

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

Jules Giovane de Oliveira

**UMA ANÁLISE DO IMPACTO DAS EMANCIPAÇÕES SOBRE A DISTRIBUIÇÃO
ORÇAMENTÁRIA ENTRE OS MUNICÍPIOS GAÚCHOS: 1989 - 2007**

Porto Alegre, RS, Brasil

2010

**UMA ANÁLISE DO IMPACTO DAS EMANCIPAÇÕES SOBRE A DISTRIBUIÇÃO
ORÇAMENTÁRIA ENTRE OS MUNICÍPIOS GAÚCHOS: 1989 - 2007**

Jules Giovane de Oliveira

**Dissertação apresentada como requisito para
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-
graduação em Economia da Pontifícia Universidade
Católica do Rio Grande do Sul.**

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Lobo e Silva

Porto Alegre, RS, Brasil

2010

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

O48a Oliveira, Jules Giovane de
Uma análise do impacto das emancipações sobre a distribuição
orçamentária entre os municípios gaúchos : 1989 - 2007 / Jules
Giovane de Oliveira. – Porto Alegre, 2010.
65 f.

Diss. (Mestrado em Economia) – Faculdade de Administração,
Contabilidade e Economia, PUCRS.
Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Lobo e Silva.

1. Economia. 2. Federalismo Fiscal. 3. Municípios –
Emancipação. 4. Descentralização Fiscal. 5. Distribuição
Orçamentária. I. Silva, Carlos Eduardo Lobo e. II. Título.

CDD 336.810212

Bibliotecária Responsável: Dênira Remedi – CRB 10/1779

Jules Giovane de Oliveira

UMA ANÁLISE DO IMPACTO DAS EMANCIPAÇÃO SOBRE A
DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA ENTRE OS MUNICÍPIOS GAÚCHOS:
1989-2007.

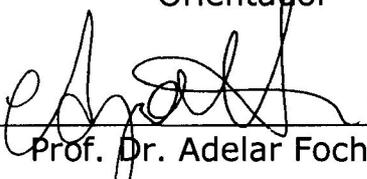
Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia, pelo Mestrado em Economia do Desenvolvimento da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

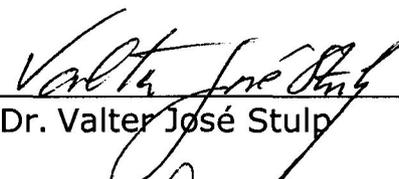
Aprovada em 29 de março de 2010, pela Banca Examinadora.

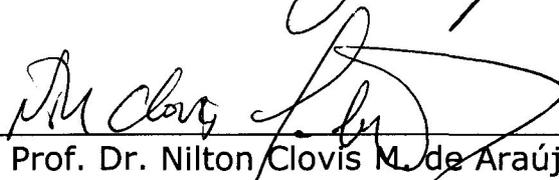
BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. Carlos Eduardo Lobo e Silva

Orientador


Prof. Dr. Adelar Fochezatto


Prof. Dr. Valter José Stulp


Prof. Dr. Nilton Clovis M. de Araújo

DEDICATÓRIA

*Dedico esta dissertação aos meus pais,
Aos meus irmãos e irmãs,
Meus sobrinhos e sobrinhas,
A família da Juliana,
E, em especial, a Juliana.*

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Carlos Eduardo Lobo e Silva pela orientação e ensinamentos.

A professora Doutora Izete Pengo Bagolin, coordenadora do Programa de Pós-graduação em Economia do Desenvolvimento, pelo apoio e entusiasmo.

Aos professores por todos os ensinamentos.

Aos meus colegas pela amizade e companheirismo.

A PUCRS pela excelente estrutura.

A CAPES pela bolsa.

RESUMO

Este trabalho tem por finalidade apresentar as discussões sobre as emancipações municipais e o federalismo fiscal no Brasil. Serão apresentadas algumas características dos 134 municípios que se emanciparam no Rio Grande do Sul no período de 1989 a 1997. As referidas características serão comparadas com as mesmas características dos 132 municípios dos quais estes municípios emancipados se originaram, em dois períodos distintos, 1997 e 2007. Através da comparação do índice de Gini estadual de 1989 com o de 1997, se busca saber se as referidas emancipações municipais contribuíram com a distribuição das receitas orçamentárias no Estado do Rio Grande do Sul. As conclusões apontam que o federalismo fiscal nacional precisa ser revisto em prol da unidade federativa. Em relação às emancipações municipais no Rio Grande do Sul, se observa que os municípios emancipados melhoraram suas arrecadações de tributos municipais, mesmo recebendo maiores parcelas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em relação às análises do índice de Gini os resultados apontam que a distribuição das receitas orçamentárias no Estado melhorou após as emancipações ocorridas.

Palavras-chaves: Federalismo Fiscal. Emancipações Municipais. Distribuição Orçamentária.

ABSTRACT

This paper aims at presenting the discussions about city emancipation and fiscal federalism in Brazil. Will present some characteristics of the 134 municipalities that have emancipated themselves in Rio Grande do Sul in the period 1989 to 1997. These characteristics are compared with the same characteristics of the 132 municipalities in which these municipalities emancipated originated in two distinct periods, 1997 and 2007. Comparing the Gini index of state in 1989 with 1997, one seeks to know whether these contributed to the emancipation municipal distribution of budget revenues in the state of Rio Grande do Sul The findings indicate that the national fiscal federalism needs to be revised favor federal unit. Regarding the city emancipation in Rio Grande do Sul, one observes that the municipalities have improved emancipated their revenues from municipal taxes, even getting larger portions of the Municipal Participation Fund (FPM). Regarding the analysis of the Gini index results suggest that the distribution of budget revenues in the state improved after the emancipation occurred.

Keywords: Fiscal Federalism. city emancipation. Distribution Budget.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Número de Emancipações Ocorridas no Brasil entre 1991 e 2001.....	28
Quadro 2 – Municípios Emancipados no Estado do RS entre 1997 e 2007	29
Quadro 3 – Coeficientes de participação dos municípios no FPM/Interior	38
Quadro 4 – Participação percentual dos Estados no FPM.....	39
Figura 1 – Representação gráfica do índice de Gini.....	42
Gráfico 1 - Gráfico do Estado do Rio Grande do Sul (excluindo Porto Alegre) relacionando população municipal com orçamento per capita	44
Gráfico 2 - Gráfico do Estado do Mato Grosso (excluindo Cuiabá) relacionando população municipal com orçamento per capita.....	45
Gráfico 3 - Gráfico do Estado de São Paulo (excluindo São Paulo - capital) relacionando população municipal com orçamento per capita	45
Gráfico 4 - Gráfico do Estado de Alagoas (excluindo Maceió) relacionando população municipal com orçamento per capita.....	46
Gráfico 5 - Índices de Gini do Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 1989 e 1997	50

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – População total e variação populacional dos municípios de origem, dos municípios emancipados e do Estado do RS, para os anos de 1997 e 200747
- Tabela 2 – Arrecadação dos Tributos Municipais per capita e variação total per capita dos municípios de origem, dos municípios emancipados, do Estado do RS, para os anos de 1997 e 2007, e diferença das arrecadações per capita entre os municípios de origem e emancipados nos anos de 1997 e 200747
- Tabela 3 – Receitas Arrecadadas per capita e variação total per capita dos municípios de origem, dos municípios emancipados, do Estado do RS, para os anos de 1997 e 2007, e diferença das arrecadações per capita entre os municípios de origem e emancipados nos anos de 1997 e 2007.....48
- Tabela 4 – Receita do FPM per capita e variação total per capita dos municípios de origem, dos municípios emancipados, para os anos de 1997 e 2007, e diferença das receitas per capita entre os municípios de origem e emancipados nos anos de 1997 e 2007.....48
- Tabela 5 - Despesas Realizadas per capita e variação total per capita dos municípios de origem, dos municípios emancipados, do Estado do RS, para os anos de 1997 e 2007, e diferença das despesas per capita entre os municípios de origem e emancipados nos anos de 1997 e 200749
- Tabela 6 – PIB Municipal per capita e variação total per capita dos municípios de origem, dos municípios emancipados, do Estado do RS, para os anos de 1997 e 2007, e diferença do PIB per capita entre os municípios de origem e emancipados nos anos de 1997 e 200749

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 FEDERALISMO FISCAL	12
2.1 Guerra Fiscal	20
2.2 Descentralização da Atividade Econômica e Desenvolvimento Regional	24
3 EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS.....	27
4 ESTRUTURA MUNICIPAL	35
5 METODOLOGIA.....	41
6 DADOS E ANÁLISES.....	44
6.1 Municípios de Origem e Municípios Emancipados	44
6.2 Índice de GINI.....	50
6.3 Análise de Dados	51
7 CONCLUSÕES	53
REFERÊNCIAS	55
ANEXO(S)	58

1 INTRODUÇÃO

As recorrentes discussões sobre as emancipações municipais no país giram em torno de o questionamento sobre os motivos que levam a emancipação de algumas áreas, quais as características destes novos municípios e se as emancipações contribuem de fato com a descentralização econômica. Conjuntamente a isso, a questão sobre o federalismo fiscal também participa destas discussões, haja visto que a forma de a repartição dos tributos nacionais tem papel fundamental neste processo e pode influenciar, sobremaneira, as decisões políticas sobre as emancipações.

Em virtude disso, a Constituição de 1988 trouxe algumas mudanças importantes para estes dois temas. Em relação ao federalismo fiscal o destaque foi para o incremento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Este Fundo é uma importante transferência constitucional feita pela União, em favor dos municípios, e é formado por 22,5% da arrecadação líquida do Imposto Sobre a Renda (IR) e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). Por critério do FPM são destinados maiores recursos para municípios com menores populações, daí a importância para os municípios recém emancipados, pois são municípios com pequenas populações. Em grande parte, este Fundo representa a maior fonte de receita destes pequenos municípios, visto que suas estruturas de arrecadação de tributos municipais são incipientes. Aliás, considerando que os pequenos municípios recebem os recursos do FPM sem qualquer esforço, é possível, devido a esta facilidade, que se esforcem muito pouco para melhorarem as suas estruturas de arrecadação de tributos municipais. E, dessa forma, o FPM acaba por tornar-se um incentivo para as emancipações. Estas mudanças, relativas ao federalismo fiscal, buscam um caráter mais distributivo dos recursos arrecadados pela União, como forma de impor uma maior eficiência na gestão dos recursos públicos, já que nos municípios, em tese, a fiscalização por parte dos cidadãos é mais próxima, diferente do que ocorre em relação aos gastos da União.

Em relação às mudanças feitas sobre as emancipações municipais, a principal delas é quando a Constituição de 1988 passa aos Estados a responsabilidade e a palavra final sobre a avaliação dos processos das áreas que desejassem se emanciparem. A certeza era de que as comunidades envolvidas neste processo e, sobretudo, as lideranças políticas, tivessem mais claros os motivos pelos quais as emancipações seriam necessárias. Entretanto, dado o *boom* de emancipações ocorrido na década de 90, baseados mais em critérios do tipo população

mínima e quantidade mínima de eleitores, do que em critérios mais técnicos em relação às estruturas mínimas necessárias e sobre o impacto de custos financeiros e sociais destas emancipações, fica a dúvida sobre os reais motivos e intenções destas lideranças locais, sobretudo, pelo fato de estes processos emancipatórios, quase que na sua totalidade, serem iniciados e julgados por políticos. Afinal, é notório que a emancipação de uma área de sua cidade de origem e a sua efetivação como município acarreta uma grande soma de custos e despesas, antes não existentes. São criados cargos de prefeito, vice-prefeito, vereadores, secretários, funcionários, professores municipais, equipe de saúde, etc., além da construção de várias estruturas físicas novas - prefeitura, posto de saúde, escola, etc., e as compras de materiais, móveis, carros, caminhões, etc.

No Rio Grande do Sul, entre 1989 e 1997, foram criados 134 novos municípios e no país mais de 1.000, que na sua maioria ficam dependentes de transferências financeiras constitucionais, principalmente do FPM, para poderem fazer frente as suas crescentes despesas e para garantir os investimentos mínimos necessários.

Assim, este trabalho busca saber quais as principais características dos 134 municípios que se emanciparam no Estado do Rio Grande do Sul entre 1989 e 1997, e se estas emancipações foram positivas para o Estado, para os municípios que se emanciparam e para os municípios de origem. Para isso, as características dos 134 municípios emancipados serão comparadas com as mesmas características dos seus 132 municípios de origem, em dois períodos distintos, 1997 e 2007. Além disso, para verificar se as emancipações contribuíram ou não para uma melhor distribuição das receitas orçamentárias entre os municípios do Estado, se confrontará o índice de Gini estadual de 1989 (ano anterior ao *boom* das emancipações da década de 90), com o índice de Gini estadual de 1997 (ano em que as 134 emancipações analisadas já haviam ocorrido).

O trabalho está dividido da seguinte forma: uma introdução sobre o tema. O segundo capítulo faz uma revisão de literatura sobre o federalismo fiscal, bem como da sua relação com a *guerra fiscal* e o Desenvolvimento Regional. O terceiro capítulo trata sobre as emancipações municipais. O quarto capítulo apresenta a Estrutura Municipal. O Capítulo cinco trás a metodologia do trabalho. O capítulo seis apresenta os dados e as análises comparativas entre os municípios emancipados e de origem, além do índice de Gini e sua análise. O capítulo sete apresenta as conclusões.

2 FEDERALISMO FISCAL

A partir da proclamação da República em 1889, o país experimentou várias tendências cíclicas no que se refere ao federalismo fiscal, consoantes ao nível de abertura política. Por isso, o atual grau de descentralização fiscal reflete justamente o atual grau de abertura política vivido pelo país, bem diferente, por exemplo, do que ocorria no regime militar dos anos sessenta. Naquela época, prevalecia uma grande centralização das receitas tributárias arrecadadas nas mãos do Governo Central que, a partir de negociações políticas, distribuía parcelas da arrecadação aos governos subnacionais (Estados e Municípios) e submetia-os às políticas públicas criadas pelo próprio Governo Central. Com a redemocratização brasileira, entendeu-se que a centralização de receitas tributárias por parte da União não era mais o quadro ideal que combinasse com a nova política do país. Se durante o regime militar as reivindicações não eram permitidas, agora, em plena democracia, era o momento adequado para os governos subnacionais garantirem uma fatia maior no bolo da arrecadação dos tributos federais. Então, conforme o país avançava em direção à redemocratização política, as lideranças locais e regionais exigiam, cada vez mais, direitos, sobre parcelas cada vez maiores dos recursos tributários.

Segundo Afonso e Lobo (1996, pg. 5):

Desde os anos 80, a América Latina e o Caribe atravessam um período marcado por profundas mudanças, do campo político ao econômico. A redemocratização do continente está associada, em termos macroeconômicos, ao abandono do modelo de substituição de importações, à crescente abertura da economia ao exterior, à consolidação da estabilidade de preços e a revisão do tamanho e funções do Poder Público. (...) a observação recente das experiências latino-americanas permite identificar uma tendência clara de avanço na descentralização fiscal diretamente proporcional à consolidação do regime democrático na região.

O regime democrático garante a participação de todos os cidadãos no processo que elege quais serão os representantes dos interesses da coletividade e que, conseqüentemente, serão os responsáveis pela definição da forma e nível de alocação de recursos em áreas essenciais, como saúde, habitação e educação, entre outras. No caso brasileiro, a esteira da redemocratização da política nacional permitiu o fortalecimento de forças políticas que

trataram de garantir na forma da lei, via Constituição de 1988, a descentralização das receitas tributárias nacionais.

Essa descentralização começou a ganhar forma com a elevação do *status* dos municípios a ente federado da nação, ou seja, os municípios ganharam o direito de receberem maiores fatias do bolo da arrecadação tributária nacional. Em contrapartida, os municípios foram incumbidos de deveres sobre outras competências, antes exclusivas dos Estados ou da própria União, embora ainda paire a dúvida sobre se estas novas competências são de execução exclusiva dos municípios, ou se são partilhadas com os entes superiores.

Segundo Rezende (1995, p. 11):

O amplo reconhecimento de que a grande maioria dos representantes do povo no parlamento nacional atua como “vereadores federais” constitui um fato político tão ou mais importante que o anterior para as chances de sucesso de novas propostas de reforma. (...). Na impossibilidade de estabelecer-se um rígido cardápio que determine em detalhe as responsabilidades da União, de estados e de municípios, em face das enormes disparidades sócio-econômicas regionais, a recomposição do equilíbrio federativo depende da superação dos conflitos quanto à repartição dos recursos fiscais, de modo a propiciar a acomodação progressiva de uma nova realidade.

O federalismo brasileiro, observado sob a ótica da descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988, revela uma descentralização sem coordenação e dirigida por estados e municípios e não gerida pela União. Isso, porque a redemocratização no país primeiro ocorreu com a eleição de governadores e prefeitos no início dos anos 80 e, somente em 1989, ocorreu eleição direta para Presidente da República. Como a Constituição foi escrita por representantes de Estados e municípios que estavam, na sua maioria, descontentes com a forma de repartição dos tributos federais, se criou um clima de luta contra o autoritarismo central e em favor da descentralização e, assim, a descentralização fiscal se deu sem um projeto articulador ou um plano nacional (AFFONSO, 1996).

Segundo Afonso e Lobo(1996, p.14):

No Brasil, a motivação básica da descentralização fiscal foi de natureza eminentemente política. O processo não foi determinado por interesses precipuamente

técnicos, não partiu de qualquer planejamento, muito menos persegue uma estratégia econômica deliberada, com políticas bem-definidas, buscando maior eficiência e eficácia nas ações governamentais. As mudanças constitucionais foram vinculadas à redemocratização do país e impostas ao governo central pelo Poder Legislativo Nacional. Não é demais repetir que não foi elaborado um plano nacional, prévio e ordenado, para reestruturação da Federação brasileira. Muito menos foi celebrado um pacto entre chefes dos Executivos dos três níveis de governo.

A reestruturação do federalismo fiscal brasileiro foi um avanço há muito tempo pleiteado por Estados e municípios, sem que isso signifique ter-se encontrado a fórmula perfeita para todos os problemas inerentes a causa. Ao contrário, pela falta de um plano central, a promoção da descentralização fiscal ficou carente de outras reformas institucionais necessárias à promoção de uma verdadeira divisão equânime entre os entes federados, sobretudo as reformas tributária e política. A prolongada crise econômica nacional também foi um impedimento para uma resolução mais efetiva das distorções do equilíbrio fiscal, onde se gastava sem uma maior responsabilidade em como arrecadar.

O quadro atual exige que se busque uma conciliação de interesses entre os entes federados para que a arrecadação tributária seja suficiente para as crescentes demandas sociais, pela autonomia de gasto de municípios do interior e regiões mais pobres, a partir das transferências recebidas, e uma melhor distribuição regional dos recursos arrecadados que beneficie tanto estados mais desenvolvidos como aqueles menos desenvolvidos (AFONSO, RAMUNDO E ARAÚJO, 1998).

No federalismo, cabe à União reduzir as desigualdades regionais, contrapondo demandas dos estados mais desenvolvidos por maior autonomia fiscal, com as demandas de estados menos desenvolvidos por maiores transferências compensatórias (REZENDE, 1995).

Segundo Rezende (1995, p. 13):

... os critérios de rateio das transferências federais privilegiam áreas menos desenvolvidas e cidades de pequeno porte. O resultante desequilíbrio entre as demandas e a capacidade de satisfazê-las constitui um sério obstáculo ao avanço das propostas de solucionar o desequilíbrio orçamentário federal mediante transferência de encargos, em vez de retroceder na direção da recentralização dos recursos. A metropolização da pobreza torna estados brasileiros, mesmo os mais ricos, bem como as prefeituras das grandes metrópoles, incapazes de dar conta das demandas sobre eles exercidas por suas populações. Ao mesmo tempo, a pulverização das transferências não gera recursos suficientes, ao nível das unidades menos desenvolvidas, para sustentar investimentos necessários à superação do subdesenvolvimento.

As disparidades regionais e a tradição municipalista do país também são aspectos importantes na compreensão dos problemas de repartição fiscal, haja visto que as políticas de desenvolvimento regional promovidas pela União encontram, no Sistema Tributário Nacional, uma fonte de alto relevo que, em consequência, gera um conflito entre aqueles Estados mais desenvolvidos, e que exigem maior autonomia fiscal, com aqueles Estados menos desenvolvidos, e que solicitam compensações, via transferências, para enfrentarem suas demandas sociais. A dita tradição municipalista foi ratificada pela Constituição de 1988, dando aos municípios igualdade com os estados, em relação aos direitos e deveres, dentro do regime federalista. Os municípios ganharam certa independência em relação aos governos estaduais, o que cria maiores desequilíbrios fiscais, devido às imposições constantes dos municípios em fazerem valer seus direitos sem se preocuparem em buscar junto aos Estados e União uma equação de direitos e deveres que torne os três entes federativos parte igual num verdadeiro Federalismo Fiscal (REZENDE, 1995). Logo após a promulgação da constituição de 1988, “(...) os governos locais aumentaram sua participação na receita fiscal significativamente. A participação dos municípios na receita total disponível aumentou de 9,5% em 1980 para 16,9% em 1992, enquanto para os estados elevou-se de 24,3% para 31,0%, no mesmo período. A receita tributária disponível (inclusive transferências) dos municípios passou de 2,5% em 1980 para 4,1% do PIB já em 1990” (MELO, 1996, pg. 15).

Conforme Montoro Filho (1994, p.21), em relação às receitas, a Constituição é praticamente auto-explicativa. Sabe-se, salvo algumas possibilidades de conflito, qual ente arrecada o quê e a forma de repartição destas receitas tributárias. Entretanto, o mesmo não se pode dizer em relação à distribuição de encargos e competências.

Com exceção das tarefas que por sua natureza devem ser exercidas pela União, como relações internacionais, defesa nacional, emissão de moeda, transporte interestadual e similares, existe muita competência conjunta e concorrente. Por exemplo, serviços médicos, serviços de educação, proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, assistência social, programas para infância e juventude são áreas as quais todas as esferas (União, estados e municípios) são, pela constituição, encarregadas de prover. O sistema não é bem definido e acaba tornando-se um sistema híbrido, em que nem se tem um Estado unitário nem uma república federativa. (MONTORO FILHO, 1994. p.21).

Evidentemente, essa falta de clareza que sugere uma *responsabilidade conjunta* entre os entes federados sobre determinadas áreas, pode ser o estopim para conflitos sobre quem deve pagar a conta do quê. Como tais áreas de *responsabilidade conjunta* necessitam de aportes monetários vultosos, o mais comum é um jogo de “empurra, empurra” entre as autoridades oficiais. É o prefeito que *empurra* a responsabilidade de uma área mal atendida para o governador, que por sua vez, *empurra* para o Presidente, que por sua vez, coloca a culpa pela falta de verbas ou a desatenção com determinado serviço ou bem público na conjuntura nacional e/ou internacional, entre outras. Nesse processo, um efeito imediato é o jogo político da barganha de verbas em troca de apoio político, que sempre se coloca acima de qualquer racionalidade social e abre portas para corrupção, além de aumentar o grau de endividamento dos entes, exigindo seguidas negociações de rolagens de dívidas. E, essas rolagens de dívidas, acabam por enfraquecer a autonomia de estados e municípios, conquistada na Constituição de 1988, e prejudica, principalmente, os bancos oficiais que intermedeiam estas operações (MONTORO FILHO, 1994). Sobre isso, um exemplo importante ocorrido foi a questão dos interesses regionais, que por afinidade em torno da causa da pobreza e abandono por parte da União, uniu os Estados do norte e nordeste, durante a elaboração da Constituição de 1988. Eles (Estados) barganhavam apoio político para as causas de outros Estados em troca de suas reivindicações. Desse conflito de interesses e barganhas políticas o resultado mais explícito é uma divisão federativa, bem ao contrário do que se quer deste sistema.

A busca de um entendimento nacional se arrasta por anos e a convergência não rompe a barreira do individualismo. Talvez, dever-se-ia definir a responsabilidade de oferta de bens e serviços de cada ente federado (União, estados e municípios), consoante com o federalismo fiscal, de modo que, as responsabilidades estivessem vinculadas à abrangência geográfica dos beneficiários, redistribuindo através de acertos políticos os recursos das receitas tributárias entre os diferentes entes da Federação. A idéia da distribuição das responsabilidades vinculadas à abrangência geográfica dos beneficiários traria maior transparência ao processo e daria certeza aos contribuintes locais que os tributos gerados por eles serão aplicados, primeiramente, para sanar as suas demandas sociais locais e, posteriormente, as demandas sociais de localidades menos desenvolvidas e mais carentes de recursos. Essa divisão de responsabilidades elimina a possibilidades dos governantes *empurrarem* a ausência de bens e serviços públicos de qualidade, e em número suficiente para atender toda a população local, a

outros entes federados, culminando, assim, numa melhor fiscalização da aplicação dos recursos por parte dos cidadãos (MONTORO FILHO, 1994).

Enquanto as máximas no que se refere à tributação, enumeradas por Adam Smith, (Riqueza das Nações, 1776) ainda fazem pleno sentido, a saber: *a) A capacidade contributiva dos cidadãos; b) Regras para a fixação de impostos, evitando-se arbitrariedades; c) facilidades para os contribuintes; d) Baixo custo do sistema arrecadador, e; e) eficiência econômica*, o sistema brasileiro segue em sentido oposto, se colocando numa posição de um sistema complexo e ineficiente. Isso leva a um elevado nível de sonegação (41,8% da renda tributável brasileira não paga imposto) e reduz a eficiência econômica do país. São tributos sobre a renda, sobre o consumo, sobre o patrimônio e outras tributações que agem de diferentes formas nos três níveis federativos (União, estados e municípios), cada qual com a sua competência de cobrança (LIMA, 1999).

Pelo viés da teoria das finanças públicas busca-se uma estrutura fiscal que melhor atenda as necessidades de alocação, distribuição e estabilização e que satisfaça os desejos de uma tributação justa, tanto para quem cobra como para quem paga. A questão fica em torno da centralização ou descentralização do sistema tributário. Em favor do sistema centralizado sugere-se que a produção de bens e serviços em grande escala, nível federal, é mais vantajosa. Já em favor da descentralização fiscal existe o argumento de que o fornecimento do bem ou serviço público pelo ente local é mais adequado ao tamanho da comunidade local, evitando-se possíveis congestionamentos de fornecimento, no caso do bem ou serviço ser fornecido na situação da centralização. Também, se argumenta em favor da descentralização, as diferenças que existem entre as localidades, estas diferenças exigem diferentes tipos de fornecimentos de bens e serviços públicos, além das grandes diferenças em termos de rendas e respectivas contribuições entre as localidades que, também, exigiria tipos distintos de bens e serviços.

Nesse sentido, uma divisão mais adequada de distribuição das competências entre os entes federados seria que, a nível federal, caberia a tributação progressiva da renda, no nível estadual caberia os impostos sobre o consumo e, a nível local, caberia o imposto sobre a propriedade imobiliária e as taxas de uso, delimitando, dessa forma, a receita de cada ente da Federação. Messere (1993) amplia e detalha mais estes argumentos do federalismo fiscal. Também tem a teoria da “escolha pública” que, em linhas gerais, coloca a participação política da comunidade como avalista das decisões da escolha da estrutura fiscal. Outro fato, em relação a discussão se a melhor proposta é a centralização ou a descentralização das receitas tributárias, é que em relação à estabilização, principalmente, não indicam a

necessidade da descentralização e as políticas de combate à inflação, por exemplo, continuam sob a responsabilidade do governo central. E, entre argumentos prós e contras à descentralização, percebe-se que o federalismo em si é desejável (AGUIRRE, MORAES, 1997). “(...) a descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas. (...) permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção” (ALMEIDA, 2005, p. 29).

A resenha de Longo (1984) traz as principais contribuições sobre as discussões apresentadas por vários especialistas na conferência realizada na Austrália para tratar a questão da distribuição das receitas tributárias em países federalizados. Entre estes especialistas: *a)* Musgrave que se destaca pelo seu modelo *tiebout-Musgrave*. Esse modelo de “boa conduta” reparte os impostos em nível federal (Imposto de Renda), governo estadual (Imposto sobre Consumo) e municipal (Imposto sobre Propriedade); *b)* Roger Gordon determina a oferta ótima de bens públicos de Samuelson com as restrições de migração, custos e benefícios de serviços públicos locais e questões de congestionamentos no fornecimento destes serviços; *c)* Geoffrey Brennan e James Buchanan e seu modelo do *eleitor mediano* diz existir a possibilidade de uma maioria explorar comunidades locais se os custos totais dos serviços públicos locais forem divididos pelo total dos contribuintes; *d)* Russel Mathews destaca que o sucesso de uma reforma tributária também depende do sucesso de sua implementação e o combate à evasão fiscal deve ser o grande objetivo tributando-se na fonte todo consumo, com impostos progressivos e anuais sobre o patrimônio e com a centralização tributária e a participação dos estados na receita arrecadada.

Enfim, na essência, o federalismo fiscal busca resolver questões sociais que podem assumir uma dimensão nacional ou mesmo local, e as possíveis soluções também giram em torno destes territórios. Mesmo que os processos de centralização e descentralização do federalismo fiscal estejam mais afinados com as alíquotas de repartição e a autonomia dos governos locais, e menos com o processo da distribuição da autoridade de quem vai tributar (ARRETCHE, 2004), o importante, a cerca das discussões das mais variadas posições em relação ao federalismo fiscal, é uma constante preocupação de que o sistema ou modelo escolhido deve pautar-se, primeiro, pela solução dos problemas sociais existentes e, segundo, por uma arrecadação e aplicação dos recursos de forma justa, equânime e transparente.

O federalismo fiscal é um tema que não se esgota devido a sua grande complexidade e inúmeras possibilidades de aplicação, mas, é certo que neste tipo de sistema é primordial o

entendimento entre os governantes da União, dos Estados e dos municípios para que o bem-estar social da população esteja sempre acima de disputas e interesses políticos, e que a questão da autonomia dos entes Federados não seja o único balizador da discussão, dando igual espaço para a compreensão das responsabilidades das partes envolvidas na promoção de um verdadeiro federalismo que busque, acima de tudo, o desenvolvimento da nação.

2.1 Guerra Fiscal

A amplitude que as discussões sobre o federalismo fiscal alcançam demonstra a importância que o tema tem e a necessidade de se encontrar um denominador comum que contemple a maioria das reivindicações das partes envolvidas. Para que este processo seja equânime é imprescindível à compreensão, por parte dos entes federados, sobre seus direitos e necessidades em relação a sua autonomia financeira fiscal, o direito dos outros entes sobre os mesmos aspectos, e os deveres de todos em relação à manutenção da União.

A descentralização passa, necessariamente, pelo entendimento das forças políticas nos três níveis da Federação, sem o qual se criarão disputas por maiores volumes de recursos, sem se preocuparem com a situação além de suas fronteiras. E, numa situação extrema, onde não houver uma mediação central, esta disputa por maiores recursos ou a atração de investimentos privados, gera um conflito entre os entes federados, a *guerra Fiscal*, que prega a isenção de tributos como fator de atração, mesmo comprometendo parcelas importantes das receitas do ente que lança mão deste artifício.

Nesse emaranhado de disputas justapostas em um círculo vicioso, tende-se a enfraquecer ou renegar o papel normativo da União e, quando se atinge esse ponto, é visível que a disputa política e a posição ideológica estão acima da harmonia federativa.

Segundo Amaral Filho (1996, p.49):

Todavia, tanto os resultados concretos (produzidos principalmente após a grande onda de descentralização nos anos 80) quanto a literatura mais recente sobre o federalismo têm chamado atenção para as insuficiências desses dois princípios na regulação do federalismo. Na realidade, isto é, no processo dinâmico do federalismo, as partes federadas acabam dando muito mais ênfase ao princípio de autonomia do que propriamente ao princípio da participação, no sentido de colocarem em prática uma certa cooperação espontânea que vise ao equilíbrio estrutural e fiscal, e à estabilização macroeconômica de toda a federação.

A disputa que deveria ser coordenada pelo entendimento mútuo entre os entes Federados, na busca de soluções para seus problemas internos e em equacionar demandas de sua população com disposições financeiras, torna-se acirrada e imediatista e, no limite, não

resiste o período do mandato de seus representantes legais. “Descentralização fiscal, participação política e democracia são processos que se complementam e se reforçam, (...), com uma peculiaridade na América Latina – é um processo bastante tardio em relação aos países desenvolvidos, o que implica maiores problemas e desafios a enfrentar e grande ansiedade por soluções” (AFONSO E LOBO, 1996, p. 29).

O fato é que os entes federados têm altos custos com a *máquina pública* e baixo nível de capacidade administrativa para fazer mais com pouco, então, uma opção é buscar elevar o nível da atividade econômica em seus territórios e usufruir os benefícios provenientes disto. A lógica por trás disso está no círculo virtuoso que a instalação de empresas causa na região. Além dos postos de trabalhos que esta nova atividade econômica gera, ocorre, principalmente, incremento nos impostos arrecadados. E, é esta nova fonte de renda tributária, antes não disponível, que leva os Estados a quererem, cada vez mais, atrair novas empresas para seus limites territoriais.

Assim, se o federalismo fiscal não coordenar estas disputas, a *guerra fiscal* vai se institucionalizando e os maiores prejudicados acabam sendo os entes com menor nível de atividade econômica, pois não tem condições de oferecer os mesmos benefícios oferecidos pelos entes mais ricos ao setor privado, perpetuando as disparidades regionais e tornando cada vez mais oneroso o equilíbrio desejado.

A federalização das extremidades negativas, fruto da concorrência anárquica intergovernos federados, bem como dos desequilíbrios estruturais entre tais governos, tem por efeito uma maior agravamento dos desequilíbrios estruturais na federação, o que provoca, por sua vez, aumento do conflito interestadual, desestabilização macroeconômica e aumento dos custos de correção dos desequilíbrios estruturais por parte do governo central, a União (AMARAL FILHO, 1996, pg. 51).

Isso tira a unidade nacional do processo e arrasta para um horizonte cada vez mais distante a possibilidade de um entendimento em torno de um verdadeiro pacto federativo. Aquilo, que pré-constituição de 1988, podia-se chamar de conflito vertical, dada a discordância entre União e governos subnacionais, agora, com o envolvimento direto dos próprios Governadores, a disputa tornou-se horizontal, ou seja, estados contra estados e, numa escala territorial local, municípios contra municípios. Essas divergências assolam o campo do

entendimento entorno de uma causa nacional, de um plano que leve a cabo o propósito maior do conceito federativo que é, sobretudo, o bem coletivo em detrimento do particular (RODRIGUES, 1994, p.346).

A diversidade e os conflitos de interesse entre membros federados ou agentes públicos são naturais, inexoráveis. A diferença será dada, primeiro, pela capacidade de negociação, barganha e cooperação e, depois, por se pactuarem e implementarem soluções minimamente consensuais. Para a descentralização, importa também o produto do acordo político fosse convertido em uma verdadeira política de estados, em lugar de um conjunto de iniciativas governamentais desorganizadas e fragmentadas, que não permite visualizar o seu fim e pouco resiste às mudanças de mandatos dos governantes (AFONSO E LOBO, 1996, p. 20).

A falta de uma coordenação central, na origem do federalismo fiscal de 1988, pode ter sido uma das causas das disputas entre os Estados da federação. Como os deveres dos entes federados em várias questões (saúde, educação, emprego, etc.) sugerem uma *responsabilidade conjunta*, o jogo de *empurra, empurra* entre os diferentes níveis da Federação, sobretudo, para definir quem paga a conta do quê, incita o surgimento de uma individualização que, no limite, gera a *guerra fiscal*.

Porém, quando se faz uma retrospectiva é possível verificar que a dita *guerra fiscal* já ocorria antes mesmo de 1988. Esta retrospectiva está sintetizada no trabalho de Silva (2001), com os seguintes destaques:

- *A guerra fiscal se trava à revelia da Lei complementar n.º. 24/75, que veda as concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, salvo quando previstas em convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária (Confaz) que congrega todos os estados e o Distrito Federal. A lei determina que a aprovação da concessão de um benefício dependa de decisão unânime dos estados representados” (VARSAÑO, 1997).*
- *Em 1996, a Lei Complementar n.º.87/96 tinha, originalmente, dispositivos legais que procuravam reforçar a proibição à guerra fiscal, mas um acordo entre o executivo e o legislativo, este último defendendo os interesses dos governos dos seus respectivos estados, resultou no veto dos dispositivos que tratavam do assunto por parte do Presidente da República (VARSAÑO, 1996).*
- *Em 2000, o governo federal propõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no intuito, dentre outros, de inibir a prática da guerra fiscal e obrigar os gestores públicos a uma disciplina de gastos mais rigorosos. A LRF, aprovada pelo*

legislativo no mesmo ano, estabelece, em seu artigo 14, algumas condições e implicação direta à prática de utilização da isenção e/ou incentivos à atração de novas empresas. (...) Esta nova tentativa do governo central tem enfrentado resistência por partes de alguns governadores e muitos prefeitos recém empossados. De qualquer forma, a LRF representa uma tentativa de impedir políticas agressivas de renúncia fiscal em favor da atração de novos investimentos privados e, caso seja respeitada, pode iniciar um novo capítulo na história da guerra fiscal brasileira.

- *Autonomia na fixação da alíquota, incidência sobre a produção e volume expressivo de arrecadação fazem do ICMS o instrumento que viabiliza e sustenta o conflito fiscal entre os estados brasileiros (CAVALCANTI E PRADO, 1998).*

O país quando se propõe a instituir um Sistema Federativo entre a União, Estados e Municípios deve costurar a participação de todos os entes através de uma legislação que especifique de forma clara e direta os direitos e deveres de cada um em relação a sua autonomia, e em relação às suas obrigações com o equilíbrio da Federação, pois, caso isso não ocorra, a possibilidade do conflito, entre os entes federados, é uma consequência iminente, e, aquilo que seria para unir acaba por dissolver.

2.2 Descentralização da Atividade Econômica e Desenvolvimento Regional

As discussões elencadas sobre federalismo fiscal têm como pano de fundo uma busca constante, por parte dos governantes, por fatias maiores de recursos para fazerem frente às suas necessidades sociais, econômicas, de renda, de emprego, etc. A partir das disparidades regionais econômicas existentes tem-se a certeza de que o progresso econômico não ocorre da mesma forma e ao mesmo tempo em todos os lugares. Assim, é natural que recortes administrativos (regiões, Estados e Municípios) reivindiquem um tipo de repartição das receitas tributárias que contemple seus gastos e investimentos. E, essa repartição de recursos, ocorre via descentralização fiscal ou federalismo fiscal, e uma vez que os beneficiados tenham a sua disposição quantidades maiores de recursos, estes usam tais incrementos para patrocinar a descentralização da atividade econômica, através de incentivos para as empresas e a criação de políticas públicas de desenvolvimento regional. E isso é um aspecto muito importante dos reflexos causados por uma descentralização fiscal equilibrada entre os entes da Federação.

Em relação ao desenvolvimento regional é oportuno observar uma tendência de divisão entre locais mais desenvolvidos e atrasados, pelo fato de que onde ocorre uma “atmosfera industrial” favorável, também há um melhor acolhimento de empreendimentos e inovações que acabam por acentuar esta divisão. Este crescimento desequilibrado fica mais evidente se dentro deste processo as forças de coesão ou convergência ao progresso, entre locais economicamente distintos, forem fracas por longos períodos e não forem capazes de minimizar este “dualismo”. Esta monopolização de longo prazo na busca de oportunidades em torno de pólos muitas vezes ofusca as possibilidades de que igual processo de crescimento seja considerado em outras praças, e isto acaba por isolar de forma pejorativa os economicamente menos desenvolvidos, tolhendo-lhes o acesso a condições e expectativas de bem-estar mais favoráveis, além de superestimar o potencial destes pólos. Na busca das transmissões de crescimento de um local para outro se deve ter cuidado com a distribuição desigual do investimento público para que se aloquem recursos de forma eficiente, tendo sempre a compreensão das prioridades e da continuidade dos programas de desenvolvimento (HIRSCHMAN in SCHWARTZMAN, 1977).

O diagnóstico correto do que ocorre em termos econômicos nos diferentes locais possibilita a tomada de decisões consoantes às particularidades constatadas e o alvo a ser alvejado ganha contornos mais nítidos. O diagnóstico que abona as decisões de políticas

públicas é possível pelo uso de medidas que dão um norte preliminar do que está ocorrendo em determinado momento naquele local específico. Esta referência de números brutos é importante para a lapidação de políticas públicas que existem ou serão criadas que, de forma recorrente, buscam otimizar potencialidades, atenuar desigualdades ou criar possibilidades de desenvolvimento. O nível de eficiência dos impactos pretendidos pelas políticas de desenvolvimento deve estar em grau elevado ou em sentido crescente. Admitindo-se a tendência das atividades econômicas mais dinâmicas de se concentrarem em eixos, pólos, distritos ou outra nomenclatura qualquer, as políticas públicas de descentralização econômica têm papel fundamental. São estas políticas que visam garantir que o desenvolvimento econômico se distribua de forma equilibrada entre todas as regiões.

Dentro do estudo de Desenvolvimento Regional a escolha do espaço de localização de determinada atividade econômica encontra na literatura uma longa lista de variáveis protagonistas nesta ação, embora seja menos comum a determinação da ordem hierárquica que estas variáveis assumem no papel decisório. Controverso, também, pode ser a própria definição de lugar, espaço ou região: segundo Higgins (FERREIRA in HADDAD; 1989; pág. 49) “poucos esforços em toda a história dos empreendimentos científicos mostraram ser tão estéreis como a tentativa de encontrar uma definição universal aceitável de região. O fracasso reflete o simples fato de que nenhum conceito de região pode satisfazer ao mesmo tempo a geógrafos, cientistas políticos, economistas, antropólogos, etc.”. O importante é considerar os aspectos econômicos, políticos e sociais que se desenrolam no espaço em estudo e que podem ou alteram suas delimitações geográficas ou interdependência com outros espaços.

Todo o movimento de atenção a recortes menores é extremamente importante para análise global. É preciso identificar os ingredientes de influência nos diferentes níveis da organização político-administrativa para reconhecer a sua estrutura, já que a estrutura assume diferentes formas, tem diferentes necessidades, reage com diferentes elasticidades, além de outros condicionantes que muitas vezes tornam um local único, sob vários aspectos, e de difícil reprodução em outros locais.

Segundo Diniz e Crocco (1996) a própria análise da indústria brasileira em grandes recortes regionais (Norte, Nordeste, Centro-oeste, Leste e sul) já vinha apresentando dificuldades impostas pela dimensão territorial nacional, além das diversidades naturais, econômicas e sociais encontradas dentro destas regiões ou de Estados, onde se podem encontrar situações conjuntas de acelerado crescimento industrial, com áreas estagnadas ou decadentes. O relevante é a valorização da análise do Desenvolvimento Regional a partir do

que ocorre em recortes menores e mostrar a sua importância no traçado de políticas públicas de desenvolvimento ou descentralização econômica.

A mudança estrutural fica explícita na abertura e fechamento de indústrias, na variabilidade global do produto industrial ao longo do tempo, e nas diferentes taxas de crescimento das diferentes indústrias observadas num mesmo período ou em períodos sucessivos. “[...] o crescimento não aparece simultaneamente em toda parte. Ao contrário, manifesta-se em pontos ou pólos de crescimento, com intensidades variáveis, expande-se por diversos canais e com efeitos variáveis sobre toda a economia” (PERROUX in SCHWARTZMAN, 1977, pág. 146).

Notadamente, a abertura econômica de uma região é maior que a de um país. As fronteiras econômicas destes recortes menores são praticamente nulas, o que tornam extremamente importantes os fluxos que ocorrem nestes recortes menores, sejam estes de pessoas, mercadorias, capitais, etc. O importante é a correta identificação do espaço em questão para que a análise seja o parâmetro autêntico das decisões de Estado em relação as suas políticas de desenvolvimento, decisões estas que cada vez mais estão se descentalizando e, esta progressiva descentralização, aliada a um crescente movimento de abertura econômica entre nações acaba por atenuar as desigualdades (POLÈSE, 1998).

Em questões regionais a compreensão de todos estes parâmetros é tão importante para a identificação dos locais com fraco desempenho econômico, quanto de locais de alto desempenho. É a partir disso que se tem a base para as formulações de políticas públicas de desenvolvimento ou descentralização regional. O propósito das políticas de descentralização recai, justamente, na busca mais equilibrada da distribuição da atividade econômica entre os locais pertencentes a uma mesma região, um Estado ou mesmo país. E, em tese, a questão das emancipações municipais é um movimento que vai ao encontro destes propósitos de descentralização econômica e desenvolvimento regional. Afinal, quando se tem a compreensão que, sob a visão de recortes menores, a equalização entre gastos e receitas torna-se um processo mais simplificado, muito em conta da proximidade das decisões administrativas com a comunidade local, possivelmente, o resultado auferido será mais próximo do ideal.

3 EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS

Na promulgação da constituição de 1988 o texto que fala sobre emancipações municipais diz: “*A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas*”. Ou seja, os estados passaram a definir os critérios para as emancipações dos seus distritos. Juntem-se a isso os desejos políticos por cargos e salários e tem-se uma explosão de emancipações. E foi justamente isso que ocorreu na década de 90, na qual foram criados mais de mil novos municípios no país.

O quadro 1 mostra o número de emancipações ocorridas no país, sobretudo na década de 1990.

	1991	1993		1997		2001	
		Número	Acréscimo	Número	Acréscimo	Número	Acréscimo
Brasil	4491	4974	483	5507	533	5561	54
Rondônia	23	40	17	52	12	52	0
Acre	12	22	10	22	0	22	0
Amazonas	62	62	0	62	0	62	0
Roraima	8	8	0	15	7	15	0
Pará	105	128	23	143	15	143	0
Amapá	9	15	6	16	1	16	0
Tocantins	79	123	44	139	16	139	0
Maranhão	136	136	0	217	81	217	0
Piauí	118	148	30	221	73	222	1
Ceará	178	184	6	184	0	184	0
Rio Grande do Norte	152	152	0	166	14	167	1
Paraíba	171	171	0	223	52	223	0
Pernambuco	168	177	9	185	8	185	0
Alagoas	97	100	3	101	1	102	1
Sergipe	74	75	1	75	0	75	0
Bahia	415	415	0	415	0	417	2
Minas Gerais	723	756	33	853	97	853	0
Espírito Santo	67	71	4	77	6	78	1
Rio de Janeiro	70	81	11	91	10	92	1
São Paulo	572	625	53	645	20	645	0
Paraná	323	371	48	399	28	399	0
Santa Catarina	217	260	43	293	33	293	0
Rio Grande do Sul	333	427	94	467	40	497	30
Mato Grosso do Sul	72	77	5	77	0	77	0
Mato Grosso	95	117	22	126	9	139	13

Goiás	211	232	21	242	10	246	4
Distrito Federal	1	1	0	1	0	1	0

Quadro 1 - Número de Emancipações Ocorridas no Brasil entre 1991 e 2001

Fonte: Bremaeker (2001)

No rio Grande do Sul, em 1989, existiam 333 municípios (anexo A). Entre 1989 e 1997, já havia se emancipado 134 novos municípios (anexo B), totalizando para o ano de 1997, 467 municípios gaúchos, um acréscimo de cerca de 40% sobre o total de municípios existentes no Estado. Os 134 municípios emancipados entre 1989 e 1997 se originaram de 132 municípios já existentes em 1989 (anexo C).

Em meio ao turbilhão de emancipações que se espalhou de norte ao sul do país, as lideranças políticas perceberam que a falta de critérios mais técnicos para julgar os processos emancipatórios, estava criando mais problemas que soluções. Os municípios de origem perdiam recursos e os novos municípios criados não auferiam recursos suficientes para manterem-se autônomos. Com isso, um alento no *boom* das emancipações veio com a Emenda Constitucional (EC) nº. 15, de 12 de setembro de 1996, que alterou o texto anterior sobre as emancipações e, agora, diz: *“A criação, incorporação e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”*. Pelo novo texto os critérios de emancipação municipal continuam sendo dos estados, mas com a nova exigência de lei complementar federal, ainda não regulada, tornaram-se praticamente impossíveis novas emancipações. Após essa data só se emanciparam aqueles municípios que já tinham conseguido o direito e tiveram a sua emancipação oficializada depois de 1996.

Com isso, no Rio Grande do Sul, sob estes novos critérios, apenas 29 novos municípios foram criados no Estado entre 1997 e 2007, conforme quadro 2, totalizando 496 municípios para o ano de 2007.

Municípios Emancipados	População/2007
Aceguá	4.138
Almirante Tamandaré do Sul	2.158
Arroio do Padre	2.734

Boa Vista do Cadeado	2.447
Boa Vista do Incra	2.447
Bozano	2.296
Canudos do Vale	1.941
Capão Bonito do Sul	1.837
Capão do Cipó	3.180
Coqueiro Baixo	1.566
Coronel Pilar	1.658
Cruzaltense	2.273
Forquetinha	2.548
Itati	2.677
Jacuizinho	2.619
Lagoa Bonita do Sul	2.617
Mato Queimado	1.865
Novo Xingu	1.858
Paulo Bento	2.090
Pedras Altas	2.546
Pinhal da Serra	2.058
Quatro Irmãos	1.735
Rolador	2.795
Santa Cecília do Sul	1.716
Santa Margarida do Sul	2.163
São José do Sul	1.899
São Pedro das Missões	1.939
Tio Hugo	2.593
Westfalia	2.716

Quadro 2 – Municípios Emancipados no Estado do RS entre 1997 e 2007

Fonte: FEE

Agora, o assunto sobre as emancipações volta à tona, pois existe a possibilidade da aprovação no Congresso e Senado federal de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) devolvendo aos Estados a palavra final em relação às emancipações. Entre as propostas, a PEC nº. 13/2003 está preste a ser votada e se for aprovada, certamente, ocorrerá um novo

boom emancipatório, e, assim, novas estruturas político-administrativas, novas despesas e mais transferências serão criadas. Os novos municípios terão direitos sobre a receita tributária nacional e a pulverização destas receitas será ainda maior, protelando soluções críveis que possam, de fato, reduzir as disparidades regionais e elevar o bem-estar social da população.

Assim, pode-se crer, também, que duas situações são possíveis: *a)* o desequilíbrio penderá para o lado da união pelo excesso de transferências que estará obrigada a executar, e, *b)* como alternativa a estas novas transferências e para fazer frente as suas crescentes obrigações financeiras, a união terá que criar e/ou aumentar impostos e tributos ou outra forma arrecadatória, retornando a conta, em um círculo vicioso, para a população e subtraindo desta parcelas cada vez maiores da receita disponível e, conseqüentemente, poder de compra.

Ou seja, “Essa situação levou a União, num movimento defensivo, a criar impostos (na realidade, impostos sob a forma de contribuições sociais) que não estão sujeitos a partilha com Estados e Municípios através dos Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPM e FPE)” (Dain, 1993, 1994 apud MELO, 1996, p. 15-16).

Existem diferentes argumentos a favor e contra as emancipações. Aqueles que se posicionam favoravelmente argumentam sobre a grande extensão territorial do município de origem e, conseqüentemente, a distância de certas localidades da sede do município, além de questões econômicas e número de habitantes. Os argumentos contrários às emancipações dizem (1) que os municípios desmembrados não teriam capacidade administrativa pela falta de dinâmica econômica, (2) que as emancipações servirão apenas aos interesses políticos e empresariais locais, (3) que a União terá que sustentar estas novas estruturas político-administrativas e (4) que os municípios de origem sairão prejudicados pela perda de receita (GONÇALVEZ E DINIZ FILHO, 2009).

O município recém emancipado não tem uma arrecadação própria suficiente para a sua nova estrutura municipal, ficando dependente de transferências dos Estados e da União. (...) é possível que o município emancipado receba mais recursos (e não necessite aumentar sua tributação local), permitindo uma melhoria para a população local. O problema é que estas transferências são fixas, ou seja, trata-se de jogo de soma zero. “A multiplicação esperada do número de municípios acabaria por prejudicar a todos estes” (WANDERLEY, 2008, p. 4).

Quando se faz o questionamento sobre os motivos que levam algumas áreas a se emanciparem alguns estudos citados por Magalhães (2007, p.14,15) dão uma noção dos principais motivos, além de mostrar alguns problemas detectados pós-emancipação. Entre estes estudos, Bremaeker (1993) relata que através de questionários enviados aos prefeitos dos

municípios recém emancipados em 1992, obteve a resposta de 12,4% do total de questionários enviados e subtraiu destas repostas uma lista de alegações dadas para justificar as emancipações. Em primeiro lugar vem a alegação do descaso por parte da administração do município de origem (54,2% das respostas), segundo pela existência de forte atividade econômica local (23,6% das respostas), terceiro pela grande extensão territorial do município de origem (20,8% das respostas), e em quarto lugar, aumento da população local (1,4% das respostas). Em um trabalho sobre o mesmo tema, Cigolini (1999), reuniu as alegações de 22 municípios emancipados no Paraná nos anos 90. E os motivos apurados foram, primeiro, a existência de condições econômicas favoráveis (60% das respostas), segundo, os anseios da comunidade local (22% das respostas), e, terceiro, a decisão da emancipação foi do plebiscito realizado (18% das respostas). Noronha (1996) também fez entrevistas com as populações locais de 17 municípios emancipados no Rio de Janeiro entre os anos de 1985 e 1993, e verificou que as populações de sete municípios justificaram a emancipação como forma de evitar a estagnação econômica, as populações de seis municípios alegaram possuir condições econômicas favoráveis para a emancipação, e a população de quatro colocaram as razões políticas como principal motivo para a emancipação. Destas respostas o autor verifica que a população local acredita que desenvolvimento local está associado à emancipação. Em relação a algumas implicações que as emancipações trazem, Citadini (1998) alega que as emancipações geram um sistema de transferências constitucionais que cria vínculos de dependência que afetam as finanças municipais. Qualquer problema econômico na esfera federal ou estadual que reduza as respectivas arrecadações repercute nas transferências municipais e faz que os municípios deixem de receber componentes essenciais dos seus orçamentos. Gomes e MacDowell (2000) detectaram essa situação de vínculo de dependência pela participação das receitas próprias na receita total corrente dos municípios brasileiros de até 5 mil habitantes que era, em 1996, de apenas 9%, número ainda menor no caso dos municípios do norte e nordeste, 2,9% e 4,4%, respectivamente. Essa participação, no entanto, aumenta continuamente com o aumento das populações municipais. Por exemplo, municípios com mais de um milhão de habitantes tinham receitas próprias equivalentes a quase 56% de suas receitas correntes totais. Neste mesmo trabalho os autores também mostram que o conjunto de municípios de cada estado brasileiro gasta uma parcela maior de sua receita corrente com o legislativo que os estados e a União, e que a transferência de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os municípios pequenos reduz a capacidade das prefeituras das grandes cidades em realizar programas sociais e suprir

serviços, como transporte, saneamento, segurança e pesquisa básica, o que reduz, por consequência, os incentivos a produção.

Enfim, os resultados mostram os diferentes motivos usados para justificar as emancipações em diferentes regiões do país e as dificuldades enfrentadas por municípios recém emancipados. Em situações de acréscimo significativo da população local e correspondente atividade econômica, talvez a emancipação seja produtiva. Já para municípios que apresentam uma estagnação econômica é possível que a emancipação só gere despesas para os novos municípios e as receitas recebidas de transferências não sejam suficientes para desenvolver o local, e, em municípios, nos quais a atividade econômica é adequada, a emancipação não é necessária. Além disso, o mecanismo de repartição do Fundo de Participação dos Municípios se torna mais um incentivo às emancipações, pois favorece os municípios com menor população. A distribuição deste Fundo se dá da seguinte forma: *i*) 10% para as capitais; *ii*) 86,4% para os municípios do interior com população abaixo de 156.216 habitantes, e; *iii*) 3,6% para os municípios do interior com população acima de 156.216 habitantes.

Dessa forma, sugere-se que as emancipações municipais são positivas porque podem contribuir para uma descentralização das decisões políticas em relação aos recursos públicos, colocando a ação do poder público mais próximo da população e de sua fiscalização. Mas, podem, também, serem negativas, pois geram novos custos fixos que antes não existiam. Esses novos custos fixos serão pagos, basicamente, com as transferências constitucionais recebidas. Assim, levando em conta os dados acima listados, as emancipações municipais podem criar um terceiro aspecto fundamental: ocorre que se o processo como um todo não for bem coordenado e, entrelinhas, houver incentivos fiscais para a emancipação, chegaremos ao *Dilema do Prisioneiro*: se centrarmos a atenção em distintas áreas que podem se emancipar e dado os incentivos das transferências, essas áreas agem como as demais áreas que se emancipam e às seguem, pois o raciocínio sugere que se não se emanciparem poderão ficar prejudicadas na repartição dos recursos tributários. Ou seja, uma área que se emancipa – considerando o atual sistema de repartição dos tributos – terá mais vantagens financeiras do que se continuar anexa. Então, ocorre uma enorme fragmentação em busca de mais receita e, como todo o Estado acaba por se fragmentar, todos perdem em função do aumento enorme dos custos fixos gerados pelas novas emancipações.

No Rio Grande do Sul em 1912 havia 72 municípios, já entre 1913 e 1987 foram criados 148 novos municípios. No período de 1988 a 2000 se emanciparam no estado 51

municípios na região noroeste, 178 na região central, norte e nordeste e mais 23 nas regiões sul e sudeste. Estes municípios novos se financiam por impostos locais, taxas e contribuições e mais as transferências federais e estaduais. Os serviços públicos prestados pelos municípios, de modo geral, giram em torno da administração geral, regulação urbana, provisão de bens públicos, prestação de serviços públicos, serviços sociais, investimento em infra-estrutura, etc., algumas funções são próprias do município e outras partilhadas com outros níveis de governos.

Segundo Mueller, Riedl e Ramos (2007, p.5):

A partir de 1996, após a edição da emenda nº15, não foram mais criados novos municípios no Estado. Porém, em 2001 iniciou-se novo movimento emancipacionista, a partir de reunião ocorrida no dia oito de maio daquele ano, entre representantes da Assembléia Legislativa, localidades interessadas, e Procuradoria Geral do Estado. Ocasão em que o procurador Paulo Torelly deu parecer favorável à continuidade dos trabalhos, garantindo a validade da legislação estadual para realizar as emancipações.

A partir disso, outras localidades também se credenciaram à emancipação - um total de 113 localidades - e outros dez tem interesse em se anexar a outro município, embora por questões jurídicas nenhuma localidade lograsse sucesso em suas tentativas. Evidente que tal tema aflora posicionamentos antagônicos. Uns são contra as emancipações e outros totalmente a favor, como é o caso do Núcleo de Estudos e tecnologia em Gestão Pública (Nutep) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) coordenado pelo professor Dr. Luiz Roque Klering que é favorável às emancipações e diz haver grandes melhorias nas localidades que se emancipam, tanto na comparação com elas mesmas antes e depois da emancipação e pelas contribuições que dão ao Estado (MUELLER, RIEDL E RAMOS, 2007).

As discussões em torno das emancipações não se esgotam e sempre colocam em lados opostos posicionamentos distintos. Existem argumentos e contra-argumentos baseados em estudos que, tanto defendem as emancipações, quanto os que condenam. Cada lado busca números que abonem seu posicionamento e sirva de fato suficiente para que suas idéias em torno do tema seja a mais correta. Entretanto, o que se vê são sempre análises sobre o que já ocorreu. Talvez, o que falta é um envolvimento, uma discussão a nível estadual sobre a área que quer se emancipar. E, a partir disso, deve ocorrer uma análise baseada em dados técnicos comandados pelo Estado, que tem o dever de representar os interesses da coletividade e do

equilíbrio. Afinal, o crédito de uma emancipação bem sucedida entrará no caixa do Estado em forma de maiores arrecadações e, ao contrário, será o Estado que será cobrado por possíveis deficiências na prestação de serviços negligenciados pelos municípios recém emancipados, visto que a *responsabilidade conjunta* não será esquecida.

4 ESTRUTURA MUNICIPAL

A constituição de 1988 assegurou autonomia político-administrativa aos municípios, bem como a integração a Federação. Como não há um órgão do poder judiciário no nível municipal, o governo municipal possui dois poderes: o poder Executivo (Prefeitura) e o Legislativo (Câmara de Vereadores).

Conforme, Zmitrowicz e Biscaro (1998, p.8) as ações dos municípios são exercidas sobre as seguintes áreas, conforme artigo 30 da Constituição:

- Legislar sobre assuntos de interesse local;
- Suplementar a legislação federal e estadual no que couber;
- Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados por lei;
- Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- Prestar, com a cooperação técnica da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

As secretarias e órgãos mais comuns na administração municipal são: Secretaria de Governo, secretaria de Administração, secretaria de Planejamento, secretaria Jurídica, secretaria de Finanças, Secretaria de Obras, secretaria de serviços Urbanos, Secretaria de Transportes, secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Habitação, etc. As denominações e atribuições podem variar, além da possibilidade de suas subdivisões (ZMITROWICZ E BISCARO, 1998).

Em relação às fontes de recursos dos municípios, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM – descreve as receitas tributárias municipais como Impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto Transmissão Intervivos (ITBI) e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Também existem as taxas arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia, pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. Além disso, têm as receitas provenientes de contribuições de melhoria, decorrentes de obras públicas (Contribuição para custeio do serviço de iluminação pública, Emenda Constitucional nº 39/2002) e as receitas de transferências constitucionais, isto é, enquanto nas receitas tributárias o Município exerce o poder de tributar, nas receitas partilhadas o que ocorre é a participação do Município, de acordo com critérios predeterminados, no produto da arrecadação de tributos de competência exclusiva da União e do Estado.

Ainda, segundo o IBAM, o Município participa da arrecadação dos seguintes tributos da União: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e Imposto sobre Produtos Industrializados. Do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos a qualquer título pelo Município, suas autarquias e fundações. 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do Imposto Territorial Rural, arrecadado pela União no Município.

Tem, também, a compensação financeira através dos royalties que são indenizações pela exploração de recursos naturais em seu território, adjacências e plataforma continental. A parcela de cada Município varia conforme a área que está sendo afetada pela referida exploração. Pode ser exploração para produção de energia elétrica, mineração, extração de petróleo. Mais as receitas patrimoniais provenientes da exploração dos bens móveis ou imóveis dos municípios, tais como aplicações financeiras, venda de bens móveis e imóveis, aluguéis e outros, e as receitas de serviços, que são as receitas provenientes de serviços prestados e/ou concedidos para exploração pela prefeitura. São os serviços de transporte coletivo, feiras, matadouros, cemitérios etc. Nesse tipo de receita não existe a necessidade de revisão prévia para o ajuste dos valores cobrados. A administração local acompanha os custos ou preços de mercado para definir a nova cobrança. Outras receitas correntes são as multas e outras penalidades não tributárias, isto é, as administrativas ou decorrentes dos códigos de posturas, obras e outros regulamentos municipais, a atualização monetária e a cobrança da dívida ativa – tributária e não tributária.

Entretanto, devido a sua destaca participação no orçamento dos pequenos municípios o FPM ganha importância relevante, quando o assunto é emancipação municipal ou federalismo fiscal. A revista Finanças dos Municípios Gaúchos (V. 1, 2001) trás de forma detalhada o que é, e como é feito o rateio desse Fundo entre os municípios brasileiros. Cabe destacar:

- i. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência constitucional em favor dos municípios feita pela União. Ele é formado por 22,5% da arrecadação líquida do Imposto Sobre a Renda (IR) e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI).
- ii. O FPM é uma importante fonte de receita das prefeituras, especialmente para os pequenos municípios. Em função da sistemática de distribuição do FPM, sua importância é maior quanto menor for o tamanho da população do município. Para os 404 municípios gaúchos com até 20 mil habitantes, o FPM representou 39%, em média, do conjunto de suas receitas em 1999. Para municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes, esse peso é de 22,7%, aproximadamente. O peso do FPM é menor para o grupo de municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes e para os com população acima de 100 mil habitantes, nos quais representa 18,6% e 9%, respectivamente, do conjunto de suas receitas.
- iii. O FPM é distribuído em 3 partes: 86,4% são destinados aos municípios do interior do país (FPM-Interior), exclusive as capitais, 10% são destinados às capitais estaduais e 3,6%, que constituem o Fundo de Reserva, são enviados aos municípios do interior com população superior a 142.633 habitantes. Os 86,4% do FPM destinados aos municípios do interior do Brasil são distribuídos segundo faixas populacionais e respectivos coeficientes de participação, conforme mostra o quadro 3. Para cada faixa é atribuído um coeficiente, de modo que ao aumentar a população do município, a participação deste coeficiente no FPM também aumenta. Através desse mecanismo é que os municípios com menos habitantes são mais beneficiados, recebendo, relativamente, mais recursos que os municípios mais populosos.

FPM-INTERIOR - CÁLCULO DE COEFICIENTES/2006	
Faixa de Habitantes	Coeficiente
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1
De 16.981 a 23.772	1,2
De 23.773 a 30.564	1,4
De 30.565 a 37.356	1,6
De 37.357 a 44.148	1,8
De 44.149 a 50.940	2

De 50.941 a 61.128	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4
De 71.317 a 81.504	2,6
De 81.505 a 91.692	2,8
De 91.693 a 101.880	3
De 101.881 a 115.464	3,2
De 115.465 a 129.048	3,4
De 129.049 a 142.632	3,6
De 142.633 a 156.216	3,8
Acima de 156.216	4

Quadro 3 – Coeficientes de participação dos municípios no FPM/Interior
Fonte: IBAM

Até 1989, determinava-se a participação de cada município nos recursos do FPM-Interior dividindo seu coeficiente pela somatória dos coeficientes de todo o país. A partir de 1990, a lei nº 62 estipulou que cada Estado teria sua participação no FPM-Interior congelada (Quadro 4). Assim, o montante dos recursos do FPM-Interior a ser destinado a cada município passou a ser calculado com base na divisão do seu coeficiente pela somatória dos coeficientes dos municípios do seu Estado e não mais do país. Esse método de cálculo tem por objetivo fazer com que cada Estado assuma o ônus da criação de novos municípios. O FPM-Interior do RS está congelado em 7,3011% do total do FPM destinado aos municípios do interior do Brasil. Desse modo, quando são criados novos municípios no RS, a mesma parcela de 7,3% do FPM é repartida entre todos os municípios gaúchos. Cada município gaúcho tem direito a uma parcela menor de FPM para poder sustentar os novos sem afetar os municípios de outros estados.

FPM – INTERIOR – PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NO TOTAL A DISTRIBUIR	
Unidade da Federação	Participação Percentual
Acre	0,263
Alagoas	2,0883
Amapá	0,1392
Amazonas	1,2452
Bahia	9,2645
Ceará	4,5864
Espírito Santo	1,7595
Goiás	3,7318
Maranhão	3,9715
Mato Grosso	1,8949
Mato Grosso do Sul	1,5004
Minas Gerais	14,1846
Pará	3,2948
Paraíba	3,1942
Paraná	7,2857

Pernambuco	4,7952
Piauí	2,4015
Rio de Janeiro	2,7379
Rio Grande do Norte	2,4324
Rio Grande do Sul	7,3011
Rondônia	0,7464
Roraima	0,0851
Santa Catarina	4,1997
São Paulo	14,262
Sergipe	1,3342
Tocantins	1,2955
TOTAL	100

Quadro 4 – Participação percentual dos Estados no FPM

Fonte: IBAM

Todas as fontes de receitas municipais, acima mencionadas, são utilizadas pelos municípios para fazer frente as suas despesas. Pode ser considerada despesa todo dispêndio que a Administração faz para o custeio de seus serviços, remuneração dos servidores, aquisição de bens, execução indireta de obras e serviços e outros empreendimentos necessários à consecução de seus fins (Meirelles, 1997b). As despesas municipais, de acordo com seu destino, podem ser agrupadas em dois grandes blocos, que são os das despesas de custeio e de investimento. As despesas de custeio são todas as tarefas que a Prefeitura realiza de forma contínua e permanente para manter em operação os serviços públicos que presta. Ex: despesas com material de consumo, despesas com serviços de terceiros, despesas com pessoal ativo, etc. As despesas de investimento são ações da Prefeitura que aumentam a capacidade ou aperfeiçoam a ação da Administração, criando novos serviços e novos equipamentos urbanos. Ex: novas escolas, creches, postos de saúde, reformas em geral, melhorias no sistema viário, etc. Além das despesas de custeio e de investimento a Prefeitura conta ainda com outros encargos gerais como a amortização e juros das dívidas públicas, o pagamento de inativos e pensionistas, o pagamento de desapropriações e o pagamento de tarifas públicas, tais como energia elétrica, água e telefone.

Está previsto na Constituição Federal de 1988 que sejam necessariamente aplicados recursos pela União, pelos Estados e pelos Municípios em algumas áreas de relevância pública, tais como nas áreas de seguridade social, de saúde, de assistência social e de educação, sendo que em alguns casos é pré-determinada a cota a ser aplicada por cada um dos níveis. Este é o caso da educação, por exemplo, na qual o município é obrigado a aplicar 25% de sua receita anual, seja nas despesas relacionadas ao custeio da estrutura já existente, seja em despesas referentes a novos investimentos.

Em relação ao sistema orçamentário cada secretaria municipal tem seu próprio rol de despesas. Para honrar com esses compromissos recebe todo ano, através da divisão do orçamento municipal, uma fatia do montante arrecadado, cujo tamanho é determinado de acordo com o planejamento de gastos elaborado no exercício anterior e que deve constar do Plano Plurianual de Investimentos e da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano corrente. O orçamento é então o instrumento de programação de que o município dispõe para, no limite da receita prevista, alocar recursos nas diversas áreas em que atua, demonstrando sempre as ações e prioridades a serem executadas naquele período. Tanto o Plano Plurianual de Investimentos (P.P.I.) quanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (L.D.O.) e a Lei do Orçamento Anual (L.O.A.) passaram a constar da Constituição Federal de 1988 com o objetivo de dotar o setor público de um processo de planejamento orçamentário a fim de que fosse possível alcançar planos racionais de governo a longo, médio e curto prazo. Compete a cada município a normatização específica sobre a matéria, bem como a determinação dos prazos para a elaboração do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes. O Plano Plurianual de Investimentos constitui-se em uma lei que deve estabelecer as diretrizes e metas da Administração Municipal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. Normalmente englobam as principais intenções de investimentos e de custeio do Plano de Governo de determinada Administração e tem abrangência por quatro ou cinco anos, devendo suas disposições alcançar pelo menos até o final do primeiro exercício financeiro do mandato do Prefeito. Compõem o P.P.I. as dívidas que devem ser pagas, todas as obras que se intencionar construir, todos os programas de educação e saúde que se pretende implementar e assim por diante, porém de forma genérica, sem muitas especificações. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é a lei que estabelece as metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício subsequente, metas estas que já se encontram contempladas no Plano Plurianual de Investimentos. Estas metas são divididas em funções que determinam basicamente o assunto a ser tratado, programas e subprogramas, com o objetivo principal de identificar exatamente a natureza do gasto a ser realizado (ZMITROWICZ E BISCARO, 1998).

5 METODOLOGIA

As indicações a “municípios de Origem” referem-se aos 132 municípios existentes em 1989 (anexo C) que deram origem a 134 municípios emancipados. As indicações a “Municípios emancipados” referem-se aos 134 municípios que se emanciparam no Rio Grande do Sul entre 1989 e 1997 (anexo B).

As características analisadas e comparadas entre os municípios de origem e os municípios emancipados serão feitas entre os anos de 1997 e 2007. São as seguintes características: crescimento da população, arrecadação dos tributos municipais, receitas arrecadadas, despesas totais, receitas do FPM e PIB municipal.

Para verificar se as emancipações contribuíram ou não para uma melhor distribuição das receitas orçamentárias entre os municípios do Estado, se confrontará o índice de Gini estadual de 1989 (ano anterior ao *boom* das emancipações da década de 90), com o índice de Gini estadual de 1997 (ano em que as 134 emancipações analisadas já haviam ocorrido).

As fontes dos dados são: a Fundação de Economia e Estatística (FEE), o IBGE, Secretaria do Tesouro Nacional, TCE-RS.

Neste trabalho, o cálculo de Gini é utilizado para mensurar a desigualdade entre os municípios gaúchos em termos de distribuição orçamentária per capita. Assim, o valor do orçamento per capita fará o papel da renda, enquanto cada município representará um indivíduo.

O índice de Gini consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de orçamento per capita e 1 corresponde à completa desigualdade. O índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100). O coeficiente de Gini se calcula como uma razão das áreas no diagrama da Curva de Lorenz. Se a área entre a linha de perfeita igualdade e a Curva de Lorenz é A, e a área abaixo da curva de Lorenz é B, então o coeficiente de Gini é igual a $A/(A+B)$. Esta razão se expressa como percentagem ou como equivalente numérico dessa percentagem, que é sempre um número entre 0 e 1. O coeficiente de Gini pode ser calculado com a Fórmula de Brown, que é mais prática:

$$G = \left| 1 - \sum_{k=1}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k)(E_{k+1} + E_k) \right|$$

onde:

G = coeficiente de Gini

X = proporção acumulada da variável "população"

E = proporção acumulada da variável "renda"

Abaixo, a representação gráfica do Coeficiente de Gini. No presente trabalho, o eixo horizontal representa o percentual dos municípios e o eixo vertical, o percentual do somatório total dos orçamentos per capita. A diagonal representa a igualdade perfeita dos orçamentos per capita, e a área **a** é o coeficiente de Gini. A curva que delimita o coeficiente denomina-se Curva de Lorenz.

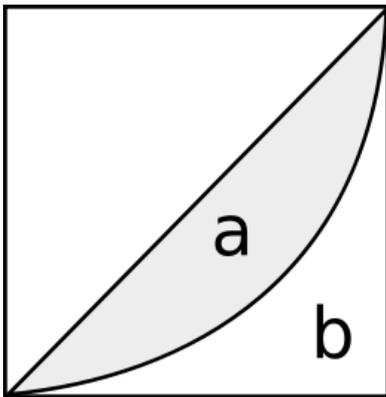


Figura 1 – Representação gráfica do índice de Gini

Esta curva foi desenvolvida pelo economista estadunidense Max O. Lorenz em 1905 para representar a distribuição de renda. A Curva de Lorenz é um gráfico utilizado para representar a distribuição relativa de uma variável em um domínio determinado. O domínio pode ser o conjunto de pessoas de uma região ou país, por exemplo. A variável cuja distribuição se estuda pode ser a renda das pessoas. A curva é traçada considerando-se a percentagem acumulada de pessoas no eixo das abscissas e a percentagem acumulada de renda no eixo das ordenadas. Cada ponto da curva é lido como percentagem cumulativa das pessoas. A curva parte da origem (0,0) e termina no ponto (100,100). Se a renda estivesse distribuída de forma perfeitamente equitativa, a curva coincidiria com a linha de 45 graus que passa pela origem (por exemplo, 30% da população recebem 30% da renda). Se existisse desigualdade perfeita, ou seja, se uma pessoa detivesse toda a renda, a curva coincidiria com o

eixo das abscissas até ao ponto (100,00), donde iria até o ponto (100,100). Em geral, a curva se encontra numa situação intermediária entre esses dois extremos. Se uma curva de Lorenz se sobrepõe à outra (e, por conseguinte, mais próxima da linha de 45 graus), pode-se dizer que a primeira exhibe menor desigualdade que a segunda. Esta comparação gráfica entre distribuições de domínios geográficos distintos ou temporais é o principal emprego das curvas de Lorenz.

6 DADOS E ANÁLISES

6.1 Municípios de Origem e Municípios Emancipados

Como visto no capítulo 2, sobre federalismo fiscal, o atual sistema leva a uma desigualdade na distribuição das receitas tributárias federais arrecadadas. Para visualizar esse fato basta analisarmos os gráficos de quatro estados brasileiros (RS, MT, SP, AL) com estruturas econômicas distintas. Estes gráficos correlacionam população com orçamento per capita. Os 4 gráficos tem o formato de “L”, indicando que os municípios de menor população concentram maiores orçamentos *per capita* e isso é uma distorção, afinal, os municípios maiores é que necessitam de maiores recursos, assim, pode-se sugerir, também, que as emancipações municipais contribuam para essa distorção, pois os municípios emancipados tem pequenas populações.

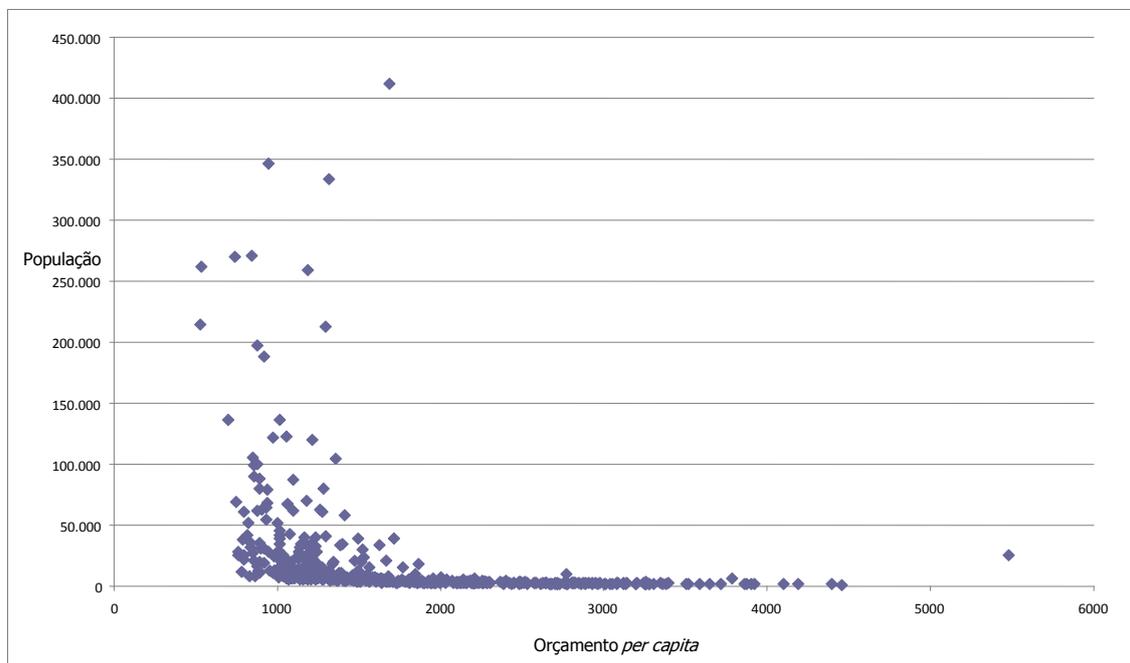


Gráfico 1 - Gráfico do Estado do Rio Grande do Sul (excluindo Porto Alegre¹) relacionando população municipal com orçamento per capita

¹ Nos 4 gráficos apresentados (RS, MT, SP, AL) foram excluídas as suas respectivas capitais devido as suas grandes populações que poderiam prejudicar a apresentação gráfica dos resultados.

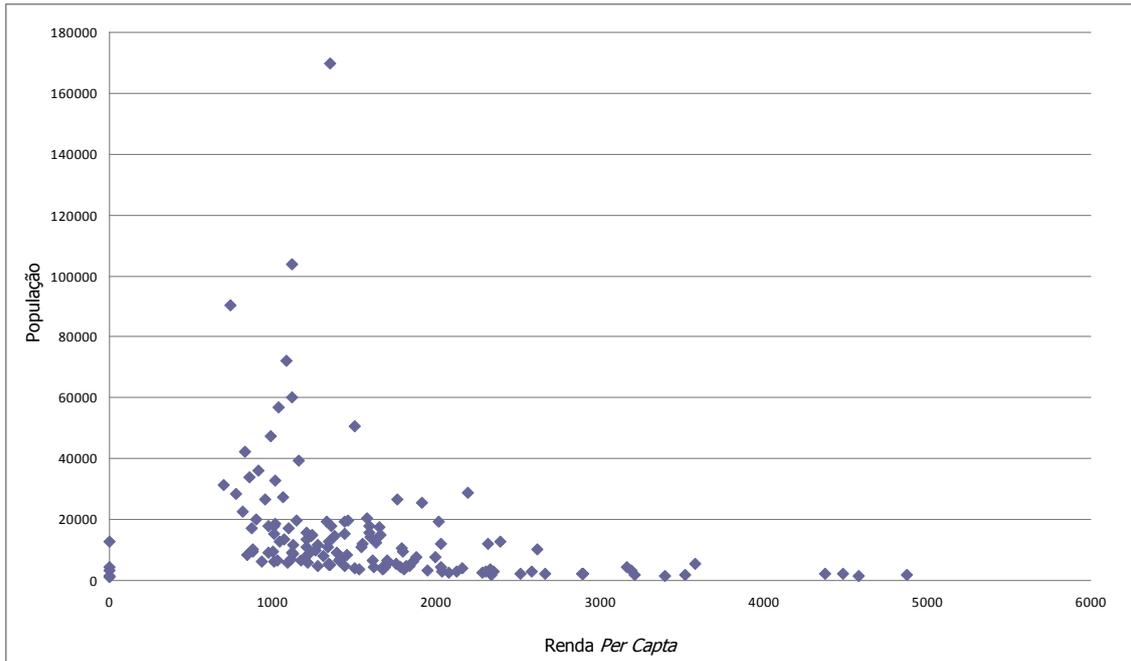


Gráfico 2 - Gráfico do Estado do Mato Grosso (excluindo Cuiabá) relacionando população municipal com orçamento per capita

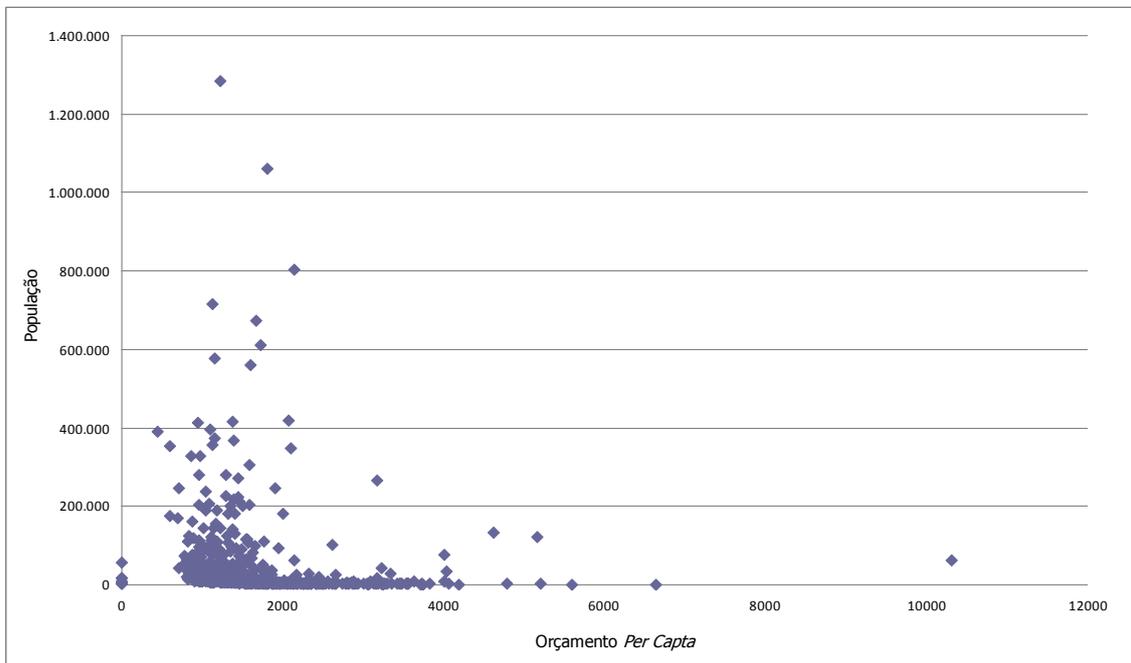


Gráfico 3 - Gráfico do Estado de São Paulo (excluindo São Paulo - capital) relacionando população municipal com orçamento per capita

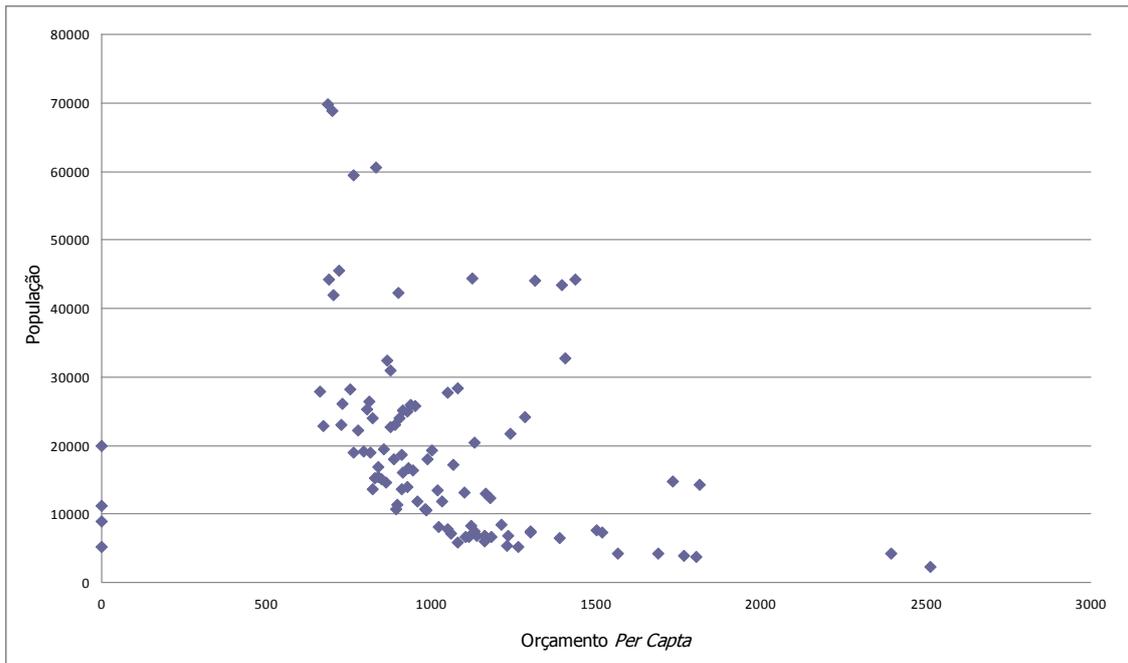


Gráfico 4 - Gráfico do Estado de Alagoas (excluindo Maceió) relacionando população municipal com orçamento per capita

As análises seguintes têm por objetivo traçar uma linha referencial de algumas características dos 134 municípios que se emanciparam entre 1989 e 1997 no Rio Grande do Sul e compará-las com as mesmas características dos 132 municípios dos quais estes municípios emancipados se originaram. Estas comparações serão feitas entre os anos de 1997 e 2007. O que se busca são informações que possam, de alguma forma, sinalizar as implicações desse processo.

As tabelas a seguir se referem aos dados e comparações de dados entre o conjunto dos 134 municípios emancipados, com o conjunto dos 132 municípios de origem. São dados referentes à variação de população, arrecadação dos tributos municipais, receitas arrecadadas, receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), despesas realizadas e PIB municipal, no período entre 1997 e 2007.

Os dados sobre a população - Tabela 1 - apontam que os municípios de origem tiveram uma variação populacional de 4,46% e os municípios emancipados tiveram, no mesmo período, uma variação de 3,61%. A variação populacional no Estado foi de 7,12%. A média de habitantes nos municípios emancipados foi de 3.589 e 3.719 para os anos de 1997 e 2007, respectivamente.

Tabela 1 – População total e variação populacional dos municípios de origem, dos municípios emancipados e do Estado do RS, para os anos de 1997 e 2007

	1997	2007	Variação total %
Municípios Origem - População Total	3.951.416	4.127.499	4,46%
Municípios Emancipados - População Total	480.960	498.328	3,61%
Média de habitantes nos municípios de origem	29.935	31.269	
Média de habitantes nos municípios emancipados	3.589	3.719	
Rio Grande do Sul - População Total	9.879.813	10.582.887	7,12%

Fonte: FEE

Em relação à arrecadação dos tributos municipais, conforme a tabela 2, os municípios de origem tiveram uma variação positiva de 266,33% e os municípios emancipados de 376,94%. A diferença de arrecadação dos municípios de origem para os emancipados caiu de 63,47% em 1997 para 25,56% em 2007. No Estado a variação média da arrecadação dos tributos municipais foi de 257,06%.

Tabela 2 – Arrecadação dos Tributos Municipais per capita e variação total per capita dos municípios de origem, dos municípios emancipados, do Estado do RS, para os anos de 1997 e 2007, e diferença das arrecadações per capita entre os municípios de origem e emancipados nos anos de 1997 e 2007

	1997	2007	Variação total %
Municípios Origem - arrecadação per capita	39,56	144,92	266,33%
Municípios Emancipados - arrecadação per capita	24,20	115,42	376,94%
Diferença entre arrecadações	63,47%	25,56%	
Rio Grande do Sul - arrecadação per capita	56,13	200,42	257,06%

Fonte: FEE

As receitas arrecadas, tabela 3, dos municípios de origem, as quais inclui os repasses oriundos das transferências dos Estados e da União, principalmente, ICMS E FPM, variaram 269,95%. As dos municípios emancipados variaram 305,20%. A diferença de arrecadação dos municípios emancipados para os municípios de origem subiu de 73,42% em 1997 para 89,94% em 2007.

Tabela 3 – Receitas Arrecadadas per capita e variação total per capita dos municípios de origem, dos municípios emancipados, do Estado do RS, para os anos de 1997 e 2007, e diferença das arrecadações per capita entre os municípios de origem e emancipados nos anos de 1997 e 2007

	1997	2007	Variação total %
Municípios Origem - arrecadação per capita	275,65	1.019,77	269,95%
Municípios Emancipados - arrecadação per capita	478,03	1.936,98	305,20%
Diferença entre arrecadações	73,42%	89,94%	
Rio Grande do Sul - arrecadação per capita	333,45	1.162,14	248,52%

Fonte: FEE

Conforme a tabela 4, os municípios de origem tiveram uma variação de 178,52% na receita oriunda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os municípios emancipados tiveram variação de 232,49%. A diferença de transferência recebida no ano de 1997 dos municípios emancipados para os municípios de origem foi de 251,79% e, para o ano de 2007, a diferença subiu para 319,95%.

Tabela 4 – Receita do FPM per capita e variação total per capita dos municípios de origem, dos municípios emancipados, para os anos de 1997 e 2007, e diferença das receitas per capita entre os municípios de origem e emancipados nos anos de 1997 e 2007

	1997	2007	Variação total %
Municípios Origem - receita per capita	67,37	187,64	178,52%
Municípios Emancipados - receita per capita	237,00	788,00	232,49%
Diferença entre receitas	251,79%	319,95%	

Fonte: FEE

Em relação às despesas realizadas totais, tabela 5, os municípios de origem tiveram uma variação de 252,82% e os municípios emancipados uma variação de 244,90%. A diferença de despesas realizadas no ano de 1997 dos municípios emancipados para os de origem foi de 90,64% e de 86,36% no ano de 2007.

Tabela 5 - Despesas Realizadas per capita e variação total per capita dos municípios de origem, dos municípios emancipados, do Estado do RS, para os anos de 1997 e 2007, e diferença das despesas per capita entre os municípios de origem e emancipados nos anos de 1997 e 2007

	1997	2007	Variação total %
Municípios Origem - despesa per capita	282,40	996,37	252,82%
Municípios Emancipados - despesas per capita	538,36	1.856,79	244,90%
Diferença entre as despesas realizadas	90,64%	86,36%	
Rio Grande do Sul – despesa per capita	339,51	1.098,67	223,60%

Fonte: FEE

Em relação ao PIB per capita, tabela 6, os municípios de origem tiveram uma variação de 141,23% e os municípios emancipados 117,58%. A diferença de PIB per capita no ano de 1997 dos municípios de origem para os emancipados foi de 16,96% e, em 2007, subiu para 29,68%.

Tabela 6 – PIB Municipal per capita e variação total per capita dos municípios de origem, dos municípios emancipados, do Estado do RS, para os anos de 1997 e 2007, e diferença do PIB per capita entre os municípios de origem e emancipados nos anos de 1997 e 2007

	1997	2007	Variação total %
Municípios Origem - PIB per capita	6.985,37	16.850,66	141,23%
Municípios Emancipados - PIB per capita	5.972,26	12.994,50	117,58%
Diferença entre PIB per capita	16,96%	29,68%	
Rio Grande do Sul - PIB per capita	6.578,19	16.688,74	153,70%

Fonte: FEE

6.2 Índice de GINI

Neste trabalho, como já foi dito na metodologia, o cálculo do índice de Gini é utilizado para mensurar a desigualdade entre os municípios gaúchos em termos de distribuição orçamentária per capita. Assim, o valor do orçamento per capita fará o papel da renda, enquanto cada município representará um indivíduo.

Em relação ao Estado do Rio Grande do Sul, o gráfico 5 compara os valores do índice de Gini de 1989 (ano anterior ao *boom* das emancipações da década de 90), com o índice de Gini estadual de 1997 (ano em que as 134 emancipações analisadas já haviam ocorrido).

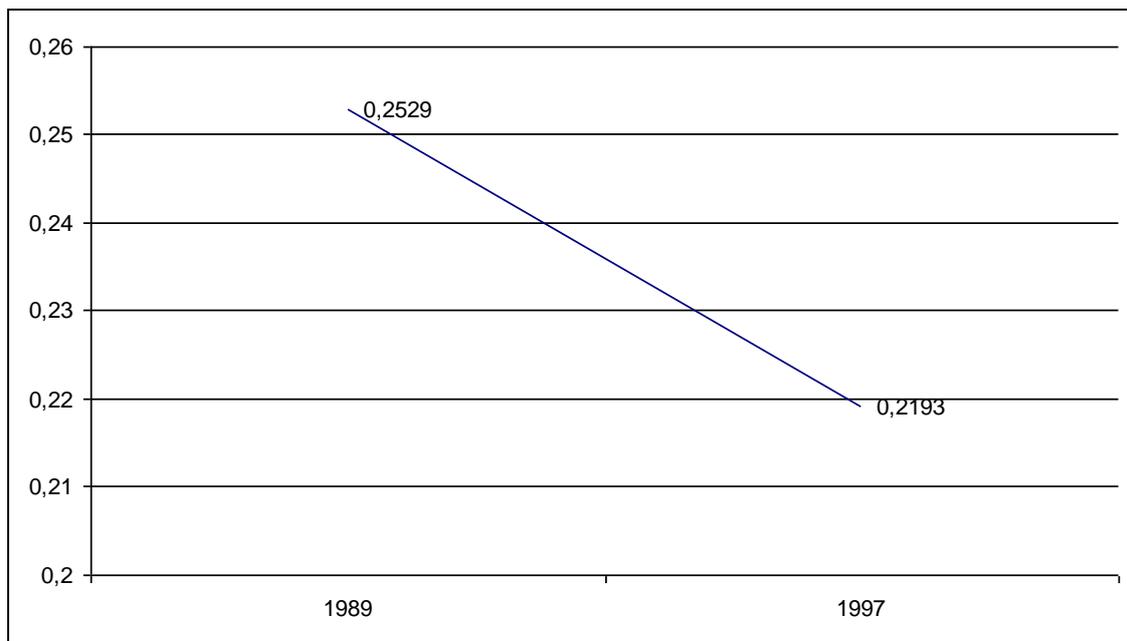


Gráfico 5 - Índices de Gini do Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 1989 e 1997

Este índice procura saber qual o grau de desigualdade distributiva entre os elementos envolvidos. E, para o Estado, é o tipo de informação que pode nortear as suas diretrizes de políticas públicas de descentralização da atividade econômica e de desenvolvimento regional.

6.3 Análise de Dados

A análise sobre o crescimento da população (Tabela 1) mostra que os municípios de origem e os que se emanciparam tiveram uma variação populacional muito parecida entre 1997 e 2007, e a comparação entre esses percentuais não é conclusiva quanto à disposição dos municípios emancipados de não quererem crescer como condição de garantir mais recursos do FPM, que distribui mais recursos para aqueles com menores populações, como sugere a literatura pesquisada. Mesmo porque o crescimento ou não de uma população pode estar associado a muitos outros fatores (renda, educação, condição social, políticas públicas, etc) que não fazem parte deste estudo.

Em relação à arrecadação dos tributos municipais (Tabela 2) o que se verifica é que os municípios emancipados diminuíram, significativamente, a diferença de arrecadação per capita em relação aos municípios de origem. A diferença de arrecadação em favor dos municípios de origem que era em torno de 63% , em 1997, caiu para 25%, em 2007. Mesmo que os municípios de origem continuem arrecadando mais que os municípios emancipados, em termos per capita, o que se constata é que a arrecadação dos municípios emancipados melhorou muito, ou seja, mesmo tendo uma estrutura arrecadatória incipiente, em relação aos municípios de origem, os municípios emancipados arrecadaram mais de 40% do que os municípios de origem, contrariando a tese de que os recém emancipados não teriam interesse em aumentarem sua estrutura arrecadatória pelo fato de receberem sem qualquer esforço recursos oriundos do FPM.

Entretanto, quando analisamos os dados das receitas arrecadadas (Tabela 3), as quais incluem os repasses oriundos das transferências dos Estados e da União, sobretudo ICMS e FPM, verifica-se que os municípios emancipados tiveram um acréscimo per capita próximo a 22%, em relação aos municípios de origem. Como os repasses do FPM são proporcionais ao tamanho das populações se sugere que, neste ponto, o menor crescimento populacional dos municípios emancipados, conforme tabela 1, pode ter favorecido os municípios emancipados. Mesmo porque, conforme tabela 6, o crescimento do PIB dos municípios de origem foi maior que os municípios emancipados, o que sinaliza que o ICMS não seria o grande responsável pelo acréscimo de 22%, acima citado. Aliás, quando se faz a análise da tabela 4 que trata exclusivamente dos repasses do FPM é possível verificar a importância deste recurso (FPM) para os municípios emancipados, sobretudo se considerarmos o menor crescimento populacional destes, em relação aos municípios de origem. Ou seja, se relacionarmos o fato de

que o FPM repassa mais recursos para municípios com menores populações com o fato de ter ocorrido um menor crescimento populacional dos municípios emancipados, se deduz que os emancipados terão maior participação no Fundo. E é isto justamente que demonstra a tabela 4. Mesmo que os municípios de origem tenham recebido quase 180% a mais de recursos de 1997 para 2007, os municípios emancipados receberam mais de 230%, no mesmo período.

Em relação aos dados sobre despesas realizadas (Tabela 5) o que se verifica é que os municípios emancipados gastam quase o dobro com seus cidadãos do que os municípios de origem. A ressalva que se faz neste ponto é que os dados de gastos com educação, saúde, segurança, moradia, saneamento, lazer, legislativo, entre outros, não foram analisados neste trabalho, assim, não é possível concluir se este dobro de despesas realizadas pelos municípios emancipados, em relação aos municípios de origem, são gastos qualitativos ou não.

No que se refere ao crescimento do PIB per capita (Tabela 6) o que verifica é que os municípios de origem, talvez pelo fato de terem maiores populações, cresceram mais que os municípios de origem, aliás, aumentaram a diferença do PIB per capita de 16%, em 1997, para 29%, em 2007. De alguma forma estes dados contrariam parte da literatura pesquisada que considera a crescente atividade econômica em certas localidades como um dos fortes motivos para a sua emancipação, afinal, se assim fosse, era de esperar um crescimento maior nestes emancipados.

Em relação às análises propostas para o índice de Gini o resultado para o ano de 1989 (ano anterior ao *boom* das emancipações da década de 90) aponta um índice de 0,2529 e para o ano de 1997 (ano em que as 134 emancipações analisadas já haviam ocorrido) de 0,2193. Esses resultados antes e depois das emancipações mostram que as emancipações contribuíram para uma melhor distribuição orçamentária no Estado.

7 CONCLUSÕES

Considerando as discussões e os dados aqui apresentados pode-se concluir que, em relação ao federalismo fiscal, o país precisa discutir mais profundamente as relações entre os entes federados, sobretudo no que diz respeito às responsabilidades individuais de cada um para com suas necessidades e para com as necessidades da nação. A busca por fatias cada vez maiores do bolo da arrecadação federal, por parte dos entes subnacionais, sem uma contrapartida proporcional nas despesas que emanam da sociedade, pode enfraquecer e comprometer qualquer projeto de desenvolvimento nacional que busque equilibrar despesas com receitas. Se o federalismo fiscal nacional não revir as obrigações de cada ente e não deixar bem claro quem paga a conta do quê o país sempre estará refém de um sistema complexo e distorcido. Se na promulgação da constituição de 1988 os constituintes tiveram somente uma visão local em detrimento de uma visão de nação, já é o momento de uma discussão mais técnica e menos política. A legislação sobre federalismo fiscal deve ser precisa e clara, mesmo numa eventual situação de *responsabilidade conjunta*, a participação de cada ente não pode dar margem para dúvidas quanto ao nível de obrigação de cada parte envolvida. Se assim não proceder, o convívio com atos do tipo *guerra fiscal* continuarão a fazer parte do nosso sistema tributário e, por consequência, colocará em lados opostos aqueles que deveria unir e, dessa forma, os entes mais ricos continuarão com o poder de atração de investimentos e o desenvolvimento regional equilibrado nunca acontecerá.

Em relação às emancipações os dados mostram que as arrecadações dos tributos municipais dos municípios que se emanciparam melhoram significativamente, contrariando a literatura a qual afirma que pelo fato dos emancipados recebem recursos do FPM não se esforçariam para melhorarem suas arrecadações locais. Entretanto, os dados mostram também, que os repasses do FPM para os municípios emancipados, por serem de menores populações, aumentou ainda mais e isso pode causar uma distorção na aplicação destes recursos, afinal, municípios com maiores populações exigem maiores recursos do que pequenos municípios. Mas o fato mais relevante aparece nos dados do índice de Gini. Por esta análise pode-se afirmar que as emancipações municipais contribuíram de fato para uma melhor distribuição das receitas orçamentárias no Estado do Rio Grande do Sul. De modo geral, conclui-se que as emancipações foram positivas para os municípios que se emanciparam, dado ao acréscimo de recursos recebidos e para o Estado que melhorou a sua

distribuição de receitas orçamentárias entre seus municípios. Em relação aos municípios de origem não se pode afirmar, pelos dados analisados, que estes ficaram em situação pior após as emancipações, como sugere a literatura pesquisada.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Jair. **Desenvolvimento Regional Endógeno em Um Ambiente Federalista**. Planejamento e Políticas Públicas. Nº 14, dezembro 1996.

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. **Recentralizando a Federação?** Revista de Sociologia e Política. Nº 24; 29-40. Jun. 2005.

AFONSO, J.R.R.; RAMUNDO, J.C.M.; ARAÚJO, E. A. **Breves Notas Sobre o Federalismo Fiscal no Brasil**. Disponível em :
[ttp://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000168.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000168.pdf)

AFFONSO, Rui. **Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil**. São Paulo em Perspectiva, 10 (3), 1996.

AFONSO, J. R. R.; LOBO, Thereza. **Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias**. Planejamento e Políticas Públicas. Nº14, dezembro 1996.

AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. R. **Questão Federativa no Brasil: um “Estado das Artes” da Teoria**. Revista de Economia Política, vol. 17, nº 1 (65), janeiro-março/97.

ARRETCHE, Maria. **Federalismo e Políticas Súcias no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia**. São Paulo Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.

BREMAEKER, François E. J. **Evolução do Quadro Municipal Brasileiro no período entre 1980 e 2001** (Série Estudos Especiais nº 20). Rio de Janeiro – RJ/2001. Disponível em: www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/...pt/.../e0001597.pdf. Vários acessos.

BORGES, Alberto J. M.; VILLELA, Tânia M. C. (org) **Finanças dos Municípios Gaúchos**. V. 1, anual, (2001), 2001. Vitória, ES: Aequus Consultoria. Disponível em:
<http://www.financasdosmunicipios.com.br/dados/ArquivosPDF/Ga%FAchos2001.pdf>

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio. **Reestruturação Econômica e Impacto Regional: O Novo Mapa da Indústria Brasileira**. Nova Economia. Belo Horizonte. V.6, n. 1, jul. 1996.

FEE. **Fundação de Economia e Estatística**. Disponível em www.fee.tche.br. Vários acessos.

GONÇALVES, Luciléa F. L., DINIZ FILHO, Luiz L. **Emancipações Municipais e Aplicação de Recursos Públicos: Um Estudo de Caso no Oeste Maranhense no Período de 1990 a 2004.** Revista Geografar. Resumos do VII Seminário de Pós-Graduação em Geografia. Curitiba, 2009.

HADDAD, Paulo Roberto (org). **Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1989.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Disponível em www.ibge.gov.br. Vários acessos.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em www.ipea.gov.br. Vários acessos.

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Disponível em:
<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=244&sid=13>. Vários acessos.

LIMA, Edilberto C. P. **Reforma Tributária no Brasil: Entre o Ideal e o Possível.** Texto Para Discussão nº 666. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto 1999.

LONGO, Carlos A. **Tax Assignment in Federal Countries.** Pesquisa Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, 14 (1). 287 a 296, abril 1984.

MELO, Marcus A. **Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”:** **Efeitos Perversos da Descentralização?** São Paulo em Perspectiva, 10 (3), 1996.

MONTORO FILHO, André Franco. **Federalismo e Reforma Fiscal.** Revista de Economia Política, vol. 14, nº 3 (55), julho-setembro/1994.

MUELLER, Airton Adelar; RIEDL, Mário; RAMOS, Marília Patta. **Criação de Novos Municípios, Capital Social e Desenvolvimento.** Universidade de Santa Cruz do Sul. Artigo. 2006. Disponível em:
http://www.unisc.br/cursos/pos_graduacao/mestrado/desreg/defesas/desreg_dissert07.htm

MAGALHÃES, João C. **Emancipação Político-Administrativa de Municípios no Brasil**. Departamento de Estudos Regionais e Urbanos. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/.../Capitulo%201.pdf

POLÈSE, Mario. **Economia Urbana e Regional**. Coleção APDR. Coimbra, 1998.

REZENDE, Fernando. **Federalismo Fiscal no Brasil**. Revista de Economia Política, vol. 15, nº 3 (59), julho-setembro/95.

RODRIGUES, Vicente. **Os Interesses Regionais e a Federação Brasileira**. Ensaio, FEE, Porto Alegre, (15) 2: 338-352, 1994.

SILVA, C.E.L. **Como as economias de São Paulo e de Minas Gerais se comparam à do resto do Brasil: uma análise das suas estruturas produtivas**. Dissertação Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo. Maio, 2001.

SCHWARTZMAN, Jacques (org.) **Economia Regional: Textos Escolhidos**. Belo Horizonte: UFMG / CEDEPLAR, 1977.

WANDERLEY, Cláudio B. **Emancipações Municipais Brasileiras Ocorridas na Década de 90: Estimativa de Seus Efeitos Sobre o Bem-Estar Social**. XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu, MG – Brasil, 29 setembro a 03 outubro 2008.

ZMITROWICZ, Witold; BISCARO, Cibele. **A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal**. São Paulo: EPUSP, 1998.

ANEXO(S)

ANEXO A - Os 333 Municípios existentes no RS em 1989

Municípios	População	Municípios	População
Água Santa	4.104	Marau	24.299
Agudo	16.527	Marcelino Ramos	7.204
Ajuricaba	11.179	Mariano Moro	3.017
Alecrim	11.016	Mata	5.684
Alegrete	77.216	Maximiliano de Almeida	6.690
Alegria	6.441	Miraguaí	6.303
Alpestre	13.881	Montauri	1.855
Alto Alegre	2.236	Montenegro	46.638
Alvorada	132.916	Morro Redondo	6.105
Amaral Ferrador	5.856	Mostardas	8.697
André da Rocha	1.051	Muçum	7.267
Anta Gorda	6.981	Não-Me-Toque	13.802
Antônio Prado	10.640	Nonoai	21.017
Aratiba	10.902	Nova Alvorada	2.716
Arroio do Meio	18.564	Nova Araçá	2.758
Arroio do Sal	2.716	Nova Bassano	6.674
Arroio do Tigre	15.581	Nova Brésia	5.502
Arroio dos Ratos	11.419	Nova Esperança do Sul	3.492
Arroio Grande	17.880	Nova Hartz	8.885
Arvorezinha	12.500	Nova Palma	7.723
Augusto Pestana	8.671	Nova Petrópolis	16.244
Áurea	7.409	Nova Prata	14.536
Bagé	115.573	Nova Roma do Sul	3.142
Barão	6.918	Novo Hamburgo	193.204
Barão de Cotegipe	7.395	Osório	35.960
Barra do Ribeiro	11.544	Paim Filho	5.389
Barracão	6.399	Palmares do Sul	10.709
Barros Cassal	13.405	Palmeira das Missões	53.628
Bento Gonçalves	75.093	Palmitinho	12.008
Boa Vista do Buricá	9.039	Panambi	28.386
Bom Jesus	16.291	Pantano Grande	9.850
Bom Princípio	7.555	Paraí	5.005
Bom Retiro do Sul	10.998	Paraíso do Sul	6.540
Boqueirão do Leão	7.262	Parobé	28.078
Bossoroca	7.844	Passo Fundo	141.770
Braga	5.079	Paverama	7.180
Brochier	6.118	Pedro Osório	14.890
Butiá	24.754	Pejuçara	3.956
Caçapava do Sul	34.322	Pelotas	282.091
Cacequi	15.720	Pinhal	2.734
Cachoeira do Sul	88.008	Pinheiro Machado	15.209
Cachoeirinha	83.690	Pirapó	4.146

Cacique Doble	5.755	Piratini	18.100
Caibaté	7.931	Planalto	17.845
Caiçara	6.335	Poço das Antas	1.593
Camaquã	60.336	Portão	17.901
Camargo	2.578	Porto Alegre	1.238.541
Cambará do Sul	7.036	Porto Lucena	9.918
Campina das Missões	8.095	Porto Xavier	11.161
Campinas do Sul	8.577	Pouso Novo	2.334
Campo Bom	45.338	Progresso	7.111
Campo Novo	9.528	Protásio Alves	2.370
Campos Borges	3.794	Putinga	5.405
Candelária	27.719	Quaraí	21.606
Cândido Godói	7.553	Quinze de Novembro	3.443
Canela	23.805	Redentora	9.377
Canguçu	51.057	Relvado	2.681
Canoas	268.548	Restinga Seca	15.097
Capão da Canoa	22.678	Rio Grande	167.681
Capão do Leão	17.756	Rio Pardo	42.584
Capela de Santana	6.956	Riozinho	3.601
Carazinho	57.853	Roca Sales	9.424
Carlos Barbosa	15.224	Rodeio Bonito	11.248
Casca	10.202	Rolante	12.300
Caseiros	2.803	Ronda Alta	11.704
Catuípe	11.563	Rondinha	7.373
Caxias do Sul	278.246	Roque Gonzales	8.979
Cerro Branco	3.935	Rosário do Sul	40.247
Cerro Grande	2.577	Saldanha Marinho	3.382
Cerro Grande do Sul	7.887	Salto do Jacuí	10.652
Cerro Largo	18.962	Salvador do Sul	8.003
Chapada	10.480	Sananduva	14.364
Charqueadas	23.979	Santa Bárbara do Sul	9.728
Chiapetta	6.263	Santa Cruz do Sul	114.231
Cidreira	8.035	Santa Maria	210.628
Ciríaco	7.173	Santa Maria do Herval	4.989
Colorado	4.410	Santa Rosa	57.196
Condor	6.418	Santa Vitória do Palmar	33.148
Constantina	15.346	Santana da Boa Vista	8.500
Coronel Bicaco	9.533	Santana do Livramento	78.064
Cotiporã	4.179	Santiago	50.700
Crissiumal	18.434	Santo Ângelo	75.654
Cristal	6.164	Santo Antônio da Patrulha	40.742
Cruz Alta	67.474	Santo Antônio das Missões	13.155
Cruzeiro do Sul	10.535	Santo Augusto	17.765
David Canabarro	5.120	Santo Cristo	15.177
Dezesseis de Novembro	4.254	São Borja	62.243
Dois Irmãos	17.538	São Domingos do Sul	2.529
Dois Lajeados	5.738	São Francisco de Assis	26.498
Dom Feliciano	12.358	São Francisco de Paula	19.202
Dom Pedrito	37.530	São Gabriel	58.626
Dona Francisca	3.502	São Jerônimo	27.459
Doutor Maurício Cardoso	7.327	São João da Urtiga	5.258
Eldorado do Sul	16.360	São Jorge	2.863

Encantado	17.514	São José do Herval	2.428
Encruzilhada do Sul	21.679	São José do Hortêncio	2.724
Entre Rios do Sul	4.165	São José do Norte	22.013
Entre-ijuís	10.062	São José do Ouro	11.606
Erebango	3.168	São Leopoldo	155.416
Erechim	69.813	São Lourenço do Sul	41.147
Ernestina	3.891	São Luiz Gonzaga	41.601
Erval Grande	7.399	São Marcos	15.130
Erval Seco	13.345	São Martinho	7.431
Esmeralda	5.908	São Miguel das Missões	7.413
Espumoso	16.982	São Nicolau	6.894
Estação	5.346	São Paulo das Missões	8.711
Estância Velha	25.675	São Pedro do Sul	20.492
Esteio	67.019	São Sebastião do Caí	16.199
Estrela	25.848	São Sepé	27.858
Eugênio de Castro	3.577	São Valentim	7.716
Fagundes Varela	2.570	São Vendelino	1.433
Farroupilha	42.414	São Vicente do Sul	7.534
Faxinal do Soturno	9.030	Sapiranga	54.011
Faxinalzinho	3.127	Sapucaia do Sul	100.286
Feliz	15.158	Sarandi	22.026
Flores da Cunha	19.078	Seberi	13.845
Fontoura Xavier	12.028	Sede Nova	3.698
Formigueiro	7.728	Segredo	7.090
Fortaleza dos Valos	4.514	Selbach	4.560
Frederico Westphalen	24.517	Serafina Corrêa	8.323
Garibaldi	25.235	Sertão	8.956
Gaurama	6.491	Severiano de Almeida	4.410
General Câmara	11.575	Silveira Martins	2.425
Getúlio Vargas	19.725	Sobradinho	19.918
Giruí	27.147	Soledade	30.284
Glorinha	4.502	Tapejara	18.718
Gramado	21.055	Tapera	10.834
Gravataí	167.030	Tapes	19.168
Guabiju	1.757	Taquara	40.555
Guaíba	76.201	Taquari	24.449
Guaporé	19.455	Taquaruçu do Sul	3.157
Guarani das Missões	11.466	Tavares	5.083
Harmonia	3.001	Tenente Portela	24.285
Herval	7.189	Terra de Areia	10.073
Horizontina	16.983	Teutônia	16.607
Humaitá	6.261	Torres	37.117
Ibarama	5.108	Tramandaí	18.651
Ibiaçá	6.003	Três Arroios	3.324
Ibiraiaras	7.592	Três Cachoeiras	7.430
Ibirapuitã	6.016	Três Coroas	14.256
Ibirubá	17.668	Três de Maio	26.475
Igrejinha	18.985	Três Palmeiras	5.077
Ijuí	74.396	Três Passos	41.636
Ilópolis	3.817	Trindade do Sul	7.100
Imbé	6.616	Triunfo	17.191
Imigrante	3.993	Tucunduva	12.776

Independência	7.640	Tunas	4.420
Ipê	5.801	Tupanciretã	22.903
Ipiranga do Sul	2.348	Tupandi	2.396
Iraí	11.861	Tuparendi	12.737
Itacurubi	3.392	Uruguaiana	112.778
Itaqui	38.841	Vacaria	57.488
Itatiba do Sul	6.661	Vanini	1.838
Ivorá	2.566	Venâncio Aires	54.119
Ivoti	14.983	Vera Cruz	17.196
Jaboticaba	5.897	Veranópolis	16.364
Jacutinga	6.348	Viadutos	8.866
Jaguarão	26.947	Viamão	159.849
Jaguari	12.810	Vicente Dutra	6.977
Jaquirana	4.072	Victor Graeff	3.917
Jóia	7.232	Vila Flores	2.618
Júlio de Castilhos	24.755	Vila Maria	4.023
Lagoa Vermelha	28.238	Vista Alegre	3.256
Lagoão	5.862	Vista Alegre do Prata	1.796
Lajeado	61.590	Vista Gaúcha	2.898
Lavras do Sul	8.901	POPULAÇÃO TOTAL	8.892.716
Liberato Salzano	8.862		
Machadinho	7.475		

Fonte: FEE

ANEXO B – Os 134 Municípios Emancipados no RS entre 1989 e 1997

Município	População	Município	População
Alto Feliz	2.668	Morrinhos do Sul	3.557
Ametista do Sul	7.114	Morro Reuter	4.846
Arambaré	3.619	Muitos Capões	2.765
Araricá	3.658	Muliterno	1.777
Balneário Pinhal	6.062	Nicolau Vergueiro	1.788
Barão do Triunfo	6.388	Nova Boa Vista	2.274
Barra do Guarita	3.198	Nova Candelária	2.993
Barra do Quaraí	3.659	Nova Pádua	2.383
Barra do Rio Azul	2.468	Nova Ramada	2.810
Barra Funda	2.163	Nova Santa Rita	13.912
Benjamin Constant do Sul	2.858	Novo Barreiro	3.850
Boa Vista das Missões	2.133	Novo Cabrais	3.447
Boa Vista do Sul	2.903	Novo Machado	4.902
Bom Progresso	2.741	Novo Tiradentes	2.567
Campestre da Serra	3.105	Pareci Novo	3.077
Candiota	7.557	Passa Sete	4.719
Capitão	2.446	Passo do Sobrado	5.456
Capivari do Sul	2.948	Picada Café	4.317
Caraá	6.163	Pinhal Grande	4.534
Carlos Gomes	2.042	Pinheirinho do Vale	4.364
Centenário	3.244	Pontão	3.838
Cerrito	6.870	Ponte Preta	2.253
Charrua	3.827	Porto Mauá	2.892
Chuí	4.057	Porto Vera Cruz	2.629
Chuívisca	4.515	Presidente Lucena	2.057
Colinas	2.463	Quevedos	2.662
Coqueiros do Sul	2.827	Rio dos Índios	5.116
Coronel Barros	2.435	Sagrada Família	2.736
Coxilha	3.009	Salvador das Missões	2.752
Cristal do Sul	2.838	Santa Clara do Sul	4.639
Derrubadas	3.889	Santa Tereza	1.878
Dilermando de Aguiar	3.230	Santo Antônio do Palma	2.225
Dois Irmãos das Missões	2.615	Santo Antônio do Planalto	2.027
Dom Pedro de Alcântara	2.441	Santo Expedito do Sul	2.727
Doutor Ricardo	2.141	São João do Polêsine	2.654
Engenho Velho	2.209	São José das Missões	3.090
Esperança do Sul	4.062	São José do Inhacorá	2.438
Estrela Velha	3.716	São José dos Ausentes	3.091
Fazenda Vilanova	2.675	São Martinho da Serra	3.191
Florianópolis	2.444	São Pedro da Serra	2.636
Garruchos	3.518	São Pedro do Butiá	2.907
Gentil	1.805	São Valentim do Sul	2.242
Gramado dos Loureiros	2.548	São Valério do Sul	2.587
Gramado Xavier	3.709	Senador Salgado Filho	2.949
Herveiras	2.805	Sentinela do Sul	4.524
Hulha Negra	5.160	Sério	2.893
Inhacorá	2.361	Sertão Santana	5.200
Itaara	4.274	Sete de Setembro	2.459
Itapuca	2.666	Sinimbu	10.260

Jari	3.807	Tabaí	3.248
Lagoa dos Três Cantos	1.603	Tiradentes do Sul	8.091
Lajeado do Bugre	2.401	Toropi	3.180
Lindolfo Collor	4.078	Travesseiro	2.362
Linha Nova	1.533	Três Forquilhas	3.223
Maçambará	4.888	Tupanci do Sul	1.946
Mampituba	3.077	Turuçu	3.619
Manoel Viana	6.471	Ubiretama	2.735
Maquiné	7.203	União da Serra	2.076
Maratá	2.424	Unistalda	2.638
Mariana Pimentel	3.526	Vale do Sol	10.448
Marques de Souza	4.278	Vale Real	3.964
Mato Castelhana	2.349	Vale Verde	2.833
Mato Leitão	3.087	Vespasiano Correa	2.257
Minas do Leão	7.245	Vila Lângaro	2.325
Monte Alegre dos Campos	2.925	Vila Nova do Sul	4.184
Monte Belo do Sul	2.845	Vitória das Missões	4.067
Mormaço	2.400	Xangri-lá	7.488
		POPULAÇÃO TOTAL	244.574

Fonte: FEE

ANEXO C – Os 132 Municípios de Origem

Municípios	Municípios
Ajuricaba	Lagoa Vermelha
Alecrim	Lajeado
Alegrete	Marau
Anta Gorda	Montenegro
Aratiba	Muçum
Arroio do Meio	Não-Me-Toque
Arroio do Tigre	Nonoai
Arvorezinha	Nova Bréscea
Augusto Pestana	Nova Hartz
Áurea	Nova Palma
Bagé	Nova Petrópolis
Barão	Osório
Barão de Cotegipe	Palmares do Sul
Barra do Ribeiro	Palmeira das Missões
Bento Gonçalves	Palmitinho
Boa Vista do Buricá	Passo Fundo
Bom Jesus	Pedro Osório
Bom Retiro do Sul	Pelotas
Brochier	Pinheiro Machado
Butiá	Planalto
Cachoeira do Sul	Porto Lucena
Cacique Doble	Rio Pardo
Camaquã	Roca Sales
Campina das Missões	Rodeio Bonito
Campo Novo	Ronda Alta
Candelária	Salvador do Sul
Canoas	Santa Cruz do Sul
Capão da Canoa	Santa Maria
Carazinho	Santa Maria do Herval
Casca	Santa Vitória do Palmar
Catuípe	Santiago
Cerro Grande	Santo Ângelo
Cerro Grande do Sul	Santo Antônio da Patrulha
Cerro Largo	Santo Augusto
Chapada	Santo Cristo
Chiapetta	São Borja
Cidreira	São Francisco de Assis
Ciríaco	São Gabriel
Constantina	São Jerônimo
Cruzeiro do Sul	São José do Ouro
David Canabarro	São Lourenço do Sul
Dois Irmãos	São Pedro do Sul
Dois Lajeados	São Sepé
Encantado	São Valentim
Ervál Seco	Sapiranga
Esmeralda	Sarandi
Estrela	Seberi
Faxinal do Soturno	Sertão
Feliz	Sinimbu
Flores da Cunha	Sobradinho

Garibaldi	Soledade
General Câmara	Tapejara
Getúlio Vargas	Tapera
Giruá	Tapes
Guaíba	Taquari
Guaporé	Tenente Portela
Guarani das Missões	Torres
Humaitá	Três de Maio
Ibiraiaras	Três Passos
Ijuí	Tucunduva
Iraí	Tupanciretã
Itaqui	Tuparendi
Ivoti	Uruguaiana
Jaboticaba	Vacaria
Jacutinga	Venâncio Aires
Júlio de Castilhos	Viadutos