

EMANCIPAÇÕES DISTRITAIS NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O POTENCIAL DE CAPTAÇÃO DE CRÉDITO DOS MUNICÍPIOS RECÉM-CRIADOS

Marcos Antônio Nunes
IGTEC/SECTES-MG e IGC/UFGM
marcos.geoman@gmail.com

Ricardo Alexandrino Garcia
IGC/UFGM
alexandrinogarcia@gmail.com

Gabriel Luís Nogueira de Oliveira
IGTEC/SECTES-MG e IGC/UFGM
gab.nogueira1@hotmail.com

1- INTRODUÇÃO

Os municípios que surgiram logo após a Constituição Federal de 1988 detêm uma peculiaridade que os distingue daqueles instalados em décadas anteriores. Esta característica foi fundamental para que eles apresentassem relativo sucesso em seus indicadores, e até mesmo servirem de parâmetro para uma análise qualitativa, tendo em vista a melhoria das condições de vida dos munícipes recém-emancipados, expresso pelo crescimento do IDH (Nunes & Garcia, 2014a).

Siqueira (2003) resume dois aspectos político-institucionais que estimularam o processo de criação de municípios: 1) o novo *status* conquistado pelos municípios, acompanhado de uma transferência significativa de recursos; 2) Elaboração de uma legislação, em nível estadual, que criou regras facilitadoras para as emancipações distritais. Esta combinação foi perfeita para que ocorresse novo surto emancipacionista em todo o país, processo que estaria em curso caso não fosse contido pelo governo federal em mais de uma ocasião.

A questão é que os “novos” municípios passaram a existir sem dívidas e com receitas próprias a partir de suas instalações. Portanto, aptos a se endividarem mediante os recursos provenientes dos governos federal e estadual, notadamente do primeiro, já que parcela expressiva de suas receitas é oriunda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e dos repasses da Previdência Social que são pagos aos beneficiários residentes.

Destarte, esses municípios se habilitaram na realização de obras de infraestrutura, na oferta de serviços públicos, entre outros fatores, que os tornaram independentes do município de origem e que foram as pré-condições de mobilização das lideranças políticas

locais. Pode-se tomar como exemplos a melhoria da assistência à saúde, à educação e os investimentos em infraestrutura básica. A propensão em endividar-se foi uma grande vantagem do novo município nas condições postas pela legislação anterior, uma vez que não havia a necessidade de ressarcimento ao município que lhe deu origem, ou remanescente (Nunes & Garcia, 2014b).

Desse modo é plausível admitir que os novos municípios adquiriram, inicialmente, relativa dinamicidade econômica ao atrair investimentos e também contingentes humanos na proporção de seu tamanho demográfico. Entretanto, sabe-se que a maior parte das novas municipalidades é constituída de população inferior a 10 mil habitantes. Logo, se refere a municípios que se congregaram a outros potencialmente dependentes dos repasses de receitas federais que, por seu turno, apresentam baixo potencial de captação de crédito para ampliar o seu produto interno.

Assim sendo, esta pesquisa, ao mesmo tempo em que retoma a discussão sobre as vantagens/desvantagens das emancipações distritais, visa, de igual modo, mensurar, através de um indicador, o potencial de captação de recursos financeiros pelos municípios brasileiros, aqui categorizados em três blocos: municípios recém-criados ou “filhos”, municípios remanescentes ou “mães”, e municípios que não sofreram emancipações ou “neutros”.

A hipótese enunciada é de que, embora os municípios recém-criados lograram êxito, sobretudo no desenvolvimento humano e social, a grande maioria continua dependente das receitas federais e não adquiriram condições necessárias para a captação de crédito e assim ampliarem a parcela de receita própria. Antes, porém, de realizar essa mensuração, se fará uma discussão dos temas e conceitos envolvidos.

1.1- Municipalismo brasileiro, constituições federais e surtos emancipacionistas

A história do municipalismo brasileiro remonta ao período colonial. Contudo, o município só ganharia notoriedade no séc. XX, na vigência de governos democráticos, quando de fato experimentaria a descentralização político-administrativa. Durante o transcurso daquele século ocorrera o chamado “efeito sanfona” em que a gestão municipal oscilou entre momentos de centralização política, quando os prefeitos eram nomeados por governadores e não eleitos pelo voto popular, e de autonomia política, administrativa e financeira. A Era Vargas resume bem essas oscilações através das constituições federais daquele período.

Na Constituição de 1946, por exemplo, renasce o municipalismo brasileiro, dado à transferência de tributos da União e dos estados para os municípios. O reflexo foi o

surgimento de municípios em todos os estados brasileiros (Cretella Jr., 1981). Este crescimento é freado durante a vigência do Governo Militar, através da Constituição de 1967, que limitou a criação de municípios ao estabelecer novos critérios para não cometer os excessos verificados na constituição anterior (Nunes, 2001).

Entretanto, foi a Constituição Federal de 1988, no contexto da redemocratização do país e reforma do Estado, que transferiu aos municípios brasileiros ampla autonomia política ao conceder-lhes o *status* de ente federativo. Além de assegurar aos municípios a transferência de outros impostos, esta Constituição reconheceu o poder de auto-organização e a reafirmação de um governo próprio, mediante o voto popular. Mais que isso, concedeu aos estados da federação autonomia para legislar sobre o tema das emancipações.

Surgiram municípios em todas as regiões brasileiras, passando de 4.491 em 1991 para 5.561 em 2000, sendo que a maioria deles não alcançava o patamar de 10 mil habitantes. O surto emancipacionista dos 1990 foi uma réplica do que ocorreu também após a Constituição de 1946. Estava deflagrado o novo excesso.

Em meio à corrida emancipacionista, o governo federal elabora a Emenda Constitucional nº 15 que inviabilizou qualquer possibilidade de novos surtos emancipacionistas no Brasil (Brasil, 1996). Desde então, a criação de municípios ficou restrita às decisões do Judiciário. Até dezembro de 2012 o país contava com 5.565 municípios, contudo, após recorrências judiciais, o Brasil passou a contar com mais cinco novos municípios a partir de 1º de janeiro de 2013. Assim, o Brasil elevou para 5.570 o número de municípios, sendo a região Nordeste a maior detentora, seguida pela Sudeste, conforme mostra o Quadro 1.

Quase duas décadas se passaram, e lideranças políticas dos distritos pleiteantes aguardam os trabalhos de deputados e senadores no Congresso Nacional para a aprovação da “lei de emancipações”. Enquanto isso os pedidos de emancipações se acumulam nas assembleias legislativas de vários estados brasileiros. Estima-se que mais de 200 distritos em todo o país reúnem as condições exigidas na nova legislação para se emanciparem (Nunes & Garcia, 2014a).

Quadro 1- Evolução do número de municípios brasileiros segundo a região e unidades da Federação (1960-2013)

REGIÃO/ESTADO	ANO						
	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2013*
Centro-Oeste							
Distrito Federal	1	1	1	1	1	1	1
Goiás	146	169	173	211	242	246	246
Mato Grosso	29	34	55	95	126	141	141
Mato Grosso do Sul	35	50	55	72	77	78	79
Sub-total	<i>211</i>	<i>254</i>	<i>284</i>	<i>379</i>	<i>446</i>	<i>466</i>	<i>467</i>
Nordeste	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2013
Alagoas	69	94	94	97	101	102	102
Bahia	194	336	336	415	415	417	417
Ceará	142	142	141	178	184	184	184
Maranhão	91	130	130	136	217	217	217
Paraíba	88	171	171	171	223	223	223
Pernambuco	103	165	165	168	185	185	185
Piauí	71	114	114	118	221	224	224
Rio Grande do Norte	83	150	150	152	166	167	167
Sergipe	62	74	74	74	75	75	75
Sub-total	<i>903</i>	<i>1.376</i>	<i>1.375</i>	<i>1.509</i>	<i>1.787</i>	<i>1.794</i>	<i>1.794</i>
Norte	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2013
Acre	7	7	12	12	22	22	22
Amapá	5	5	5	9	16	16	16
Amazonas	44	44	44	62	62	62	62
Pará	60	83	83	105	143	143	144
Rondônia	2	2	7	23	52	52	52
Roraima	2	2	2	8	15	15	15
Tocantins	33	52	50	79	139	139	139
Sub-total	<i>153</i>	<i>195</i>	<i>203</i>	<i>298</i>	<i>449</i>	<i>449</i>	<i>450</i>
Sudeste	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2013
Espírito Santo	37	53	53	67	77	78	78
Minas Gerais	483	722	722	723	853	853	853
Rio de Janeiro	62	64	64	70	91	92	92
São Paulo	503	571	571	572	645	645	645
Sub-total	<i>1.085</i>	<i>1.410</i>	<i>1.410</i>	<i>1.432</i>	<i>1.666</i>	<i>1.668</i>	<i>1.668</i>
Sul	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2013
Paraná	162	288	290	323	399	399	399
Rio Grande do Sul	150	232	232	333	467	496	497
Santa Catarina	102	197	197	217	293	293	295
Sub-total	<i>414</i>	<i>717</i>	<i>719</i>	<i>873</i>	<i>1159</i>	<i>1188</i>	<i>1191</i>
TOTAL	2.766	3.952	3.991	4.491	5.507	5.565	5.570

Fonte: IBGE. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>>. Acesso em: 9 set. 2014.

Nota: Dados adaptados do mapa temático do sítio do IBGE. Os dados para o ano de 2013 se referem as cinco emancipações ocorridas judicialmente a partir de janeiro de 2013.

O “represamento” das emancipações pressiona tanto os congressistas quanto o Palácio do Planalto que já se manifestou através de sucessivos vetos. No findar de 2013, a presidente Dilma Rousseff vetou na íntegra o Projeto de Lei Complementar 416/2008, que estabelece as novas regras para a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios. A presidente alegou o aumento das despesas sem o crescimento equivalente das receitas, não obstante as regras serem mais rigorosas ao exigir o *Estudo de Viabilidade Econômica* e um mínimo demográfico conforme a localização do distrito dentre as grandes regiões brasileiras¹.

¹ O novo texto exige um mínimo demográfico de 20 mil habitantes para a criação de municípios nas regiões Sul e Sudeste; 12 mil no Nordeste; e 6 mil no Centro-Oeste e Norte (Senado Federal, 2014).

Em agosto de 2014, a presidente Dilma veta novamente o Projeto de Lei do Senado 104/2014, substitutivo do PLC 416/2008, quando argumentou as mesmas razões anteriores, o que gerou insatisfação política, inclusive em sua base de sustentação no Congresso. No dia 26 de novembro, o presidente do Congresso Nacional, senador Renan Calheiros, afirmou que nenhum dos vetos a 314 dispositivos de 38 projetos de lei analisados na noite do dia 25 daquele mês foi derrubado. O principal veto em discussão era ao projeto que regulamentava a criação de novos municípios. Havia acordo entre os partidos da base aliada para aprovar a derrubada do veto como contrapartida para limpar a pauta do Congresso e permitir a votação do projeto que reduz a meta de superávit primário do governo federal para 2014 – de interesse do Executivo. Não houve, porém, votos suficientes para derrubar o veto da presidente Dilma ao projeto da criação de municípios (Di Cunto, 2014).

Seguramente, novas emancipações acarretariam um enorme impacto nas finanças públicas por conta da repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O FPM constitui hoje o repasse federal direto mais importante para os cofres públicos dos pequenos municípios do país.

1.2- O Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi criado no ano de 1965, através da Emenda Constitucional 18, no contexto da reforma tributária brasileira proposta pelo Governo Castello Branco, durante o Regime Militar. A sua regulamentação ocorreu com o artigo 91 do Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966).

O FPM inicialmente era composto por 10% do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Ou seja, impostos federais que apenas a União pode instituí-los e modificá-los. Sua distribuição teve início em 1967, cujo critério único era “população dos municípios”. Entretanto, ao longo do tempo foi sofrendo modificações através de atos/leis complementares. Os valores do FPM devem ser creditados decendialmente aos municípios, até os dias 10, 20 e 30 de cada mês. O percentual de arrecadação dos impostos destinados ao FPM não tem sido o mesmo desde a sua criação (Ministério da Fazenda, 2012).

Atualmente, de acordo com o Ministério do Planejamento, o FPM é calculado a partir da arrecadação de impostos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre a Renda, reduzidos as restituições e os incentivos fiscais. Deste total, 22,5% são destinados a todos os municípios brasileiros através do FPM e distribuídos da seguinte

forma: 10% para as capitais; 86,4% para as cidades do interior e 3,6% para os municípios do interior com mais de cem mil habitantes (Ministério da Fazenda, 2012).

No cálculo do FPM são utilizados os coeficientes de participação divulgados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O valor repassado é definido pelo número de habitantes de cada município, incumbência que é do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), e encaminhado ao TCU. A partir desses números, o TCU calcula o coeficiente de participação para cada município. O coeficiente mínimo é de 0,6, e é válido para municípios com até 10.188 habitantes. Para municípios que têm entre 10.189 e 156.216 habitantes, foram definidas 16 faixas populacionais, cada qual com o seu coeficiente. Para os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes foi determinado o coeficiente 4,0, conforme a Tabela 1.

Tabela 1- FPM Interior – Coeficientes por faixas de habitantes

Faixa de habitantes	Coeficiente	Faixa de habitantes	Coeficiente
Até 10.188	0,6	De 61.129 a 71.316	2,4
De 10.189 a 13.584	0,8	De 71.317 a 81.504	2,6
De 13.585 a 16.980	1,0	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 101.880	3,0
De 23.773 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.565 a 37.356	1,6	De 115.465 a 129.048	3,4
De 37.357 a 44.148	1,8	De 129.049 a 142.632	3,6
De 44.149 a 50.940	2,0	De 142.633 a 156.216	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Acima de 156.216	4,0

Fonte: Decreto Lei nº 1.881/1981.

Nota: Extraído da cartilha sobre FPM (Ministério da Fazenda, 2012)

Como se observa, existem critérios diferentes para o cálculo da repartição do fundo para cada categoria municipal. Vale ressaltar que os valores dos repasses podem oscilar não apenas em função da arrecadação, mas também quando ocorrem desmembramentos com a criação de outros municípios. Como a cota de um estado no total do FPM é fixa, os percentuais individuais de participação dos municípios existentes anteriormente naquele mesmo estado certamente cairão. Já municípios de outros estados que não tiveram emancipações não serão afetados (Ministério da Fazenda, 2012).

Não há dúvida de que o FPM constitui a principal receita direta para a maioria dos municípios brasileiros. Ele tem sido uma espécie de fundo social para os pequenos municípios, conjunto que congrega a maioria dos municípios recém-criados, que recebem o menor coeficiente, de 0,6, numa escala até 4,0. Vale ressaltar que no início deste mês foi alterado o valor da alíquota do FPM para procurar compensar as perdas que se acumularam nos últimos anos em decorrência da crise internacional.

Destaca-se que em 2008, no ápice da crise internacional, a União ofereceu descontos nos impostos de renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI) para estimular a economia brasileira, devido à fraca atividade econômica, o que refletiu na queda do FPM, por conseguinte à crise fiscal de inúmeras prefeituras do país. Isso levou a uma corrida de municípios e associações municipais à Justiça Federal para o ressarcimento do montante das isenções fiscais concedidas. A política de desoneração do governo federal, portanto, acarretou na distribuição do ônus da crise mundial pelo território nacional.

Em 2009, Marcelo Piancastelli, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), afirmou que havia 2.693 municípios com até 10 mil habitantes que arrecadavam apenas o equivalente a 4% de suas despesas. Ou seja, para cada R\$100 de despesa, ele arrecadava R\$4 e a União tinha que entrar com R\$96. Os municípios na faixa de 10 mil a 20 mil habitantes arrecadavam 8,9% de suas despesas. O percentual subia para 13% nos municípios que tinham entre 20 e 50 mil habitantes. Mesmo nas grandes cidades, incluindo as capitais, com mais de um milhão de habitantes, era alto o grau de dependência (Euzébio, 2009).

Sabe-se que muitos prefeitos de municípios de pequeno e até médio porte praticam a renúncia fiscal. São impostos definidos pela Constituição Federal e que autorizam a cobrança pelos municípios. A contrapartida das prefeituras deveria ser o abandono de uma prática que se perpetuou que é a ampla política de isenção do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), e passassem a tributar as famílias de renda média e alta, e assim procurarem ampliar a parcela de receita própria.

Ao perpetuar a crise financeira e o desajuste fiscal dos municípios no findar de 2014, a Presidência da República propõe, através da Emenda Constitucional nº 84, de 2 de dezembro de 2014, elevar a alíquota do FPM em um ponto percentual. Meio ponto percentual para o ano de 2015, e outro para 2016. O Quadro 2 mostra a variação temporal da alíquota do FPM desde a sua criação.

Quadro 2- Variação temporal do percentual da arrecadação do IR e IPI destinado ao FPM

Dispositivo Legal	FPM (%)	Vigência
Código Tributário Nacional (1966)	10,0	1967/68
Ato Complementar 40/1968	5,0	1969/75
Emenda Constitucional 5/1975	6,0	1976
	7,0	1977
	8,0	1978
	9,0	1979/80

Emenda Constitucional 17/1980	10,0	1981
	10,5	1982/83
Emenda Constitucional 23/1983	13,5	1984
	16,0	1985
Emenda Constitucional 27/1985	17,0	1985/88
Constituição Federal de 1988	20,0	1988 (a)
	20,5	1989
	21,0	1990
	21,5	1991
	22,0	1992
	22,5	1993
Emenda Constitucional 55/2007	23,5 (b)	2007 (c)
Emenda Constitucional 84/2014 (d)	24,0	2015
	24,5	2016

Fonte: Adaptado da Cartilha sobre FPM (Ministério da Fazenda, 2012).

Notas: a) A partir da promulgação da Constituição de 1988; b) em 2007, a partir da arrecadação do mês de setembro; c) é entregue 1% no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; d) promulgada em 02/12/2014, com aumento gradual de 0,5% para julho de 2015 e mais 0,5% para julho 2016, o que representa R\$2,2 bilhões de acréscimo ao fundo. (Informação atualizada e não consta na tabela original).

O gesto da presidente Dilma Rousseff reflete pelo menos duas crises. Primeiro, a do municipalismo brasileiro, ao reconhecer a necessidade de desconcentrar os recursos da União. Segundo, a de caráter político e institucional, marcada pela transição do segundo mandato da presidente, que precisa contar com o apoio do Congresso Nacional, agora mais dividido. Se o agrado aos congressistas não veio através das emancipações, ele chega através do incremento do FPM. Todavia, as principais reformas ainda estão por vir, entre elas a da Previdência Social.

1.3- A Previdência Social e as mudanças na estrutura etária da população brasileira

Enquanto o FPM é uma receita captada diretamente pelas prefeituras de todo o país, os repasses da Previdência Social constituem, por sua vez, importante fonte de recursos para as prefeituras, contudo de maneira indireta. Sob o prisma econômico, os repasses previdenciários tornaram-se mais expressivos a partir da Constituição de 1988, quando o sistema previdenciário tornou-se universal e foram expandidos os benefícios aos trabalhadores rurais. Assim, estes recursos são importantes para movimentar a economia de vários municípios, sobretudo os de pequeno porte.

Do ponto de vista social, a Previdência é um seguro do cidadão/contribuinte, de modo que a renda transferida é utilizada para substituir a do trabalhador/contribuinte, quando

este perde a capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte, desemprego involuntário, a maternidade e a reclusão (Previdência Social, 2014).

Cabe, pois, ao Ministério da Previdência Social, através do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), administrar essa poupança coletiva de longo prazo e garantir ao contribuinte o direito de usufruir a sua renda. E também a manutenção do fluxo financeiro aos municípios residentes dos beneficiários. Por isso, a Previdência é uma instituição considerada eficiente na distribuição de renda do país, na redução da pobreza e das desigualdades regionais. Sobretudo, por ela garantir a renda do contribuinte, quer seja em momento adverso de sua vida, imposto por fatalidades ou limitações físicas, quer seja pelo merecimento dos anos de trabalho quando atingir a idade e o tempo de serviço necessários à sua aposentadoria.

A Previdência Social é efetivamente um importante sistema de distribuição de renda que funciona no Brasil, além de ser um poderoso instrumento de fortalecimento da nossa economia interna, responsável por gerar empregos, renda, lucros. Pesquisa realizada por França (2004), ao comparar o total de pagamentos de benefícios aos aposentados e pensionistas e os recursos destinados ao município a título de FPM, verificou que é cada vez mais expressivo o número desses municípios, cujo pagamento de benefícios supera este último, uma tendência que se acentua (França, 2004). Esse fenômeno está associado às mudanças na estrutura etária brasileira.

1.3.1- Estrutura etária da população brasileira e o “Bônus demográfico”

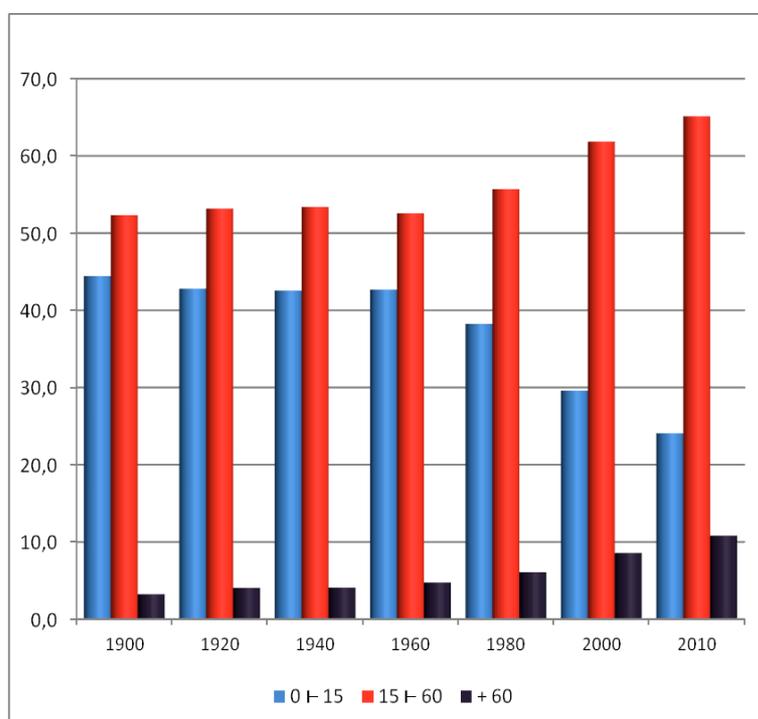
O Brasil transita por uma fase denominada “bônus demográfico” dado às possibilidades de crescimento econômico condicionado pela sua estrutura etária. Isso se deve ao predomínio da população em idade ativa sobre a população em idade inativa, o que em princípio significa a redução de encargos sociais ou menor razão de dependência.

O efeito combinado da redução dos níveis da fecundidade e da mortalidade produziu transformações aceleradas na estrutura etária brasileira. O formato tipicamente triangular da pirâmide populacional, com uma base larga, dada à elevada proporção de crianças, cede lugar a uma pirâmide etária de formato retangular, típica de uma população madura que transita para o envelhecimento.

Em vários países latino-americanos, incluindo o Brasil, verifica-se o crescimento da população acima de 65 anos. No Brasil, já superamos a marca de 10%, o que pode colocar em risco o equilíbrio atuarial do nosso modelo previdenciário na próxima década. Entretanto, o momento agora é da chamada “janela de oportunidades” ou “bônus demográfico”.

Em termos demográficos, o Brasil ostenta hoje grande potencial de geração de riqueza e, por conseguinte, de arrecadação, a julgar pela participação de sua população em idade ativa. Ao longo do Séc. XX o Brasil passou por profundas transformações em sua estrutura etária. Essas mudanças ocorreram em decorrência da queda gradual da mortalidade em todas as idades e da rápida redução da fecundidade, o que vem acarretando na redução do ritmo do crescimento vegetativo e o progressivo envelhecimento da população brasileira. Assim, o início do Séc. XXI aponta a urgência de se aproveitar o “bônus demográfico” (Gráfico 1), para preparar o país para uma situação inversa – a maior participação de idosos.

Gráfico 1- Evolução da População em Idade Ativa (PIA) no Brasil



Fonte: SIDRA/IBGE.

O gráfico mostra que no início do Séc. XX, a População em Idade Ativa (PIA) representava pouco mais da metade da população brasileira, enquanto que a população jovem, de até 14 anos, 44,4%; e a parcela com mais de 60 anos apenas 3,2%. Essa estrutura praticamente se manteve, oscilando pouco entre as duas primeiras faixas etárias, com aumento progressivo da participação dos mais velhos na estrutura etária.

A partir dos anos 1960, com a redução do nível de fecundidade, a participação da população de até 14 anos decresce gradativamente e chega a 24,1% em 2010 – o menor valor já registrado. Enquanto que entre a população adulta (PIA) parte do valor de 52,3% em 1900 e alcança 65,1% em 2010. Um incremento de 12,8 pontos percentuais. Eis aí a “janela de

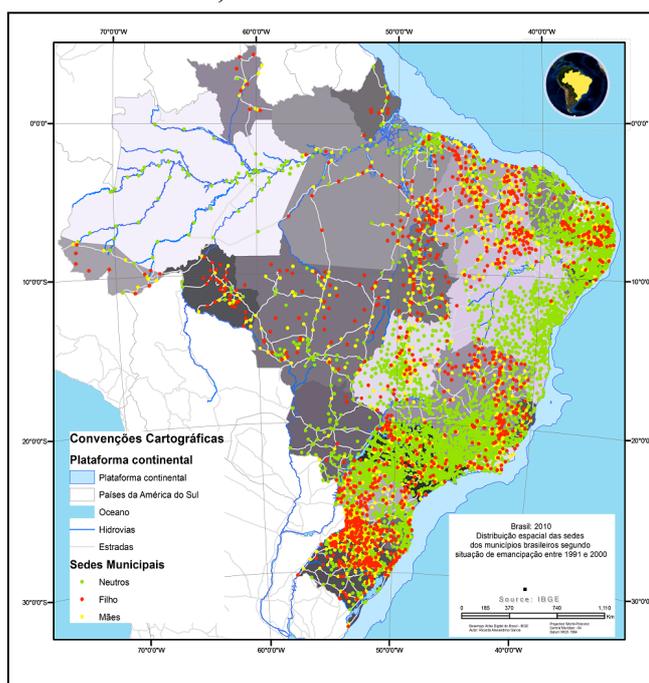
oportunidades”. Por seu turno, a população com mais de 60 anos vem crescendo rapidamente, em 2010 ela representava 10,8% da população, e estima-se que em 2050 ela alcance quase 20% da população brasileira.

Essas mudanças ainda em curso na estrutura etária da população brasileira que, por seu turno, afetam sobremodo as contribuições e repasses previdenciários, requerem uma revisão da previdência social brasileira, bem como o estímulo à realização da almejada reforma tributária, que possa garantir aos municípios maior autonomia financeira. Um breve exercício metodológico, que mesure a capacidade desses municípios captarem recursos financeiros, mostra justamente a sua dependência em relação aos repasses federais.

2- METODOLOGIA

A proposta de elaborar um indicador que mesure a capacidade de captação de crédito pelos municípios brasileiros recém-criados requer primeiramente a distinção e sua categorização: municípios recém-criados ou “filhos”; remanescentes ou “mães”; e os que não sofreram emancipações ou “neutros”. A Figura 1 mostra as sedes de todos os municípios brasileiros no final da década de 1990. Destaque para os recém-emancipados representados pelos pontos vermelhos.

Figura 1- Distribuição espacial das sedes dos municípios brasileiros, segundo as categorias “neutros”, “filhos” e “mães”, no final da década de 1990



Fonte: Laboratório de Estudos Territoriais (IGC/UFMG).

Em seguida, foram filtradas do banco de dados municipais, disposto em planilha eletrônica, as informações relativas aos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sendo o mês de referência (julho de 2010), e assim compatibilizando-o com os dados dos repasses da Previdência Social para os municípios brasileiros.

Foram construídos dois indicadores com base nessas informações: a razão de dependência orçamentária, composta pelo peso do valor do FPM no total do orçamento municipal, e a razão de dependência econômica, indicada pelo peso da massa de rendimentos não produtivos na massa total de rendimentos do município. Essas duas variáveis serviram de base para a elaboração de um indicador sintético de potencial de investimento econômico. O método estatístico adotado para tanto foi *Análise de Componentes Principais*.

Muitos dos algoritmos de processamento de dados empregam métodos de descorrelação de dados, pois ao descorrelacioná-los, elimina-se parte da informação redundante em cada variável. Certas variáveis, como é o caso das socioeconômicas, apresentam uma substancial correlação entre elas e são candidatas ideais para esses algoritmos. As vantagens resultantes são várias: os dados podem ser descritos de uma forma mais concisa, certas características latentes dos dados podem se revelar depois de transformadas e a distribuição dos dados pode, em parte, ser representada pelas densidades individuais de cada dimensão. Neste sentido, um dos métodos mais utilizados para a descorrelação de dados, é o método denominado *Análise de Componentes Principais* (ACP).

Essa técnica é, portanto, um procedimento estatístico que usa uma transformação ortogonal linear para converter um conjunto de variáveis possivelmente correlacionadas em um conjunto de variáveis não correlacionadas chamadas de componentes principais. O número de componentes principais é menor ou igual ao número de variáveis originais. Esta transformação é definida de tal maneira que a primeira componente principal tenha a maior variação explicada possível - ou seja, represente o máximo da variabilidade das variáveis iniciais - assim como cada componente sucedente. As componentes são ortogonais, porque elas representam os autovetores da matriz de covariância das variáveis iniciais. Para fazer uma análise de componentes principais, segundo Lyra et al. (2010), calcula-se inicialmente a matriz de covariância, **C**, para dados centrados na média, ou a matriz de correlação, **R**, para dados autoescalados.

$$\mathbf{C} \text{ (ou } \mathbf{R}) = \mathbf{E}_0^T \mathbf{E}_0 / (n-1)$$

onde E_0 é a matriz pré-processada e n é o número de linhas da matriz. Em seguida são calculados os autovalores e autovetores normalizados de C ou R .

$$CL=AL$$

onde Λ é a matriz diagonal dos autovalores. Cada autovetor I é um vetor de pesos de uma componente principal. Cada autovalor λ fornece a quantidade de variância explicada pela respectiva componente, de modo que a primeira componente tenha o maior autovalor; a segunda, o segundo maior, e assim por diante.

3- RESULTADOS

O Quadro 3 mostra o total da variância explicada para os dois componentes, bem como os autovalores de cada uma delas. A componente 1 obtida pela descorrelação dos indicadores “dependência orçamentária” e “dependência econômica” explica 70,8% da variância conjunta dessas variáveis.

Quadro 3 – Total da variância explicada

Componente	Autovalores		
	Total	% da Variância	Cumulativo %
1	1,417	70,838	70,838
2	,583	29,162	100,000

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dos 5.565 municípios (ref. 2010), foram contabilizados 3.582 da categoria “neutros”; 906 da categoria “mães” e 1.077 da categoria “filhos”, conforme mostra a Tabela 2. Estão representados ainda os valores máximo e mínimo do Indicador Potencial de Investimento dos Municípios (IPIM). Ao considerar o total dos municípios brasileiros, média igual a zero, observou-se que a categoria “neutros” apresentou um índice próximo à média geral, portanto mais estável. Verificou-se que em todas as categorias a amplitude dos valores é expressiva, mais ainda para a categoria “filhos”. Estes últimos apresentaram, também, o menor indicador médio potencial de investimento, -0,28523. Quanto à categoria “mães”, o indicador alcançou o maior valor médio, de 0,35953.

Tabela 2- Potencial de Investimento Econômico dos municípios brasileiros, segundo as categorias municipais (2010)

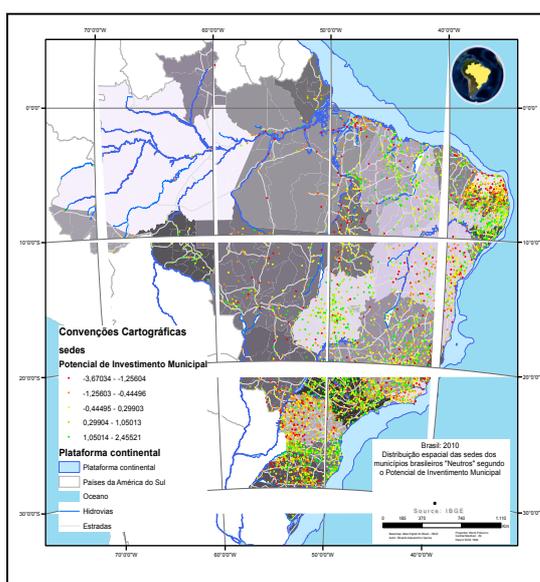
Tipo	Média	Municípios	Máximo	Mínimo
Neutros	-,00518*	3582	2,45521	-3,10781
Mães	,35953*	906	2,40475	-3,57409
Filhos	-,28523*	1077	2,39674	-3,67034
Total	,00000	5565	2,45521	-3,67034

Fonte: Dados trabalhados (FPM dos municípios brasileiros e repasses previdenciários - jul./2010).

Nota: A Análise de Variância (ANOVA) para essas médias bem como o posterior Teste de Fisher, revelaram que há diferenças significativas entre elas ($p < 0,05$).

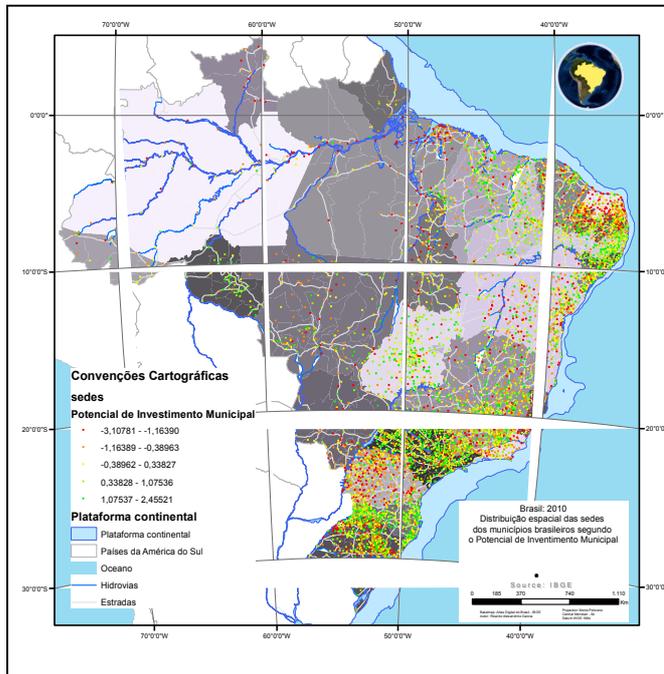
Esses dois últimos valores apontam para algumas premissas importantes. Primeiro, o fato de os municípios serem recém-criados, geralmente de porte demográfico reduzido, são os que mais dependem dos repasses do FPM para a composição de suas receitas, o que contribui para reduzir a sua capacidade de investimento. Segundo, os municípios “mães”, aqueles que foram desmembrados depois da Constituição de 1988, podem ter se livrado de um ônus que contribuía para reduzir a sua capacidade de investimento. Com o desmembramento de um ou mais distritos, o município deixaria a condição de “tutor” para investidor, uma vez que são relativamente menos dependentes dos repasses de FPM por ter população numericamente superior a da categoria “filhos”. A seguir a coleção de mapas dos resultados.

Figura 2- Distribuição espacial das sedes dos municípios brasileiros, segundo o Potencial de Investimento dos Municípios – Categoria “Neutros”



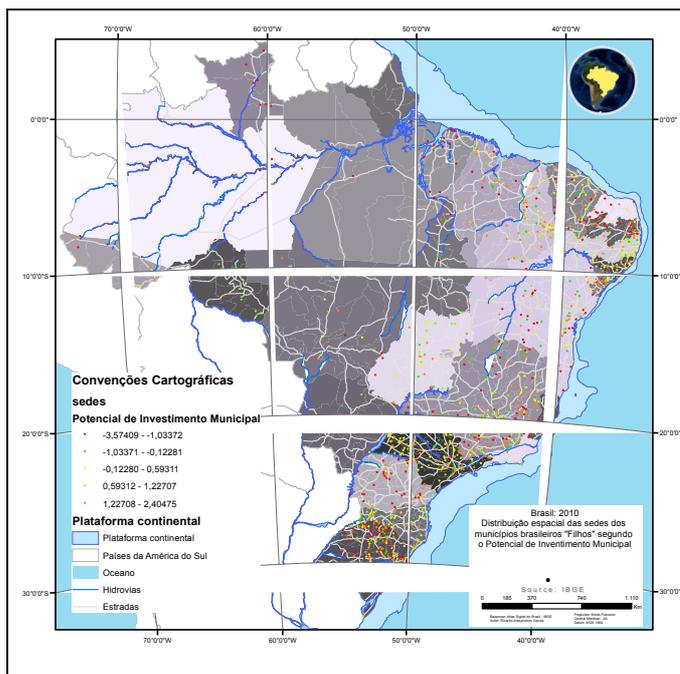
Fonte: Laboratório de Estudos Territoriais (IGC/UFGM).

Figura 3- Distribuição espacial das sedes dos municípios brasileiros, segundo o Potencial de Investimento dos Municípios – Categoria “Mães”



Fonte: Laboratório de Estudos Territoriais (IGC/UFMG).

Figura 4- Distribuição espacial das sedes dos municípios brasileiros, segundo o Potencial de Investimento dos Municípios – Categoria “Filhos”



Fonte: Laboratório de Estudos Territoriais (IGC/UFMG).

4- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descentralização das receitas públicas a favor dos municípios, adotada pela Constituição Federal de 1988 a fim de proporcionar-lhes maior autonomia, deveria garantir à população desses entes federativos a melhoria da qualidade dos serviços públicos e a sua ampliação. Era de se esperar que esses recursos pudessem financiar as políticas públicas de interesse local, sobretudo dos pequenos municípios.

Entretanto, a criação de mais de mil municípios após a Constituição Federal levou à repartição do FPM e assim reduziu a capacidade dos municípios em investir e aumentou a dependência orçamentária dos municípios brasileiros. Diante disso, deve-se ampliar os repasses financeiros para os pequenos municípios ou estimular as fusões e incorporações de municípios. Política essa que pode derivar do Congresso Nacional.

Essa pesquisa demonstrou, a partir do Indicador Potencial de Investimento dos Municípios, que os municípios recém-criados, de menor porte demográfico, são os que apresentaram a menor capacidade de investimento por apresentarem maior grau de dependência em relação aos repasses do FPM e da Previdência Social. Enquanto os municípios “mães” foram os que apresentaram melhor potencial de investimento, provavelmente por terem deixado a condição de “tutor”. Enquanto que os municípios “neutros” apresentaram comportamento inexpressivo.

Tanto o FPM quanto os repasses da Previdência Social cumprem papel econômico e social imprescindível para os municípios brasileiros, sobretudo àqueles de pequeno porte, pois dinamizam a economia, contribuem na distribuição de renda e combate à pobreza, e cooperam para reduzir as disparidades regionais e sociais do país.

Diante desse cenário, o que reserva aos municípios brasileiros de pequeno porte? Um pacto federativo sem outras reformas (política, tributária, Previdência, etc) não garantiria o crescimento econômico desses municípios e a melhoria de suas contas públicas. É preciso melhorar o aparato fiscal e o controle de suas contas, mediante a capacitação técnica e profissional dos gestores públicos, e controle da corrupção, o que envolve os tribunais de contas de todos os estados da federação.

É necessário também que os poderes executivo e legislativo locais, embora independentes, sejam harmônicos na busca do desenvolvimento humano, econômico e social. É importante que os gestores públicos desses pequenos municípios estabeleçam um “pacto regional” e estimulem ações de coordenação entre eles, através de consórcios entre prefeituras

e promoção de parcerias público-privadas. As atividades podem ser agrícolas e não agrícolas, passando pelas cooperativas de beneficiamento até aos cursos de capacitação de recursos humanos, o que ampliaria a oferta de trabalho e da renda local. É fundamental o crescimento da produtividade e competitividade da produção local, de maneira que aumente o produto interno municipal.

O gotejamento dos repasses da Previdência (indireto) e do FPM (direto) nessas economias constituem importantes aportes financeiros. Como ponto de partida, os recursos devem ser convertidos em oportunidades, e não a razão da sobrevivência desses municípios brasileiros denominados “economias sem produção”.

REFERÊNCIAS

Brasil. 1996. *Emenda Constitucional Nº 15 de 12 de setembro de 1996*. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília, 1996. Disponível em:

http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_12.09.1996/art_18_.shtm

[Acessado em: 5 novembro 2013].

Cretella Jr., J. 1981. *Direito Administrativo Municipal: Evolução histórica do município*. Rio de Janeiro, Forense.

Di Cunto, R. 2014. Renan Calheiros diz que nenhum dos 38 vetos analisados foi derrubado. *Valor Econômico*, 26 novembro. Disponível em:

<http://www.valor.com.br/politica/3794454/renan-calheiros-diz-que-nenhum-dos-38-vetos-analisados-foi-derrubado> [Acessado em: 3 dezembro 2014].

Euzébio, G. L. 2009. De pires na mão – começa a pressão de estados e municípios por repasses federais. *Desafios do Desenvolvimento*, ano 6, ed. 50, Brasília, IPEA.

França, A. S. de 2004. *Previdência social e a economia dos municípios*. 5. ed. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social. Disponível em:

http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-104850-324.pdf [Acessado em: 3 dezembro 2014].

Kieling, R. I. 2009. *Janela de oportunidade demográfica: um estudo sobre os impactos econômicos da transição demográfica no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Economia). Porto Alegre, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Lyra, W. S.; Silva, E. C.; Araújo, M. C. U.; Fragoso, W. D. & Veras, G. 2010. Classificação periódica: um exemplo didático para ensinar análise de componentes principais. *Química Nova*, vol. 33, n. 7. 1.594-7.

Ministério da Fazenda. 2012. O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais, FPM. Disponível em:

http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf

[Acessado em: 3 dezembro 2014].

Nunes, M. A. 2001. *Estruturação e reestruturações territoriais da região do Jequitinhonha em Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Geografia e Organização Humana do Espaço), Belo Horizonte, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais.

Nunes, M. A.; Garcia, R. A. 2014a. O municipalismo brasileiro e as emancipações distritais durante a década de 1990: o grau de sucesso mediante análise do IDH. I Simpósio Mineiro de Geografia, Alfenas. *Anais do I Simpósio Mineiro de Geografia*, Alfenas: UNIFAL, 26 a 30 maio, 1535-1550. Disponível em: <http://www.unifal-mg.edu.br/simgeo/system/files/anexos/Marcos%20Ant%C3%B4nio%20Nunes.pdf> {Acessado em: 1º agosto 2014}.

Nunes, M. A.; Garcia, R. A. 2014b. Emancipações distritais em Minas Gerais na década de 1990 e suas relações com o fluxo migratório das mesorregiões mineiras. *Anais do XVI Seminário Sobre a Economia Mineira*, Diamantina, 16 a 20 setembro 2014.

Previdência Social. 2014. A Previdência. Brasília: Ministério da Previdência Social. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/> [Acessado em: 3 dezembro 2014].

Senado Federal. 2014. Senado aprova novas regras para a criação de municípios. *Senado Notícias*, 5 agosto. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/senado/presidencia/noticia/renan-calheiros/senado-aprova-regras-para-criacao-de-municipios> [Acessado em: 3 dezembro 2014].

Siqueira, C. G. de. 2003. Surgimento de municípios nos 90: a influência da distribuição populacional e do novo arranjo político-institucional no processo emancipatório paulista. *III Encontro Nacional sobre Migrações*, UNICAMP, Campinas. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/eventos/transdisciplinar/mig_siqueira.pdf [Acessado em: 2 dezembro 2010].