipação.

Além da flexibilização na legislação emancipatória observou-se também que os critérios estabelecidos na legislação não eram verificados na prática e a rigor para conceder a emancipação. Conforme aponta estudo realizado pela Fundação João Pinheiro em 2001, dos 33 municípios criados em 1992, 58% não cumpriam os pressupostos legais exigidos e, ainda assim, foram criados. Em relação aos critérios eleitorais os dados são ainda mais alarmantes. Apenas dois dos 33 municípios criados atendiam ao mínimo de eleitores exigidos para a emancipação.

A intensa criação de municípios foi freada com a publicação da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, publicada pelo Congresso Nacional, que limitou a criação de municípios, dentro do período estabelecido por lei complementar federal.

O debate sobre a criação de municípios, entretanto, é um tema recorrente na pauta das Assembleias Legislativas do país. Recentemente (em junho de 2013) foi aprovado pela Câmara de Deputados o Projeto de Lei Complementar 416/2008, que traça novos regulamentos para a criação de municípios. Embora o projeto tenha sido vetado pela Presidência da República, se fosse aprovado, cerca de 800 pedidos de emancipação até então arquivados, voltariam a ganhar força. Só em Minas, 76 distritos intencionavam a independência.

Em justificativa ao veto do projeto, a presidente Dilma Rousseff citou o risco de "expansão expressiva no número de municípios no Brasil, com criação de gastos extras sem receita suficiente para cobri-las". Segundo a Presidente, o Ministério da Fazenda alertou quanto aos impactos negativos do projeto sobre a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica e aumento dos gastos com a máquina pública. No veto, Dilma argumentou que "a aprovação da proposta permitiria a criação de um número muito grande de municípios, em sua maioria de pequenas dimensões. Como consequências, haveria fragmentação dos recursos do Fundo de Participação dos

Municípios e a perda de recursos para cidades já estabelecidas, o que poderia gerar, ainda, o comprometimento da eficácia da gestão municipal”. Ainda que o projeto de lei supracitado não tenha sido aprovado, outros projetos sobre o tema circulam a pauta⁵ na Câmara de Deputados e no Senado brasileiro.

O veto no Projeto de Lei demonstra que a federação tem ciência da insustentabilidade fiscal de criar novos municípios, mas, o presente estudo coloca em pauta outra questão: e os municípios já existentes? Muitos deles enfrentam problemas de desequilíbrio entre receita e despesa, têm baixo dinamismo e são dependentes de recursos da União. Atenta a esses apontamentos, o item a seguir procura traçar um perfil dos municípios mineiros, destacando os principais aspectos orçamentários e fiscais que colocam em evidência os problemas acima citados.

6.2 Demografia dos municípios mineiros

Uma das características marcantes do processo de municipalização decorridas no final da década de 80 e anos 90 foi a proliferação de pequenas unidades locais. Dos municípios criados no país, cerca de 80% estavam na faixa populacional de até 10.000 habitantes, e esse percentual sobe para 93% quando se analisa os municípios criados em Minas Gerais (Bouchardet, 2006: 30).

**Tabela 9 – Processo de Municipalização dos anos 90 – Minas Gerais / Sudeste/ Brasil
Municípios criados por faixa populacional**

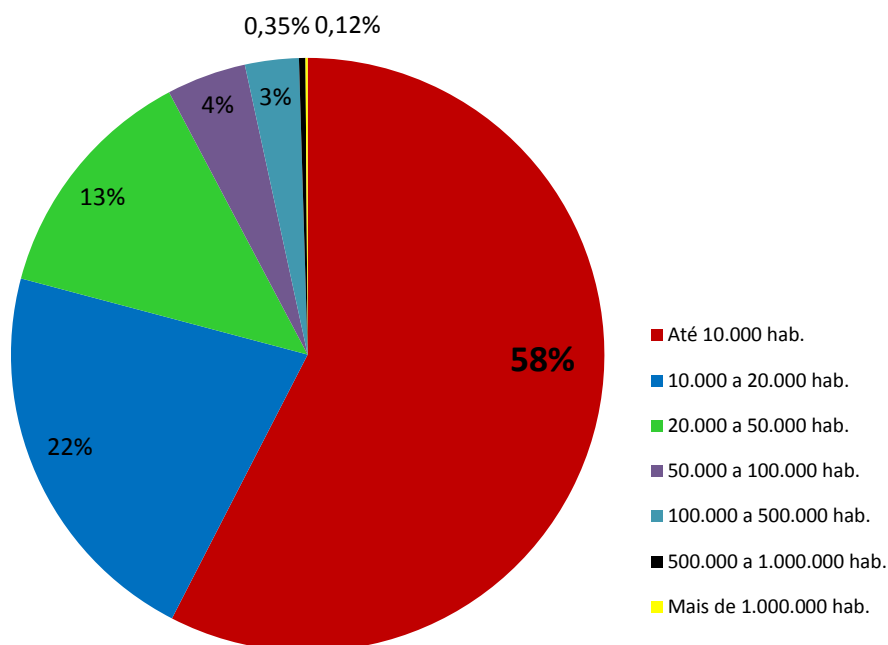
Grupos de municípios	MINAS GERAIS		SUDESTE		BRASIL	
	NUM MUNIC	%	NUM MUNIC	%	NUM MUNIC	%
Até 10.000 hab.	121	93,08	203	80,88	1095	77,94
10.000 a 20.000 hab.	9	6,92	29	11,55	234	16,65
20.000 a 50.000 hab.	-	-	14	5,58	61	4,34
50.000 a 100.000 hab.	-	-	2	0,8	11	0,78
100.000 a 500.000 hab.	-	-	3	1,2	4	0,28
Total	130	100	251	100	1.405	100

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, Minas Gerais, 1991; Contagem da População, 1996. Apud Bouchardet (2006).

⁵ Em junho de 2014, novo projeto de lei (397/14) que define novas regras para a criação de municípios foi aprovado na Câmara e aguarda para aprovação do Senado.

Atualmente a composição dos municípios por estratificação no Estado é a seguinte:

Figura 8 - Distribuição de Municípios, MG - por número de população.



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, Minas Gerais, 2010. Elaboração da autora.

Tabela 10 – Municípios distribuídos por faixa populacional – Minas Gerais (2010)

Grupos de municípios	MINAS GERAIS					
	Extrato de População	Nomenclatura	Número de Municípios	%	População	%
Até 5.000 hab.	Pequenos		240	28,13	855.217	4,36
Até 10.000 hab.			251	29,43	1.744.504	8,90
10.000 a 20.000 hab.			184	21,57	2.545.609	12,99
20.000 a 50.000 hab.	Médios		112	13,13	3.300.894	16,84
50.000 a 100.000 hab.			37	4,34	2.642.693	13,48
100.000 a 500.000 hab.	Grandes		25	2,93	4.409.560	22,50
500.000 a 1.000.000 hab.			3	0,35	1.723.702	8,80
Mais de 1.000.000 hab.			1	0,12	2.375.151	12,12
Total			853	100,00	19.597.330	100,00

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, Minas Gerais, 2010. Elaboração da autora.

Analisando o gráfico anterior, quase 80% dos municípios são considerados municípios pequenos (até 20 mil habitantes), entretanto apenas 26% da população do estado residem nesses municípios.

Quando verificamos os dados para os municípios com até 10 mil habitantes, os números são ainda mais alarmantes. Esses municípios correspondem a nada menos que 57,5% do total de municípios em MG, em números absolutos 491 dos 853 municípios existentes, e abrigam somente 13,26% da população mineira.

Para se ter uma ideia mais clara, a análise da densidade populacional demonstra que a menor concentração de pessoas está nos municípios com até 5 mil habitantes, com 18,5 habitantes por km², os quais representam 28,13% do total em MG, vide tabela 11 .

Tabela 11 - Densidade populacional de Minas Gerais (2012)

Classificação dos Municípios	Densidade Populacional				
	Número de Municípios	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
[0,5[	218	1,35	78,24	18,5395	12,59059
[5,10[	235	2,02	2219,44	37,1110	144,70702
[10,20[	179	3,35	386,19	36,8113	40,83842
[20,50[	110	3,75	730,55	66,3786	101,50619
[50,100[	37	9,32	752,57	132,2281	152,41596
[100,500[	25	40,66	2243,35	524,8093	636,47381
[500,1000[	3	150,55	3142,93	1219,7714	1668,98246
>=1000	1	7229,28	7229,28	7229,2849	-

*A densidade populacional é calculada pelo rácio População/Área (nº de habitantes por km²)

Fonte: Dados IBGE. Ano base: 2012. Elaboração da autora

Pela análise da tabela 11, verificou-se também que existe uma relação positiva entre a densidade demográfica e a tipologia do município. Ou seja, quanto maior o município, maior a densidade demográfica.

Em relação à configuração espacial de MG, os dados da tabela a seguir apresentam as médias territoriais (em km²) dos municípios.

Tabela 12 - Área média dos municípios em km²

Classificação dos Municípios	Área do Município				
	Número de Municípios	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
[0,5[	218	49,30	2917,40	305,8229	298,06289
[5,10[	235	3,60	3904,90	518,2847	591,77699
[10,20[	179	35,20	5279,40	752,8089	780,97149
[20,50[	110	47,90	10727,50	1311,9582	1490,61821
[50,100[	37	99,20	8447,10	1601,2297	2065,47339
[100,500[	25	71,20	4524,00	1154,5400	1296,94333
[500,1000[	3	195,30	4115,20	1915,4000	2003,49397
>=1000	1	331,40	331,40	331,4000	.

Fonte: Dados IBGE. Ano base: 2012. Elaboração da autora

Para verificar se existe alguma relação entre “população” e a “área” dos municípios foi realizado um teste de Correlação de Pearson, que demonstrou uma correlação fraca (abaixo de 50%) entre a área dos municípios de até 5 mil habitantes e a população residente. Ao nível do restante dos municípios essa correlação não é significativa. Para ilustrar, a figura abaixo exibe a divisão territorial dos municípios mineiros:

Figura 9 - Distribuição territorial dos municípios mineiros



Em resumo, o exame dos dados demográficos permite concluir que:

1. A minoria das cidades de Minas Gerais (3,4%) são consideradas grandes, enquanto quase 80% são pequenas (até 20 mil habitantes);
2. Pouco mais de um quarto da população do estado (26,25%) reside nos pequenos municípios, enquanto 43,42% da população mineira concentram-se nas 29 cidades grandes.
3. Apenas uma ínfima parcela da população (13,26%) reside nos municípios com até 10 mil habitantes, entretanto esses municípios representam 58% dos municípios de MG.

6.3 Descrição da estrutura financeira dos municípios mineiros

Como já explicitado anteriormente na investigação teórica, os estudos apontaram que os municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte, possuem baixo potencial arrecadatório, dependência das transferências constitucionais, elevado comprometimento das receitas para pagamento dos custos do Legislativo e sustento da administração municipal e baixo dinamismo econômico.

Nesta seção, será verificado se esses fatos também se apresentam nos municípios mineiros. Para a análise serão utilizados dados da receita e despesa dos municípios e exame dos indicadores e hipóteses elaborados no Capítulo 5.

6.2.1 - Composição da Receita

A receita dos municípios é composta por receitas correntes e de capital. Enquanto a primeira se relaciona com as despesas de custeio do município, a segunda está ligada aos investimentos e aumento do patrimônio do município. A Tabela 13 demonstra a proporção da receita corrente e de capital dos municípios mineiros.

Como se pode observar, a proporção entre receitas de capital e receitas correntes não é equivalente, as receitas correntes correspondem à absoluta maioria da composição das receitas municipais.

Tabela 13 - Média da Composição da Receita Total, 2002 a 2012.

Estrutura da Receita dos Municípios (%)			
Classificação dos Municípios	Receita Corrente	Receita Capital	Receita Total
[0,5[	95,88	4,12	100,00
[5,10[	95,37	4,63	100,00
[10,20[	95,66	4,34	100,00
[20,50[	96,26	3,74	100,00
[50,100[	95,90	4,10	100,00
[100,500[	95,35	4,65	100,00
[500,1000[	96,81	3,19	100,00
>=1000	95,08	4,92	100,00

Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

Considerando a relevância da receita corrente sobre a receita de capital, este componente da receita terá destaque nesse estudo. Sabe-se que a receita corrente é composta pelas receitas de recolhimento próprio do município (tributária) e das receitas de transferências repassadas por outros entes da administração pública, privada, etc. e por outras fontes como receitas agropecuárias, patrimonial e outras, conforme descritas no capítulo 5.

A Tabela 14 demonstra a estrutura da receita corrente dos municípios.

Tabela 14- Composição da Receita Corrente, 2002 a 2012.

Composição da Receita Corrente	Classificação dos Municípios							
	Pequenos			Médios			Grandes	
	[0,5[	[5,10[	[10,20[	[20,50[	[50,100[	[100,500[	[500,1000[	>=1000
Tributária	3,01	4,3	5,39	8,16	11,82	13,09	19,86	31,89
Transferências Correntes	93,94	91,48	88,66	82,17	74,38	70,3	62,29	51,25
Outras fontes	3,05	4,22	5,95	9,67	13,8	16,61	17,85	16,87
Receita Corrente Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Principais Transf. Intergovernamentais	[0,5[	[5,10[	[10,20[	[20,50[	[50,100[	[100,500[	[500,1000[	>=1000
Cota FPM	61,98	51	49,42	41,25	30,05	23,7	8,57	10,41
Cota ICMS	16,08	20,52	19,79	23,95	28,93	30,13	42,48	25,72

*Percentual das cotas calculados em função da Receita de Transferências Correntes.

Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

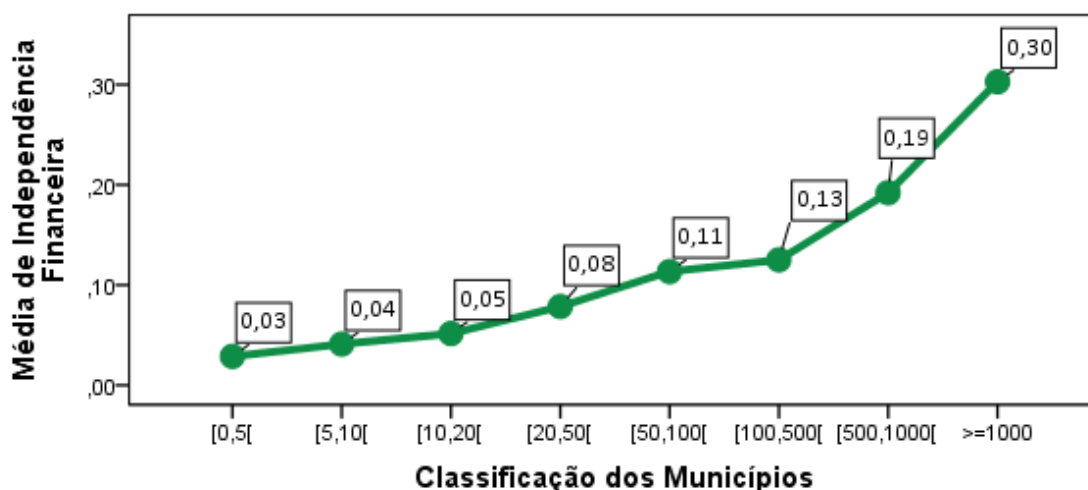
Sobre os dados da receita corrente dos municípios, os números registram para todas as classes de municípios que a maior parte dos recursos não são próprios. Todavia, existe uma relação positiva entre o tamanho do município e o aumento da

captação tributária, ou seja, municípios maiores têm maior percentual de receita própria, logo, de arrecadação. Para os municípios representados nas três primeiras classes, a receita tributária é inexpressiva, representando apenas 3%, 4% e 5,3% da receita corrente.

Portanto, de onde vem a receita dos municípios? Os dados revelam que as transferências são responsáveis por grande parte da receita dos municípios, entretanto, entre os pequenos essa dependência é ainda maior. Elas representam, em média, 90,3% da receita corrente dos municípios até 20 mil habitantes.

Numa análise mais detalhada da situação acima descrita, os indicadores de independência e dependência financeira retratam os raios da receita tributária/receita total e receita transferências/receita total dos municípios, sendo a receita total a soma de receita corrente e da receita de capital. Do ponto de vista da capacidade contributiva da população e da autonomia fiscal da administração municipal, ou seja, do grau de independência do município dos recursos transferidos pelo estado e pela União, a figura 10 demonstra que o nível de arrecadação municipal é baixo em todas as classes de municípios, entretanto, é ainda menos expressiva nos pequenos municípios, representando apenas 3%, 4% e 5% do total da receita nos municípios das três primeiras series da classificação adotada, como pode ser observado no gráfico abaixo:

Figura 10 - Independência Financeira (Receita Tributária/Receita Total), 2002-2012.

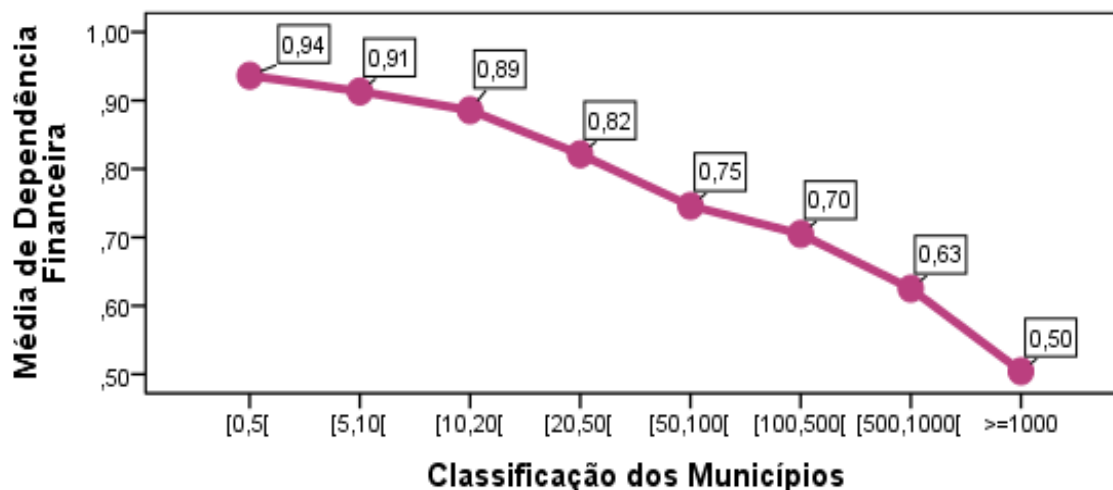


Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

Em relação à participação das transferências intragovernamentais na composição das receitas municipais, os dados revelam que o grau de dependência dos

recursos da União e dos Estados para os municípios até 10 mil habitantes é quase total, representando até 94% da receita desses municípios. O estudo revela ainda, uma relação negativa entre o tamanho do município e o grau de dependência, ou seja, municípios maiores recebem menos recursos de transferências que municípios pequenos.

Figura 11 - Dependência Financeira (Receita de Transferências/Receita Total), 2002-2012.



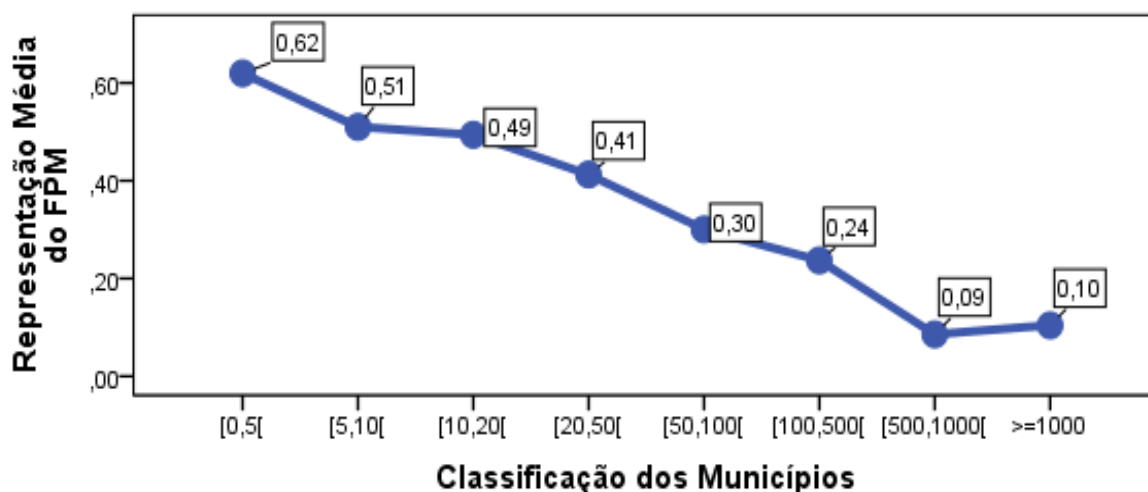
Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

Considerando que criação de municípios na década de 90 foi impulsionada pela possibilidade dos municípios obterem recursos através das transferências, nomeadamente as transferências correntes e as transferências de capital, pelo exame dos dados apresentados leva-se a conclusão de que é válida também para o estado de Minas Gerais a tese de que as regras de distribuição do FPM incentivaram a proliferação de pequenos municípios.

Como comprovado acima, a participação das transferências para os municípios é significativa, sendo as duas principais transferências intergovernamentais para os municípios as do Fundo de Participação de Municípios (FPM) e do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a primeira é uma transferência federal e a segunda estadual.

Os gráficos das figuras 12 e 13 retratam a participação dessas transferências nos municípios mineiros.

Figura 12 - Participação do FPM no Total das Receitas Correntes (2002-2012)



Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

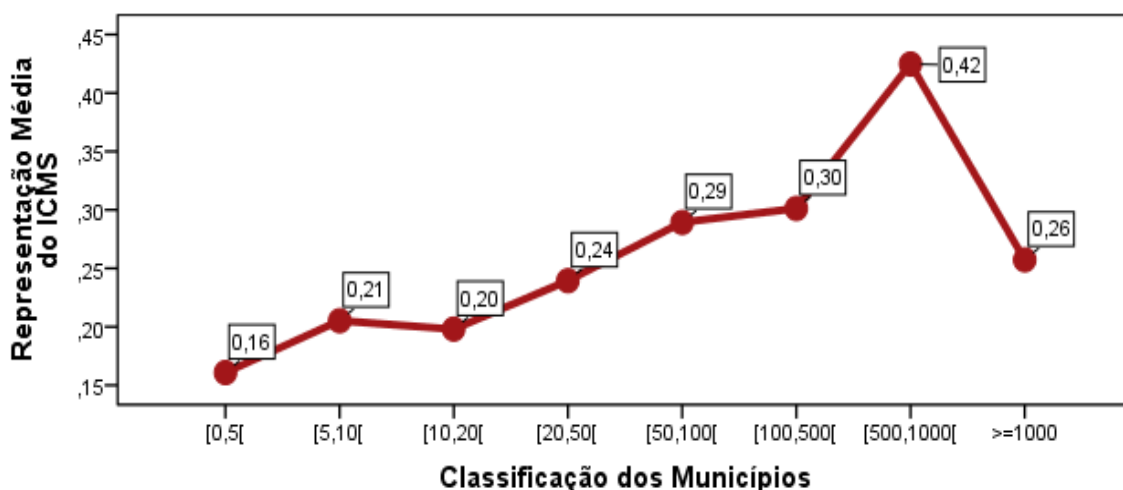
A parcela do Fundo de Participação dos Municípios é maior nos municípios pequenos, representando em média, 62% da receita corrente. O gráfico ainda representa que a taxa de participação do FPM diminui consideravelmente à medida que o tamanho do município aumenta.

Já a cota do ICMS estadual, tem uma relação inversa à do FPM. Essa transferência corresponde a 25% do total arrecadado do ICMS pelo Estado, entretanto as regras de repasse estão relacionadas à capacidade produtiva do município⁶. Desse modo, os municípios menos desenvolvidos economicamente, com menor poder de geração de riqueza, recebem parcelas menores. O gráfico abaixo mostra que as taxas de repasse são maiores para municípios maiores, o que revela que o potencial econômico é maior e mais dinâmico nas cidades médias e grandes.

Os dados, mais uma vez, confirmam a hipótese de que a receita tributária própria e as transferências do ICMS crescem com a população do município, o que significa que o potencial de geração de receita própria concentra-se nos grandes centros e nas regiões mais desenvolvidas.

⁶ O ICMS é uma transferência que pode ser parcialmente atribuída à receita tributária própria do município, visto que sua parcela de distribuição depende do desenvolvimento e da riqueza gerada no próprio município.

Figura 13 - Participação do ICMS no Total das Receitas Correntes (2002-2012)



Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

Uma última análise das receitas, a receita per capita, revela que os municípios pequenos são os que apresentam a maior receita per capita do Estado. Todavia, como foi verificado, essa receita não provém de arrecadação própria e sim de recursos transferidos de outros entes da federação para os municípios. A constatação corrobora a tese de que quanto menor o número de habitantes, maior a receita disponível per capita decorrente de uma também elevada relação FPM/população, ou seja, os pequenos municípios têm mais receita por habitante que todos os demais.

Tabela 15 - Receita Total per capita (2012)

Classificação dos Municípios	Receita Total per capita				
	Número de Municípios	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
[0,5[	218	1,97	12,19	3,5802	1,32797
[5,10[	235	1,38	19,14	2,3672	1,30930
[10,20[	179	1,23	7,13	1,8658	0,57805
[20,50[	110	0,68	5,60	1,8567	0,67796
[50,100[	37	1,06	6,17	2,0401	1,00631
[100,500[	25	0,98	3,89	1,9400	0,69623
[500,1000[	3	1,96	2,41	2,1970	0,22514
>=1000	1	2,99	2,99	2,9937	.

Fonte: FINBRA. Ano Base 2012. Elaboração da autora

Tabela 16 - Receita Tributária Média per capita (Rec. Tributária Média/População), 2002-2012.

Classificação dos Municípios	Receita Tributária per capita				
	Número de Municípios	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
[0,5[	2535	0,27	2799,96	66,1631	115,14086
[5,10[	2779	2,95	3918,68	62,9014	145,08183
[10,20[	1910	1,09	1540,54	58,5145	63,65015
[20,50[	1214	6,28	931,84	90,9691	85,46902
[50,100[	409	16,35	1803,26	146,6198	169,24102
[100,500[	254	15,69	519,99	152,3570	93,28186
[500,1000[	30	113,08	547,55	254,4802	120,01646
>=1000	11	262,00	932,15	519,0129	224,33665

Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora

Em suma, a análise da composição da receita dos municípios mineiros para a média dos anos de 2002 a 2012 permite extrair as seguintes conclusões:

1. A participação da receita tributária própria no total dos recursos arrecadados pelos municípios é muito mais significativa nas grandes cidades do que nas cidades que têm até 20 mil habitantes, confirmando a tese de concentração do potencial tributário nos grandes municípios e nas regiões mais desenvolvidas, onde a atividade econômica é maior;
2. O peso das transferências da União e do Estado na receita arrecadada pelos municípios do Estado é muito mais expressivo nos municípios que possuem menos de 20 mil habitantes (pequenos), corroborando a tese de que quanto menor o município, maior a dependência de recursos de outras fontes;
3. A importância dos recursos do FPM na receita total é inversamente proporcional ao tamanho do município: quanto menor o município, maior a participação nos recursos do Fundo. Essa situação corrobora com a tese de que os municípios de menor porte são os que mais se beneficiam do modelo de distribuição de verbas federais para as prefeituras;

6.2.2 – Despesas

O quadro a seguir demonstra a estrutura da despesa, por categorias: corrente e capital para a classificação de municípios.

Tabela 17 - Estrutura da Despesa dos Municípios de MG (2002 - 2012)

Estrutura da Despesa	Classificação dos Municípios							
	Pequenos			Médios			Grandes	
	[0,5[	[5,10[	[10,20[	[20,50[	[50,100[	[100,500[	[500,1000[	>=1000
Despesa Corrente	87%	85%	86%	86%	86%	86%	88%	84%
<i>Pessoal e Encargos</i>	52%	53%	55%	56%	54%	52%	52%	46%
Despesas de Capital	13%	15%	14%	14%	14%	14%	12%	16%
<i>Investimento</i>	88%	88%	85%	85%	85%	84%	83%	84%
Despesa Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora

Em todas as faixas a despesa corrente supera os 80% da despesa total. Desse percentual, mais da metade é utilizado para arcar com despesas de pessoal e encargos, ficando um pouco abaixo na capital do estado, Belo Horizonte, única cidade representada na faixa de mais de um milhão de habitantes. A despesa de capital é pouco expressiva em todos os grupos analisados, ficando na faixa dos 12 aos 16% da despesa total.

Como se pôde observar, os dados relativos à despesa municipal são bastante homogêneos, em termos percentuais, para todos os grupos, o que dificulta o estabelecimento de relações entre as despesas e o tamanho das cidades. Entretanto, quando a análise é feita em termos per capita, observa-se que os custos são maiores nos municípios pequenos. A tabela a seguir retrata essa situação:

Tabela 18 - Despesa Total per capita, 2012.

Classificação dos Municípios	Despesa Total per capita				
	Número de Municípios	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
[0,5[	217	1,81	10,70	3,1682	1,15807
[5,10[	234	0,30	17,30	2,1098	1,19322
[10,20[	179	1,16	5,81	1,6727	0,51028
[20,50[	109	1,05	4,85	1,6944	0,61795
[50,100[	37	1,10	5,33	1,8933	0,84628
[100,500[	25	1,01	3,64	1,7725	0,62891
[500,1000[	3	1,84	2,20	2,0325	0,17830
>=1000	1	3,06	3,06	3,0613	-

Fonte: FINBRA. Ano Base 2012. Elaboração da autora

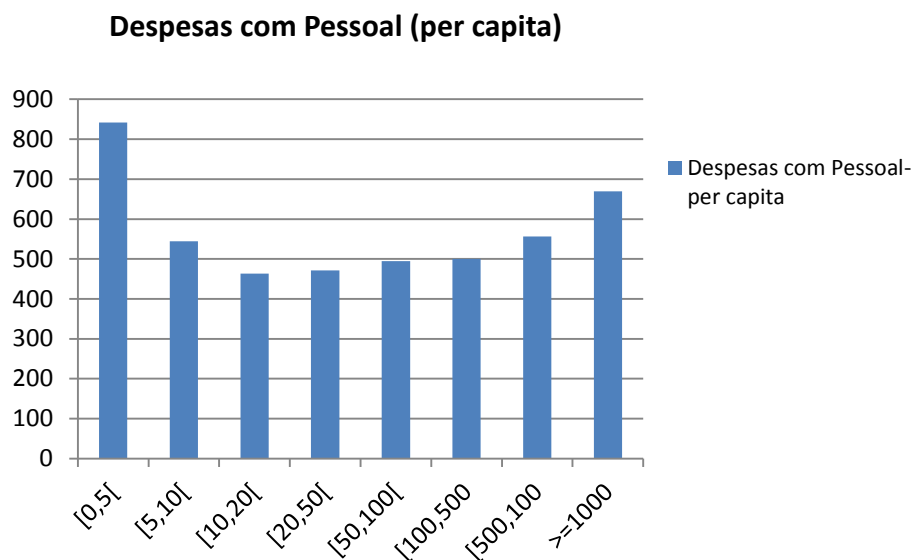
Tabela 19 - Despesa per capita média (2002 a 2012)

Classificação dos Municípios	Despesa Total per capita				
	Número de Municípios	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
[0,5[	2526	0,55	10,70	1,8498	1,03692
[5,10[	2771	0,30	17,30	1,1994	0,75950
[10,20[	1903	0,32	5,81	0,9794	0,47985
[20,50[	1211	0,28	4,97	0,9828	0,54349
[50,100[	409	0,28	5,33	1,0789	0,63311
[100,500[	254	0,21	3,64	1,1220	0,61427
[500,1000[	30	0,59	2,20	1,2187	0,46500
>=1000	11	0,86	3,06	1,7277	0,71588

Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora

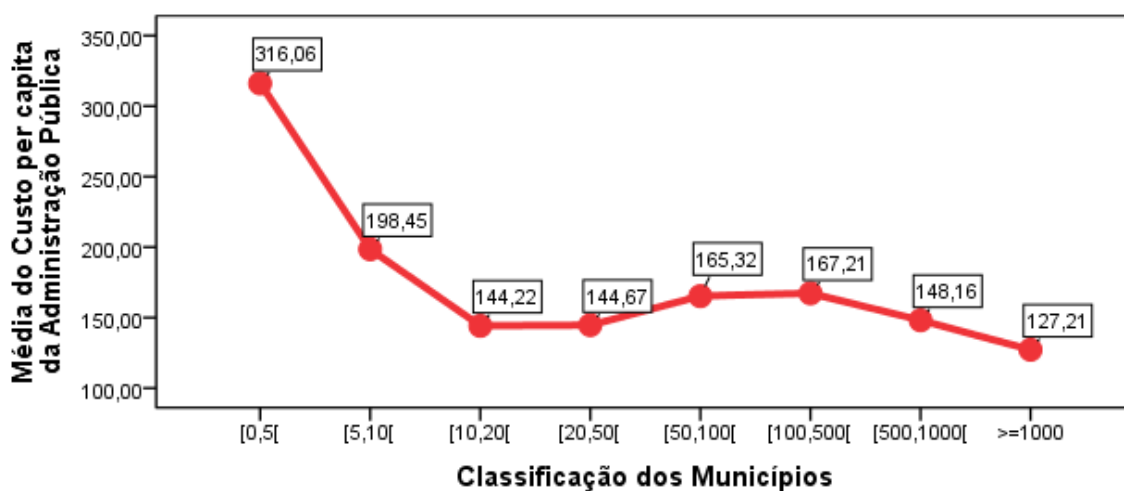
Os valores apurados da despesa total per capita reportam-se à despesa média dos 11 anos observados, de 2002 a 2012 e ao ano de 2012, e registra o maior valor nos micro municípios (até 5 mil habitantes). O mesmo resultado é observado para os gastos com pessoal, cujos valores são mais altos nesse grupo.

Ambos os quadros e o gráfico abaixo sugerem igualmente que parece existir uma dimensão “ideal” em termos de despesa per capita: os valores mais baixos são atingidos em municípios entre 10 mil e 50 mil.



Os dados apontados demonstram também a elevada participação de gastos com pessoal na despesa dos governos municipais pequenos. A avaliação das despesas com a Administração Pública, também conhecida como despesas de custeio (que inclui pagamento de salários, material de consumo, manutenção dos serviços de limpeza, luz, água, etc) apresentam resultados semelhantes, demonstrando que nos municípios pequenos essa despesa é maior. A figura 14 demonstra essa constatação:

Figura 14 - Custo per capita da Administração Pública, 2002 a 2012.

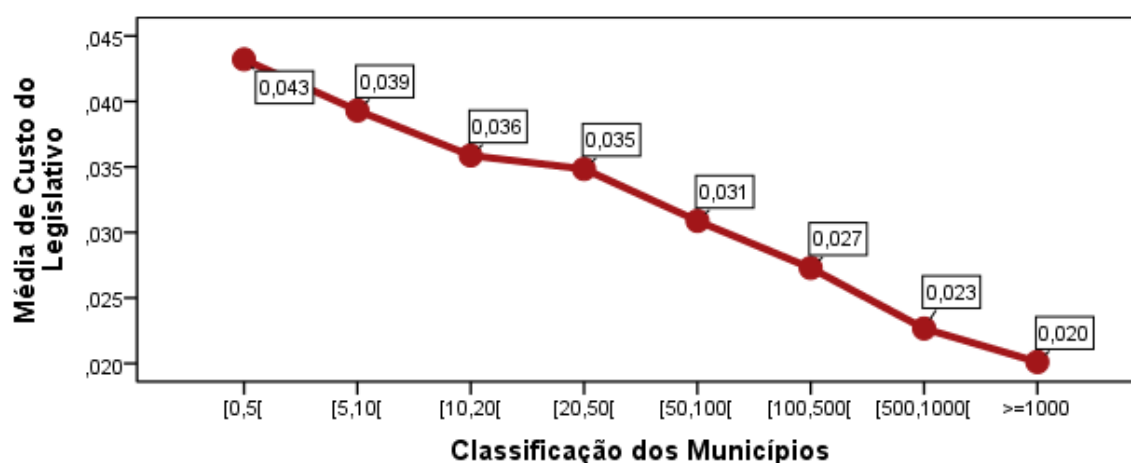


Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

A hipótese de que “os municípios muito pequenos (até 5 mil habitantes) gastam mais por habitante com o legislativo do que os grandes, contrariando os objetivos sociais que deveriam nortear a repartição dos recursos, em outras palavras, consomem recursos que deveriam ser alocados em prol das populações” também se verifica nos municípios mineiros. O gráfico abaixo comprova que os gastos com o Legislativo são maiores para a classe de municípios até 5 mil habitantes,. Ainda se verifica que os custos vão diminuindo gradativamente à medida que o tamanho do município aumenta.

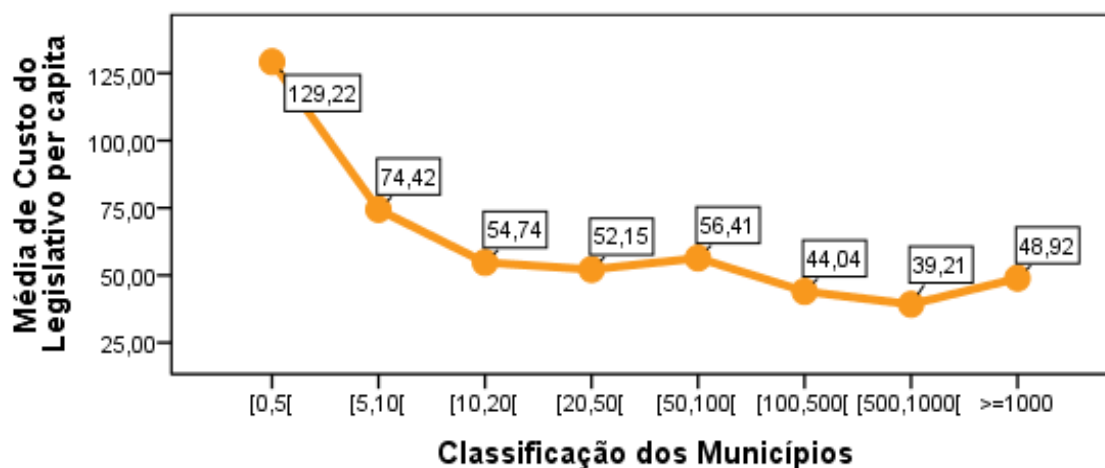
A análise foi realizada de duas maneiras distintas, a primeira avalia o custo do legislativo sobre o total das despesas por função e a segunda análise avalia o custo do legislativo per capita. Em ambas as análises os resultados indicam valores maiores nos municípios pequenos.

Figura 15 - Média do Custo do Legislativo



Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

Figura 16 - Custo do Legislativo (per capita)

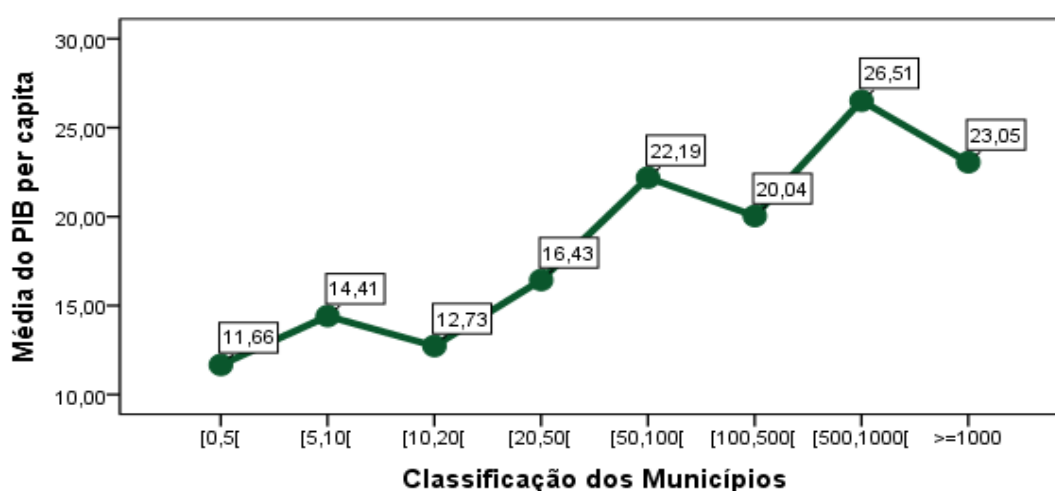


Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

A elevada participação de recursos utilizados no pagamento de despesas com o Legislativo e despesas administrativas em geral, ou seja, os custos de gabinetes de prefeitos, câmaras de vereadores e administrações municipais, reduziram, em termos relativos, o montante de recursos que o setor público tinha disponíveis para aplicar em programas sociais e/ou investimentos, evidenciando mau uso dos recursos públicos, já que os objetivos sociais dos recursos públicos visam o atendimento das necessidades da população, e quando se verifica que os custos de manutenção do aparato governamental são demasiado altos, claramente se percebe que quem arca são os cidadãos, tanto financeiramente quanto socialmente, já que esses recursos poderiam estar sendo utilizados em benefício direto do cidadão.

Sobre o potencial econômico e capacidade de gerar riqueza dos municípios, a unidade de medida mais utilizada é o Produto Interno Bruto – PIB. O PIB representa a soma dos bens e serviços finais produzidos numa cidade, estado ou país, durante um período determinado. O PIB é utilizado com o objetivo de mensurar a atividade econômica de uma região. De acordo com os dados analisados, o PIB aumenta quando a dimensão do município também aumenta. Embora não seja linear, uma vez que vários fatores influenciam o PIB como, por exemplo, atividade agropecuária, indústria e serviços, etc, ainda assim, os valores em municípios de maior dimensão são mais expressivos. Dessa forma, os municípios pequenos apresentam o menor o PIB, e, portanto, baixo dinamismo econômico (bens e serviços produzidos na região).

Figura 17 – PIB per capita, 2011.



Fonte: FINBRA. Ano Base 2011. Elaboração da autora.

Para a promoção da qualidade de vida dos cidadãos e desenvolvimento econômico regional, o município desempenha diversas funções sociais e econômicas. Para fins de classificação orçamentária, as despesas são classificadas de acordo com as funções do governo, de acordo com a portaria nº 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão, conforme explicitadas na tabela 20.

Tabela 20 - Classificação funcional das despesas por funções

Despesas por funções		
1 – Legislativa	11 – Trabalho	21 – Organização Agrária
2 – Judiciária	12 – Educação	22 – Indústria
3 – Essencial a Justiça	13 – Cultura	23 – Comércio e Serviços
4 – Administração	14 – Direitos da cidadania	24 – Comunicações
5 – Defesa Nacional	15 – Urbanismo	25 – Energia
6 – Segurança Pública	16 – Habitação	26 – Transporte
7 – Relações Exteriores	17 – Saneamento	27 - Desporto e lazer
8 – Assistência Social	18 – Gestão Ambiental	28 – Encargos especiais
9 – Previdência Social	19 – Ciência e Tecnologia	
10 – Saúde	20 – Agricultura	

Fonte: Portaria nº 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão.

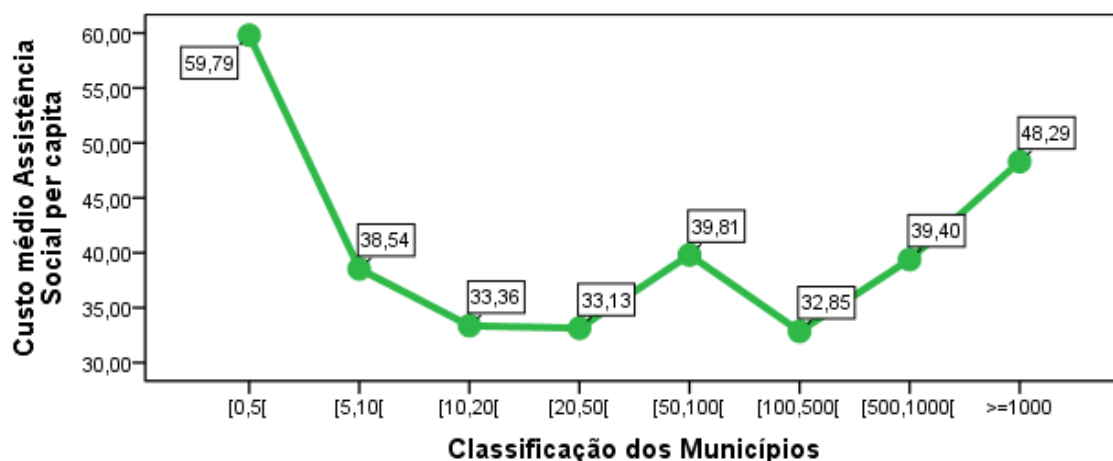
A função é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, sendo ainda subdividida em subfunções (Resende, 2001). Dentre essas funções do governo, serão destacadas nesse estudo as funções Administração, Legislativas, Segurança Pública, Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Urbanismo, Saneamento, Gestão Ambiental, Agricultura, e Transportes. A análise das duas primeiras já foi realizada anteriormente, e a conclusão foi de que os gastos per capita com essas duas funções são maiores nos municípios pequenos.

A próxima análise será pautada no comportamento das economias de escala dos serviços prestados pelo município. Como se sabe, as economias de escala estão presentes em serviços cujos custos fixos são altos, como distribuição de água, tratamento de esgoto, coleta de lixo e redes de transporte. Esses serviços de capital intensivo requerem níveis de produção maiores para que haja uma diminuição nos custos per capita, pois dessa forma o custo do ativo imobilizado pode ser distribuído/transmitido por um número maior de habitantes. Os ganhos de escala

podem ser representados pela curva em formato de U, que significa que nas extremidades os custos são mais altos, ou seja, em municípios pequenos os custos são maiores já que o investimento fixo é muito grande e repartido por poucos, e nos municípios grandes, há o que chamamos de deseconomias de escala. De acordo com Gabler (1969), as deseconomias de escala significam um aumento nos custos decorrentes da maior especialização, diversidade e complexidade dos serviços oferecidos.

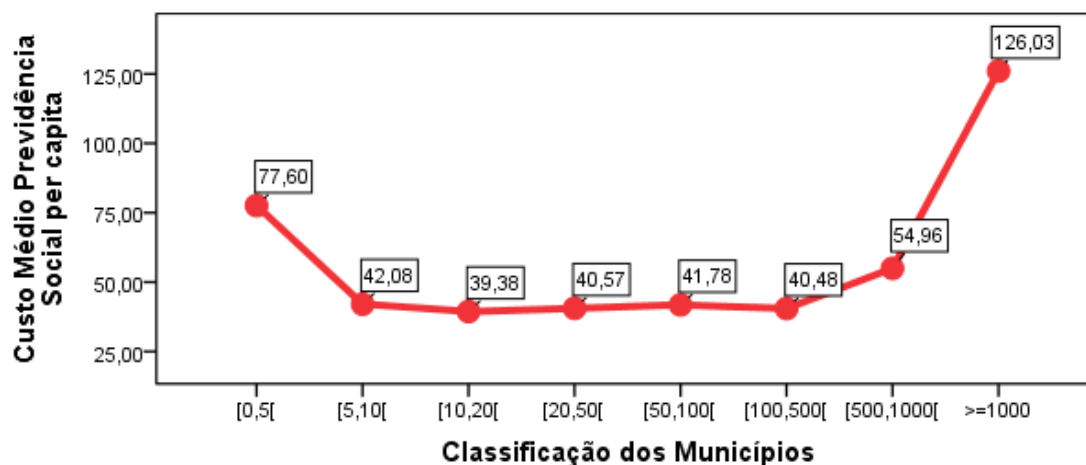
Nos municípios de Minas Gerais, o comportamento das economias e deseconomias de escala são observados tal qual na teoria. Os gráficos abaixo representam os custos per capita das funções do município:

Figura 18- Custo per capita Assistência Social



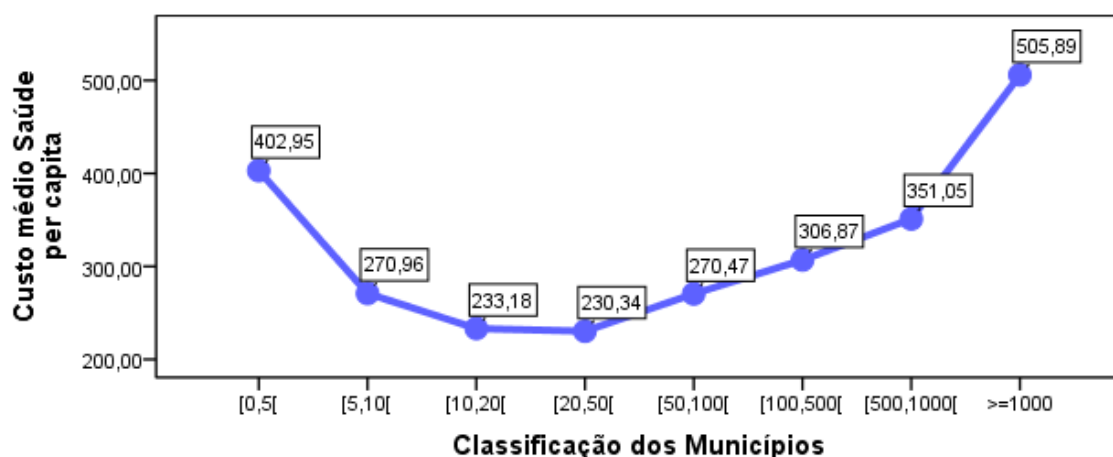
Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

Figura 19 - Custo per capita Previdência Social



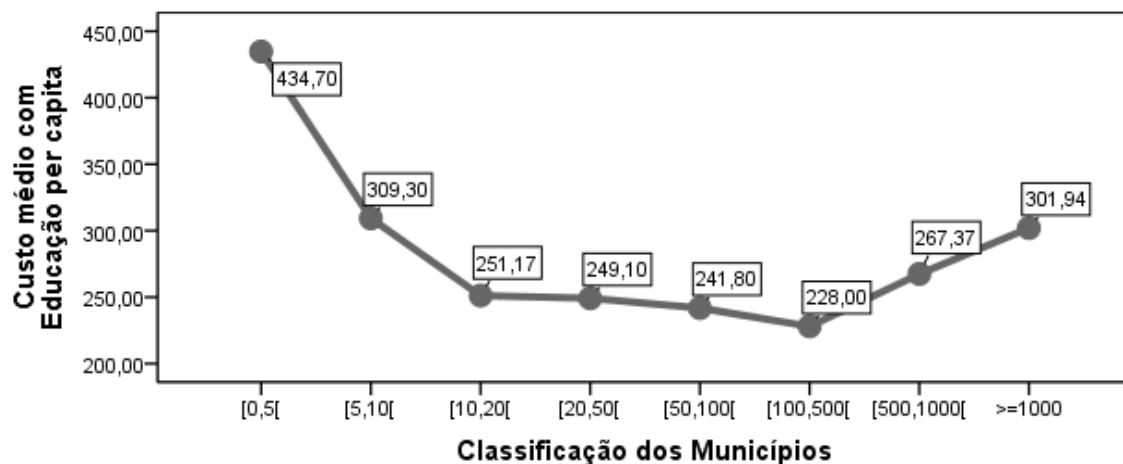
Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

Figura 20 - Custo per capita Saúde



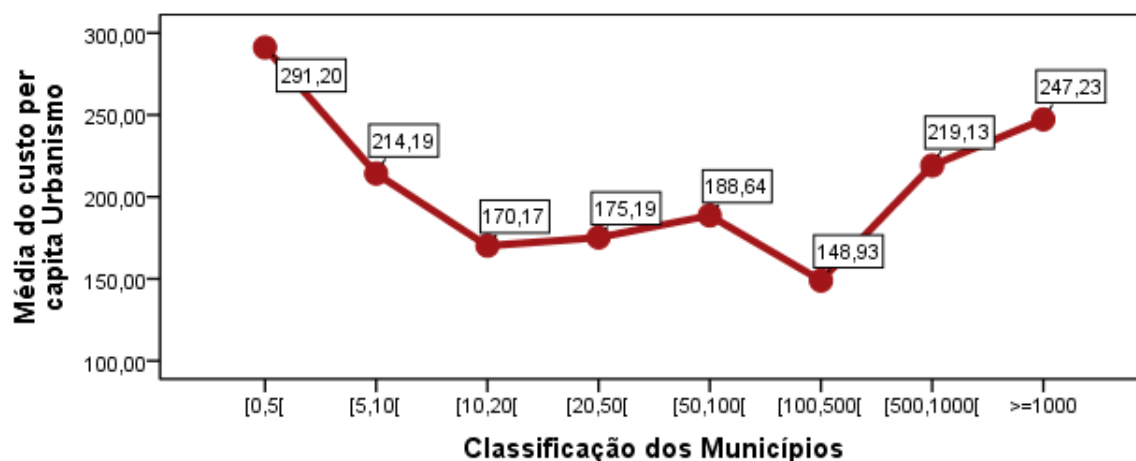
Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

Figura 21 - Custo per capita Educação



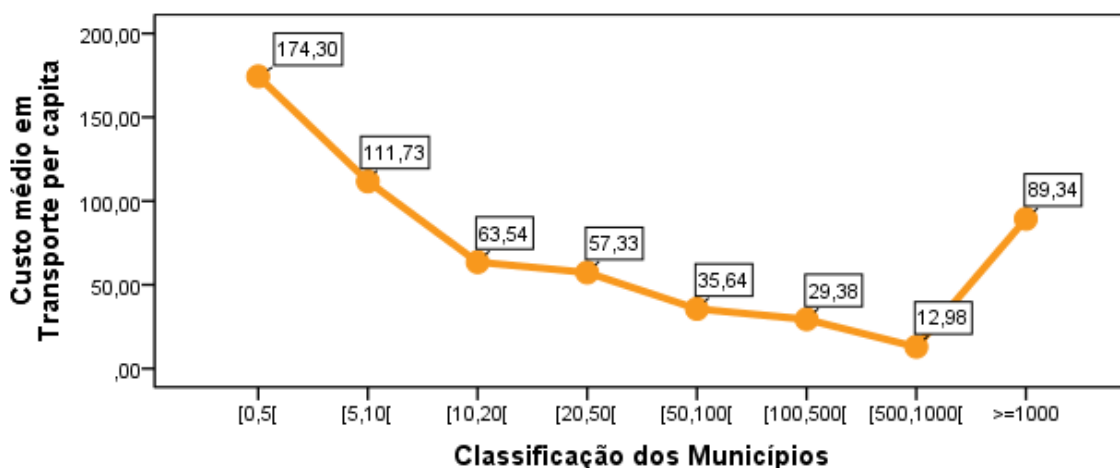
Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

Figura 22 - Custo per capita Urbanismo



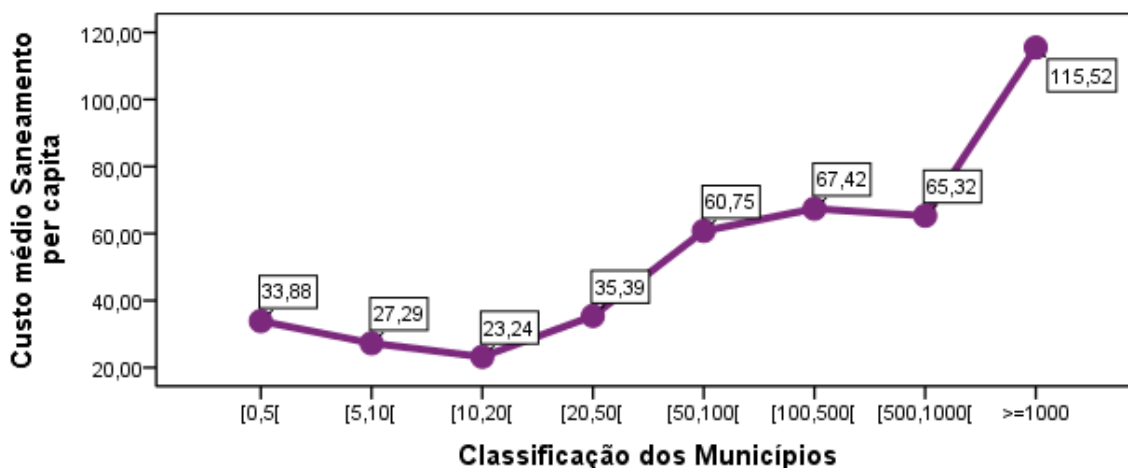
Fonte: FINBRA. Ano Base 2012. Elaboração da autora.

Figura 23 - Custo per capita Transportes



Fonte: FINBRA. Ano Base 2012. Elaboração da autora.

Figura 24 - Custo per capita Saneamento



Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

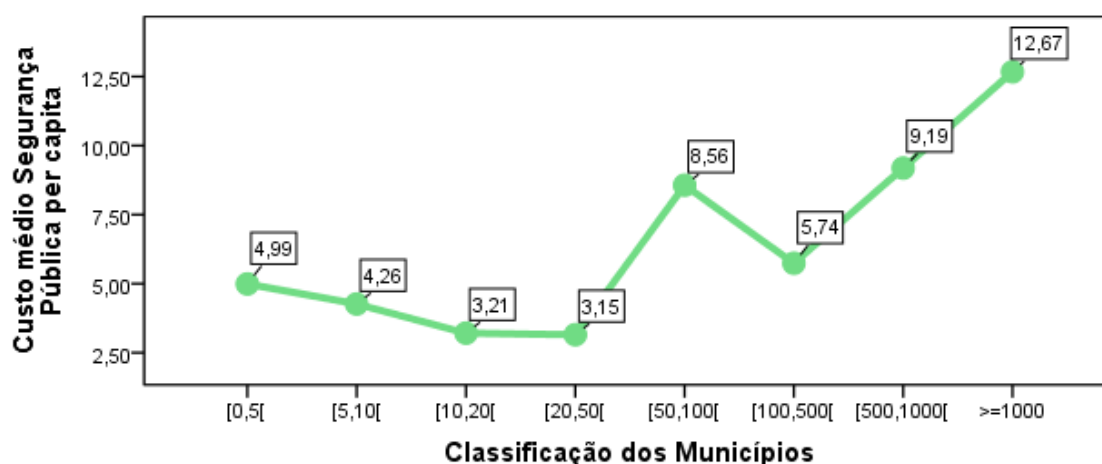
O comportamento do gráfico para os serviços de saneamento nos municípios de Minas Gerais expressam uma curva atípica para a teoria de escala. Os valores dos custos nos municípios pequenos se mostram abaixo do esperado. Entretanto, há uma explicação para tal fato. Segundo um estudo do Sistema Estadual de Informações sobre Saneamento (SEIS), realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP), a rede de tratamento de esgoto e de resíduos sólidos é muito precária e muitas vezes inexistente em alguns municípios brasileiros. A pesquisa revela que das sedes municipais que declararam possuir rede de esgoto no estado de Minas Gerais, 40,89% não possuem estação de tratamento de esgoto (ETE). Considerando que apenas 24,48% das sedes possuíam ETE em operação, pode-se dizer que em Minas Gerais 75,52% das sedes não há tratamento de esgoto, excetuando-se, é claro, as sedes que exportam esgoto para tratamento em outro município e/ou distrito.

Em relação aos resíduos sólidos, o estudo apontou que a grande maioria dos serviços relacionados à coleta, transporte, transbordo e a destinação final dos resíduos sólidos em Minas Gerais está a cargo do poder público local. Em todos os municípios há coleta direta e/ou indireta de resíduos sólidos, entretanto, os resultados da pesquisa efetuada nos 843 municípios em Minas Gerais, apontam que 533 prefeituras não ofertam ou terceirizam serviços de coleta domiciliar indireta de lixo urbano (tipo de manejo utilizado pelas prefeituras para atender bairros mais afastados, distritos e aglomerados rurais, por meio de caçambas, lixeiras fixas, barris, etc.) Este formato de manejo de resíduos sólidos está presente em 297 municípios do estado (35,2%). Ainda, em apenas 12% dos municípios, o aterro sanitário foi declarado como principal destinação final.

Pode-se concluir que o número de municípios que apresentam serviços de saneamento adequados, com infraestrutura e tratamento dos resíduos sólidos e esgoto é muito baixo. Pode-se inferir, ainda, que a grande maioria são pequenos municípios, já que estes representam quase 80% da totalidade de municípios em MG. Por esses fatos, a curva de economia de escala se demonstra anormal, pois como os serviços de saneamento nos municípios pequenos são muito precários e às vezes quase inexistentes, as despesas são baixas nessa função.

Para a função segurança pública, a curva de custo per capita apresenta a seguinte configuração:

Figura 25 - Custo per capita Segurança Pública



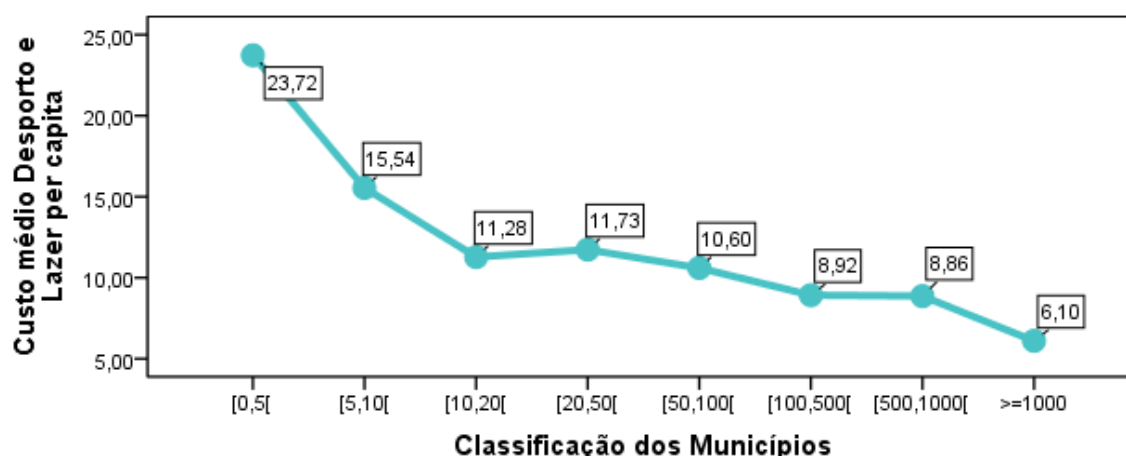
Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

A função segurança pública se enquadra nos tipos de serviços que não apresentam economias de escala. Primeiramente, eles não requerem alto investimento de capital, e sim, em contingente (pessoal). Assim, é de se esperar que num município maior, o número de policiais também seja mais elevado, logo, os gastos serão maiores.

O estudo realizado por Ribeiro e Bastos (2013) apontou que quanto maior o município, mais dramático é o problema do crime e, assim, maior o percentual do orçamento municipal gasto com segurança pública. Em relação ao policiamento, ressalta-se que no Brasil a Polícia pertence à esfera estadual, dessa forma, o estudo indica que quanto maior a presença de policiais nas ruas, um aparato estadual para lidar com a segurança pública, menos a administração municipal precisa investir nessa área. Portanto, a baixa razão (habitantes por policiais) indica menor probabilidade de o município investir nesta seara.

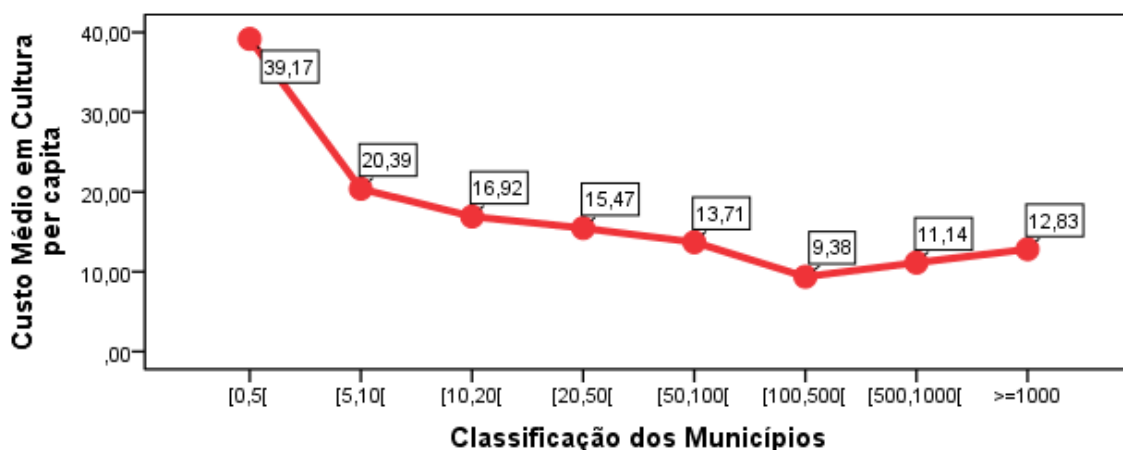
Para as funções Desporto e Lazer e Cultura o que se observa é uma diminuição dos custos à medida que o município aumenta em termos populacionais. A explicação para tal fato é que o número de usuários aumenta, e conseqüentemente, os custos são divididos por uma quantidade maior de pessoas, tornando-se mais baixos. Um sinal de economias de escala, como é evidente.

Figura 26 - Custo per capita Desporto e Lazer



Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

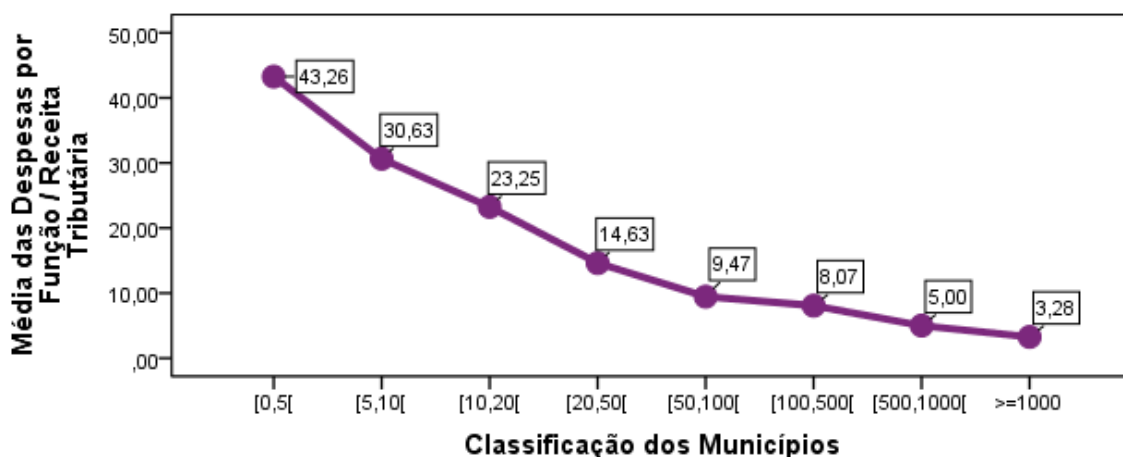
Figura 27 - Custo per capita Cultura



Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

Uma última análise elucidada o quanto dos gastos dos municípios para cumprir suas funções perante a sociedade podem ser cobertos com recursos próprios do município, e é calculada a partir do rácio (Despesa por Função/Receita Tributária).

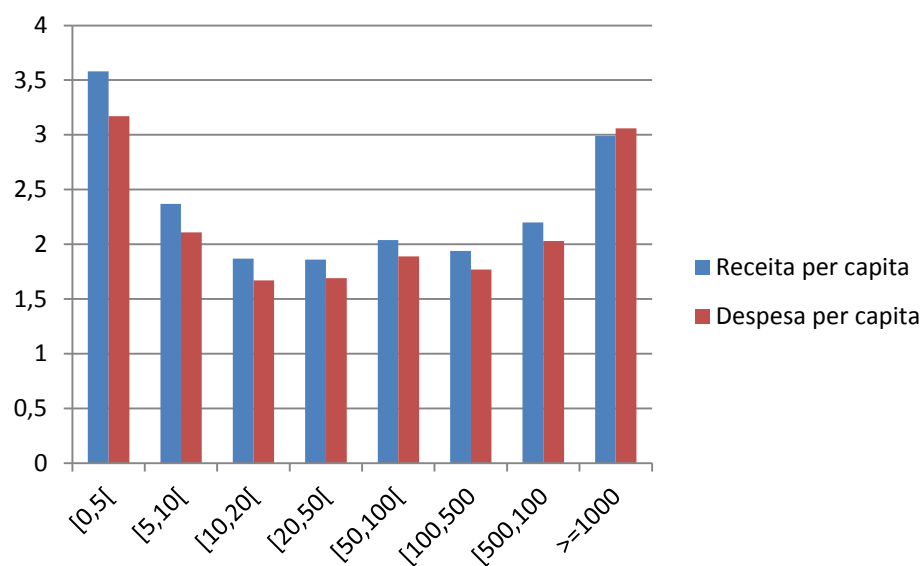
Figura 28 - Cobertura das despesas das Funções do Município pelas Receitas Tributárias



Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

Observa-se que nos micro municípios as despesas atingem um valor superior a 43 vezes o total da receita tributária. Ou seja, é impraticável para o município de pequeno porte prestar as funções com recursos próprios.

Figura 29 - Mapa da evolução das Receitas e Despesas totais médias, 2002-2012.



Fonte: FINBRA. Ano Base 2002 a 2012. Elaboração da autora.

O mapa das médias das despesas e receitas totais por classe de municípios, ao longo dos últimos 11 anos permite concluir que o tamanho dos municípios não deve ser nem muito grande, nem muito pequeno, pois os dois extremos apresentam os piores resultados nas análises descritas ao longo deste capítulo.

CAPÍTULO 7

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como ponto de partida verificar **se a fusão de municípios seria uma solução para melhorar a situação fiscal-financeira e a eficiência econômica dos serviços prestados nos governos locais de Minas Gerais**. O exame das reformas territoriais na Europa, Canadá, Austrália, entre outros, demonstrou que os municípios de Minas Gerais enfrentam os mesmos problemas pelos quais passaram os governos locais europeus, e que frente a essas dificuldades optaram pela consolidação de suas municipalidades para melhorar o escoamento fiscal, a gestão e a eficiência dos serviços.

As semelhanças entre a situação dos municípios mineiros com a dos governos locais europeus são observadas em quatro viés principais: o aumento das funções atribuídas a esses entes na prestação de serviços, a baixa capacidade de gestão para lidar com as novas responsabilidades, o fraco desempenho fiscal e financeiro e baixa eficiência na provisão dos serviços.

O primeiro ponto verificado foi o aumento das funções atribuídas aos governos locais. Na Europa, um maior número de responsabilidades, serviços e tarefas foram atribuídos aos municípios em razão do estado de bem estar social. No Brasil esse aumento foi verificado na década de 90, com o processo de descentralização político e gerencial, cujos reflexos foram sacramentados na Constituição de 88, que elevou os municípios à membros da federação e alargou as responsabilidades e funções municipais.

Tanto na Europa como no Brasil, a peça chave do Estado para o desenvolvimento e implementação das políticas de bem-estar social, no que diz respeito ao compromisso do Estado em garantir serviços públicos e proteção social à sociedade, foram os governos locais. Entretanto, a baixa capacidade dos governos locais em lidar com aumento da sobrecarga de serviços era evidente. No caso europeu, os municípios tinham funções restritas, prestavam um baixo número de serviços e com cobertura em pequenas áreas, além de que o funcionalismo era composto por servidores a tempo

parcial (Tavares e Camões, 2008). Em Minas Gerais, os problemas relativos à capacidade dos aparatos administrativos locais, defrontados pela ampla maioria das municipalidades, estão relacionados com a baixa capacidade operacional, a inexistência de quadros técnicos especializados, ausência de sistematização das informações, carência de instrumentos de planejamento e gestão e descumprimento da legislação (FJP, 2002; FJP, 2012).

Em relação às condições econômico-fiscais dos municípios, na Europa Oriental, as reformas territoriais presididas na década de 90, foram impulsionadas por mudanças econômicas e pelo encolhimento das receitas estaduais e municipais e outras dificuldades econômicas sempre presente nos governos (Koprić, 2012). Associado a esse contexto, o diagnóstico dos governos locais não eram nada favorável: a capacidade de desempenho dos municípios era fraca, marcada pelo elevado nível de endividamento, balanço negativo das contas e problemas relacionados com a realização de tarefas (Steiner, 2003). Os municípios mineiros, também apresentam um quadro semelhante, especialmente os de pequeno porte, que apresentaram os piores resultados nas análises de despesa e receita, apresentadas no capítulo 5. As principais conclusões do exame dos dados mostrou que:

- Os pequenos municípios não apresentam condições de se sustentar sem os repasses da União e do Estado, haja vista a pouca expressividade da receita de impostos municipais arrecadada nessas localidades (menos de 5% da receita);
- A participação da receita tributária própria no total dos recursos arrecadados pelos municípios é muito mais significativa nas grandes cidades do que nas cidades que têm até 20 mil habitantes, confirmando a tese de concentração do potencial tributário nos grandes municípios e nas regiões mais desenvolvidas, onde a atividade econômica é maior;
- O peso das transferências da União e do Estado na receita total dos municípios do Estado é muito mais expressivo nos municípios que possuem menos de 20 mil habitantes (pequenos), corroborando a tese de que quanto menor o município, maior a dependência de recursos de outras fontes. Ainda hoje, os recursos do FPM são a principal fonte de receita dos municípios pequenos;

- A participação no PIB dos pequenos municípios é menor que nos municípios médios e grandes, o que demonstra que a atividade econômica é pouco expressiva nesse grupo. Esse fato reflete também em sua capacidade de tributação, já que o baixo dinamismo econômico representa um número inferior de atividades e serviços que podem ser tributadas;
- Em relação às despesas, observa-se que os custos per capita em quase todas as funções são mais altos nos municípios pequenos (exceto em saneamento e segurança pública, embora os reais desses baixos custos motivos são a falta ou baixa qualidade do serviço);
- A elevada participação de recursos utilizados no pagamento de despesas com o Legislativo e despesas administrativas, evidenciam mau uso dos recursos públicos, já que reduzem o montante de recursos disponíveis para aplicar em programas sociais e em investimentos;
- Pouco mais de um quarto da população do estado (26,25%) reside nos pequenos municípios (até 20 mil habitantes), enquanto 43,42% da população mineira concentram-se nas 29 cidades grandes.
- Apenas uma ínfima parcela da população (13,26%) reside nos municípios com até 10 mil habitantes, entretanto esses municípios representam 58% dos municípios de MG.

Considerando o exposto, sabe-se que a grande maioria (58%) dos municípios mineiros é de tamanho muito pequeno (com até 10 mil habitantes) e as duas frações populacionais que compõem essa faixa (0 a 5 mil e de 5 a 10 mil habitantes) representam os municípios com as despesas mais elevadas nas funções de saúde, educação, urbanismo, nos custos de manutenção da administração pública e do legislativo, entre outras. Em nível populacional, entretanto, esses municípios abrigam apenas 13,26% da população mineira. Ainda assim, a receita per capita desses municípios é a mais alta do estado, e não em função de receitas próprias, que representam apenas 3% da receita total, e sim das receitas de transferências intergovernamentais.

O julgamento desses dados permite constatar que um montante considerável de recursos públicos está sendo utilizada para sustentar o aparato político (executivo e

legislativo) dos municípios pequenos, e não em benefício da maior parte da população, já que a parcela que reside nesses municípios é pouco expressiva. Aliado esse fato, a política de transferências intergovernamentais não está cumprindo o seu objetivo social, que seria o de promover a distribuição de renda e complementar a receita dos municípios para a provisão de serviços. Pelo contrário, essa receita extramunicipal é utilizada em grande parte para custear o aparato político e administrativos de governos e os altos custos dos serviços nos municípios pequenos.

Adicionalmente, constatou-se que os custos dos serviços nos municípios pequenos são consideravelmente mais altos que no restante dos grupos de MG, demonstrando o grau de ineficiência na prestação dos serviços. Essa ineficácia se traduz em perdas financeiras para o setor público como um todo, pois quem arca com as despesas desses municípios é a população brasileira e mineira (através do recolhimento do IR e do ICMS que retorna aos municípios por meio das transferências).

A interpretação desses dados permite concluir que a situação dos municípios do estado de Minas Gerais, principalmente os de pequeno porte, é de ineficiência e insustentabilidade fiscal e financeira.

Os defensores da consolidação de municípios assinalam que a opção pela fusão de governos a nível local é impulsionada por razões econômicas e de eficiência, ou seja, quando se constata que a situação vigente dos municípios não é econômica e financeiramente viável. No caso de Minas Gerais essa situação foi comprovada.

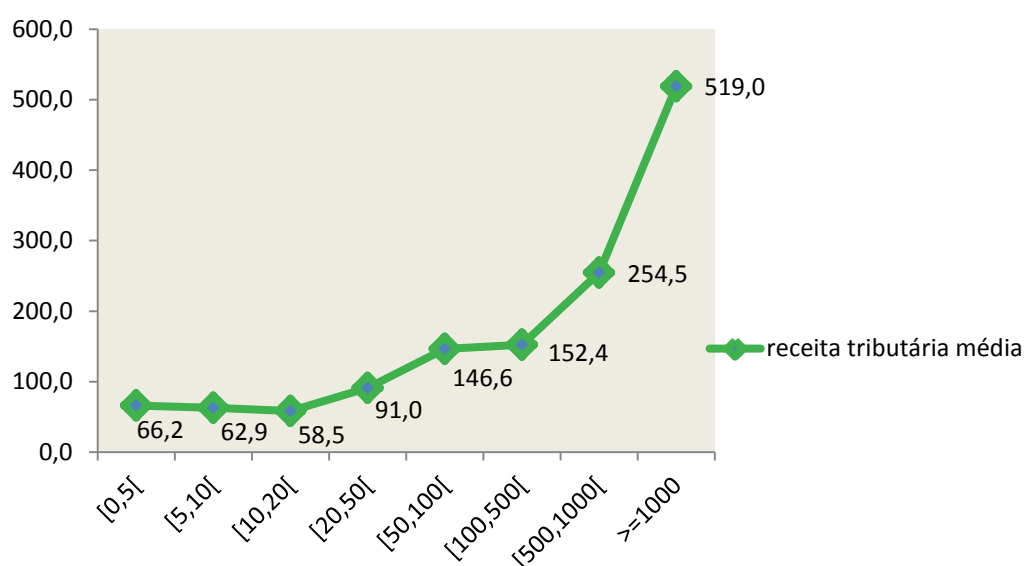
Frente a isso, é necessário uma reforma para melhorar a conjuntura dos governos locais mineiros e a eficiência na prestação de serviços, com vistas a atingir a economicidade e a melhor alocação dos recursos.

A literatura destacou que as fusões de governos locais têm o objetivo de aumentar a eficiência dos governos locais por meio das vantagens da economia de escala e de escopo, da introdução de pessoal com conhecimentos técnicos nos quadros administrativos, da melhoria na equidade na prestação de serviços através do planejamento profissional e da redução administrativa. Os argumentos acima descritos e as hipóteses selecionadas no Capítulo 5 sobre a consolidação de municípios se confirmam o caso dos municípios de Minas Gerais.

A primeira hipótese diz que economias de escala que só podem ser atingidas em governos locais maiores (Swianiewicz, 2010). Os gráficos (Figuras 18 a 27) apresentados no capítulo 6 demonstram que existe para os municípios mineiros uma economia de escala conforme o tamanho populacional do município aumenta, e verificasse que a partir de um certo ponto de crescimento, surgem as deseconomias de escala, caracterizando a curva em U da teoria. A faixa populacional que vai de 20 a 500 mil apresentam resultados expressivos na diminuição dos custos dos serviços, mas o tamanho ótimo, aquele que apresenta os melhores resultados, em termo de eficiência econômica, são os municípios que estão na faixa entre 20 e 50 mil habitantes.

A segunda hipótese discorre sobre a capacidade dos governos maiores de fornecer uma gama mais ampla de funções e serviços devido a sua base tributária alargada. No caso de Minas Gerais, essa hipótese também se confirma, pois como comprova o gráfico abaixo, a receita tributária aumenta à medida que o tamanho populacional aumenta. Esse fato pode ser explicado por dois motivos principais: o primeiro, mais lógico, com o aumento no número de habitantes há mais contribuintes pagando impostos. O segundo argumento se relaciona com o PIB, pois o Produto Interno Bruto mais elevado indica que há um maior número e quantidade de bens e serviços sendo produzidos no município, os quais são passíveis de tributação. No caso do PIB a curva também é ascendente para o aumento no tamanho municipal, logo, pode-se dizer que ele está diretamente relacionado com a tributação.

Figura 30- Receita Tributária Média per capita, 2002-2012.



A última hipótese relacionada à consolidação de governos locais considera que a fusão de municípios reduz o número de cargos políticos disponíveis, o que pode significar uma poupança para os cofres públicos (Swianiewicz, 2010). De fato, se considerarmos a união de municípios em Minas Gerais o número de cargos políticos, principalmente do legislativo, diminuirão. A tabela 5, apresentada no Capítulo 4, dispõe dos limites de vereadores por número de habitantes de um município. O que se observa é que o aumento populacional não gera um aumento proporcional do número de vereadores, como se pode observar na Tabela 21.

Numa análise elucidativa, se um município de até 15 mil habitantes pode ter 9 vereadores, os mesmos 15 mil habitantes se divididos em 3 municípios de 5 mil habitantes somariam 27 vereadores. Ou seja, é mais “econômico” ter um município de 15 mil habitantes do que 3 municípios de 5 mil habitantes. Em termos de custos, as implicações são expressivas.

No que tange à representação política é possível especular que 27 vereadores representariam melhor 15.000 habitantes do que apenas 9. Realmente, essa constatação é inegável. Entretanto, quando se analisa o estado de Minas Gerais em sua abrangência, haveria de se pensar que o grau de representação seria pelo menos proporcional ao tamanho da população de cada município. Contudo, não é isso que se verifica. A tabela 21 expõe a assimetria no grau de representação entre os municípios mineiros. Com base na atual legislatura, este fator é mais elevado nos municípios pequenos e decresce a medida que o tamanho populacional do município aumenta.

Se considerarmos que nos municípios pequenos a proximidade e acessibilidade aos representantes é mais direta e facilitada, a distribuição da quantidade de representantes deveria ser menor nesses municípios e maior nos grandes, de forma que houvesse maior equilíbrio no grau de representatividade política a nível municipal.

Todavia, a legislação brasileira não o faz assim, e verifica-se uma discrepância no grau de representatividade política entre os municípios. A constatação desse fato permite concluir que a legislação brasileira quando especifica o número de vereadores de forma tão desproporcional claramente privilegia os municípios pequenos.

Tabela 21 - Variação de Vereadores por População

Limite máximo de vereadores	População (em número de mil habitantes)	Variação de Vereadores	Diferença Populacional entre faixas (mil hab.)	Grau de Representação Política*		
				Mínimo	Máximo	Média
9	Até 15.000	-	-	0,60000	-	-
11	Mais de 15.000 e até 30.000	2	15	0,36667	0,73328	0,549976
13	Mais de 30.000 e até 50.000	2	20	0,26000	0,36665	0,313327
15	Mais de 50.000 e até 80.000	2	30	0,18750	0,25999	0,223747
17	Mais de 80.000 e até 120.000	2	40	0,14167	0,18750	0,164582
19	Mais de 120.000 e até 160.000	2	40	0,11875	0,14167	0,130208
21	Mais de 160.000 e até 300.000	2	140	0,07000	0,11875	0,094375
23	Mais de 300.000 e até 450.000	2	150	0,05111	0,07000	0,060555
25	Mais de 450.000 e até 600.000	2	150	0,04167	0,05111	0,046389
27	Mais de 600.000 e até 750.000	2	150	0,03600	0,04167	0,038833
29	Mais de 750.000 e até 900.000	2	150	0,03222	0,03600	0,034111
31	Mais de 900.000 e até 1.050.000	2	150	0,02952	0,03222	0,030873
33	Mais de 1.050.000 e até 1.200.000	2	150	0,02750	0,02952	0,028512
35	Mais de 1.200.000 e até 1.350.000	2	150	0,02593	0,02750	0,026713
37	Mais de 1.350.000 e até 1.500.000	2	150	0,02467	0,02593	0,025296
39	Mais de 1.500.000 e até 1.800.000	2	300	0,02167	0,02467	0,023167
41	Mais de 1.800.000 e até 2.400.000	2	600	0,01708	0,02167	0,019375
43	Mais de 2.400.000 e até 3.000.000	2	600	0,01433	0,01708	0,015708
45	Mais de 3.000.000 e até 4.000.000	2	1000	0,01125	0,01433	0,012792
47	Mais de 4.000.000 e até 5.000.000	2	1000	0,00940	0,01125	0,010325
49	Mais de 5.000.000 e até 6.000.000	2	1000	0,00817	0,00940	0,008783
51	Mais de 6.000.000 e até 7.000.000	2	1000	0,00729	0,00817	0,007726
53	Mais de 7.000.000 e até 8.000.000	2	1000	0,00663	0,00729	0,006955
55	Mais de 8.000.000	2	-	-	0,00662	-

*Medido através da divisão do número de vereadores pela população (mínima e máxima) das faixas municipais e multiplicado por 1000. Fonte: Emenda Constitucional nº 58 de 2009. Elaboração da autora

Pela análise da tabela 21 pode-se inferir que o processo de emancipação de municípios no Brasil e em Minas Gerais, foi impulsionado, dentre outros motivos, pelas pretensões políticas de elites locais, que viam na emancipação uma oportunidade de expandir sua influência política e assegurar cargos no setor público. De acordo com Bouchardet (2006:39) os 130 municípios criados em MG surgiram da fragmentação territorial de 89 municípios então existentes, com maior destaque para o

desmembramento dos municípios na faixa populacional entre 10.000 a 20.000 habitantes, que representaram 39% do total de unidades municipais fragmentadas. Ressalta-se também a elevada participação relativa (23,59%) dos pequenos municípios que deram “origem” às unidades municipais emancipadas. Ou seja, a criação de municípios, em sua maioria de pequenas dimensões, deveu-se, em grande parte, à fragmentação territorial de já pequenos municípios existentes.

Ainda sobre a redução de cargos públicos, a fusão de municípios se estenderia na redução de cargos do executivo, diminuindo o número de prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, e essas medidas significariam poupança para os municípios e melhor alocação dos recursos.

Considerando o exposto, pode-se dizer que a criação desenfreada de municípios em Minas Gerais não ponderou o processo de emancipações pelo lado econômico, fiscal e da eficiência na prestação dos serviços, mas sim, pelos incentivos políticos e tributários, por meio da captação de receitas através das transferências.

Em conclusão, a pergunta que norteou a investigação presidida neste trabalho levantou o questionamento se a fusão de municípios seria uma solução possível para melhorar a situação fiscal-financeira e a eficiência econômica dos serviços prestados nos governos locais de Minas Gerais, e a resposta é que sim. A fusão de municípios é uma alternativa viável para Minas Gerais, pois o tratamento dos dados estatísticos demonstrou que se verificam ganhos de escala com o aumento da população nos municípios mineiros, comprovou que há redução significativa de cargos políticos, significando poupança para os cofres públicos e também constatou-se que a receita tributária e o Produto Interno Bruto aumentam em municípios maiores, significando maior dependência financeira e maior dinamismo econômico.

A fusão de municípios pequenos para formação de unidades locais maiores pode aumentar a eficiência dos governos locais de Minas Gerais por meio das vantagens da economia de escala e de escopo, da melhoria na eficiência e economicidade na prestação de serviços, na redução dos cargos administrativos e principalmente dos cargos políticos do Legislativo e Executivo, gerando poupança e melhor alocação dos recursos. E finalmente, ainda devem ser considerados os ganhos de poder de aglutinação, associações de indústrias, comércio, etc, e com o compartilhamento de

infraestruturas já instaladas, como hospitais, creches e escolas, que passarão a beneficiar um maior número de pessoas.

Por essas razões, a fusão de municípios é uma alternativa para reverter o desequilíbrio fiscal e financeiro e o baixo dinamismo econômico dos municípios mineiros. Em outras palavras, os efeitos perversos das emancipações ocorridas na década de 90.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Affonso, Rui. "A crise da Federação no Brasil". *Ensaio FEE*, 15 (2), 321-337, 1993.
- Affonso, Rui. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. *Revista São Paulo Perspectiva SEADE. O novo município: economia e política local*. n. 3, vol. 10, p. 3-6, jul./set. 1996
- Afonso, J.R.; ARAÚJO, E. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: NEVES, G. et al. (Orgs.). *Os municípios e as eleições de 2000*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000. p.35-56.
- Arient, Marina. et al. Processo de mudança organizacional: estudo de casos dos seis sigma. *Revista FAE, Curitiba*, vol. 8, nº 1, p. 81-92, jan/jun. 2005.
- Arretche, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, nº 31, ano 11, junho de 1996.
- Assunção, Juliano J.; Ortiz, Felipe Augusto Trevisan e Pereira, Luis Felipe V. N. A crise financeira de 2008 e a arrecadação tributária: lições para o desenho de transferências e federalismo fiscal. *Secretaria do Tesouro Nacional, Textos para Discussão nº 8*. 2012.
- Barros, Eliane Cruxên; Lago, Gustavo Ponce de Leon Soriano. *A Força Normativa da Constituição e os Municípios após a Emenda 15, de 1996: Prenúncio de Tensão entre Legislativo e Judiciário?* Senado Federal, 2008.
- Bennett, Robert J. 1989. *Territory and Administration in Europe*. London: Pinter Publishers.
- Bouchardet, Suzanne. *O processo de municipalização dos anos 90 e os novos municípios mineiros: Análise dos impactos das Emancipações de Distritos Ocorridas em Minas Gerais na Década de 90 Sobre a Distribuição dos Benefícios Sociais no Estado*. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2006.
- Boyne, George. 1992. Local Government Structure and Performance: Lessons from America. *Public Administration* 70(Autumn): 333-357.

- Boyne, George. 1996. Scale, Performance and the New Public Management: An Empirical Analysis of Local Authority Services. *Journal of Management Studies* 33(6): 809-826.
- Brasil. Constituição (1891). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1891.
- Brasil. Constituição (1934). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 193.
- Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- Bremaeker, François E. J. de. Os novos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, v. 38, n. 200, p. 82-92, jul./set. 1991.
- Bremaeker, François E. J. Os Novos Municípios: Surgimento, Problemas e Soluções. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v 40, nº 206, p.88-99, jan./mar,1993.
- Bremaeker, François E. J. de. As Dificuldades Enfrentadas pelos Prefeitos de Pequenos Municípios. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v.44, n.554, p.98-108, abr./dez. 1997.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira. Conferência nos seminários sobre a reforma constitucional realizados com os partidos políticos, sob o patrocínio da Presidência da República, Brasília, janeiro de 1995.
- Carr, Jered B. e António F. Tavares. 2014. "City Size and Political Participation in Local Government: Reassessing the Contingent Effects of Residential Location Decisions within Urban Regions." *Urban Affairs Review* 50 (2): 269-302.
- Castro, Maria Helena Guimarães. Descentralização e Política Social no Brasil: as perspectivas dos anos 90. *Revista Espaço & Debate*, nº32, 1991.
- Conciani, Aline, and Danielle Camila dos Santos. "Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual constituição federal." *Revista do Direito Público* 4, no. 3 (2009): 268-281.
- Dahl, Robert Alan, and Edward R. Tufte. *Size and democracy*. Vol. 2. Stanford University Press, 1973.

- Dollery, Brian and Euan Fleming. "A conceptual note on scale economies, size economies and scope economies in Australian local government." *Urban Policy and Research* 24, no. 2 (2006): 271-282.
- Dollery, Brian, and Lin Crase. "Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian municipal amalgamation programs." *Urban Policy and Research* 22, no. 3 (2004): 265-275.
- Dollery, Brian, Joel Byrnes, and Lin Crase. "Australian local government amalgamation: a conceptual analysis of population size and scale economies in municipal service provision." *Australasian Journal of Regional Studies*, The 14, no. 2 (2008): 167.
- Dollery, Brian, Joel Byrnes, and Percy Allan. "Optimal structural reform in Australian local government: an empirical analysis of economies of scale by council function in New South Wales." *Urban Policy and Research* 25, no. 4 (2007): 473-486.
- Silva, Edna Lúcia e Menezes, Estera Muszkat. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 4. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2005. 138p.
- Silvestre, Hugo Consciência Silvestre e Araújo, Joaquim Filipe. *Metodologia para a Investigação Social*. Edição/reimpressão: 2011. Escolar Editora. 265 p.
- Fávero, Edison. *Desmembramento Territorial: o processo de criação de municípios: avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais*. Departamento de Engenharia de Construção Civil USP, Tese de doutorado, São Paulo, 2004.
- Finot, Ivan. *Descentralización em América Latina: teoria e prática*. São Paulo: CEPAL, 2001. (Série Gestión Pública).
- Fundação João Pinheiro. (SEIS) Sistema Estadual de Informações sobre Saneamento. Belo Horizonte: FJP, 2012. Relatório de pesquisa.
- Fundação João Pinheiro. Escola de Governo. *Avaliação do Programa de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização dos Municípios do Estado de Minas Gerais – SOMMA*. Belo Horizonte, 2002, 2 v.: il.
- Fundação João Pinheiro. *Relatório de pesquisa de campo do SOMMA*. Belo Horizonte, 2001, s/ed.
- Gabler, L. R. (1971). "Population Size as Determinant of City Expenditures and Employment - Some Further Evidence." *Land Economics* 47(2): 130-138.

- Gabler, L. R. "Economies and Diseconomies of scale in urban public sectors". *Land Economics* Vol. 45, No. 4 (Nov., 1969), pp. 425-434. Published by: The Board of Regents of the University of Wisconsin System
- Gil, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª edição. - São Paulo. Atlas, 2002.
- Gil, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 206 p.
- Gomes, Gustavo Maia e Dowell, Maria Cristina Mac. *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é mau para o economico nem sempre é bom para o social*. Brasília: IPEA, 2000.
- Gomes, Gustavo Maia e Dowell, Maria Cristina Mac. *Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros*. 1995. *Curso de Gestão Urbana e de Cidades EG/FJP/WBI/PBH/ESAF/IPEA*, mar. 2000.
- Grossi, Giuseppe and Christoph Reichard. 2008. *Municipal Corporatization in Germany and Italy*. *Public Management Review* 10(5): 597-617.
- Grossi, Giuseppe. 2007. *Governance of Public-Private Corporations in the Provision of Local Italian Utilities*. *International Public Management Review* 8(1). *Electronic Journal at <http://www.ipmr.net>*
- Gulick, Luther. 1947.
- Hertzog, Robert. 2010. *Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Consolidation*. In Pawel Swianiewicz (ed.). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI. (pp.285-307)
- Hlepas, Nikolaus K. 2010. *Incomplete Greek Territorial Consolidation: Two Waves of Reforms*. In Pawel Swianiewicz (ed.). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI. (pp.45-74).
- Holzer, Marc. "Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency." (2009).
- Hulst, Rudie, André van Monfort, Arto Haveri, Jenni Airaksinen, and Josephine Kelly. 2009. *Institutional Shifts in Inter-Municipal Service Delivery: An Analysis of Developments in Eight Western European Countries*. *Public Organization Review* 9: 263-285.

- Keating, Michael. 1997. The Political Economy of Regionalism. In Michael Keating and John Loughlin (eds.). The Political Economy of Regionalism. London, UK: Frank Cass. Pp. 17-40.
- Kjellberg, F. 1995. The Changing Values of Local Government', *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540, 1, 40-50.
- Kjellberg, Francesco. 1988. "Local Government and the Welfare State: Reorganization in Scandinavia." In B. Dente and Francesco Kjellberg. *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage.
- Kopric, Ivan. 2012. Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. *Croatian and Comparative Public Administration*. 12(4): 1175-1196.
- Laville, C.; Dionne, J. A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- Leobas, Cristiano. Subsídio: Entenda um pouco mais sobre o novo sistema de remuneração. Sindicato dos Funcionários do Fisco de Goiás – SINDIFISCO. 2010.
- Local Government Amalgamation Guide. Government of Western Australia. Department of Local Government and Communities. Gordon Stephenson House. 2013
- Mabuchi, Masaru. 2001. *Municipal amalgamation in Japan*. Washington, DC: World Bank.
- Magalhães, João Carlos. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. *Dinâmica dos Municípios*. Brasília. IPEA. p. 13-52, 2007.
- Manual do Prefeito. Coordenação técnica Marcos Flávio R. Gonçalves. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2013. 14ª ed.
- Marconi, Marina de A. e Lakatos, Eva. M. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2003.
- Matias Pereira, J. Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- Meirelles, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo, Malheiros Editores, 1993.
- Meirelles, Hely Lopes; Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Malheiros Editores, 2000.

- Mello, Diogo L. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e Recursos Financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. *Revista de Administração Pública*. Rio, EBAP, 1991.
- Melo, Marcus André B. C. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.10, n.3, p.11-20, 1996.
- Mendes, Marcos, Rogério Boueri Miranda, and Fernando Blanco Cosio. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008.
- Mendes, Marcos J. Proposta para um novo federalismo fiscal: novos critérios de distribuição para o FPM e criação do fundo de participação das regiões metropolitanas. Brasília: Banco Central do Brasil, 1994.
- Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios. 2012.
- Moraes, Alexandre de. Reforma Administrativa. São Paulo, Atlas, 1999, p. 63
- Musgrave, Richard A., Musgrave, Peggy B. (1973). *Finanças públicas. Teoria e Prática*. São Paulo: Editora Campus, 1980.
- Nazareth, Paula Alexandra; Porto, Luiz Fernando Lopes. *As Finanças dos Municípios Brasileiros: O Caso do Rio de Janeiro*, TCE-RJ, Janeiro 2002.
- O'Brien, A. (1993). *Municipal consolidation in Canada and its alternatives*. Toronto: ICURR Publications. Price Waterhouse. (1990). *Abbotsford and Matsqui: Report on Amalgamation Review*.
- Ometto, Ana Maria H; Furtuoso, Maria Cristina O e Silva, Marina Vieira. Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população. *Revista de Saúde Pública*. 1995; 29(5):403-415.
- Paddison, R. (2004) Redrawing local boundaries: deriving the principles for politically just procedures, in: J. Meligrana (Ed.) *Redrawing Local Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*, pp.19–37 (Vancouver & Toronto: UBC Press).
- Pestana, Maria Helena e Gageiro, João Nunes. *Análise de dados para Ciências Sociais*. 4.ed. Lisboa: Sílabo, 2005.

- Pinto, Georges José. Município, Descentralização e Democratização do Governo. Uberlândia, Caminhos de Geografia - Revista On Line, vol. 6, jun/2002. Disponível em: http://www.ig.ufu.br/revista/volume06/artigo01_vol06.pdf.
- Quivy, Raymond.; Campenhoudt, Luc Van. Manual de investigações em ciências sociais. Paris: Dunod, 1995.
- Reis, Paulo Ricardo da Costa; Costa, Thiago de Melo Teixeira e Silveira, Suely de Fátima Ramos. "Receita pública e bem-estar social nos municípios mineiros emancipados no período de 1988 a 1997." Revista Eletrônica de Administração p. 61-82. 2013.
- Resende, F, A. Finanças Públicas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- Ribeiro, Ludmila Mendonça Lopes ; Bastos, L. M. . Algumas Notas Sobre Segurança Pública e Municípios: Uma Análise do Caso de Minas Gerais. Revista Estudos de Política, Campina Grande, vol. 1, nº 2, 2012.
- Silva, Jorge Kleber Teixeira e Lima, Maria Helena Palmer. 1990. Evolução do marco legal da criação de municípios no Brasil. IBGE.
- Sites:
- http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/06/04/interna_politica,536213/camara-aprova-projeto-de-lei-para-criacao-de-municipios.shtml
- <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/administracao%9ablica/457215-parlamentares-criticam-veto-ao-projeto-que-disciplina-criacao-de-munic%8.html>
- Soria, Maria del Pilar Salinas Q. G. Descentralização da saúde: análise das disparidades regionais em Minas Gerais. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2007.
- Steiner, Reto. 2003. The Causes, Spread, and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland. Public Management Review 5(4): 551-571.
- Swianiewicz, P. (Ed.) (2002) Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe (Budapest: LGI – Open Society Institute).
- Swianiewicz, Pawel. "If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An East European perspective." Local Government Studies 36, no. 2 (2010): 183-203.
- Swianiewicz, Pawel. 2010. Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapeszt: Open Society Institute.

- Tavares, António F. e Camões, Pedro. "The Dynamics of Local Government Scale: Territorial Reforms in European Countries, 1950-1992." 4th TransAtlantic Dialogue on "The Status of Intergovernmental Relations and Multi-Level Governance in Europe and the US". Milão, Itália. 11-13 Junho. Publicado como NEAPP Working Paper Série IV (5). 2008.
- Tavares, António F. e Jered B. Carr. 2013. "So Close, Yet So Far Away? The Effects of City Size, Density, and Growth on Local Civic Participation." *Journal of Urban Affairs* 35(3): 283-302.
- Tesouro Nacional. Finanças do Brasil (FINBRA). Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municípios/index.asp.
- Tomio, R.F. A Criação de Municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol.17, nº 48, fevereiro de 2002, p.61-89.
- Triola, M. F. Introdução à estatística. Rio de Janeiro: LTC, 2005. 656 p.
- Vojnovic, Igor. "The transitional impacts of municipal consolidations." *Journal of Urban Affairs* 22, no. 4 (2000): 385-417.
- Vrangbak, Karsten. 2010. Structural Reform in Denmark: Central Reform Processes in a Decentralized Environment in 2007. In Pawel Swianiewicz (ed.). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI. (pp.27-44).
- West, Karen. 2007. Inter-Municipal Cooperation in France: Incentives, Instrumentality and Empty Shells. In Rudi Hulst and André Montfort (eds.). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer. (pp.67-90).
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, NY: Free Press.
- Wollmann, Hellmut. 2000. "Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves." *Public Administration* 78 (4): 915-936.
- Zimmermann, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.
- Zmitrowicz, Witold, Cibele Biscaro, and Karin Regina de Casas Castro Marins. A organização administrativa do município e o orçamento municipal. São Paulo: EPUSP, 2013. 38 p. (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/20).