

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 706

Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social

Gustavo Maia Gomes
Maria Cristina Mac Dowell

Brasília, fevereiro de 2000

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 706

Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social

Gustavo Maia Gomes*
Maria Cristina Mac Dowell**

Brasília, fevereiro de 2000

* *Diretor de Estudos e Políticas Regional e Urbana do IPEA; PHD em economia - Universidade de Illinois.*

** *Pesquisadora da Diretoria de Estudos e Políticas Regional e Urbana do IPEA; doutoranda em economia na UnB; mestrado em economia pelo PIMES/UFPE.*

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Martus Tavares – Ministro
Guilherme Dias – Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Eustáquio J. Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir dos estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 130 exemplares

COORDENAÇÃO DO EDITORIAL

Brasília – DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar

CEP 70076-900

Fone: (61) 315 5374 – Fax: (61) 315 5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar

CEP 20020-010

Fone: (21) 212 1140 – Fax: (21) 220 5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

- 1 INTRODUÇÃO **5**
- 2 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA **8**
- 3 INTENSA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS **9**
- 4 PROLIFERAÇÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS **10**
- 5 AUMENTO DAS RECEITAS MUNICIPAIS
EM RELAÇÃO ÀS DOS ESTADOS E DA UNIÃO **10**
- 6 OS PEQUENOS MUNICÍPIOS DEPENDEM FORTEMENTE DAS
TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS **11**
- 7 OS MUNICÍPIOS GRANDES TRANSFEREM RENDA PARA OS
PEQUENOS (E O SUDESTE, PARA O RESTO DO PAÍS) **12**
- 8 OS PEQUENOS MUNICÍPIOS TÊM MAIS
RECEITA POR HABITANTE QUE TODOS OS DE MAIS **14**
- 9 APENAS UMA PEQUENA PARCELA DA POPULAÇÃO
BRASILEIRA VIVE NOS MUNICÍPIOS PEQUENOS **16**
- 10 OS MUNICÍPIOS PEQUENOS NÃO SÃO
SEMPRE OS DE POPULAÇÃO MAIS POBRE **18**
- 11 OS MUNICÍPIOS GASTAM PARCELA MAIOR DE SUA RECEITA
COM O LEGISLATIVO DO QUE ESTADOS E UNIÃO **19**
- 12 OS MICROMUNICÍPIOS GASTAM MAIS POR HABITANTE
COM O LEGISLATIVO DO QUE OS MÉDIOS E GRANDES **20**
- 13 AS TRÊS TESES DEMONSTRADAS **21**
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **27**



A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, por intermédio do Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas, Rede-IPEA, operacionalizado pelo Projeto BRA/97/013 de Cooperação Técnica com o PNUD.

SINOPSE

Este texto demonstra que dois aspectos da descentralização política em curso – a criação de municípios e o aumento das receitas disponíveis para os municípios – tiveram conseqüências econômicas e sociais indesejáveis: (i) aumentaram o volume absoluto e relativo de transferências de receitas originadas nos municípios grandes para os pequenos (e do Sudeste para o resto do país), com o provável efeito de desestimular-se a atividade produtiva realizada nos grandes municípios (e no Sudeste), sem estimulá-la nos pequenos (ou nas demais regiões); (ii) beneficiaram pequena parte (não necessariamente a mais pobre) da população que vive nos pequenos municípios, e prejudicaram a maior parte, que habita os outros, cujos recursos se tornaram mais escassos; e (iii) aumentaram os recursos utilizados com gastos legislativos, ao mesmo tempo em que reduziram, em termos relativos, o montante de recursos disponíveis para programas sociais e investimentos.

ABSTRACT

This article demonstrates that two important aspects of the political decentralization – the creation of municipalities and the increase in current revenues of the municipalities – have had undesirable consequences, both from the economic and the social point of views, because: (i) they increased the absolute and relative amount of transfers of tax revenues from the big municipalities to the small ones (and from the Southeast to the other regions), with the probable effect of inhibiting productive activity in the great cities (and in the Southeast), without stimulating it in the small ones (or in the other regions); (ii) they benefited the small portion (not necessarily the poorest) of population that live in the small municipalities, whose resources per inhabitant have greatly increased, and harmed the major part of the same population, that live in the medium and big cities, whose resources have become scarcer; and (iii) they increased the resources used up in the payment of legislative bodies, at the same time in that they reduced, in relative terms, the amount of resources had available to apply in social programs and in investment.

1 INTRODUÇÃO

Este texto demonstra que dois aspectos importantes da descentralização política que vem ocorrendo no Brasil, a intensa criação de municípios e o aumento das receitas postas à disposição dos municípios, tiveram consequências indesejáveis, tanto do ponto de vista econômico quanto do social, porque:

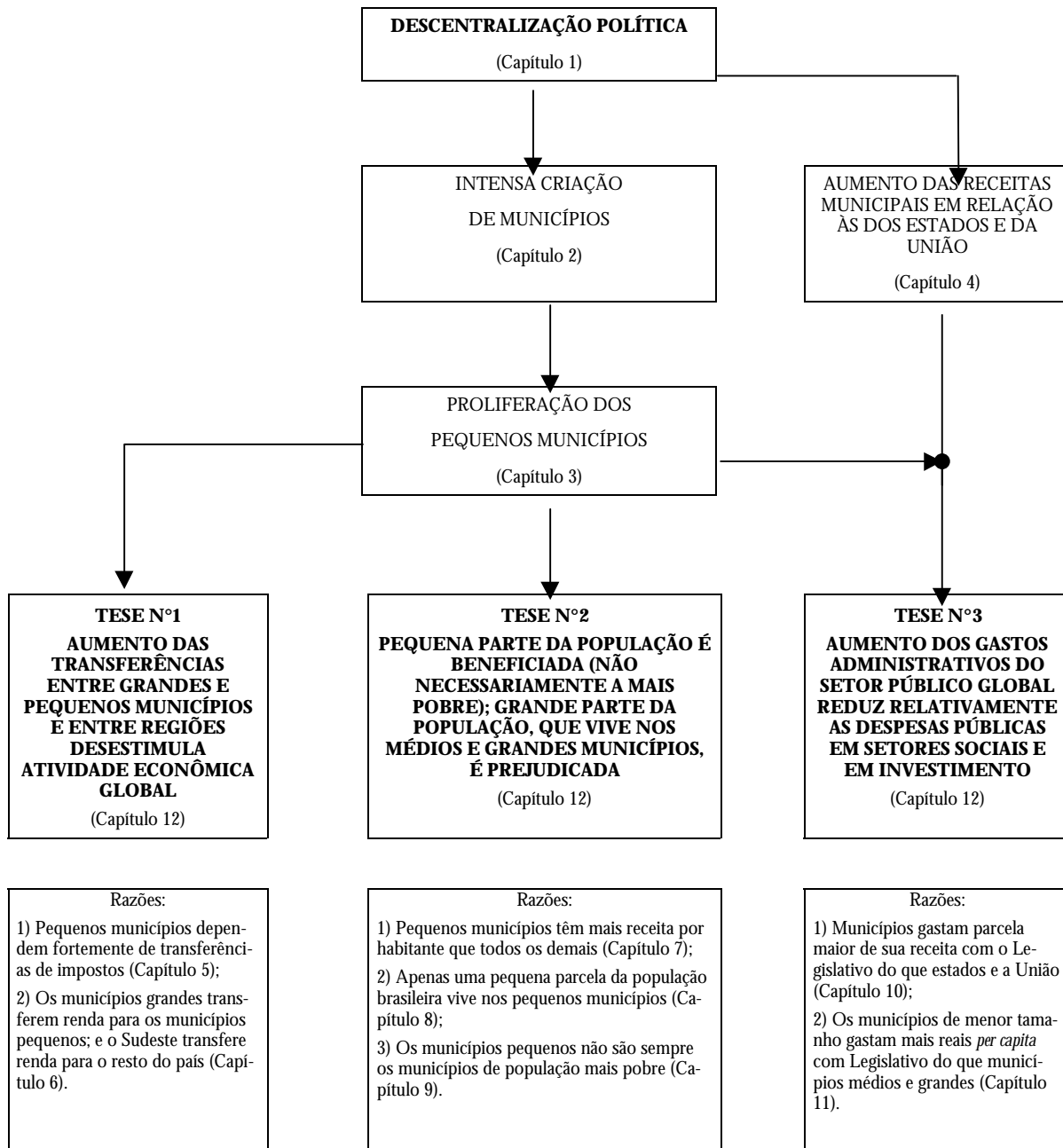
(1) Aumentaram os volumes absoluto e relativo de transferências de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os municípios pequenos (e do Sudeste para o resto do país), com o provável efeito líquido de *desestimular* a atividade produtiva realizada nos grandes municípios (e no Sudeste), sem estimulá-la nos pequenos (ou nas demais regiões) (*tese número um*);

(2) Beneficiaram a pequena parte (não necessariamente a mais pobre) da população brasileira que vive nos pequenos municípios, ao destinarem mais recursos para as respectivas prefeituras, e *prejudicaram* a maior parte da mesma população, que habita os outros municípios, cujos recursos se tornaram mais escassos (*tese número dois*);

(3) Aumentaram os recursos utilizados no pagamento de despesas com o Legislativo (e, provavelmente, as despesas administrativas em geral, ou seja, os custeios de gabinetes de prefeitos, câmaras de vereadores e administrações municipais), ao mesmo tempo em que *reduziram*, em termos relativos, o montante de recursos que o setor público (União, estados e municípios) tinha disponíveis para aplicar em programas sociais e em investimento (*tese número três*).

A estrutura do texto, descrita na figura 1, foi concebida para conduzir diretamente às teses relacionadas acima. Assim, no capítulo 1, discute-se o contexto da descentralização política que se intensifica no Brasil com o fim do regime militar (1984); no capítulo 2, fornecem-se os números que testemunham o intenso processo de criação de municípios no Brasil, no período pós-militar; no capítulo 3, os dados estatísticos apresentados tratam da proliferação dos pequenos municípios, ocorrida como parte do mesmo processo de descentralização; no capítulo 4, o foco é colocado no aumento das receitas municipais em relação às dos estados e da União; no capítulo 5, demonstra-se que os municípios pequenos dependem fortemente de transferências de impostos.

FIGURA 1
Descentralização Política e Algumas de suas Conseqüências



No capítulo 6, resume-se um exercício construído para quantificar as transferências de renda dos municípios grandes para os pequenos (e do Sudeste para o resto

do país); no capítulo 7, está comprovado empiricamente que os municípios pequenos têm mais receita por habitante do que todos os demais; no capítulo 8, demonstra-se que apenas uma pequena parcela da população brasileira reside nos pequenos municípios; no capítulo 9, apresentam-se dados que comprovam não serem os municípios menores, necessariamente, os de população mais pobre; no capítulo 10, mostra-se que os municípios (comparativamente aos estados e à União) gastam parcela maior de sua receita com o Legislativo; no capítulo 11, os dados demonstram que os municípios de menor tamanho (até 5 mil habitantes) gastam mais por habitante com o Legislativo do que os médios e grandes.

Finalmente, o capítulo 12 recorda as três teses explicitadas de início e trata de demonstrá-las, à luz dos dados reunidos nos capítulos anteriores. O capítulo (e o trabalho) conclui-se com uma pergunta e a respectiva resposta sobre por quê as coisas têm acontecido dessa forma, ou seja, por quê a descentralização, nesse seu aspecto particular e tendo em vista o quadro legal em que ela se desenrola, no Brasil, tem levado a essas consequências indesejáveis.

Este artigo tem como uma característica importante a utilização de várias e amplas bases de dados que cobrem, em cada variável investigada, a totalidade ou a quase totalidade dos municípios existentes no Brasil (são 5.507, no presente momento). Os dados de finanças municipais foram obtidos da Secretaria do Tesouro Nacional (Execução Financeira dos Municípios), que, por sua vez, baseia-se nos balanços municipais; os dados de arrecadação tributária federal por municípios são da Secretaria da Receita Federal; e as informações demográficas e de renda são do IBGE (recenseamento de 1991 e contagem populacional de 1996).

Uma nota metodológica: o IBGE, ao estratificar os municípios brasileiros pelo tamanho de sua população, agrupa-os em oito faixas, apresentadas na tabela 1. Essa estratificação será adotada ao longo de todo este trabalho. É importante, entretanto, atribuir nomes aos vários grupos de municípios, para evitar a prática enfadonha de estar referindo-se repetidamente às respectivas faixas de população.

TABELA 1
Identificação dos Estratos de População e da
Nomenclatura de Municípios Adotados neste Trabalho

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

Fonte: Convenções adotadas pelos autores.

2 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA

A descentralização política é um movimento histórico em curso no mundo desde, pelo menos, a década de 80 (Melo, 1996). Na sua acepção mais ampla, o processo envolve a redistribuição de poder – e, portanto, de prerrogativas, recursos e responsabilidades – do governo para a sociedade civil, da União para os estados e municípios, e do Executivo para o Legislativo e o Judiciário. Mas uma manifestação menos abrangente do fenômeno, a descentralização fiscal (aumento relativo dos recursos financeiros postos à disposição de estados e municípios, *vis à vis* a União), pode ocorrer mesmo no âmbito de um sistema político grandemente centralizado, a exemplo do que prevaleceu em nosso país de 1964 a 1985 [Oliveira e Velloso, 1994; Serra e Afonso, 1991].

Como parte do processo de descentralização política, no Brasil pós-militar, os municípios não apenas continuaram a angariar mais recursos, mas também foram elevados a membros da Federação. Esses dois fatos são componentes do que será chamado, neste trabalho, de *federalismo municipal*, fenômeno que constitui um aspecto, peculiar ao Brasil, da descentralização. Desde 1988, esse processo de elevação do *status* dos municípios ganhou sólida base jurídica, estando amparado no primeiro artigo da Constituição (“A República Federativa do Brasil [é] formada pela União indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal...”). E tem tido, também, importantes conseqüências.

Por que “federalismo municipal”? O dicionário Aurélio define federalismo como uma “forma de governo pela qual vários estados se reúnem numa só nação, sem perderem sua autonomia, fora dos negócios de interesse comum”. As federações possuem um Senado, ou Câmara Alta, que representa o princípio do território: ali, cada membro tem o mesmo número de votos, independentemente de sua população. Por esse e outros motivos, todas as federações violam, em maior ou menor grau, o princípio democrático de um adulto, um voto (Stepan, 1997). Embora não haja, no Brasil, um Senado só para os municípios, as evidências se acumulam de que o princípio federativo – inclusive em sua oposição ao princípio democrático – tem operado em benefício daqueles novos membros da Federação. Duas importantes comprovações disso são o aumento dos recursos postos à disposição dos municípios, em termos absolutos e com relação ao PIB, e a forma, fortemente distorcida em favor dos municípios de menor população (portanto, privilegiando o ente político), como é rateado pela União o FPM, Fundo de Participação dos Municípios.

Outra evidência é a proliferação de pequenas cidades, que veio junto com a descentralização política implementada após 1984. Os distritos se convertem em municípios, em primeiro lugar, porque suas populações e elites políticas percebem que podem fazê-lo, ou seja, porque a descentralização política lhes deu uma parcela de poder anteriormente monopolizada por Brasília; e, em segundo, porque isso lhes

aumenta o *status* – e os recursos financeiros. Outra vez, o primado do território, não do número de pessoas. Federalismo municipal.

3 INTENSA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

Desde 1985, a intensa criação e instalação de municípios observada no país tem feito parte de um processo mais geral de descentralização. A tabela 2 mostra que, de 1984 a 1987, foram instalados (a instalação corresponde ao início de funcionamento efetivo do município, o que se dá com a eleição do primeiro prefeito. Obviamente, o ato de instalar pressupõe o ato anterior de criar o município) 1.405 municípios no país, sendo as regiões Sul e Nordeste aquelas com maior contribuição absoluta ao processo. Dado que, em 1984, existiam 4.102 municípios no Brasil, conclui-se que, nos 13 anos que vão de 1984 a 1997, o número total de municípios no país aumentou em 34,3%.¹

TABELA 2
BRASIL E REGIÕES
Número de Municípios Instalados após 1984, por Estratos de População, 1997

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

Fonte: IBGE – Organização do Território e Contagem da População 1996. Elaboração dos autores.

Notas: ¹Em todas as tabelas deste artigo, o símbolo (*) indica que inexistem municípios (ou informações) na classe de tamanho e região especificadas na célula.

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

Deveria ser lembrado, a esta altura, que praticamente não houve criação de municípios nos vinte anos anteriores a 1984. Na verdade, a associação entre fases de descentralização política e de intensa criação de municípios (e vice-versa: centralização política e reduzida criação de municípios) tem-se verificado ao longo da história brasileira, pelo menos, desde 1930 [Maia Gomes e Mac Dowell, 1997].

¹ O processo de criação de municípios parece ter sofrido uma paralisação a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, que modificou o artigo 18 da Constituição Federal. Não existe certeza quanto a isso, entretanto, pois municípios podem ter sido criados sem que órgãos como o IBGE e o Tribunal de Contas da União tenham sido informados.

4 PROLIFERAÇÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

A tabela 2 mostra que, dos 1.405 municípios instalados no Brasil, de 1984 a 1997, nada menos de 1 329 (94,5%) têm menos de 20 mil habitantes, e são, portanto, *pequenos*, pela nomenclatura aqui adotada; 1.095 (78%) desses municípios instalados são *muito pequenos*, pela mesma terminologia; e 735 (52%) são *micromunicípios*. Esse movimento alterou significativamente a estrutura municipal brasileira – ou seja, a distribuição dos municípios por tamanhos da população (e regiões). No momento presente, a proporção dos municípios com menos de 5 mil habitantes no total de municípios do Brasil é de 25,4%. Se se tomarem os municípios com até 10 mil habitantes, essa mesma proporção se eleva para quase 50%; ampliando-se o grupo para os municípios de até 20 mil habitantes, a proporção no total chega a 75% (IBGE).

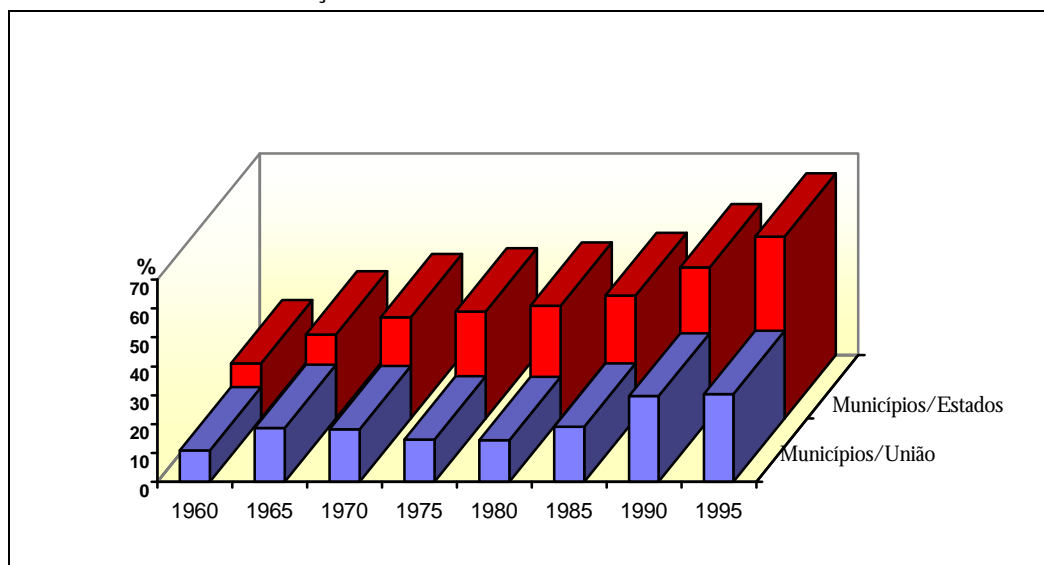
A proliferação de pequenos municípios é, dessa forma, muito acentuada, no país e em suas várias regiões. Na verdade, como pode ser estimado a partir de dados publicados pelo IBGE, de 1940 a 1997, a proporção de municípios com até 20 mil habitantes sobre o total de municípios existentes no Brasil saltou de 54,5% para 74,8%. O crescimento foi ainda mais espetacular na classe dos micromunicípios, considerados isoladamente: seu número passou de 2% para 25,6% do total de municípios brasileiros. Fica, portanto, evidente que criar municípios tem significado, no Brasil, antes de tudo, multiplicar o número dos pequenos municípios e, ainda mais, dos micromunicípios.

5 AUMENTO DAS RECEITAS MUNICIPAIS EM RELAÇÃO ÀS DOS ESTADOS E DA UNIÃO

Uma conseqüência destacada da descentralização e do federalismo municipal tem sido o crescimento dos recursos fiscais tornados disponíveis para os municípios, especialmente em relação aos recursos dos estados e da União. Como já foi mencionado, esse crescimento precede o final do regime militar. Desde a segunda metade da década de 60, os municípios, considerados em conjunto, vêm tendo acesso a mais recursos fiscais, tanto em termos absolutos quanto em relação ao PIB e às demais esferas de governo. A figura 2, construída a partir das estimativas elaboradas por Serra e Afonso (1991) e Afonso (1996), documenta essas afirmações.

A figura 2 mostra que houve um salto na receita disponível dos municípios, em relação às dos estados e da União. Esse crescimento, observável entre 1960 e 1996, não foi, entretanto, contínuo, especialmente no que diz respeito à União. De qualquer forma, entre os anos extremos da série, a receita disponível dos municípios, em relação à União, foi multiplicada por um fator próximo a três. No caso das receitas municipais, em relação às dos estados, o crescimento foi ainda maior.

FIGURA 2
Receita Disponível dos Municípios em
Relação aos Estados e à União – 1960/1995



Fonte: Serra e Afonso (1991) e Afonso (1996), com base nas Contas Nacionais.

6 OS PEQUENOS MUNICÍPIOS DEPENDEM FORTEMENTE DAS TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

A tabela 3 mostra que apenas 9% da receita corrente disponível dos municípios de até 5 mil habitantes no Brasil era própria, no sentido de resultar de recursos arrecadados por eles próprios (1996). A relação é claramente positiva, em relação ao tamanho: ou seja, a participação das receitas próprias na receita total corrente dos municípios aumenta continuamente com o aumento de suas populações, no Brasil como um todo e em cada uma de suas regiões. No intervalo de tamanho entre 10 mil e 20 mil habitantes, a proporção de receitas próprias sobre receitas correntes totais era ainda muito baixa (12,3%, em 1996). Os municípios de mais de 1 milhão de habitantes, em contraste, tinham receitas próprias equivalentes a quase 56% de suas receitas correntes totais.

Ou seja: para custear suas despesas (inclusive, é claro, as despesas com sua própria administração), os pequenos municípios dependem fortemente das transferências de impostos, especialmente dos impostos federais, via o Fundo de Participação dos Municípios. Esses impostos, como será visto no capítulo seguinte, não são gerados nos municípios pequenos, mas, tipicamente, nos grandes.

TABELA 3
BRASIL E REGIÕES
Receita Corrente Própria dos Municípios como Percentagem da sua
Receita Corrente Total, por Grupos de Municípios, 1996

Grupos de Municípios (População)	(Em porcentagem)					
	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	2,9	4,4	7,5	9,9	10,1	8,9
5.000 a 10.000 hab.	4,0	3,4	7,8	12,9	12,6	10,1
10.000 a 20.000 hab.	4,0	4,2	9,7	16,3	17,7	12,3
20.000 a 50.000 hab.	5,8	9,1	15,4	23,1	23,0	17,5
50.000 a 100.000 hab.	10,6	15,0	19,4	27,1	30,8	25,3
100.000 a 500.000 hab.	21,3	18,8	25,0	37,7	36,3	34,2
500.000 a 1.000.000 hab.	28,1	*	47,7	*	41,4	38,1
Mais de 1.000.000 hab.	43,6	32,2	43,4	52,5	60,2	55,9
Total	17,9	20,3	20,9	29,2	41,0	33,5

Fonte: (dados brutos): Secretaria do Tesouro Nacional – STN e IBGE – Contagem da População 1996. Elaboração dos autores.

Nota: A tabela inclui 4 628 municípios, para os quais os dados estiveram disponíveis.

7 OS MUNICÍPIOS GRANDES TRANSFEREM RENDA PARA OS PEQUENOS (E O SUDESTE, PARA O RESTO DO PAÍS)

Apesar de haver grandes assimetrias entre a geração e a distribuição entre municípios das cotas-partes do ICMS, assimetrias que favorecem os pequenos em detrimento dos grandes municípios, é, sobretudo, por meio das regras de repartição do FPM que se materializam os fluxos líquidos de recursos tributários entre os municípios brasileiros.

Para mostrar isso, são necessários dois tipos de informações. Uma, diretamente obtível dos dados, é a distribuição, em 1996, das cotas do FPM por regiões e por grupos de tamanhos da população. A outra é uma estimativa de contribuição de cada grupo de municípios para a formação do Fundo de Participação dos Municípios. Com essas duas informações, o passo seguinte consistiu, simplesmente, em subtrair do FPM recebido a contribuição do respectivo grupo de municípios para o financiamento daquele fundo. Os grupos de municípios que apresentam resultados positivos nessas operações são, naturalmente, recebedores líquidos dos recursos do FPM; o fato é inverso no caso dos municípios para os quais a mesma operação aritmética apresenta resultado *negativo*. A tabela 4 expõe os resultados encontrados.

TABELA 4
BRASIL E REGIÕES
FPM Recebido Menos Contribuição do Grupo de Municípios para a
Formação daquele Fundo, por Estratos de População, 1996

Grupos de Municípios (População)	(Em R\$ mil)					
	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	83 556	40 269	99 136	219 898	297 895	740 755
5.000 a 10.000 hab.	258 669	44 765	82 565	220 151	295 471	901 624
10.000 a 20.000 hab.	663 017	50 410	113 394	264 019	375 149	1 465 990
20.000 a 50.000 hab.	679 669	84 507	100 080	168 547	391 830	1 424 634
50.000 a 100.000 hab.	248 141	45 271	27 229	38 337	102 566	461 546
100.000 a 500.000 hab.	151 910	95 789	34 485	-101 015	-784 566	-603 396
500.000 a 1.000.000 hab.	70 257	*	*	*	-457 667	-387 410
Mais de 1.000.000 hab.	-63 905	-80 850	-23 407	-340 510	-3 495 069	-4 003 744
Total	2 091 315	280 164	433 483	469 426	-3 274 389	0

Fonte: (dados brutos): Secretaria do Tesouro Nacional - STN, Secretaria da Receita Federal (Sistema Ângela) e IBGE - Contagem da População 1996. Elaboração dos autores.

Notas: ¹A tabela inclui 4.315 municípios, para os quais todos os dados necessários estiveram disponíveis; Brasília está excluída.

²As células em tipo regular indicam os grupos de municípios que são recebedores líquidos de recursos do FPM; as células com valores escritos em *itálico* indicam os grupos de municípios *doadores líquidos* de recursos, via o FPM.

Resta esclarecer duas questões metodológicas, antes de comentar os números da tabela 4. A primeira é mais simples. As estimativas da contribuição de cada município para a formação do FPM foram obtidas com a hipótese de que essa contribuição é proporcional à arrecadação de tributos federais naquele município. Poder-se-ia argumentar que o FPM é formado com parcelas (22,5%) do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e do IR (Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza), de modo que seria mais racional calcular a participação do município para a formação daquele fundo como uma proporção apenas da arrecadação desses dois impostos, nos limites territoriais do município. Essa alternativa foi, entretanto, rejeitada não somente porque seu resultado final não diferiria muito do que foi obtido, mas também por que se considerou o procedimento escolhido como mais adequado.²

A segunda questão metodológica não pôde ser resolvida de forma inteiramente satisfatória. As estimativas da arrecadação de tributos federais por municípios enfrentam um problema que decorre do fato de que vários impostos federais, como a contribuição social sobre o faturamento e o próprio imposto de renda da pessoa jurídica, são recolhidos centralizadamente pelas empresas (e não pelos seus estabelecimentos). Como as sedes das empresas tendem a se concentrar nas maiores cidades,

² O ponto é o seguinte: suponha-se que, em um município X, a arrecadação do IPI e do IR seja muito pequena, mas que a arrecadação de um terceiro imposto federal seja muito maior, por hipótese, que a cota do FPM recebido por X. Seria pouco razoável classificar o município X como recebedor líquido de recursos dos outros municípios (via governo federal) apenas porque não há receita de IPI ou de IR nos limites de seu território.

se o recolhimento dos impostos é feito de forma centralizada, a arrecadação de tributos federais nos grandes municípios acabará atribuindo a estes mais pagamento de impostos do que, de fato, eles fazem por merecer. Não sendo possível eliminar esse viés, optou-se por registrar a sua existência – e conviver com ele.

Admitidas as reservas expressas no parágrafo anterior, os resultados da tabela 4 são claros: em todas as regiões, os megamunicípios (de mais de 1 milhão de habitantes), considerados em conjunto, são *financiadores líquidos* dos demais. Além disso, no Sudeste e no Sul, também os municípios dos grupos de 100-500 mil e de 500 mil-1 milhão transferem recursos líquidos para os demais. Da mesma forma, para o Brasil como um todo, os grupos de municípios com mais de 100 mil habitantes *financiam* (via FPM) os municípios com menos de 100 mil habitantes. A última linha da tabela 4 mostra, por outro lado, que, quando as regiões são consideradas, apenas o Sudeste tem resultado negativo (recebe menos do que arrecada). Ou seja, o conjunto dos seus municípios contribui para a formação do FPM com mais recursos financeiros do que os recursos que o fundo lhe paga.³

8 OS PEQUENOS MUNICÍPIOS TÊM MAIS RECEITA POR HABITANTE QUE TODOS OS DEMAIS

Outra consequência importante da descentralização política e do federalismo municipal brasileiro é que, dentro de suas respectivas regiões (exceto no Sudeste) e no Brasil como um todo, os municípios muito pequenos, especialmente os do grupo com até 5 mil habitantes (micromunicípios), dispõem de mais recursos financeiros *per capita* do que quaisquer outros. Essa situação não se explica nem pelo melhor desempenho arrecadador dos municípios pequenos nem pelas transferências de impostos estaduais (que são, muito aproximadamente, feitas em proporção aos produtos internos dos municípios). São os recursos federais, repassados pelo FPM, com forte viés favorável aos micromunicípios, que proporcionam a esses sua situação privilegiada, como será visto com mais detalhe adiante.

Neste capítulo (tabela 5 e figura 3) são mostradas as estimativas da receita corrente total *per capita* dos municípios, por regiões e por grupos de tamanhos da população, para o ano de 1996. Em praticamente todos os casos, os municípios de menos de 5 mil habitantes são os que têm (dentro de suas respectivas regiões, mas também para o Brasil como um todo) as maiores disponibilidades de recursos financeiros por habitante. A única exceção é o Sudeste, onde os municípios de mais de 1 milhão de habitantes têm um pouco mais de recursos por habitante do que os de até 5 mil ha-

³ A introdução explícita das transferências de ICMS não afeta os resultados inter-regionais, vez que a receita do ICMS é obtida e redistribuída no âmbito de cada estado, e afeta pouco a identificação de municípios recebedores ou doadores líquidos de recursos, pois a maior parte da arrecadação do ICMS é feita nos municípios maiores que, mais uma vez, redistribuem uma parcela dessa receita para os demais municípios.

bitantes. A diferença é, entretanto, mínima: R\$ 489,9, para os megamunicípios; R\$ 470,7, para os micromunicípios.

TABELA 5
BRASIL E REGIÕES
Receita Corrente Total *per Capita* dos Municípios, por Grupos de
Municípios Agregados Segundo a População, 1996

Grupos de municípios (População)	(R\$/hab./ano)					
	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	295,0	288,6	429,9	468,2	470,7	431,3
5.000 a 10.000 hab.	199,3	187,5	311,6	303,4	303,1	269,4
10.000 a 20.000 hab.	153,0	135,9	269,4	274,0	282,4	220,2
20.000 a 50.000 hab.	139,0	123,2	211,8	246,5	290,4	208,3
50.000 a 100.000 hab.	124,3	204,1	203,8	247,8	298,7	225,0
100.000 a 500.000 hab.	158,2	152,4	184,2	253,6	333,1	271,4
500.000 a 1.000.000 hab.	224,1	*	264,4	*	365,1	307,9
Mais de 1.000.000 hab.	232,9	262,5	271,9	387,1	489,9	405,8
Total	167,5	190,7	244,6	283,9	366,1	281,4

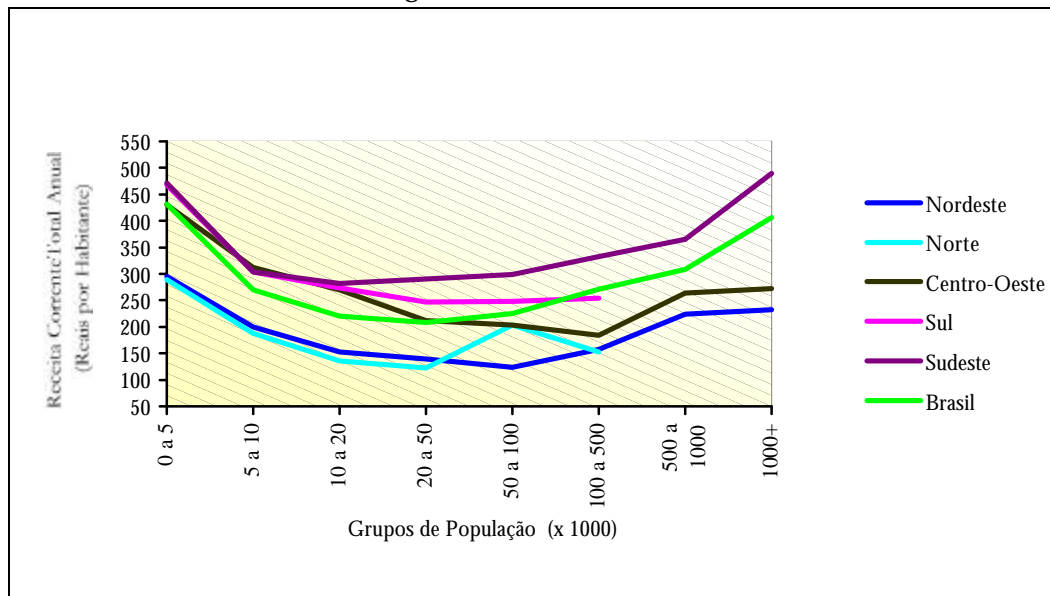
Fonte: (Dados Brutos): Secretaria do Tesouro Nacional – STN e IBGE – Contagem da População 1996. Elaboração dos autores.

Notas: ¹A tabela inclui 4.628 municípios, para os quais todos os dados necessários estiveram disponíveis; Brasília está excluída;

²As células em *itálico* indicam a classe de tamanho de municípios com maior receita corrente total *per capita*, em cada região e no Brasil como um todo.

A figura 4, obtida da tabela 5, mostra que, nas várias regiões, as curvas típicas de recursos fiscais disponíveis dos municípios (quando estes são agrupados pelo tamanho de suas populações) têm o formato de U, com o braço esquerdo mais longo (exceto no caso do Sudeste). Não é difícil explicar esse resultado: para os municípios menores, são as regras de repartição do FPM que respondem pela grande receita por habitante; à medida que vão sendo considerados tamanhos maiores, entretanto, as quotas *per capita* do FPM decrescem muito rapidamente, sem que aumentem na mesma velocidade a arrecadação própria *per capita* ou as parcelas recebidas do ICMS, por habitante. Essa conjunção de fatores faz que os municípios médios sejam os que exibem, tipicamente, a pior situação fiscal, em termos de recursos disponíveis por habitante. Eles estão na parte mais baixa do U. A partir de um certo tamanho de município, entretanto, as receitas por habitante voltam a crescer, o que reflete o seu maior produto *per capita* (e, conseqüentemente, sua maior arrecadação própria e seu maior crédito de ICMS). No caso do Sudeste, o grande peso da arrecadação própria de seus municípios com mais de 1 milhão de habitantes faz que o total de recursos correntes disponíveis para esse grupo de municípios seja maior do que o de qualquer outro. Mas esta é uma exceção.

FIGURA 3
 Receitas Corrente total *per Capita* dos Municípios, por
 Regiões e Tamanhos, 1996



Fonte: STN e IBGE.

9 APENAS UMA PEQUENA PARCELA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA VIVE NOS MUNICÍPIOS PEQUENOS

Como foi visto, os grandes beneficiários dos critérios de repartição de recursos tributários (especialmente federais) entre os municípios são os pequenos municípios e, dentre estes, especialmente os de até 5 mil habitantes. Nos últimos anos, o processo de descentralização política, com intensa criação de municípios e proliferação dos pequenos municípios, tem implicado uma transferência de renda tributária cada vez maior para esses micromunicípios, pelo simples fato de que eles proliferam e de que há uma cota mínima, por estado, para o recebimento do FPM pelos municípios.

Dessa forma, as populações beneficiárias da descentralização política e do federalismo municipal são as que habitam os pequenos municípios. É fácil antecipar que, como a simples repartição de um bolo não aumenta o seu tamanho, se os municípios pequenos têm recebido mais recursos, então os médios e grandes têm recebido menos recursos. Seria o caso de perguntar quais parcelas da população brasileira estão sendo beneficiadas e quais estão sendo prejudicadas por esse aspecto particular da descentralização. A tabela 6 expõe os dados pertinentes: apenas 2,2% da população brasileira vivem em micromunicípios. A proporção se eleva para 7,5%, se to-

marmos todos os municípios com até 10 mil habitantes. Finalmente, menos de 20% (exatamente 19,6%) da população brasileira vivem em municípios pequenos, ou seja, com populações inferiores a 20 mil habitantes. Se considerarmos esses como os grandes beneficiários da descentralização política e do federalismo municipal, precisaremos também reconhecer que esses mesmos processos estão prejudicando os restantes 80,4% da população brasileira que *não vivem* nas pequenas cidades.

TABELA 6
BRASIL E REGIÕES
Participação Percentual dos Grupos de Municípios
na População Total do Brasil, 1996

Grupos de municípios (População)	(Em porcentagem)					
	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	0,33	0,17	0,28	0,66	0,80	2,24
5.000 a 10.000 hab.	1,50	0,39	0,49	1,26	1,63	5,27
10.000 a 20.000 hab.	5,10	0,95	0,89	2,21	2,91	12,07
20.000 a 50.000 hab.	7,50	1,68	1,08	2,54	5,17	17,97
50.000 a 100.000 hab.	3,96	1,20	0,55	2,31	4,63	12,65
100.000 a 500.000 hab.	4,12	1,33	1,21	4,23	12,46	23,36
500.000 a 1.000.000 hab.	2,48	*	0,38	*	3,92	6,79
Mais de 1.000.000 hab.	3,52	1,46	1,80	1,76	11,13	19,67
Total	28,50	7,19	6,68	14,97	42,65	100,00

Fonte: IBGE – Contagem da População 1996. Elaboração dos autores.

Nota: ¹Agrupamentos feitos de acordo com os municípios existentes em agosto de 1996 (4.974 municípios).

10 OS MUNICÍPIOS PEQUENOS NÃO SÃO SEMPRE OS DE POPULAÇÃO MAIS POBRE

Um dos mitos da literatura municipal no Brasil é que os municípios menores são aqueles cujas populações são as mais pobres. Os dados (tabela 7) mostram uma outra realidade, se bem que o teste só possa ser feito para 1991, data do último censo demográfico. Não é provável, entretanto, que esse quadro estrutural tenha mudado de forma significativa.

O exercício, cujos resultados são resumidos na tabela 7, consistiu em calcular, a partir dos microdados do censo demográfico de 1991, as rendas médias monetárias *per capita* das famílias para cada município e, em seguida, agrupar esses municípios (3.411 para os quais havia informações sobre renda) em ordem crescente de rendas monetárias *per capita*. Dividindo os municípios assim ordenados em decis, ou seja, em dez grupos de municípios, cada um contendo 10% do número total deles (cada grupo contendo, portanto, 341 municípios), foi possível investigar, dentro de cada faixa de população, a distribuição dos municípios segundo a renda média de suas popula-

ções. Lendo, por exemplo, a primeira linha da tabela, ficamos sabendo que 8,4% dos municípios de até 5 mil habitantes estavam entre os 10% (341) municípios de renda *per capita* mais baixa no Brasil; 5,6% dos municípios de até 5 mil habitantes estavam entre os 341 municípios de renda *per capita* imediatamente seguintes, etc.

TABELA 7
BRASIL
Distribuição Percentual dos Grupos de Municípios pelos Decis da
Distribuição da Renda Monetária *per Capita* das Famílias, 1991

Grupos de Municípios (População)	10% -	10% s	10% s	10% s	10% s	10% s	10% s	10% s	10% s	10% +	Total
Até 5.000 hab.	8,4	5,6	7,6	8,5	<i>14,8</i>	<i>17,2</i>	<i>14,8</i>	11,9	6,9	4,3	100
5.000 a 10.000 hab.	13,8	10,9	9,2	9,0	9,9	<i>11,2</i>	<i>11,2</i>	<i>11,7</i>	7,8	5,3	100
10.000 a 20.000 hab.	<i>11,7</i>	<i>13,5</i>	<i>12,8</i>	10,1	8,2	9,7	9,1	8,4	10,7	5,8	100
20.000 a 50.000 hab.	8,5	<i>12,1</i>	<i>12,0</i>	<i>14,7</i>	8,2	4,1	7,7	8,3	11,2	13,3	100
50.000 a 100.000 hab.	2,2	1,1	5,9	9,2	13,5	8,1	3,8	<i>9,2</i>	<i>21,1</i>	<i>25,9</i>	100
100.000 a 500.000 hab.	0	0	1,8	0,9	6,4	3,6	7,3	<i>11,8</i>	<i>13,6</i>	<i>54,5</i>	100
500.000 a 1.000.000 hab.	0	0	0	0	0	0	0	<i>16,7</i>	<i>25,0</i>	<i>58,3</i>	100
Mais de 1.000.000 hab.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<i>100</i>	100

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 1991.

Notas: ¹Foram considerados 3.411 municípios. A amostra inclui todos os municípios existentes em 1991 e que não sofreram desmembramentos a partir de 1984.

²(10% -) significa o decil que contém os municípios de menor renda monetária familiar *per capita*; cada (10% s) significa o decil seguinte, indo do mais pobre para o mais rico, da esquerda para a direita; (10% +) significa o decil que contém os municípios com maior renda monetária familiar *per capita*.

³As células escritas em *italico* ressaltam as três maiores frequências contíguas de cada classe de tamanho. Trata-se, portanto, de um indicador grosseiro de em que faixas de renda se concentram os vários grupos de municípios.

A tabela mostra, talvez contrariando as expectativas, que os municípios de até cinco mil habitantes estão distribuídos em *todos os decis* de renda. Mais ainda, se forem consideradas três classes de renda contíguas de cada vez, a tabela 8 revela que a maior concentração de municípios de até 5 mil habitantes se dá nos decis de números cinco, seis e sete, ou seja, na metade superior da distribuição de renda *per capita* (por esse critério) dos municípios brasileiros. A situação é ainda mais surpreendente na classe populacional imediatamente seguinte (mais de 5 mil até 10 mil habitantes). Nesse grupo populacional, a maior concentração de municípios se dá nos decis seis, sete e oito. Apenas no terceiro grupo populacional (de 10 mil a 20 mil habitantes), a maior concentração ocorre nos três primeiros e mais pobres decis. Note-se, entretanto, que mesmo nesse caso, apenas 56,3% dos municípios estão na metade mais pobre da distribuição de renda; nada menos de 43,7% desses mesmos municípios estão entre aqueles cujas populações estão na metade superior da distribuição de renda.

Ou seja: ao privilegiar, na proliferação de micromunicípios e nos critérios de distribuição de recursos fiscais, especialmente via FPM, os municípios pequenos, a descentralização e o federalismo municipal estão atingindo pobres, ricos e remediados que representam menos de 20% da população brasileira. Os privilégios que estão

sendo outorgados a esses 20% têm sido pagos por um número muito maior (80%) de brasileiros pobres, ricos e remediados que vivem nas cidades médias e grandes.

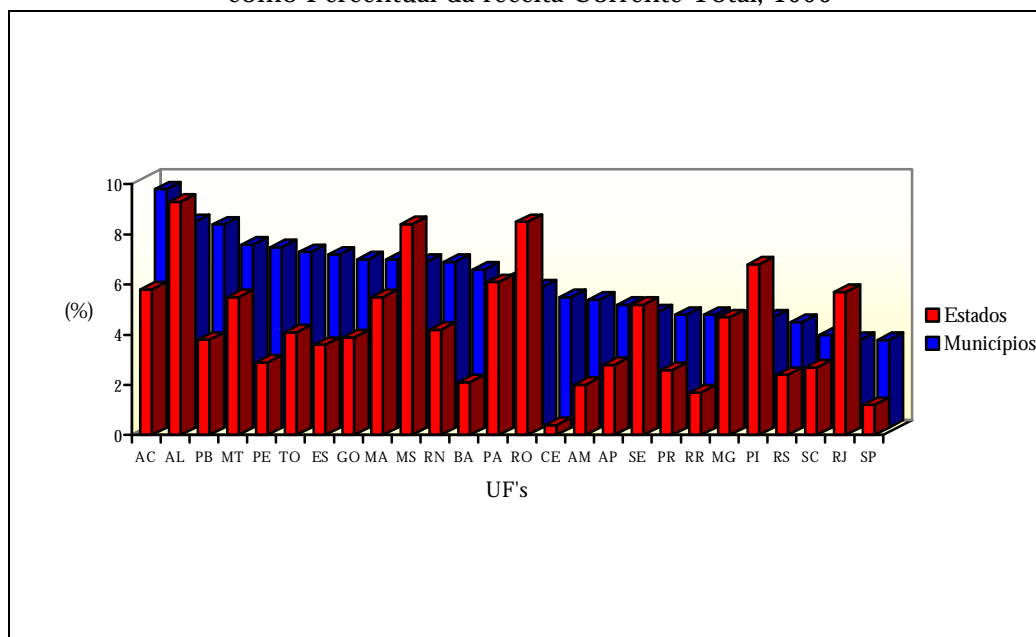
11 OS MUNICÍPIOS GASTAM PARCELA MAIOR DE SUA RECEITA COM O LEGISLATIVO DO QUE ESTADOS E UNIÃO

A figura 4 seguinte mostra que, em regra, o conjunto de municípios de cada estado brasileiro gasta uma parcela maior de sua receita corrente com o Legislativo do que os próprios estados. Em relação à União, a diferença é ainda maior: ou seja, os municípios gastam relativamente mais de suas receitas com o Legislativo do que o fazem os estados e a União.⁴

Qual a implicação de tais fatos? Uma consequência direta da intensa criação de municípios é o aumento do número de vereadores (e de prefeitos, vice-prefeitos, assessores e burocratas em geral) e, por conseguinte, dos gastos municipais com o Legislativo (e com a administração, em geral). Além disso, na medida em que municípios gastam proporcionalmente mais de sua receita (do que estados e a União) em administração, então o aumento na proporção de recursos fiscais apropriados pelos municípios, em relação aos estados e à União, como demonstrado acima, implica que uma parcela maior dos recursos tributários globais mobilizados pelas três esferas de governo está sendo destinada ao pagamento de salários de prefeitos, vereadores e burocratas em geral e, portanto, uma proporção *menor* desses mesmos recursos está sobrando para financiar a prestação direta de serviços públicos e o investimento dos vários níveis de governo.

⁴ Não é possível, a partir das bases de dados existentes, estimar os gastos dos municípios com o conjunto da sua administração (que incluiria, além dos legislativos, os gabinetes do prefeito e vice-prefeito e todos os gastos estritamente de custeio da máquina administrativa). Parece razoável supor, entretanto, que haja uma certa relação de proporcionalidade entre gastos com o Legislativo e gastos com a administração.

FIGURA 4
Despesas de Estados e Municípios de cada Estado com Legislativo,
como Percentual da receita Corrente Total, 1996



Fonte: IBGE e STN. Elaboração dos autores.

12 OS MICROMUNICÍPIOS GASTAM MAIS POR HABITANTE COM O LEGISLATIVO DOS QUE OS MÉDIOS E GRANDES

Os municípios de até 5 mil habitantes gastaram, em 1996, R\$20,6 reais por habitante para sustentar seus legislativos. Esse valor supera o de qualquer outro grupo de municípios, classificados segundo sua população (tabela 8). É claro que os gastos com a administração devem ter sido substancialmente superiores a isso e é provável que as ordenações não se alterassem muito se essas despesas administrativas globais (não disponíveis) fossem consideradas. É interessante notar que esses resultados (os micromunicípios gastam mais, *per capita*, com seus legislativos, do que quaisquer outro grupo de municípios) se mantêm inalterados para todas as regiões.

Conclusão: na medida em que a descentralização e o federalismo municipal têm sido caracterizados por uma proliferação de municípios – e, muito particularmente, de micromunicípios —, é claro que parcelas cada vez maiores dos recursos tributários totais tornados disponíveis para os três níveis de governo estão sendo consumidas no pagamento de vereadores (e de funcionários administrativos e políticos, em geral). Menos dinheiro está sobrando, portanto, para o financiamento de investimentos e para a prestação de serviços públicos, por exemplo, nos setores de saúde, educação, segurança pública, saneamento e outros.

TABELA 8
BRASIL E REGIÕES
Gastos com Legislativo Municipal *per Capita*,
1996

Grupos de municípios (População)	(Em R\$/ano)					
	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	18,0	22,5	26,4	19,3	20,2	20,6
5.000 a 10.000 hab.	13,4	13,5	21,4	12,2	12,8	13,7
10.000 a 20.000 hab.	9,2	10,4	15,7	10,4	13,1	11,0
20.000 a 50.000 hab.	8,6	8,6	12,7	9,7	13,3	10,5
50.000 a 100.000 hab.	7,2	16,1	9,6	10,9	15,3	11,6
100.000 a 500.000 hab.	11,5	9,7	15,4	11,4	17,2	14,7
500.000 a 1.000.000 hab.	17,4	*	21,4	*	16,2	16,9
Mais de 1.000.000 hab.	13,5	14,8	24,5	17,9	15,5	15,6
Total	10,8	12,6	16,9	12,1	15,6	13,5

Fonte: (dados brutos): Secretaria do Tesouro Nacional – STN e IBGE – Contagem da População 1996. Elaboração dos autores.

Nota: *Agrupamentos feitos de acordo com os municípios existentes em agosto de 1996 (4.534 municípios);

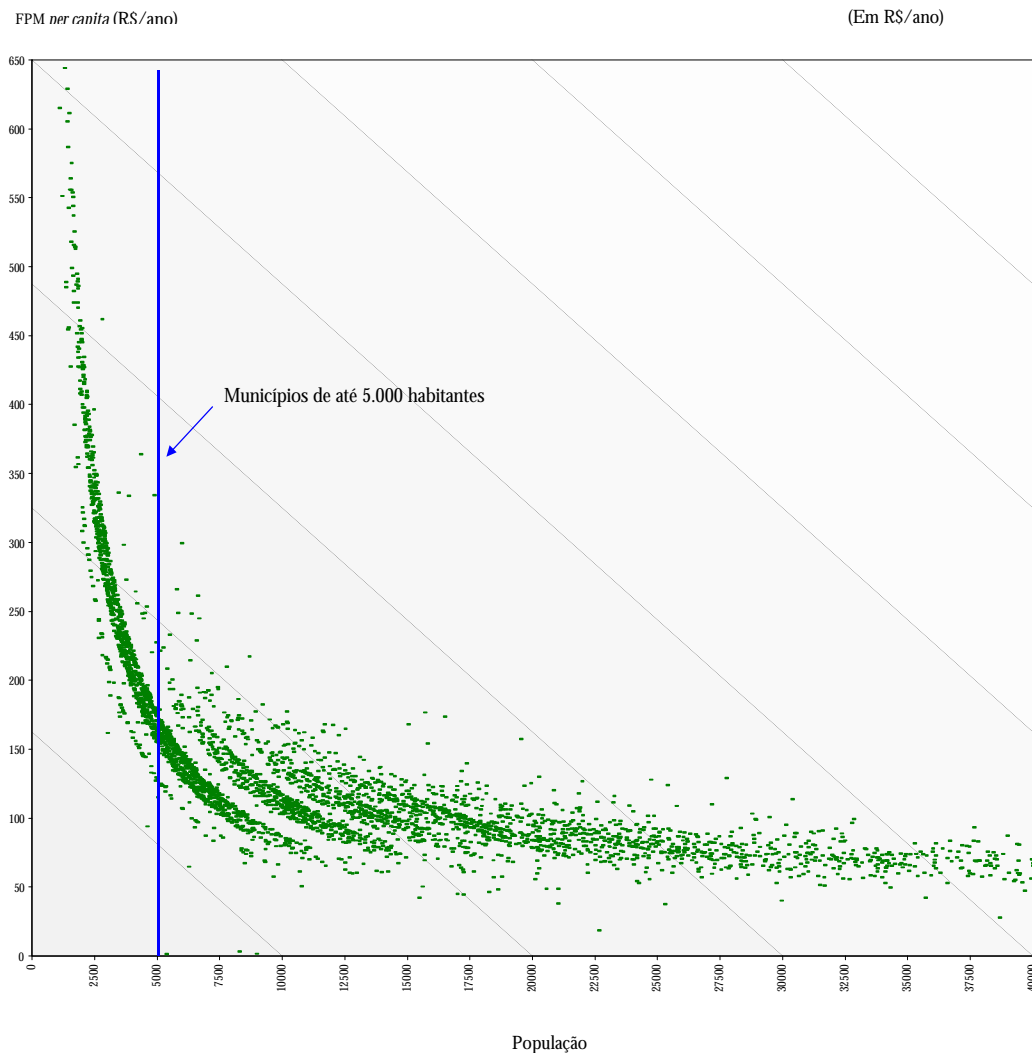
13 AS TRÊS TESES DEMONSTRADAS

Seja recordado, neste ponto, que a tese número um defendida no texto é que, em decorrência da descentralização política, da proliferação de municípios e do aumento dos recursos tributários apropriados pelos municípios:

aumentaram os volumes absoluto e relativo de transferências de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os municípios pequenos (e do Sudeste para o resto do país), com o provável efeito líquido de *desestimular* a atividade produtiva realizada nos grandes e médios municípios (e no Sudeste), sem estimulá-la nos pequenos e médios (ou nas demais regiões)

Que os pequenos municípios dependem fortemente de transferências de recursos fiscais, foi demonstrado no capítulo 5. A transferência de renda (via FPM) dos municípios grandes para os pequenos foi quantificada no capítulo 6. É fácil intuir que, dadas as regras de distribuição do FPM (especialmente o fato de que há uma cota mínima fixada para cada município, por menor que seja sua população; veja a figura 5 para uma demonstração gráfica das implicações disso na apropriação do FPM por municípios maiores e menores), um aumento no número de municípios pequenos, sobretudo de micromunicípios, implicará um aumento das transferências dos grandes para os pequenos. Em outras palavras: se existe um bolo tributário igual a 100 para ser rateado entre os municípios e se esse bolo tributário é gerado nos municípios grandes (e no Sudeste) e apropriado por todos os municípios (e pelas demais regiões), *grosso modo* na proporção inversa de sua população, cada vez que se aumenta o número de pequenos municípios, também aumenta a proporção de recursos tributários apropriados por esses municípios, que contribuem muito pouco para a geração das receitas tributárias redistribuídas.

FIGURA 5
 Valor da Cota Recebida do FPM, *per Capita*, dos Municípios
 com até 40 000 Habitantes, 1996



Fonte: STN e IBGE. Elaboração dos autores. (4.019 municípios).

Como repartir um bolo não lhe aumenta o tamanho, sobram menos recursos para os municípios grandes. Parece bastante provável que, a partir de um determinado ponto, na medida em que recursos gerados nas grandes cidades ficam cada vez menos ali e a capacidade das suas prefeituras de suprir os serviços essenciais (inclusive em obras públicas, como vias de transporte, essenciais para a continuidade e a expansão da atividade produtiva) diminui correspondentemente, o incentivo à produção também caia.

Por outro lado, não é provável que, devido a essa mesma redistribuição de recursos, o incentivo à produção esteja aumentando apreciavelmente nos municípios me-

nores. Não é provável porque, em primeiro lugar, se esse processo estivesse ocorrendo e tendo em vista que a proliferação de municípios começou há quinze anos, já teria dado tempo de os municípios pequenos mostrarem resultados econômicos apreciáveis, e isso não é verdade. Ou seja, o grosso da produção brasileira (e, conseqüentemente, da receita tributária) continua a se originar dos municípios grandes (e, regionalmente, do Sudeste, em sua maior parte). E não é provável porque, como também os dados reunidos neste trabalho mostram, uma parte significativa dos recursos transferidos acaba sendo utilizada para sustentar vereadores (e, por extensão, prefeitos, assessores, etc.). Não existe nenhuma teoria econômica que atribua a esses gastos uma grande contribuição ao desenvolvimento.

No final das contas, as probabilidades são todas de que a descentralização política e o federalismo municipal estejam desestimulando a produção. Dessa forma, não constitui nenhuma agressão ao bom senso dizer que, na tentativa de atender a (falsos) objetivos sociais de curto prazo, se esteja prejudicando o atendimento inclusive dos (legítimos) objetivos sociais, tanto no curto quanto no longo prazo. Isso pela razão simples de que, se a produção começar a cair, ou a aumentar menos do que a população, nos grandes municípios, já não haverá mais nem mesmo os 100 (reais, dólares, pesos, o que seja) do exemplo para serem redistribuídos.

A segunda tese aqui defendida é que a descentralização política, a proliferação de municípios e o aumento dos recursos tributários apropriados pelos municípios, especialmente os municípios de menor tamanho:

beneficiaram a pequena parte (não necessariamente a mais pobre) da população brasileira que vive nos pequenos municípios, ao destinarem mais recursos para as respectivas prefeituras, e *prejudicaram* a maior parte da mesma população, que habita os outros municípios, cujos recursos se tornaram mais escassos.

A demonstração desta tese é imediata. Os municípios muito pequenos (até 10 mil habitantes) e, ainda mais, os micromunicípios (até 5 mil habitantes), que têm sido os grandes beneficiários da descentralização, obtêm, via transferências, mais recursos por habitantes do que todos os demais (cap. 7). Entretanto, apenas 2,2% da população brasileira residem nos micromunicípios (7,5%, nos muito pequenos; capítulo 8). Para complicar as coisas, não é verdade que as populações dos municípios muito pequenos sejam pobres, ou mais pobres do que a de outros municípios, sobretudo as dos municípios de tamanhos intermediários (acima de 10 e até 100 mil habitantes). Como expressão de uma política social, portanto, a descentralização política, na sua versão federalismo municipal, é, na melhor das hipóteses, míope. Na pior, ela é perversa mesmo, pois redistribuir significa, por definição, tirar de uns, muitos, para dar a outros, poucos. No caso em tela, está-se tirando renda de uns pobres, cujo pecado é residir em cidades grandes, para dar a outros, que não são necessariamente pobres, e cujo direito ao céu decorre de habitarem em cidades pequenas. Não chega a ser edificante.

A terceira tese deste artigo sustenta que a descentralização política, a proliferação de municípios e o aumento dos recursos tributários apropriados pelos municípios, especialmente os de menor tamanho:

aumentaram os recursos utilizados no pagamento de despesas administrativas (custeios de gabinetes de prefeitos, câmaras de vereadores e administrações municipais), ao mesmo tempo em que *reduziram*, em termos relativos, o montante de recursos que o setor público (União, estados e municípios) tinha disponíveis para aplicar em programas sociais e em investimentos.

Neste ponto, as considerações feitas nos capítulos 10 e 11 devem ser relembradas. Na primeira, mostrou-se que os municípios, em relação aos estados e à União, gastam maior proporção de suas receitas com o Legislativo. Não existindo dados para as despesas administrativas, a hipótese que se faz (e que parece altamente provável) é que haja uma certa relação de proporcionalidade entre despesas com legislativos e despesas administrativas. Mas isso não é essencial, ou seja, as implicações seguintes valem mesmo se se estiver falando apenas das despesas com os legislativos. E as implicações são claras: na medida em que as proporções não se alterem muito com o tempo, o que também parece uma hipótese sensata, a transferência de recursos para a esfera que gasta proporcionalmente mais com a administração *reduz* o dinheiro disponível (no conjunto das três esferas de governo) para outras coisas que não sejam despesas administrativas. Sobra menos dinheiro para a limpeza das ruas, para o saneamento, para a segurança pública, para a educação, para a saúde, para as estradas, para a pesquisa básica.

O segundo aspecto do mesmo problema, tratado empiricamente no capítulo 11, tem a ver com a redistribuição de recursos internamente aos municípios, ou seja, tem a ver com o fato de que os municípios muito pequenos estão recebendo cada vez mais recursos, e os grandes e médios, cada vez menos. Acontece que os municípios muito pequenos, sobretudo os de até 5 mil habitantes, são os que gastam mais (em termos absolutos) por habitante com o Legislativo. A proliferação indefinida desses municípios poderia levar, portanto, a uma situação absurda em que virtualmente toda a receita tributária canalizada para os municípios fosse empregada na democrática ação de pagar vereadores. Enfim, tanto no primeiro como no segundo caso, se a descentralização tem objetivos sociais, estes não parecem estar sendo atendidos com essas transferências; se ela tem objetivos de desenvolvimento econômico, menos ainda.

Se as coisas são mesmo como foram pintadas, parece que estamos diante de um paradoxo. Porque, afinal, se criaram tantos municípios, no Brasil, nos últimos anos? Para essa pergunta, existe uma resposta bem comportada, que será resumida adiante, e existe uma outra, muito menos bem comportada, que servirá de conclusão final do trabalho.

Há os que explicam a criação de municípios de forma muito favorável. O IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) edita uma revista que faz, consistentemente, a defesa da tese “quanto mais municípios, melhor”. Em 1993, o instituto

divulgou, na sua *Revista de Administração Municipal*, os resultados de uma pesquisa em que se procurou identificar – perguntando diretamente aos novos prefeitos – quais os motivos que levam à criação do município. A resposta mais freqüente foi a alegação de “descaso por parte da administração do município de origem”, apontada por 62,9% dos prefeitos dos novos municípios [Bremaeker, 1993, pág. 90].

Objetivos sociais também são freqüentemente referidos, por exemplo, por Noronha (1996, pág. 113), na mesma revista: “o desmembramento de cidades vem, geralmente, para melhorar a vida dos cidadãos dos distritos que se emanciparam”. Além disso, “o processo de criação de municípios muitas vezes provoca efeitos colaterais positivos que não são facilmente detectados. Isto ocorre, por exemplo, em relação ao êxodo rural” (idem). Para concluir, Bremaeker (1993, pág. 98) explicita o argumento que lhe parece definitivo: “aliás, não é de nosso conhecimento, até hoje, que a comunidade de algum novo município tenha manifestado a vontade de retornar à situação anterior (...) muito pelo contrário”.

Essa pequena amostra pode ser suficiente, como ilustração de uma defesa ingênua do federalismo municipal. Para outras elaborações no mesmo sentido, basta consultar os sucessivos números da *Revista de Administração Municipal*, e as demais fontes ali regularmente citadas. Agora, passando a uma interpretação menos apologética, seria interessante começar dizendo que, à luz de tudo o que foi mostrado neste artigo, parece extremamente improvável que alguma “comunidade” de um novo município achasse ruim ter-se “emancipado” e desejasse “voltar à situação anterior”. Pois é claro que, passando a ter mais recursos por habitante do que o Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, etc., a recém criada prefeitura de Cricri, num escondido recôndito de um estado, deve mesmo transformar pelo menos uma pequena parte de sua nova abundância em melhores serviços para sua “comunidade”.

O problema é que, depois de terem os árabes inventado a soma algébrica, fica esquisito computar benefícios sem contrabalançá-los com seus custos. Cada real a mais que foi para Cricri foi tirado de algum lugar, de muitos lugares. Se noventa centavos desse real, que até há pouco constituíam parte da receita disponível de várias prefeituras, eram gastos em serviços sociais e se apenas 45 centavos desse mesmo real (concentrado em Cricri) são agora despendidos em finalidades semelhantes, o resultado líquido **social** dessa viagem do dinheiro só pode ter sido negativo, mesmo que os habitantes de Cricri passem a ter alguns serviços que eles não tinham, até então. Quanto ao resultado econômico, nem se fala, mesmo porque os “adeptos do social” às vezes nem ligam muito para isso.

Mas eis que, subitamente, chegamos ao ponto básico do argumento. O município de Cricri passou a existir porque foi muito fácil convencer os possíveis prefeitos, vereadores, assessores de prefeitos, etc., e a comunidade, de que todos ficariam melhor de vida com a “emancipação”. Eles iriam mesmo e, provavelmente, ficaram. E, assim, fizeram as coisas acontecerem, tomando as providências que a legislação, extremamente permissiva, exige. A concentração de ganhadores em um pequeno espa-

ção geográfico e em um pequeno número de pessoas facilita tremendamente a organização desses interesses comuns. E, assim, 1.405 municípios foram criados, no Brasil, entre 1984 e 1997.

Os que iriam perder, e de fato perderam, com a criação dos inúmeros Cricris, entretanto, não foram ouvidos. Se tivessem sido, não teriam dado importância ao fato. Pois cada um dos prejudicados pode ter perdido, com a criação de Cricri, não mais do que dez ou vinte centavos por ano. É uma perda tolerável, muito menor do que o esforço de comparecer a um plebiscito (se plebiscito houvesse) para decidir se um pequeno município distante e desconhecido deveria ser desmembrado em dezoito outros. Diante da dispersão geográfica dos perdedores – e do seu número enormemente maior do que o dos ganhadores em potencial –, organizar os interesses contrários à criação de Cricri revelou-se uma tarefa impossível. E, assim, ninguém reagiu, de fato, a que, entre 1984 e 1997, nada menos de 1.405 municípios tenham sido instalados no Brasil.

Foi uma política desastrosa, mas que serviu para ensinar uma nova lição: “o que é mau para o econômico quase nunca é bom para o social, nem mesmo no curto prazo”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, Rui. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil, *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, v. 10, n. 3, 1996, p. 3-10.
- AFONSO, José Roberto R. *A Arrecadação Tributária em 1996*, 1996, mimeo.
- BREMAEKER, François E. J. Os Novos Municípios Brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, julho/setembro de 1991, p. 82-92.
- _____. Causas da Situação de Crise Financeira dos Municípios Brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, abril/dezembro de 1996, p. 8-21.
- _____. Os Novos Municípios: Surgimento, Problemas e Soluções, *Revista de Administração Municipal*, v. 40, n. 206, janeiro/março de 1993, p. 88-99.
- _____. Limites à Criação de Novos Municípios: A Emenda Constitucional n. 15, *Revista de Administração Municipal*, v. 43, n. 215, abril/dezembro de 1996, 1996a.
- MAIA GOMES, G. e MAC DOWELL, M. C. Os Elos Frágeis da Descentralização: Observações sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros, 1995, Anais do XXV Encontro Nacional de Economia, v. 2, Recife, ANPEC, 1997.
- MELO, Marcus A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal: *Efeitos Perversos da Descentralização?*, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação SEADE, 10(3), 1996.
- OLIVEIRA e SILVA, Antônio B., *et alii*. Produto Interno Bruto por Unidade da Federação, Texto para Discussão, n. 424, Rio de Janeiro, IPEA, maio de 1996.
- OLIVEIRA, João do Carmo e VELLOSO, Raul. Intergovernmental Fiscal Relations in Brazil: Trends and Issues, 1994 mimeo.
- SERRA, José e AFONSO, José Roberto R. As Finanças Públicas Municipais: Trajetória e Mitos. Instituto de Economia da UNICAMP, Texto para Discussão n. 3, outubro de 1991.
- STEPAN, Alfred. Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations. Seul, Coréia do Sul, Trabalho apresentado ao Congresso da Associação Internacional de Ciência Política, agosto de 1997
-