
Existência de Municípios Economicamente Viáveis: o caso do Estado de Sergipe (Brasil)

André Luis Dantas Melo
Universidade Federal de Sergipe

Marco Antonio Jorge*
Universidade Federal de Sergipe. Departamento de Economia

Paulo Roberto Arvate
Escola de Administração de Empresas de São Paulo. FGV

Resumo

O objetivo do presente trabalho é apresentar uma metodologia para avaliar a viabilidade econômico-financeira dos municípios sergipanos e verificar qual seria a divisão político-administrativa do estado caso fosse exigida a viabilidade municipal como condição para sua existência. Nossos resultados mostram que a aplicação dessa metodologia e a reconstrução no número de municípios no estado leva a uma economia de R\$ 69,1 milhões a preços de 2010, equivalente a 4,1% da despesa corrente e a 32,0% do investimento somados dos 75 municípios sergipanos naquele ano.

Palavras-Chave: Criação de Municípios; Viabilidade Econômico-Financeira; Estado de Sergipe.

Classificação JEL : H72, H77

Abstract

The purpose of this paper is to present a methodology to evaluate the economic and financial viability of municipalities in the state of Sergipe as well as to find what would be the political and administrative division of the state if municipal viability were required as a condition for municipality's existence. Thus, the article is divided into five sections besides the introduction. The first one seeks to discuss the main factors involved in mergers and also in the creation of municipalities. The second section describes the state of Sergipe, while the third provides the methodology used to measure municipal economic and financial viability. The fourth section shows the results indicating savings of R\$ 69.1 million at prices of 2010, if only those municipalities that were viable were kept in the political division of the state of Sergipe. Finally, the fifth and final section lists the main conclusions.

Keywords: Municipal Secession; Economic and Financial Viability; State of Sergipe (Brazil)

Clasificación JEL: H72, H77

* Avaliadores comentários externos que ajudaram a esclarecer alguns aspectos do trabalho é apreciado.

Introdução

Quando se observa a literatura sobre divisão de municípios, fica claro que a escolha das populações por um novo município responde a um *trade-off* entre o benefício na diversificação do pacote de bens e serviços públicos oferecidos, tornando-o mais fidedigno às preferências da população e o custo da perda de escala na oferta dos referidos bens e serviços, o que pode elevar o seu custo (Alesina e Reich, 2013; Bolton e Roland, 1997 e Mendes, 2004, dentre outros). Porém, a literatura também mostra que a existência de governos locais associada à viabilidade econômica-financeira não é uma questão negligenciável visto que outras nações empreenderam trajetória de enxugamento no número desses governos considerando essa questão. Um caso emblemático é o da Suécia que reduziu o número de governos locais de 2.500 em 1950 para menos de 300 atualmente. Outro caso interessante é o do Japão, onde o quantitativo de municipalidades reduziu-se cerca de 44% em sete anos, passando de 3.232 em março de 1999 para 1.821 em março de 2006 (Miyazaki, 2013, p. 2).

O caso brasileiro de criação dos municípios é um caso impar na experiência internacional para investigação dessa questão porque ele se iniciou com a possibilidade legal de criação de municípios num ambiente institucional onde a principal fonte de receita dos municípios (Fundo de Participação dos Municípios, FPM, criado na Constituição de 1965, artigo 21 e ratificada pela Constituição de 1988) tem uma regra de distribuição baseada na população municipal sem qualquer condicionalidade ou contrapartida. Um processo que levou a expansão no número de municípios de 4.491 em 1991 para 5.507 no ano 2000, uma expansão de 22% na década. Cerca de 70% desses municípios são de pequeno porte, ou seja, possuem menos de 20 mil habitantes (Marinho, 2011, p. 20). Porém, a partir de 1996 (emenda Constitucional número 15), a criação dos municípios perdeu fôlego porque a viabilidade econômica-financeira sem as transferências passou a ser um ponto importante na decisão sobre a divisão.

Como vários itens podem compor uma análise sobre a viabilidade econômico-financeira de um município, o objetivo do presente trabalho é apresentar uma metodologia para avaliar e analisar essa viabilidade, verificar qual seria a divisão político-administrativa caso fosse exigida essa comprovação, e se teríamos economia com essa adoção.

Escolhemos os municípios do estado de Sergipe para fazer nossa investigação porque: i) ele é o menor estado da Federação em termos territoriais, ii) seus municípios possuem uma estrutura similar à brasileira (68% dos municípios com menos de 20 mil habitantes em 2010, iii) tem um número de municípios relativamente pequeno (75) e iv) e poucos municípios foram criados nos anos noventa estimulados pela transferência, o que permite uma avaliação sem os efeitos das transferências no desenvolvimento dos municípios¹.

Nosso artigo contribui para a literatura desenvolvendo uma metodologia para avaliar a existência de municípios economicamente viáveis. Essa metodologia foi montada baseada em propostas de projetos de lei existentes, em especial dos Projetos de Lei nº 104/2014 do Senado e nº 92/2002 da Câmara. Nossa opção por utilizar os projetos existentes para regulamentar a questão foi no sentido de reduzir a subjetividade na definição dos critérios, bem como apresentar uma metodologia mais próxima as discussões que ocorrem no mundo político².

O artigo está dividido em cinco seções além desta introdução. Na primeira busca-se discutir os principais fatores envolvidos nos processos de fusão e também de criação de municípios, através de uma breve resenha da literatura internacional e brasileira.

¹ Somente um município foi criado no estado após a promulgação da Constituição de 1988: o povoado Carrapicho foi desmembrado de Neópolis e deu origem ao município de Santana do São Francisco no ano de 1989.

² A metodologia poderia ser adaptada para a análise dos estados brasileiros, mas este não é o foco do presente trabalho. Isso não significa que a atual configuração do estado brasileiro seja adequada do ponto de vista econômico-financeiro.

A segunda seção descreve o estado de Sergipe, enquanto a terceira traz a metodologia utilizada no trabalho, baseada em cinco critérios, para aferição da viabilidade econômico-financeira municipal: i. o número de habitantes no município; ii. a quantidade de domicílios existentes no município; iii. saldo positivo da diferença entre receitas e despesas; iv. o esforço fiscal dos municípios; e v. a centralidade do município.

Na quarta seção são apresentados os resultados e a divisão político-administrativa hipotética do estado, caso fossem mantidos apenas os municípios viáveis. No caso de Sergipe tais fusões resultariam em uma economia de R\$ 69,1 milhões a preços de 2010, o que corresponde, respectivamente a 0,3% do PIB estadual, 4,1% das despesas correntes e 32,0% do gasto em investimento somados dos 75 municípios sergipanos. Por fim, a quinta e última seção enumera as principais conclusões do trabalho.

Referencial Teórico

Em geral, a criação / emancipação municipal apóia-se nas idéias de Tiebout (1956), segundo o qual, os cidadãos procurarão jurisdições em que estejam sendo disponibilizados os bens e serviços de suas preferências. Os indivíduos mudarão de localidade objetivando o aumento do seu bem-estar (“votando com os pés”). Tiebout defendia que, havendo mais de um governo no território nacional para ofertar os bens públicos aos cidadãos, esses governos disponibilizariam cestas de bens públicos diferentes, e, dessa maneira, as famílias escolheriam viver na localidade de sua preferência (Mendes, 2005, p. 424).

Já, para Oates (1972), o federalismo representa um compromisso em que cada nível de governo assume as funções que pode desempenhar melhor. O problema teórico do federalismo fiscal é determinar qual nível de governo tem condições mais adequadas para disponibilizar cada serviço público. Diferentemente de Tiebout, Oates defende a mescla de uma administração mais centralizada com uma administração descentralizada.

Mendes (2005, p. 427) relata duas diferenças entre os posicionamentos de Oates e Tiebout. A primeira é que Tiebout “confiava na mobilidade como mecanismo para revelar as preferências dos indivíduos por diferentes cestas de bens públicos e tributos”. Já para Oates – o governo local teria o conhecimento dessa preferência, e ainda que não a conhecesse, teria melhor condição que o governo central –; mesmo que não houvesse a mobilidade dos indivíduos, “ainda existiriam ganhos no federalismo fiscal, decorrentes da correta divisão de funções entre níveis de governo”.

A segunda diferença é que para Tiebout a descentralização traria uma competição entre os governos locais e “essa competição, em que cada comunidade buscava atrair moradores, é que permitia que o mercado de bens públicos mimetizasse o mercado de bens privados”. Apesar de concordar nesse ponto, Oates “aponta outros ganhos, que decorreriam da cooperação “vertical”, ou seja, de uma divisão “amigável” de funções entre governo central e os governos locais”.

Em Mendes (2005, p. 425), são elencados alguns problemas da descentralização defendida por Tiebout. O primeiro problema apontado, caso ocorresse uma descentralização extrema, seria a dificuldade de o setor público implantar uma política macroeconômica, já que o governo central não existiria para aplicá-la de forma coordenada em todos os territórios. Outro problema apontado seria o comportamento *free rider*, em que o governo local evitaria estimular o crescimento econômico para não aumentar os gastos e deixaria os governos vizinhos implantarem esses estímulos para pegar carona nos seus benefícios. A economia de escala seria outro problema enfrentado pelos governos locais. Gastos que poderiam ser realizados de forma centralizada pelo Governo Central, para reduzir os custos, seriam realizados por cada governo local, o que aumentaria os gastos públicos.

Mas, afinal, quais são os principais fatores envolvidos na decisão de emancipação ou de fusão de países, regiões ou mesmo de governos locais? Dois modelos teóricos buscam respostas para a divisão de nações.

Para Alesina e Reich (2013), um indivíduo i , morando em um País com o governo localizado em j , possui utilidade

$$U_i = g(1 - ad_{ij}) + y - t$$

Onde:

g = valor máximo atribuído ao governo quando $d_{ij} = 0$

a = custo da distância

d_{ij} = distância geográfica ou em termos de preferências entre o indivíduo e o pacote de bens e serviços públicos oferecido pelo governo

y = nível de renda

t = custo tributário

Dessa forma, a emancipação de um País, ao separar-se da localidade de origem, implica em um *trade-off* entre a diminuição da distância, tanto geográfica quanto em termos de preferências, e a queda na renda disponível, proveniente da elevação do custo tributário para o indivíduo³.

Os autores discutem, então, os esforços de homogeneização empreendidos pelos governos para diminuir d_{ij} e, assim, evitar a divisão do País, levando em conta que a homogeneização implica custos e que estes podem ser distribuídos igualmente entre a população (homogeneização benevolente) ou mais concentrados sobre os indivíduos mais distantes do governo (homogeneização odiosa).

Bolton e Roland (1997), por sua vez, analisam o papel das diferenças no nível e na distribuição da renda, bem como os efeitos da mobilidade dos fatores sobre os incentivos para a cisão ou integração de nações. Para tanto, tomam como pressuposto uma perda de eficiência nos processos de cisão, já que em uma nação integrada as políticas públicas e a provisão de bens e serviços públicos podem ser coordenadas, evita-se a duplicidade de custos de defesa e do cumprimento da lei, além de desfrutar dos benefícios do livre comércio entre suas regiões (Bolton e Roland, 1997, p. 1057).

Outro pressuposto do modelo é o de que a carga tributária é determinada pelo eleitor mediano (de renda mediana). Assim, se a renda média ou a distribuição de renda variam entre as regiões, cada uma delas terá uma carga tributária preferida que, provavelmente, irá destoar da carga tributária de equilíbrio do conjunto do País.

Há, então, três fatores de influência sobre a decisão de uma região em se separar: o fator político que surge das diferenças nas preferências locais acerca da política fiscal, as perdas de eficiência decorrentes da cisão e, por fim, o impacto sobre a base tributária devido às diferenças de renda entre as regiões.

Dessa forma, um benefício da separação seria possibilitar a imposição de cargas tributárias (e políticas) mais próximas do desejo da maioria de cada região. Assim, a probabilidade de separação seria tanto maior quanto maiores fossem as diferenças na renda média e na sua distribuição.

Uma nação, então, poderia permitir acomodações regionais em termos de política fiscal para evitar a separação. Ainda assim, a cisão poderia ocorrer caso produzisse ganhos de utilidade para os agentes. No entanto, isso depende das perdas de eficiência envolvidas: em caso de perdas pouco significativas a unificação poderia não se manter, mesmo com as

³ Tendo em vista que a carga tributária será suportada por um número menor de contribuintes. Pode haver um impacto também sobre o nível de renda se este for diferente no País de origem e na região emancipada.

acomodações regionais da política fiscal. Porém, com perdas de eficiência significativas a probabilidade de cisão é baixa.

Tais conclusões mudam quando se leva em consideração a mobilidade dos fatores de produção. Quando se supõe a mobilidade plena de capital e trabalho, a imposição de cargas tributárias intranacionais diferenciadas geraria fugas de capital e migrações, as quais tenderiam a erodir a base tributária das regiões de maior alíquota. Assim, o único equilíbrio possível seria “aquele com equalização das políticas fiscais entre as regiões e (que) remove este motivo básico para separação ou autonomia” (Bolton e Roland, 1997, p. 1083-4). Ou seja, a perfeita mobilidade de fatores, ao contrário do previsto por Tiebout (1956), leva à homogeneização de alíquotas médias, distribuição de renda e volume de dispêndio público.

A despeito dos modelos citados analisarem a cisão de nações, tais casos são raros e de difícil comparabilidade, o que dificulta a investigação empírica desses processos. “De fato, é difícil conduzir análises empíricas das motivações por trás de grupos seccionistas pelo mundo, dada sua raridade e suas idiossincrasias (Lapointe, 2014, p. 23). Dessa forma, estudos empíricos de processos de fusão ou separação de governos locais permitiram a agregação de alguns fatores que afetam tais processos.

No caso dos ganhos de eficiência decorrentes de fusões, percebeu-se que estes decorrem não apenas da coordenação e unificação das políticas públicas, mas também dos ganhos de escala na sua produção. Tais ganhos, porém, não ocorrem de forma monotônica: vários autores encontraram uma curva de custos em formato de U, com o nível mínimo de provisão variando conforme o contexto⁴. Ultrapassado este nível mínimo, custos de congestionamento provocam deseconomias de escala.

Um aspecto interessante levantado por Reingewertz (s/d, p. 3) é que os ganhos de escala previstos podem não se verificar na prática devido à rigidez dos contratos.

A questão das economias de escala coloca em evidência a importância do tamanho da população como fator de estímulo (ou não) às fusões. Segundo Miyasaki (2013, p. 4), municípios maiores seriam mais propensos às fusões, pois seus residentes tornar-se-iam o eleitor mediano após a consolidação, garantindo a oferta de um pacote de bens e serviços públicos de acordo com suas preferências. Áreas menos populosas, porém, poderiam ser favoráveis à fusão para amortizar o peso dos tributos.

Quanto às preferências, como visto, maior heterogeneidade aumenta a distância entre o pacote de bens e serviços públicos desejado pelos indivíduos e aquele ofertado pelo governo. Nesse sentido, processos de fusão poderiam acarretar um aumento nessa distância, provocando perdas de utilidade para os eleitores não-medianos, já que implicariam uma oferta de pacotes menos diferenciados, restringindo a escolha dos residentes (Tiebout, 1956).

Outro fator já mencionado é o efeito esperado das fusões ou separações na receita pública local, o que depende do impacto de tais processos tanto na base tributária quanto nas receitas de transferência.

Diversas variáveis podem afetar a base tributária: heterogeneidade na distribuição ou no nível da renda, tamanho da população e migrações, dentre outros. O fato é que o pacote de serviços públicos a ser ofertado após os processos de fusão ou cisão depende da capacidade financeira que tais localidades terão.

Assim, tais processos deveriam ser precedidos por uma rigorosa análise da receita tributária ou mesmo da viabilidade econômica da nova localidade, o que foi feito no caso dos municípios do estado canadense de Quebec que, antes de optar pela separação, tiveram à sua

⁴ Miyasaki (2013, p. 17), p. ex., menciona estudos de gasto total per capita nos municípios japoneses onde localidades com menos de 100 a 200 mil habitantes poderiam desfrutar de ganhos de eficiência aumentando sua população. Já, Reingewertz (s/d, p. 3) menciona estudos onde o ponto mínimo varia de 400 a 10.000 residentes. Gordon e Knight (2009 apud Lapointe, 2014, p. 9), por sua vez, analisando a consolidação de distritos escolares no estado de Iowa, na década de 1990, também encontraram economias de escala, com o custo mínimo alcançado em distritos com 250 estudantes. Devido à baixa densidade demográfica, distritos maiores teriam deseconomias de escala devido aos altos custos de transporte.

disposição estudos de consultorias privadas estimando os ajustes necessários no nível de receitas da nova localidade para manter os mesmos níveis de serviços público previamente ofertados na localidade de origem (Lapointe, 2014, p. 14). Análise que, diga-se de passagem, não é e nunca foi feita no caso do Brasil.

As receitas de transferência também são um componente importante da capacidade financeira das localidades. Nos casos sueco e japonês anteriormente mencionados foram desenhados incentivos, como p. ex., a garantia da manutenção no volume de receitas de transferência, para induzir à adesão ao processo de fusão. Assim, a estrutura de transferências existente em cada País terá influência nas decisões de fusão ou separação.

Transferências condicionais e com contrapartida, por exemplo, tenderiam a estimular processos de fusão enquanto transferências incondicionais e, proporcionalmente mais significativas em relação à receita própria local, por sua vez, estimulariam processos de cisão. Como se verá posteriormente, é precisamente o que ocorre no caso brasileiro com o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A disponibilidade de tais transferências pode ainda influenciar as preferências dos políticos locais, as quais são também determinadas por fatores institucionais (filiação partidária do executivo central e dos executivos locais, cf. Reingewertz, s/d, p. 11), e sociais como idioma, raça, religião (Lapointe, 2014, p. 8).

Outro fator que pode impactar a capacidade financeira de uma localidade e reduzir os ganhos de eficiência decorrentes das fusões é o aumento prévio do endividamento proveniente de comportamento *free rider* de seus gestores, visando à “socialização” posterior da dívida (Jordahl e Liang, 2009 apud Reingewertz, s/d, p. 3).

Por fim, em determinados contextos, variáveis não econômicas podem afetar as decisões de fusão ou cisão. Alesina, Baqir e Hoxby (2004 apud Lapointe, 2014, p. 7) encontraram influência de diferenças sociais, bem como do influxo de migrantes afro-americanos como fator de estímulo ao aumento do número de municipalidades e distritos escolares nos Estados Unidos. Miyasaki (2013, p. 15), por outro lado, não levou em conta características raciais em seu estudo pelo fato do Japão ser um país homogêneo. Já, Lapointe (2014) constatou a relevância de diferenças de idioma na decisão de separação de municípios do estado de Quebec. Tal variável, significativa no caso canadense, no entanto, certamente não seria relevante no caso brasileiro.

Lapointe (2014) analisa o caso de 213 localidades que passaram previamente por um processo de fusão a outras aglomerações e vivenciaram reações negativas da população a tal processo. Foi, então, permitido às localidades que o desejassem, realizar um referendo para reverter o processo, o que ocorreu em 89 casos, onde 31 foram reconstituídas.

O autor emprega, então, um modelo PROBIT visando detectar quais variáveis elevam a probabilidade de cisão, utilizando o resultado do referendo como variável dependente. Como variáveis explicativas são elencadas: heterogeneidade de renda média, de distribuição de renda, de idioma, de despesa pública e na taxa de desemprego. São também utilizados dados de comutação, migrações recentes, educação universitária e representatividade de minorias. Lapointe não tenta estimar as economias de escala por estas serem de difícil mensuração, já que alguns serviços públicos são providos em escala local e também regional. Conforme os resultados, contribuíram para uma maior probabilidade de separação: diferenças de renda, de idioma, perspectivas de queda na receita tributária esperada, de aumento no gasto público total e o tamanho da população. Quanto menor a participação desta última no total da aglomeração, maior a probabilidade de cisão.

Miyasaki (2013), por sua vez, analisa 181 casos de referendo para a fusão de municípios no Japão. Utilizando uma regressão com dados em cross-section, o autor estima a curva de custos já mencionada em nota de rodapé. A variável dependente é o percentual de aprovação obtido no referendo enquanto as variáveis explicativas são: o ganho de eficiência (efeito sobre

os custos), impacto na renda tributável, parcela da população, diferenças na renda média, na densidade populacional, no nível educacional, no estoque da dívida pública e nas receitas de transferência.

Seus resultados permitem concluir que o tamanho populacional, os ganhos de escala previstos e as diferenças na renda (municípios com renda menor) contribuem decisiva e favoravelmente para as fusões.

Já, Reingewertz (s/d) observa o caso israelense onde, com base em considerações econômicas, sociais e geográficas, foram propostos ao Parlamento 33 processos de fusão, mas somente 11 se concretizaram. Com base neste episódio que já configura um *matching* natural, o autor emprega um modelo de diferenças em diferenças, utilizando dados anteriores e posteriores à fusão, onde a variável dependente consiste no logaritmo de alguns itens orçamentários (receita, despesa e dívida) por habitante e as variáveis independentes são: tamanho da população, renda média e nº de beneficiários do seguro-desemprego. O autor conclui que as fusões contribuíram para uma queda de 9% nas despesas e 4% nas receitas municipais per capita.

Como a redução de receitas e despesas poderia acarretar uma diminuição no nível ou na qualidade da provisão de serviços públicos, Reingewertz, então, analisa três variáveis: a entrada líquida de migrantes, os resultados de exames de matrícula escolar e o percentual de arrecadação de tributos, mas não capta qualquer deterioração na oferta de serviços públicos posterior à fusão. Assim, “as reuniões resultaram em menores níveis de despesa. Ao mesmo tempo, não parece ter decrescido a qualidade dos serviços prestados aos residentes” (Reingewertz, s/d, p. 15).

No caso brasileiro, Mattos e Ponczek (2013, p. 317) investigaram os efeitos da criação de municípios após a Constituição de 1988, buscando avaliar “se o aumento do número de municípios diminui a provisão de serviços públicos devido ao maior número de estruturas administrativas a serem sustentadas, ou aumenta, devido à maior distribuição de renda per capita, feita pela união através do fundo de participação dos municípios”.

Os autores utilizam o método de diferenças em diferenças com dados dos Censos de 1991 e 2000, comparando a situação vigente nos novos municípios com a de seus municípios de origem, ponderados pela população remanescente. As variáveis analisadas são a provisão de serviços públicos (coleta de lixo, rede de esgoto, iluminação), renda per capita, Índice de Gini, IDH, anos de escolaridade e taxa de analfabetismo. Três conjuntos de dados englobando finanças públicas, afiliação partidária do executivo local e do executivo e legislativo estadual e, por fim, informações sociodemográficas foram utilizados como variáveis de controle.

Os resultados encontrados mostram uma redução de cerca de 4% na provisão dos serviços mencionados, 2,4% de aumento na taxa de analfabetismo, redução de 0,16 anos de escolaridade, de 0,01 pontos no IDH e no Índice de Gini. Ou seja, o único ponto positivo da separação foi uma leve melhora na distribuição da renda.

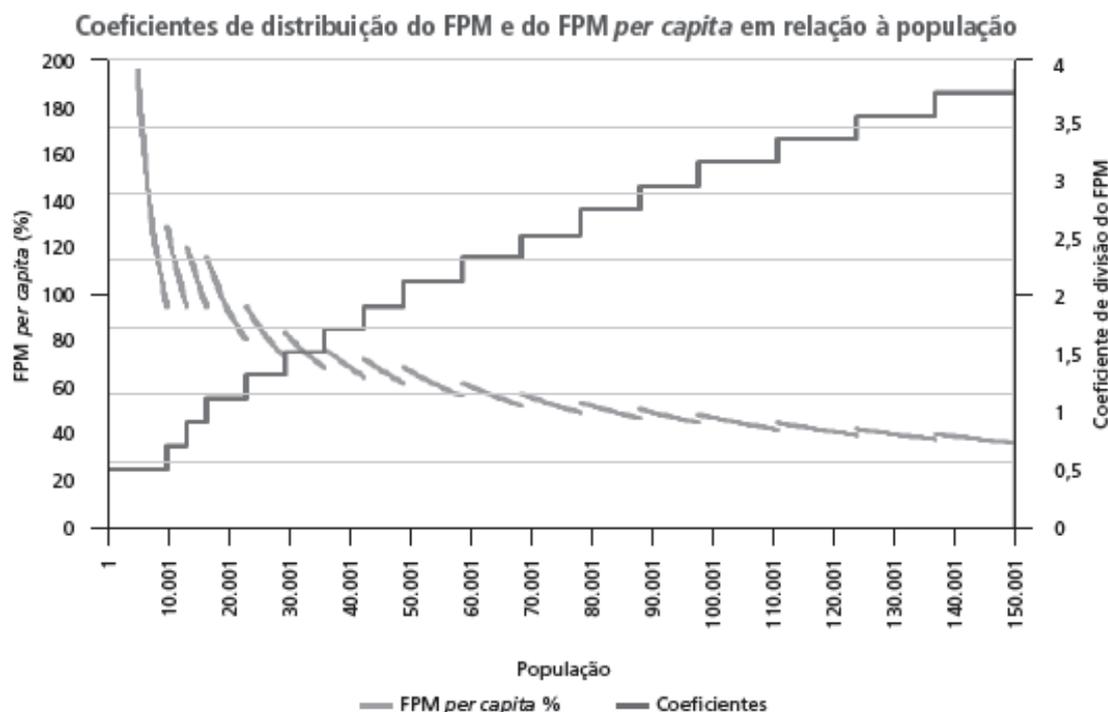
Mattos e Ponczek (2013) concluem, assim, que houve uma clara perda de escala, na medida que os municípios criados são de pequeno porte⁵ e pior: que o processo de perda de escala tende a se agravar ao longo do tempo, dado que os indicadores eram piores para os municípios criados em 1993 do que para aqueles emancipados em 1997. Para os autores:

“municípios menores, apesar de receberem mais recursos per capita de transferências governamentais, têm maior dificuldade de transformar tais recursos em bens públicos para suas populações... a grande maioria dos resultados se deve, de fato, aos efeitos deletérios da divisão municipal com ressalvas ao efeito sobre o percentual de analfabetos e renda per capita” (Mattos e Ponczek, 2013, p. 332)”

⁵ Entre 1984 e 1997 foram criados 1.405 municípios no Brasil, sendo que 1.329 (94,5% deles) tinham menos de 20 mil hab. e 735 (52%), menos de 5 mil hab. (Gomes e Macdowell, 2000 apud Mattos e Ponczek, 2013, p. 320).

Em suma, no Brasil, ao contrário dos casos sueco e japonês, a estrutura de transferências tende a estimular a cisão municipal, com conseqüente perda de eficiência na provisão de serviços públicos. Isso ocorre porque a estrutura de divisão do FPM faz com que, quanto menos populoso o município, maior é a sua transferência per capita. Nas cidades pequenas, cuja base tributária é limitada e, portanto, dependentes do FPM, são consideráveis os incentivos financeiros para a cisão, principalmente em um contexto de aumento do volume transferido⁶. O gráfico mostra como o valor per capita do FPM diminui, à medida em que aumenta a população do município.

Gráfico 1: Alíquotas e Valor per Capita das Transferências do FPM



Fonte: Monastério (2013, p. 10)

Além disso, uma localidade pequena recebendo o piso do FPM, ao se dividir em duas, faria com que os dois municípios (o original e a parcela emancipada) passassem a receber o mesmo piso, dobrando sua participação no FPM (MATTOS e PONCZEK, 2013: 321; Monastério, 2013, p. 10).

Monastério (2013) mostra que, além de incentivar a cisão de municípios, a estrutura de divisão do FPM (com faixas discretas de alíquotas) possui ainda o incentivo perverso de induzir o município a superestimar sua população, de modo a alcançar a faixa de alíquota superior do Fundo. Assim, estimando uma distribuição contrafactual dos municípios brasileiros com menos de 50 mil habitantes, o autor encontra 192 municípios mal classificados (em um universo de 3.656), o que implica uma distorção de R\$ 238 milhões nos valores pagos a título da referida transferência. E o que é pior: a intensidade dessa distorção parece estar crescendo ao longo do tempo, “tendo em vista o aumento dos valores transferidos pelo FPM e, quiçá, o aprendizado dos envolvidos” (Monastério, 2013, p. 16).

⁶ O volume transferido passou de R\$ 27 bilhões em 2001 para R\$ 43 bilhões em 2010, a preços de dezembro de 2010 (Brasil, 2011 apud Monastério, 2013, p. 8).

O estado de Sergipe e seus municípios⁷

Nesta seção são apresentados indicadores econômicos e populacionais dos municípios sergipanos.

O estado de Sergipe fica localizado na região Nordeste do Brasil e em 2010 tinha uma população de 2.068.017 (IBGE). O Produto Interno Bruto de Sergipe foi de R\$ 23,9 bilhões; o maior PIB *per capita* da região Nordeste equivalente a R\$ 11.572,44 (IBGE, 2010).

O setor de serviços responde por 59,7% do PIB, já os setores industrial e agropecuário respondem, respectivamente, por 25,5% e 4,1% do PIB sergipano. Os impostos sobre produtos líquidos de subsídios totalizaram 10,7%.

Sergipe possui 75 municípios, divididos em oito territórios de planejamento: Agreste Central Sergipano, Alto Sertão Sergipano, Baixo São Francisco Sergipano, Centro Sul Sergipano, Grande Aracaju, Leste Sergipano, Médio Sertão Sergipano e Sul Sergipano.

Os indicadores escolhidos foram a população, o Índice de Desenvolvimento Humano – Municipal (IDH-M), Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) e PIB *per capita*. Os três primeiros são descritos a seguir.

O Índice de Desenvolvimento Humano – Municipal (IDH-M), calculado pela ONU, corresponde à análise de três variáveis: renda, longevidade e educação. A variável renda é encontrada a partir da renda *per capita* da população do município. A variável longevidade é a expectativa de vida ao nascer. A variável educação é calculada a partir de dois indicadores: a escolaridade da população adulta (pessoas com 18 anos ou mais), com peso 1, e o fluxo escolar da população jovem, com peso 2. Esse índice varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano do município. São cinco faixas para o desenvolvimento humano: entre 0 e 0,499, é muito baixo; entre 0,500 e 0,599, é baixo; entre 0,600 e 0,699, é médio; entre 0,700 e 0,799, é alto; e maior que 0,800 é muito alto.

Os outros dois indicadores são produzidos pelo Sistema FIRJAN. O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é composto por três dimensões: Emprego & Renda, Educação e Saúde. A dimensão de Emprego & Renda verifica o mercado formal de trabalho, com base nos dados divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, abrangendo dois subgrupos, com pesos iguais; emprego formal (postos de trabalho gerados) e renda (remuneração média mensal do trabalhador formal). A dimensão de Educação capta tanto a oferta como a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental. Para a Saúde, o índice adotou as variáveis: atendimento pré-natal, óbitos mal definidos e óbitos infantis por causas evitáveis por se constituírem fatores de atenção básica. Esse índice varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento do município. São quatro faixas: entre 0 e 0,4, o município tem um baixo estágio de desenvolvimento; entre 0,4 e 0,6, o município tem desenvolvimento regular; entre 0,6 e 0,8, o município tem um desenvolvimento moderado; entre 0,8 e 1,0, o município tem um alto estágio de desenvolvimento.

O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) tem como objetivo estimular a responsabilidade administrativa. Esse índice é composto por cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. Sua pontuação também varia entre 0 e 1, e quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município. São quatro faixas: entre 0 e 0,4, conceito D (gestão crítica); entre 0,4 e 0,6, conceito C (gestão em dificuldade); entre 0,6 e 0,8, conceito B (boa gestão); superior a 0,8, conceito A (gestão de excelência).

⁷ Esta seção possui informações que foram pesquisadas nos sites do IBGE Cidades, da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e da Secretaria estadual do Planejamento, Orçamento e Gestão de Sergipe (SEPLAG).

A tabela 1 mostra os indicadores selecionados para cada um dos municípios sergipanos:

Tabela 1: População e Indicadores Selecionados do Estado de Sergipe em 2010

Município	População Total ¹	IDHM ²	IFDM ³	IFGF ³	PIB a preços correntes (1.000 R\$) ⁴
Amparo de São Francisco	2.275	0,611	0,5853	0,5520	14.878,16
Aquidabã	20.056	0,578	0,5503	0,3586	115.169,07
Aracaju	571.149	0,770	0,7978	0,6413	8.748.078,44
Araúá	10.878	0,595	0,5831	0,5232	59.410,46
Areia Branca	16.857	0,579	0,6479	0,3401	93.358,39
Barra dos Coqueiros	24.976	0,649	0,6303	0,4042	246.278,34
Boquim	25.533	0,604	0,5971	0,5090	167.932,66
Brejo Grande	7.742	0,540	0,5281	0,5594	45.141,32
Campo do Brito	16.749	0,621	0,6671	0,2836	100.540,92
Canhoba	3.956	0,569	0,5254	0,5633	24.067,37
Canindé de São Francisco	24.686	0,567	0,6429	0,5404	1.326.837,06
Capela	30.761	0,615	0,6836	0,6335	384.232,62
Carira	20.007	0,588	0,6202	0,4191	196.470,05
Carmópolis	13.503	0,643	0,7148	0,6977	399.982,86
Cedro de São João	5.633	0,623	0,6025	0,3383	34.310,54
Cristinápolis	16.519	0,553	0,5095	0,3401	97.034,70
Cumbe	3.813	0,604	0,5644	0,3310	24.010,16
Divina Pastora	4.326	0,610	0,6081	0,3401	116.849,28
Estância	64.409	0,647	0,6689	0,5760	1.029.710,48
Feira Nova	5.324	0,584	0,5145	0,3541	35.111,47
Frei Paulo	13.874	0,589	0,6937	0,3672	219.513,43
Gararu	11.405	0,564	0,5483	0,3835	70.932,09
General Maynard	2.929	0,645	0,6331	0,3430	16.590,13
Graccho Cardoso	5.645	0,577	0,5973	0,3049	35.163,45
Ilha das Flores	8.348	0,562	0,5534	0,5163	41.648,24
Indiaroba	15.831	0,580	0,5202	0,3627	90.773,06
Itabaiana	86.967	0,642	0,7027	0,4493	824.841,98
Itabaianinha	38.910	0,556	0,5873	0,6035	209.174,34
Itabi	4.972	0,602	0,5967	0,6717	31.379,33
Itaporanga d'Ajuda	30.419	0,561	0,6511	0,4965	447.951,53
Japarutuba	16.864	0,621	0,6550	0,4401	344.262,19
Japoatã	12.938	0,560	0,5394	0,4500	93.949,92
Lagarto	94.861	0,625	0,6272	0,3766	700.176,94
Laranjeiras	26.902	0,642	0,6919	0,2952	961.068,29
Macambira	6.401	0,583	0,6591	0,4824	34.724,89
Malhada dos Bois	3.456	0,599	0,5934	-	21.762,91
Malhador	12.042	0,587	0,6822	0,4800	60.988,86
Maruim	16.343	0,618	0,6308	0,3691	168.905,88
Moita Bonita	11.001	0,587	0,6934	0,2992	56.936,34
Monte Alegre de Sergipe	13.627	0,553	0,5601	0,3873	80.210,50
Muribeca	7.344	0,626	0,6611	0,5011	50.236,33
Neópolis	18.506	0,589	0,5974	0,1453	144.605,85
Nossa Senhora Aparecida	8.508	0,577	0,6713	0,3388	60.488,50
Nossa Senhora da Glória	32.497	0,587	0,6172	0,2175	307.915,40
Nossa Senhora das Dores	24.580	0,600	0,6702	0,5161	155.404,25
Nossa Senhora de Lourdes	6.238	0,598	0,6135	0,2848	36.318,33

Nossa Senhora do Socorro	160.827	0,664	0,7064	0,3953	1.805.361,35
Pacatuba	13.137	0,555	0,5854	0,2254	146.248,17
Pedra Mole	2.974	0,593	0,6767	0,3770	20.094,33
Pedrinhas	8.833	0,592	0,5240	0,3652	42.945,24
Pinhão	5.973	0,583	0,5885	0,3585	39.723,42
Pirambu	8.369	0,603	0,6183	0,2840	51.746,64
Poço Redondo	30.880	0,529	0,5456	0,4578	158.724,44
Poço Verde	21.983	0,561	0,6347	0,4115	117.484,92
Porto da Folha	27.146	0,568	0,5580	0,1184	164.417,81
Propriá	28.451	0,661	0,7087	0,4230	286.694,95
Riachão do Dantas	19.386	0,539	0,5898	0,2629	98.038,74
Riachuelo	9.355	0,617	0,5830	0,3339	113.451,78
Ribeirópolis	17.173	0,613	0,6999	0,4984	130.229,03
Rosário do Catete	9.221	0,631	0,7465	0,6726	408.071,99
Salgado	19.365	0,609	0,5951	0,4959	102.303,90
Santa Luzia do Itanhy	12.969	0,545	0,5979	0,3276	88.874,51
Santa Rosa de Lima	3.749	0,592	0,5859	0,5966	23.625,86
Santana do São Francisco	7.038	0,590	0,5863	0,4859	35.074,41
Santo Amaro das Brotas	11.410	0,637	0,6196	0,6782	70.727,38
São Cristóvão	78.864	0,662	0,7153	0,4763	500.974,95
São Domingos	10.271	0,588	0,6549	0,3411	57.396,84
São Francisco	3.393	0,587	0,5987	0,6669	17.883,90
São Miguel do Aleixo	3.698	0,567	0,5980	0,2786	26.540,99
Simão Dias	38.702	0,604	0,6164	0,4088	277.737,84
Siriri	8.004	0,609	0,5836	0,3498	100.744,38
Telha	2.957	0,604	0,5961	0,5485	17.556,67
Tobias Barreto	48.040	0,557	0,5235	0,4652	289.131,80
Tomar do Geru	12.855	0,551	0,5665	0,4292	68.027,62
Umbaúba	22.434	0,579	0,5897	0,5449	146.994,21

Fonte: ¹IBGE, ²PNUD, ³FIRJAN, ⁴IBGE, em parceria com a SEPLAG/SE.

Obs: Não há dados disponíveis do IFGF para o município de Malhada dos Bois.

Pode-se notar o tamanho diminuto dos municípios do estado: somente dois deles, Aracaju – a capital – e Nossa Senhora do Socorro possuem mais de 100 mil hab. A grande maioria (68% ou 51 cidades) têm menos de 20 mil habitantes.

Isto se repete no que diz respeito ao porte econômico dessas localidades: somente quatro municípios possuem um PIB superior a R\$ 1 bilhão, enquanto a economia de pouco mais da metade, 38 cidades ou 50,7%, não chega a atingir os R\$ 100 milhões em 2010.

O tamanho e o porte econômico reduzidos acabam por se refletir no nível de desenvolvimento desses municípios: no que diz respeito ao IDH-M, a maioria das cidades sergipanas (43 ou 57,3%) está enquadrada na categoria de baixo desenvolvimento humano e somente a capital, Aracaju, alcança a categoria de alto desenvolvimento humano. Já, quanto ao IFDM, nem mesmo a capital atinge a categoria de alto estágio de desenvolvimento; 38,7% são classificados como desenvolvimento moderado e a maioria, 61,3% (46 municípios) como desenvolvimento regular.

Por fim, verifica-se o impacto negativo das características acima mencionadas nas contas públicas locais: 47,3% das cidades sergipanas (35 municípios) exibem gestão crítica e 41,9% (31 localidades) gestão fiscal em dificuldade. Nenhum município alcança o nível de gestão de excelência, conforme o IFGF.

Diante do exposto, torna-se pertinente examinar se tais localidades possuem viabilidade econômica.

Metodologia

Os critérios utilizados para verificação de viabilidade dos municípios foram cinco:

- O número de habitantes no município;
- A quantidade de domicílios existentes no município;
- Saldo positivo da diferença entre receitas e despesas públicas;
- O esforço fiscal dos municípios; e
- A centralidade do município.

Dado o incentivo perverso do sistema brasileiro de transferências intergovernamentais, a escolha dos critérios visa assegurar que os municípios tenham a escala mínima necessária para oferecer serviços públicos de qualidade de forma eficiente a um custo fiscal individual relativamente baixo; fatores que, como visto no referencial teórico, são importantes para evitar fusões / separações posteriores.

Os municípios que atenderam pelo menos a três critérios foram considerados economicamente viáveis. Essa exigência, de no mínimo três, se dá porque estabelecer a criação/manutenção de municípios só com base em tamanho de população, domicílios ou eleitores, não garante sua viabilidade econômica.

O número de habitantes no município

O número mínimo de habitantes foi escolhido tendo em vista que o item I do art. 6º do Projeto de Lei do Senado nº 104/2014, que tratava sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, vetado integralmente pela Presidente da República, elencava tal critério como condição necessária para a criação de município, estabelecendo os seguintes quantitativos mínimos regionais:

- a) regiões Norte e Centro-Oeste: 6.000 (seis mil habitantes) habitantes;
- b) região Nordeste: 12.000 (doze mil) habitantes; e
- c) regiões Sul e Sudeste: 20.000 (vinte mil) habitantes.

Apesar de a lei tratar de criação de novos municípios, esse critério foi utilizado neste estudo para verificar o quantitativo dos municípios sergipanos existentes que não atendem ao limite mínimo de doze mil habitantes. Conforme demonstrado na Tabela 2, apenas 42 municípios sergipanos atendiam ao critério no ano de 2010 (IBGE, Censo 2010).

A quantidade de domicílios existentes no município

A utilização do número mínimo de domicílios tem o mesmo fundamento anterior, o PLS nº 104/2014. O item II do art. 6º tinha como condição necessária a comprovação da existência de um número de imóveis superior à média encontrada nos municípios que constituam os 10% de menor população no estado. O ano 2010 foi tomado como base para verificar a quantidade de domicílios nos municípios. No cálculo realizado com base nos municípios com 10% de menor população, sete municípios, o valor encontrado foi de 2.167. Na tabela 2 verifica-se que 54 municípios apresentam número de domicílios acima da média encontrada (IBGE, Censo 2010).

Saldo positivo na diferença entre receitas e despesas públicas ou Equilíbrio Orçamentário

Este critério tem por base o estudo feito por Pederiva, Silva e Niyama (2005). Nesse trabalho, os autores se basearam no Projeto de Lei da Câmara nº 92/2002, que também foi vetado integralmente por inconstitucionalidade.

De acordo com os itens I e II, do art. 9º do PLC nº 92/2002, o estudo de viabilidade econômica deve conter, no mínimo, a informação da estimativa de receita fiscal da área que irá formar o novo município e as receitas provenientes de transferências federais e a estimativa dos custos de administração. Entre esses custos, estão as despesas de custeio dos órgãos da administração direta.

No item I, § único, do mesmo artigo, a análise de viabilidade econômica deve considerar a existência de saldo positivo na comparação entre as receitas e os custos apurados anteriormente, ou pelo menos, um equilíbrio orçamentário.

Os autores citados utilizaram, com base no exposto do PLC, os seguintes componentes para as receitas e despesas:

Receita = Receita Tributária + Receita de Contribuições + Transferências da União (Receitas Correntes) + Transferências Multigovernamentais + Transferências de Convênios da União e de suas Entidades (Receitas Correntes) + Transferências da União (Receitas de Capital) + Transferências de Convênios da União e de suas Entidades (Receitas de Capital) – Dedução de Receita para a Formação do FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental)-Origem FPM (Fundo de Participação dos Municípios) – Dedução de Receita para a Formação do FUNDEF-Origem Lei Complementar nº 87/1996 – Dedução de Receita para a Formação do FUNDEF-Origem IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) Exportação (1)

Despesa = Pessoal e Encargos Sociais + Outras Despesas Correntes (2)

Os autores comentam os componentes escolhidos (2005, p. 8):

“O resultado positivo da diferença entre a receita e a despesa (Fórmula 1 – Fórmula 2), segundo os termos do autógrafo, consiste numa demonstração da viabilidade financeira do ente municipal. É mister salientar que a utilização das contas contábeis ora empregadas demandaria respaldo, na forma de regulamentação do autógrafo, caso seja rejeitado o veto presidencial. O cálculo efetuado, em outras palavras, pode sofrer alterações, decorrentes do entendimento diverso sobre a classificação contábil equivalente à indicação da norma aprovada pelo Congresso Nacional. Por exemplo, se as despesas são de manutenção (custeio), incluir transferências de capital poderia ser discutível, propiciando testes com a sua exclusão.”

Havendo saldo positivo ou igualdade entre receitas e despesas, o município apresenta viabilidade; caso contrário, o município é considerado inviável financeiramente. Foram coletados os dados dos 75 municípios sergipanos para os anos de 2008 a 2010. De acordo com a Tabela 2, apenas 21 municípios apresentaram, pelo menos, dois anos de equilíbrio orçamentário ou de saldo positivo e foram considerados economicamente viáveis.

O esforço fiscal dos municípios sergipanos

Esse indicador foi feito com base nos estudos feitos por Santos *et al.* (2008) e Araújo e Oliveira (2000). Esses autores analisaram o esforço fiscal dos municípios brasileiros e elaboraram metodologia que calculava esse esforço.

No estudo de Araújo e Oliveira (2000, p. 1), foram utilizados dois parâmetros na tabulação dos indicadores das cidades, o PIB *per capita* e a carga tributária.

A carga tributária foi calculada a partir da arrecadação de tributos de competência municipal em porcentagem ao próprio PIB, abrangendo o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis), o ISS (Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza), as Taxas (Poder de Polícia e Prestação de Serviços), a Contribuição de Melhoria e o IVVC (Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis), imposto extinto atualmente. Nesse estudo, Araújo e Oliveira (2000, p. 1) informam:

“os municípios foram classificados, por PIB *per capita*, em ordem crescente e divididos em 25 partes iguais; e os limites de cada parte serviram de parâmetros para a definição das 20 classes utilizadas nesse trabalho. Para cada uma dessas classes foram definidos 7 intervalos de carga tributária. Sendo a carga do agregado de municípios da ordem de 1,6% do PIB, foi estabelecido um intervalo central entre 1,5% e 3% do PIB e, com relação ao mesmo, 3 intervalos inferiores e 3 superiores.”

Assim, os autores fazem um comparativo a partir do PIB *per capita* dos municípios brasileiros e suas respectivas cargas tributárias.

No estudo de Santos *et al.* (2008, p. 413), há a busca de comparação na eficiência arrecadatória dos municípios.

“Nosso método de estimação se baseou em um princípio simples. Alguns municípios, nos últimos anos, foram capazes de empreender um esforço administrativo e fiscal superior e servem de modelo para outros municípios de perfil similar. Esses municípios serão selecionados e servirão de base para o cálculo do potencial de arrecadação para os municípios similares. Esse princípio tem duas vantagens: a) indica metas relativamente ousadas para municípios com gestão fiscal de baixa qualidade; b) mas apresenta metas factíveis, pois foram baseadas em municípios brasileiros similares e que já conseguiram alcançar tal nível de qualidade na gestão fiscal.”

Os autores dividiram os municípios brasileiros em três categorias, de acordo com o perfil das receitas: turísticos, dormitórios e restantes. Os municípios turísticos foram separados por portes e aqueles com mais de cem mil habitantes não foram considerados turísticos. De acordo com Santos *et al.* (2008, p. 414), “os municípios que foram (auto) classificados no IBGE como turísticos e que tinham menos de 100 mil habitantes foram alocados na categoria turísticos, desde que não fossem classificados como dormitórios”.

Os municípios dormitório⁸ foram classificados a partir do trabalho de Ojima, Marandola Jr., Silva e Pereira (2010, p. 401),

“Mesmo um rápido diagnóstico das condições de renda e escolaridade daqueles municípios que possuem mais de 20% de sua população residente economicamente ativa trabalhando em outro município (municípios que, por esse critério demográfico, facilmente seriam classificados como “cidades-dormitório”) permite apontar certa incoerência entre as evidências empíricas e o estigma carregado por essas cidades e seus moradores.”

Os municípios que não foram classificados em nenhuma dessas duas categorias foram classificados na categoria restantes.

Além dessa divisão, foi realizada uma por faixa populacional. Os municípios classificados como turísticos foram divididos em cinco faixas populacionais. Os municípios dormitório não foram divididos em faixas populacionais, e os municípios classificados como restantes foram classificados em oito faixas populacionais.

⁸ Em Santos *et al.* (2008) é utilizada uma metodologia para classificar cidades-dormitório levando em conta as regiões metropolitanas. Optamos por usar a metodologia de Ojima *et al.* (2010) por entender que o deslocamento da população é um método mais consistente.

O presente trabalho utilizou as metodologias aplicadas nos três artigos citados anteriormente. Os municípios foram divididos nas categorias: turísticos, dormitórios e restantes, além de utilizar a mesma divisão das faixas populacionais. Dentro dessas faixas populacionais, os municípios foram classificados com base no seu PIB *per capita*. Foram analisados 5.493 municípios, incluindo os 75 sergipanos. Apenas 77 municípios não foram incluídos na pesquisa por não terem seus dados disponíveis ou terem sido criados após 2010.

Os municípios turísticos foram assim classificados com base no Relatório Brasil 2011, elaborado pelo SEBRAE, Ministério do Turismo e FGV. A quantidade de municípios nessa categoria totalizou 430, sendo nove municípios sergipanos.

Os municípios classificados como dormitórios foram encontrados a partir da definição de Ojima, Marandola Jr., Silva e Pereira (2010). Foi verificado o percentual da população que se desloca para trabalhar ou estudar em outras cidades em relação à População Economicamente Ativa – PEA, no ano de 2010. Nessa categoria estiveram 1.376 municípios, sendo 22 sergipanos.

Os municípios que não foram incluídos nessas duas categorias foram classificados como restantes. Estão classificados nessa categoria 3.687 municípios, sendo 44 sergipanos.

A partir dessa metodologia, com dados de 2010, apenas 11 municípios sergipanos apresentaram um percentual de arrecadação igual ou acima da média encontrada nos outros municípios brasileiros, tendo como base comparativa a média por estrato populacional de cada município (Tabela 2).

A centralidade do município

Esse indicador teve como base o Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo – PDTP, elaborado pela Secretaria de Estado do Planejamento de Sergipe – SEPLAN-SE, em 2007. Após o Decreto nº 24.338, de 20 de abril de 2007, que instituiu os territórios de planejamento do estado, os municípios sergipanos estão distribuídos em oito territórios de identidade: Alto Sertão Sergipano, Médio Sertão Sergipano, Baixo São Francisco Sergipano, Leste Sergipano, Agreste Central Sergipano, Grande Aracaju, Centro Sul Sergipano e Sul Sergipano.

Com base na Enciclopédia dos Municípios Sergipanos 2014, esses territórios de identidade possuem municípios caracterizados como centrais. Essa centralidade ocorre pela importância econômica do município, tendo a capacidade de influenciar no comércio dos municípios próximos⁹.

Os municípios que atenderam ao critério da centralidade foram: Aquidabã, Aracaju, Canindé de São Francisco, Carmópolis, Estância, Itabaiana, Japarutuba, Lagarto, Neópolis, Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora das Dores, Propriá e Tobias Barreto (Tabela 2).

A elaboração desses critérios tem o objetivo de analisar a situação financeira dos municípios e a sua capacidade de oferecer serviços de qualidade à população. Conforme verificado, 16 municípios não atenderam aos cinco critérios analisados. Dez municípios não atenderam a quatro critérios, e 22 municípios não atenderam a três critérios.

Na análise do 3º critério, 54 localidades tiveram um saldo negativo entre as receitas e despesas, pelo menos em dois anos analisados, o que corresponde a 72% dos municípios sergipanos.

⁹ Entrevista com Marcelo Geovane da Cruz, Diretor de Estudos, Pesquisas e Análises da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. A centralidade econômica é expressa pela oferta de serviços em nível regional (financeiro, universidades), bem como pela geração de emprego e renda para as localidades do entorno.

No 4º critério, 64 municípios não apresentaram uma média igual ou maior que a média dos municípios classificados nas mesmas faixas. Isso corresponde a 85% dos municípios sergipanos. Verifica-se que dos 11 municípios que atenderam esse critério, 5 foram classificados como inviáveis. Isso mostra que eles estão se esforçando para melhorar suas arrecadações tributárias, a despeito de sua fragilidade com relação aos demais critérios.

Após a análise dos municípios sergipanos pelos cinco indicadores, verifica-se que 48 municípios são economicamente inviáveis. O que reduziria de 75 para 27 o número de municípios no estado, caso a viabilidade econômica fosse exigida.

Tabela 2: Análise dos critérios de viabilidade municipal

Municípios	1º critério ¹	2º critério ¹	3º critério ²			4º critério ²	5º critério ³		Municípios habilitados
	População em 2010	Domicílios em 2010	Saldo 2010	Saldo 2009	Saldo 2008	Classificação (Esforço Fiscal)	não atendido	(Centralidade) não atendido	
Amparo de São Francisco	2.275	681	-820.024,88	-290.116,03	-1.327.742,30	Restante	x	x	
Aquidabã	20.056	5.965	1.416.415,47	656.617,91	587.128,89	Restante	x		1
Aracaju	571.149	169.586	-125.130.145,98	-114.473.438,22	-77.948.562,62	Restante			2
Araúá	10.878	2.970	-1.549.256,68	-511.916,54	973.200,10	Restante	x	x	
Areia Branca	16.857	4.601	711.904,45	866.597,35	-174.224,07	Dormitório	x	x	3
Barra dos Coqueiros	24.976	6.835	-1.400.377,01	-184.874,70	-495.230,98	Dormitório		x	4
Boquim	25.533	7.219	808.086,90	-1.392.648,06	1.067.162,27	Restante	x	x	5
Brejo Grande	7.742	2.032	655.450,67	87.768,76	66.708,00	Turístico	x	x	
Campo do Brito	16.766	5.182	-247.723,27	-1.168.611,61	-641.466,07	Dormitório	x	x	
Canhoba	3.956	1.045	-782.880,55	-5.483,29	-351.440,00	Dormitório	x	x	
Canindé de São Francisco	24.686	6.226	-38.291.755,75	-30.176.102,54	-23.604.493,45	Restante	x		6
Capela	30.761	8.370	670.322,16	-2.845.677,69	-3.348.033,11	Restante	x	x	
Carira	20.007	5.922	-28.575.320,45	-1.213.941,88	1.533.022,84	Restante	x	x	
Carmópolis	13.503	3.739	-8.014.808,01	3.858.589,01	21.010.947,82	Restante			7
Cedro de São João	5.633	1.691	704.383,01	-1.258.733,34	-713.302,47	Dormitório		x	
Cristinápolis	16.519	4.293	-688.445,40	-819.776,56	887.556,00	Restante	x	x	
Cumbe	3.813	1.168	-575.920,62	-779.809,38	-133.263,42	Restante	x	x	
Divina Pastora	4.326	1.188	427.372,84	-1.280.476,00	-1.114.371,81	Dormitório		x	
Estância	64.409	18.215	-9.837.993,05	-10.923.506,50	-3.664.758,00	Turístico	x		8
Feira Nova	5.324	1.487	-1.407.315,20	58.342.570,15	-295.427,00	Restante	x	x	
Frei Paulo	13.874	3.968	-4.286.199,04	-668.483,65	431.835,17	Restante	x	x	
Gararu	11.405	3.206	-543.280,67	634.542,63	68.324,84	Restante	x	x	
General Maynard	2.929	882	-511.942,67	-721.753,70	221.901,96	Dormitório	x	x	
Graccho Cardoso	5.645	1.687	102.523,23	-1.755.542,32	-749.381,34	Restante	x	x	
Ilha das Flores	8.348	2.188	-24.083,12	-1.256.982,58	-1.203.456,04	Restante	x	x	
Indiaroba	15.831	3.966	2.094.679,19	-991.104,13	3.764.467,85	Turístico		x	9
Itabaiana	86.967	25.979	-7.486.762,60	-8.558.431,02	2.694.985,66	Restante	x		10
Itabaianinha	38.910	10.405	4.483.888,38	1.533.548,61	3.740.874,09	Restante	x	x	11

Municípios	1º critério¹	2º critério¹	3º critério²			4º critério²		5º critério³	Municípios habilitados
	População em 2010	Domicílios em 2010	Saldo 2010	Saldo 2009	Saldo 2008	Classificação (Esforço Fiscal)	não atendido	(Centralidade) não atendido	
Itabi	4.972	1.573	-5.273,86	-837.753,91	-928.732,75	Restante	x	x	
Itaporanga d'Ajuda	30.419	8.248	-703.829,19	-229.410,53	-1.417.554,00	Turístico	x	x	
Japaratuba	16.864	4.579	-1.856.682,70	-3.582.333,28	2.471.338,09	Dormitório	x		12
Japoatã	12.938	3.635	-330.089,34	-465.647,90	734.940,46	Restante	x	x	
Lagarto	94.861	27.602	-4.536.182,70	-8.817.382,14	4.518.248,62	Restante	x		13
Laranjeiras	26.902	6.902	-26.257.026,94	-22.222.975,77	-21.836.962,48	Turístico	x	x	
Macambira	6.401	1.944	-354.794,33	-522.108,95	613.863,33	Restante	x	x	
Malhada dos Bois	3.456	923	-1.288.501,39	-149.999,64	1.840.572,93	Dormitório	x	x	
Malhador	12.042	3.561	303.401,01	-1.250.985,92	1.195.134,00	Restante	x	x	14
Maruim	16.343	4.442	-797.593,00	-1.512.285,11	-904.482,00	Dormitório	x	x	
Moita Bonita	11.001	3.471	-263.163,94	790.661,13	715.922,05	Restante	x	x	
Monte Alegre de Sergipe	13.627	3.634	-754.505,36	-81.053,26	-88.268,34	Restante	x	x	
Muribeca	7.344	2.078	-874.817,77	-1.476.439,87	-618.354,07	Dormitório	x	x	
Neópolis	18.506	5.098	-1.111.113,98	-2.599.620,10	-462.366,65	Restante	x		15
Nossa Senhora Aparecida	8.508	2.593	-173.598,18	299.251,68	-635.241,96	Restante	x	x	
Nossa Senhora da Glória	32.497	9.224	-3.599.232,69	-3.650.636,10	-3.196.763,47	Restante	x		16
Nossa Senhora das Dores	24.580	7.289	170.393,98	-178.234,87	534.027,30	Restante	x		17
Nossa Senhora de Lourdes	6.238	1.771	-2.012.491,44	-1.299.908,46	-977.716,84	Restante	x	x	
Nossa Senhora do Socorro	160.827	45.343	-17.660.052,86	-11.169.945,00	3.111.111,14	Dormitório	x	x	
Pacatuba	13.137	3.531	1.389.993,94	-2.211.887,65	565.519,00	Turístico	x	x	18
Pedra Mole	2.974	873	105.740,74	-1.211.946,44	-161.707,92	Dormitório	x	x	
Pedrinhas	8.833	2.400	-337.331,61	290.297,41	948.654,41	Dormitório	x	x	
Pinhão	5.973	1.759	-643.422,63	128.787,69	127.334,28	Dormitório	x	x	
Pirambu	8.369	2.223	-1.215.461,05	-2.597.608,32	25.944,46	Turístico		x	
Poço Redondo	30.880	7.795	1.554.652,56	-1.003.011,28	2.776.862,30	Restante	x	x	19
Poço Verde	21.983	6.574	-920.605,05	798.195,84	-408.073,08	Restante	x	x	
Porto da Folha	27.146	7.403	-2.165.321,84	-758.453,25	3.065.883,79	Restante	x	x	
Propriá	28.451	8.087	-3.411.268,18	-3.400.921,94	-813.070,97	Restante	x		20
Riachão do Dantas	19.386	5.030	-1.914.450,61	-1.723.252,39	-260.228,73	Restante	x	x	
Riachuelo	9.355	2.411	-1.884.835,04	-1.956.689,81	-2.376.719,00	Dormitório		x	
Ribeirópolis	17.173	5.353	-1.947.681,20	725.809,11	981.400,07	Restante	x	x	21

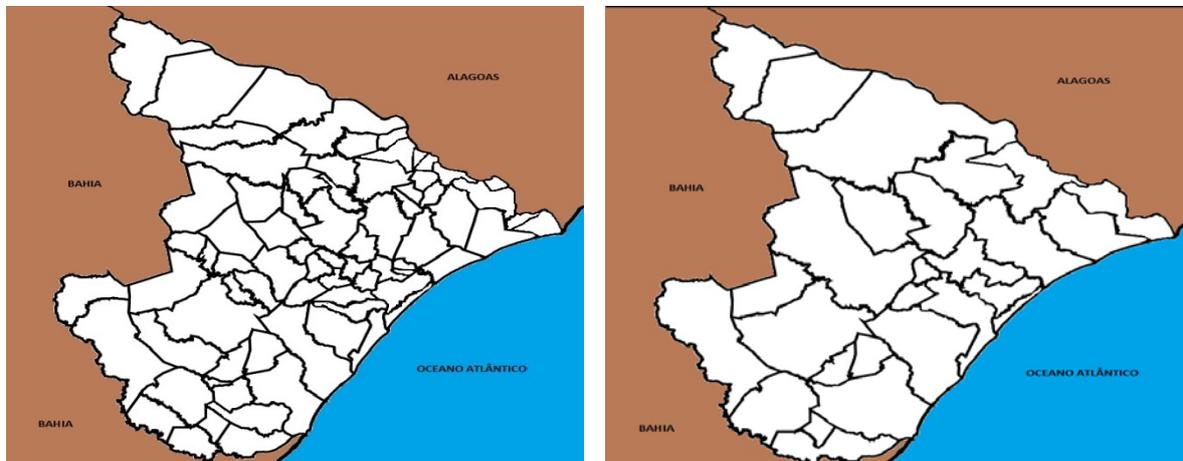
Municípios	1º critério ¹	2º critério ¹	3º critério ²			4º critério ²		5º critério ³	Municípios habilitados
	População em 2010	Domicílios em 2010	Saldo 2010	Saldo 2009	Saldo 2008	Classificação (Esforço Fiscal)	não atendido	(Centralidade) não atendido	
Rosário do Catete	9.221	2.613	6.751.981,37	-4.651.765,65	-5.419.174,00	Dormitório	x	x	
Salgado	19.365	5.522	1.672.966,02	-658.470,31	542.595,64	Restante	x	x	22
Santa Luzia do Itanhy	12.969	3.300	-272.202,63	-1.287.640,92	4.397.672,00	Turístico	x	x	
Santa Rosa de Lima	3.749	1.036	-233.291,36	-804.566,54	-187.263,00	Restante	x	x	
Santana do São Francisco	7.038	1.845	-743.947,44	728.402,19	-195.895,40	Dormitório	x	x	
Santo Amaro das Brotas	11.410	3.165	-292.941,00	2.701.597,00	1.670.823,29	Turístico		x	23
São Cristóvão	78.864	22.405	1.714.262,71	-1.536.900,00	-3.674.915,14	Dormitório		x	24
São Domingos	10.271	3.100	-1.740.219,40	-905.504,61	-694.946,59	Restante	x	x	
São Francisco	3.393	1.022	-369.355,75	-65.285,27	525.986,80	Dormitório	x	x	
São Miguel do Aleixo	3.698	1.052	-1.586.971,17	-909.902,66	689.284,47	Restante	x	x	
Simão Dias	38.702	11.433	-3.636.192,48	249.091,00	869.250,94	Restante	x	x	25
Siriri	8.004	2.278	292.453,70	-1.792.759,43	-1.357.152,54	Dormitório		x	
Telha	2.957	835	773.950,66	-1.148.377,91	155.101,58	Dormitório	x	x	
Tobias Barreto	48.040	14.034	-3.954.213,44	-2.125.162,00	636.666,63	Restante	x		26
Tomar do Geru	12.855	3.562	-1.245.841,07	-220.052,40	2.485.470,37	Restante	x	x	
Umbaúba	22.434	6.156	2.301.380,18	-2.385.566,31	1.151.102,71	Restante	x	x	27

Fonte: ¹IBGE; ²STN e TCE/SE; ³SEPLAN/SE

Nota: os valores em itálico representam quando o município não atendeu ao critério em análise

Utilizando a metodologia de manter apenas os municípios viáveis, anexando a estes os municípios inviáveis fronteiriços e pertencentes ao mesmo território de planejamento, a nova configuração do estado de Sergipe seria a demonstrada no Mapa.

Mapa 1: Estado de Sergipe antes e após as anexações



Fonte: elaborado pelo autor

Economia gerada com a anexação dos municípios inviáveis

A economia bruta gerada com as anexações dos 48 municípios inviáveis seria, em 2010, de R\$ 69.076.861,89. Correspondendo a 0,3% do PIB sergipano, 4,1% da despesa corrente e 32,0% do gasto em investimento somado dos 75 municípios sergipanos naquele ano, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Vale lembrar que tal economia é anual, ou seja, seria quintuplicada em um quinquênio.

Os valores encontrados no Poder Executivo¹⁰ referem-se aos gastos empenhados no Gabinete do Prefeito. Nos casos dos municípios que não tinham essa unidade orçamentária, as remunerações dos prefeitos e vice-prefeitos foram pagas através das seguintes unidades orçamentárias: Gabinete do Vice-Prefeito, Secretaria de Governo, Secretaria Particular, Secretaria de Administração e Governo.

Os valores do Poder Legislativo referem-se ao total das despesas empenhadas pelas câmaras municipais. Alguns municípios poderiam ter aumento no número de vereadores, já que a população também aumentaria com as anexações. De acordo com o inciso IV, art. 29 da Constituição Federal do Brasil de 1988, o número de habitantes do município deverá ser levado em conta para o número de vereadores, ou seja, haverá um limite máximo para a composição das câmaras de vereadores que será observado a partir do número de habitantes.

Já levando em consideração esse possível aumento no número de vereadores, a economia gerada seria de R\$ 28.974.187,50.

Considerando-se o programa Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, destinado a aquisição de merenda escolar para suprir as necessidades nutricionais dos alunos, o valor transferido em 2010 para os 48 municípios inviáveis totalizou R\$ 7.402.906,80. A economia gerada seria quase quatro vezes maior que o valor transferido. O que poderia resultar em um aumento bastante significativo no número de refeições dos alunos.

¹⁰ Os valores encontrados com a economia gerada no Poder Executivo poderiam ser maiores, caso fossem somados os valores pagos aos secretários municipais, já que haveria uma redução no número de secretarias com as anexações dos municípios.

Outro ponto positivo da redução do número de municípios seria a diminuição no número de municípios fiscalizados pelos órgãos de controle, como, por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE e a Controladoria Geral da União – CGU. A centralidade dos recursos contribuiria para que esses órgãos pudessem atuar em maior número de municípios.

Assim, a constatação da inviabilidade econômico-financeira da maioria dos municípios sergipanos, bem como da economia gerada com a fusão desses municípios aproxima os resultados do presente trabalho daqueles encontrados por Reingewertz (s/d), no caso israelense, e Mattos e Ponczek (2013) no caso brasileiro.

A proposta de redução dos municípios provavelmente receberá críticas, pois é uma questão que afeta os interesses de muitos políticos, mesmo aumentando o bem-estar da população. Outro ponto negativo poderia ser o aumento da distância entre a sede dos municípios e as localidades que deixariam de ser independentes, conforme previsto no modelo de Alesina e Reich (2013), mas, em caso de melhoria nos benefícios dos serviços, esse problema seria amenizado.

Considerações finais

A divisão municipal implica em um *trade-off* entre a diversificação do pacote de bens e serviços públicos oferecidos, tornando-o mais fidedigno às preferências da população e a perda de escala na oferta dos referidos bens e serviços, o que pode elevar o custo per capita, até mesmo inviabilizando sua provisão (Alesina e Reich, 2013; Bolton e Roland, 1997 e Mendes, 2005, dentre outros).

O sistema vigente no País, entretanto, baseado em transferências incondicionais e sem contrapartida, tem incentivado a profusão de novos municípios e de porte cada vez menor. A busca pela viabilidade econômico-financeira de tais municípios faria com que este ente federativo pudesse depender cada vez menos das transferências realizadas por outros entes federativos, principalmente da União.

Importante é salientar que, apesar do presente estudo defender a centralização política com a redução do número de municípios, entende-se que, para um país com as dimensões do Brasil, os governos locais são fundamentais para que as políticas públicas atinjam as populações de forma mais eficiente. Mas para tanto é necessário que os municípios possuam viabilidade econômica para prestar serviços com a qualidade e a escala requeridas pela população.

Assim, o estudo de viabilidade econômica para a criação, fusão e desmembramento de municípios, previsto no §4º do art. 18 da Constituição Federal de 1988, deveria ser mais bem definido e com regras claras para todo o território nacional, inclusive para estabelecer um contraponto ao incentivo pernicioso trazido pelo sistema de transferências brasileiro.

Tal proposta traria alguns pontos positivos: redução nas estruturas administrativas, aumento dos recursos disponíveis para educação e saúde, ganho de escala na aquisição de material, facilitando a redução dos preços, e menos municípios a serem fiscalizados pelos órgãos de controle.

No caso do estado de Sergipe tais fusões resultariam em uma economia de R\$ 69,1 milhões a preços de 2010. Com essas reduções, os recursos economizados poderão ser aplicados nas áreas da saúde e da educação, melhorando os serviços prestados.

O presente trabalho limitou-se a analisar os impactos da manutenção dos municípios economicamente e fiscalmente viáveis do estado de Sergipe, portanto, sugere-se a replicação da metodologia aqui utilizada para analisar outros estados ou até mesmo outros países como caminhos úteis para pesquisas futuras

Referências

- Alesina A. y Reich B., (2013), *Nation Building*, NBER Working Paper Series 18839, Cambridge.
- Araújo, E. A. y Oliveira, P. A. S., (2000), *Tributação Municipal – Desigualdades na carga Tributária Local (1996)*, BNDES, Rio de Janeiro, (Informe SF, 15). Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_15.pdf. Visitou em 01 dez. 2014.
- Bolton, P. y Roland, G., (1997), The Breakup of Nations: a political economy analysis, *The Quarterly Journal of Economics*, vol 112, num 4, pp 1057-1090.
- Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Visitou em 12 dez. 2014.
- Congresso Nacional, Veto nº 3, de 2003, da Presidência da República (Mensagem nº 4, de 2003, na origem). “Encaminha ao Congresso Nacional as razões do Veto Total aposto ao PLC 00092/2002 (PL02105 1999, na Câmara dos Deputados), Estabelece parâmetros mínimos para os Estudos de Viabilidade Municipal previstos no parágrafo [sic] 4º do art. 18 da Constituição Federal.” Disponível em: <http://www.congressonacional.leg.br/portal/veto/1363>. Visitou em 29 nov. 2014.
- Congresso Nacional, Veto nº 25, de 2014, da Presidência da República (Mensagem nº 250, de 2014, na origem). “Veto Total aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014 - Complementar (nº 397/2014 - Complementar, na Câmara dos Deputados), que “Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dá outras providências”. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=116699. Visitou em 29 nov. 2014.
- FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, *Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) 2010*. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/ifdm/>. Visitou em 14 dez. 2014.
- FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, *Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) 2010*. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/ifgf/>. Visitado em 14 dic. 2014.
- Gomes, G. M. y Mac Dowell, M. C., (2000), *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*, IPEA, Brasília.
- Gordon, N. y Knigh, B., (2009), A Spatial Merger Estimator with na Application to School District Consolidation, *Journal of Public Economics*, vol 93, num 56, pp. 752-765.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Cidades 2010 – Resultados do universo*. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Visitou em 14 dez. 2014.
- Jordahl, H. y Liang, C. Y., (2009), Merged Municipalities, Higher Debt: on free riding and the common pool problem in politics, *Public Choice*, num 143, pp. 157-172.
- Lapointe, S., (2014), *An Empirical Analysis of Secession: evidence from the 2004 municipal referenda in Quebec*, University of Fribourg, Working Paper.
- Marinho, A. P. S., (2011), *Planejamento Subnacional: o caso específico de pequenos municípios no estado de Sergipe*, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais), Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão/SE.
- Mattos, E. y Ponczek, V., (2013), Efeitos da Divisão Municipal na Oferta de Bens Públicos e Indicadores Sociais, *Revista Brasileira de Economia*, vol 67, num 3, pp 315-336.
- Mendes, M., (2005), *Federalismo fiscal*, en, BIDERMAN, C y ARVATE, P R (Editor), *Economia do Setor Público no Brasil*, Elsevier, Rio de Janeiro, pp 421-461.
- Miyasaki, T., (2013), *Municipal Consolidation and Local Government Behavior: evidence from Japanese voting data on merger referendal*, Hitotsubashi University, Discussion Paper Series A, num 588.
- Monastério, L., (2013), *O FPM e a Estranha Distribuição da População dos Pequenos Municípios Brasileiros*, IPEA, Brasília, Texto para Discussão num 1818.

-
- Oates, W., (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Bruce Jovanovich, New York. Disponible en: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/15434/OATES72.doc>. Visitou em 22 de julho. 2014.
- Ojima, R.; Marandola Jr., E.; Pereira, R. H. M. y Silva, R. B., (2010), O estigma de morar longe da cidade: repensando o consenso sobre as cidades-dormitório, *Cadernos Metrópole* (PUCSP), vol 12, pp 395-415. Disponível em: http://cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm24_192.pdf. Visitou em 20 dez. 2014.
- Pederiva, J. H.; Silva, C. A. T. y Niyama, J. K., (2005), Viabilidade municipal brasileira, em *Anais... ENANPAD*, Brasília – DF.
- Reingewertz, Y., (s/d), *Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from municipalities in Israel*, The Hebrew University, Working Paper.
- Santos, G. A. G.; Tavares, F. H.; Reiff, L. O. A. y Corrêa, L. V., (2008), Potencial de Arrecadação Municipal e o PMAT. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Financas_Publicas/200806_13.html. Visitado em 10 dic. 2014.
- SERGIPE. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG, Observatório de Sergipe, *Enciclopédia dos Municípios Sergipanos*. Disponível em: <http://www.observatorio.se.gov.br/>. Visitou em 05 de dez. 2014.
- Tiebout, Ch. M., (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *The Journal of Political Economy*, vol 64, pp 416-424.