

O Processo Emancipatório municipal pós Constituição de 1988: Uma Revisão Sistemática das Causas e Efeitos nos municípios brasileiros

GUILHERME DE AVELAR OLIVEIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

TIAGO CARNEIRO DA ROCHA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

JOYCE SANTANA BERNARDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

GABRIELLE FONTES MAU

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

Agradecimento à orgão de fomento:

Agradecemos a Capes, FAPEMIG e CNPq ao apoio para o desenvolvimento do presente trabalho.

O PROCESSO EMANCIPATÓRIO MUNICIPAL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DAS CAUSAS E EFEITOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

1. INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização do Estado brasileiro, durante a década de 1980, propiciou uma transformação profunda no ambiente político-institucional nacional, destacando-se como principal marco institucional dessa transformação política, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). A partir de tal Constituição, instituiu-se um arcabouço jurídico que possibilitou a consolidação de um novo arranjo democrático brasileiro.

Diante deste cenário, a redefinição da competência política dos entes nacionais foi caracterizada pela ampliação do escopo de atuação dos estados e municípios, em virtude da tentativa de descentralizar o poder, que até então era predominantemente concentrado no Governo Central. Os entes municipais obtiveram o status de ente federativo, onde foram dotados de maior autonomia política, administrativa e financeira. Em decorrência dessa autonomia, a CF/88 ampliou a esfera de obrigações dos municípios na prestação de serviços públicos essenciais e, em contrapartida, atribuiu a esses entes competências tributárias próprias e participações no produto da arrecadação de impostos pertencentes à União e aos estados para fazer frente a essas obrigações.

Considerando as competências tributárias próprias municipais, identifica-se que a composição dessa arrecadação é proveniente de impostos de base urbana, vinculados à estrutura e atividade econômica das localidades - Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI), Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Tal aspecto faz com que municípios de pequeno e médio porte, de base econômica frágil, possam apresentar pouca representatividade nesta arrecadação. Dessa forma, cabe a União e aos Estados, por meio das transferências intergovernamentais, complementarem a estrutura arrecadatória de grande parte dos municípios, seja pela representatividade da arrecadação própria ou até mesmo pela incapacidade arrecadatória desses entes. Este fato faz com que a maioria dos municípios apresente forte dependência das transferências intergovernamentais, principalmente aquelas vinculadas ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM (COSSIO; CARVALHO, 2001; PRADO, 2001; BOUERI, 2012; MASSARDI; ABRANTES, 2016).

De acordo com informações disponibilizadas pela Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais (2018), o FPM se configura como uma transferência constitucional (CF/88, Art. 159, I, b) instituída pela Emenda Complementar nº 18/1965 e regulamentada pela Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional - CTN), tendo como principal critério para sua distribuição o nível populacional de cada município, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Os critérios adotados para os cálculos dos coeficientes de participação dos municípios estão baseados na Lei nº 5.172/66 (CTN) e no Decreto-Lei Nº 1.881/81.

Contudo, com a promulgação da CF/88, identifica-se um movimento de transferência da responsabilidade de disciplinar o processo de emancipação municipal para o escopo dos estados, que aliado ao estabelecimento de novos requisitos menos rigorosos que os existentes para tal processo e influenciados pela partilha de recursos do FPM - que beneficiava os municípios pequenos devido aos seus critérios de partilha - propiciou o avanço emancipatório em âmbito nacional (FAVERO, 2004; MAGALHÃES, 2007; BRANDT, 2010). Observando o critério populacional como principal fator de distribuição do FPM, a intensa criação e instalação de municípios em todo o território nacional, em geral de pequeno porte (menos de 20 mil habitantes), modificou significativamente a repartição dessa transferência. Devido ao fato de os

recursos advindos do FPM integrarem a maior parcela dos orçamentos municipais, entende-se que mudanças no montante repassado ocasionaria efeitos diretos à provisão de bens públicos, e na manutenção administrativa dos municípios.

A configuração do número de municípios passou de 3.974 em 1980 para 5.507 em 2000, representando um acréscimo de 1.533 municípios em todo o país. Os novos municípios correspondem a um aumento de 38,57%, sendo possível observar que mais de 90% desses novos entes possuem menos de 20 mil habitantes. De acordo com o IBGE, enquanto em 1940 apenas 2% dos municípios possuíam menos de cinco mil habitantes e 54,5% menos de 20 mil habitantes, em 2000 esses números passaram para 24,10% e 72,94%, respectivamente. Na tentativa de conter esse processo, a Emenda Constitucional nº 15/96 alterou o artigo 18 da Constituição Federal determinando a consulta prévia plebiscitária às populações dos municípios e distritos envolvidos, após divulgação de estudo de viabilidade, apresentados e publicados na forma da Lei.

Percebendo a influência do processo emancipatório para a composição arrecadatória, onde se tem no contexto nacional a grande parte dos entes municipais dependentes de recursos de transferências, aliado a perda de economia de escala frente a arrecadação de tributos próprios e na oferta de bens públicos, evidencia-se a necessidade de eficiência do gasto público frente a prestação de serviços públicos essenciais obrigatórios, bem como da própria manutenção administrativa dos municípios. Assim, emerge no presente estudo a seguinte questão: Quais são as possíveis causas e efeitos do processo emancipatório municipal? Com o objetivo de responder a essa questão, tem-se a necessidade de identificar os resultados encontrados na literatura acerca desta temática. A justificativa para a realização deste estudo consiste em identificar por meio de revisão da literatura, possíveis causas e efeitos desse processo em seus mais diversos aspectos (orçamentário, político, sociais, econômicos), objetivando contribuir para o entendimento dessa configuração no território nacional.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Essa pesquisa caracteriza-se com uma revisão sistemática de literatura sobre as causas e os efeitos do processo emancipatório municipal, com a finalidade de fornecer o que está sendo estudado pela literatura em relação ao tema. A revisão sistemática, de acordo com Galvão e Pereira (2014), trata-se de um tipo de investigação focada em uma questão bem definida, que visa identificar, selecionar, avaliar e sintetizar as evidências relevantes e são consideradas estudos secundários, que têm nos estudos primários (artigos científicos) sua fonte de dados.

Dessa forma, a revisão teve início com a busca eletrônica nos bancos de dados do Periódicos Capes, SciELO, Spell e Google Scholar, utilizando como descritores os termos 'Emancipação Municipal' e 'Processo Emancipatório'. Essa busca foi realizada entre os meses de setembro e outubro de 2018.

Para a seleção dos trabalhos, foram considerados como critérios de inclusão os estudos, artigos e demais publicações que tiveram como foco de estudo o Processo Emancipatório Municipal, com data de publicação entre 1988 – ano da promulgação da CF/88, que culminou no processo de emancipação dos municípios – e 2018, ano deste estudo. Foi também observado o qualis dos periódicos superiores ou iguais a B4 no quadriênio 2013-2016, na área de avaliação de Administração Pública e Empresas, Ciências Contábeis e Turismo.

No total foram localizadas 510 publicações, sendo 501 destas junto ao *Google Scholar*, 8 no Periódico Capes e uma na Scielo. No entanto, foram excluídas as publicações e artigos que não possuíam equivalência com o objetivo deste estudo, chegando em um total de 14 publicações consideradas para esta revisão de literatura. Os textos revisados foram organizados em três partes considerando as perspectivas abordadas pelos autores das publicações.

3. RESULTADOS

As publicações consideradas para essa revisão de literatura estão sintetizadas no quadro abaixo (Quadro 1) de acordo com o ano de publicação e títulos dos trabalhos. Em seguida, foram dispostas em tópicos, separadas de acordo com as perspectivas de análise dos autores em seus trabalhos, fontes desta pesquisa.

Quadro 1: Publicações utilizadas na revisão de literatura

Ano	Autores	Títulos
2000	Gomes e MacDowell	Descentralização política, Federalismo Fiscal e Criação de municípios: O que é mau para o Econômico nem sempre é bom para o social
2002	Tomio	A Criação De Municípios Após A Constituição De 1988
2003	Lorenzetti	Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios
2005	Tomio	Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul
2006	Palos	Criação de Municípios, eficiência e produtividade na provisão de serviços públicos locais: um estudo não-paramétrico.
2007	Magalhães	Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. Dinâmica dos municípios
2009	Pereira	Eficiência dos municípios mineiros emancipados antes e após a Constituição Federal de 1988
2010	Brandt	A criação de municípios após a constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a emenda constitucional nº 15 de 1996
2011	Reis, Drumond e Silveira	A criação de municípios após a constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a emenda constitucional nº 15 de 1996
2013	Boueri	A Restrição Orçamentária Maleável na Abordagem da Segunda Geração da Teoria do Federalismo Fiscal
2013	Da Costa Reis, Da Costa e Silveira	Receita pública e bem-estar social nos municípios mineiros emancipados no período de 1988 a 1997
2013	Mattos e Ponczek	Efeitos da divisão municipal na oferta de bens públicos e indicadores sociais
2016	Wanderley	Emancipações Municipais Brasileiras Ocorridas na Década de 90: Estimativa de seus Efeitos sobre o Bem-Estar Social
2017	Favato e Toledo	Federalismo, emancipação e dependência de municípios: uma análise da cidade de Santa Cruz de Minas-MG

Fonte: Elaborado pelos autores.

3.1 Causas e motivos da intensificação do processo emancipatório municipal pós CF/88

Em um trabalho realizado por Tomio (2002), identificou-se que em conjunto com a promulgação da Constituição Federal de 1988, vários mecanismos promoveram as bases favoráveis à multiplicação de municípios, a exemplo da consolidação da descentralização fiscal, que estimulou as demandas locais pela emancipação de pequenas localidades do interior, a transferência da regulamentação das exigências mínimas às emancipações municipais para o nível estadual, num momento em que, segundo o autor, democratização e descentralização estavam sendo tratados como sinônimos.

Outro ponto de destaque foi o favorecimento da relação entre os atores políticos estaduais (executivo e legislativo), produzindo leis mais permissivas à criação de municípios, além de que os procedimentos necessários à promulgação das leis de criação de municípios atribuíram um papel central aos legisladores estaduais que, em virtude de suas expectativas eleitorais, aprovaram a maior parte das demandas locais emancipacionistas (TOMIO, 2002).

Nesse contexto, como contribuição a essa perspectiva sobre causas e motivos do processo emancipatório, Lorenzetti (2003) desenvolveu um estudo sobre a regulamentação legal requerida para o processo de emancipação municipal e suas posteriores alterações na legislação brasileira. Em outra pesquisa, Tomio (2005) estudando o estado do Rio Grande do Sul como cenário das relações entre os poderes Executivo e Legislativo estaduais, defende que o processo mais amplo de emancipação municipal se deu primeiramente pela consolidação da descentralização fiscal que garantiu a estabilidade das transferências fiscais aos municípios, esse cenário, portanto, estimulou as populações e os líderes políticos de pequenas localidades a demandar a emancipação política de determinadas localidades. O segundo mecanismo que favoreceu a criação de municípios foi a regulamentação estadual das emancipações privadas aos estados. Por último, vários mecanismos legais (federais e estaduais) instituíram uma tramitação dos pedidos de emancipação que atribuiu aos legislativos estaduais um papel central no processo decisório da criação de municípios.

Já Magalhães (2007), apresenta em seu trabalho uma discussão em torno de aspectos relacionados ao processo emancipatório, a exemplo do perfil dos municípios emancipados, observando que 94,5% dos 1.405 municípios instalados entre 1984 e 2000 têm menos de 20 mil habitantes. O autor também revela que uma consequência destacada da descentralização e do federalismo municipal tem sido o crescimento dos recursos fiscais, tanto em termos absolutos quanto em relação ao PIB, disponíveis aos municípios em relação aos recursos disponíveis aos estados e União.

Também é possível perceber em seu trabalho, um compilado de diversos estudos, que levantaram os motivos que levaram determinadas localidades a se emanciparem, a exemplo de alegação por parte da população de descaso da administração do município de origem, condições econômicas favoráveis, razões políticas que consistiam na tentativa de grupos locais formarem núcleos de poder, revelando, portanto, que os motivos para emancipação dos municípios refletem as características de cada lugar, que diferem significativamente ao longo do território brasileiro. Outro incentivo à emancipação advém dos mecanismos de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que favorecem os municípios menores. O autor ainda destacou que o processo de desmembramento de municípios, acarretando na constituição de diversos municípios pouco populosos, dificultou a capacidade dos municípios de explorarem as economias de escala inerentes à provisão desses serviços (MAGALHÃES, 2007).

Nesse cenário, Brandt (2010) procurou examinar as alterações promovidas pela CF/88 com relação à autonomia municipal e às transferências federais aos municípios, comparando-as às normas constitucionais anteriores, com o objetivo de avaliar os fatores de estímulo à criação de municípios após a promulgação da nova Carta Magna. Assim, o autor analisou as características do movimento de emancipação municipal, principalmente no que se refere ao tamanho dos novos municípios e seu impacto sobre a distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Outrossim, pequenos municípios, cuja emancipação foi em boa parte motivada por interesses políticos locais, não conseguem gerar receitas próprias para atenderem suas populações e passam a depender fortemente de transferências e, devido a seu porte, geram deseconomias de escala e ineficiência ao incorrerem em custos administrativos desproporcionais às suas populações (BRANDT, 2010).

3.2 Efeito da emancipação nos municípios

No que tange aos efeitos da emancipação nos municípios, Gomes e MacDowell (2000) demonstram em seu trabalho que dois aspectos da descentralização política, sendo o primeiro a criação de municípios e o segundo o aumento das receitas disponíveis para os municípios, tiveram consequências econômicas e sociais indesejáveis.

Os autores evidenciam que houve um aumento do volume absoluto e relativo de transferências de receitas originadas nos municípios grandes para os pequenos, em especial do Sudeste para o resto do país, com o provável efeito de desestimular a atividade produtiva realizada nos grandes municípios, e no Sudeste, sem estimulá-la nos pequenos ou nas demais regiões. Ademais, defendem que esse cenário beneficiou pequena parte, não necessariamente a mais pobre, da população que vive nos pequenos municípios, e prejudicaram a maior parte, que habita os outros, cujos recursos se tornaram mais escassos. Por fim, assumem que houve o aumento dos recursos utilizados com gastos legislativos, ao mesmo tempo em que reduziram, em termos relativos, o montante de recursos disponíveis para programas sociais e investimentos (GOMES; MACDOWELL, 2000).

No estudo de Palos (2006) defende-se que após a promulgação da Constituição de 1988, a participação dos Municípios na distribuição das receitas públicas se elevou significativamente, dessa forma em seu estudo pretendeu-se avaliar se a maior capacidade de financiamento ocasionado por esse cenário converteu-se em mais e melhores serviços à disposição da população. Por meio de seu estudo, o autor discute que os desmembramentos municipais reduziram a eficiência nos gastos públicos dos municípios. O rápido crescimento da disponibilidade financeira dessas localidades não foi acompanhado por um aumento correspondente da quantidade e qualidade dos serviços públicos oferecidos. O autor ainda defende que a perda de eficiência está associada ao componente de perda de escala no contexto emancipatório.

Nesse sentido, Boueri et. al (2013) apresentam evidências que sugerem que as emancipações municipais, por si só, não foram capazes de promover o desenvolvimento econômico dos municípios envolvidos. Os resultados econométricos encontrados no estudo indicam que, controlando-se o incremento do FPM per capita, as emancipações reduziram a taxa de crescimento da renda per capita das localidades. Em suma, não foram encontradas evidências de que – por si só – revelem que a onda de criação de municípios trouxe o desenvolvimento das áreas envolvidas. Segundo o autor, as evidências apresentadas sugerem que uma forma indireta de desestimular as emancipações municipais seria por meio da reforma dos critérios de repartição do FPM, uma vez que os municípios pequenos deixassem de ser tão privilegiados, as distorções do sistema de transferências deixariam de ser um motivo para sua multiplicação.

Ainda em relação aos efeitos da emancipação, o estudo de Mattos e Ponczek (2013), buscou avaliar os efeitos da emancipação nos municípios que se dividiram entre 1991 e 2000, sobre a oferta de bens públicos e indicadores sociais destes municípios. Considerando o comportamento da provisão dos seguintes bens e serviços públicos – coleta de lixo, rede esgoto e iluminação – e nos indicadores sociais – renda per capita, índice de desenvolvimento humano (IDH), anos de escolaridade, taxa de analfabetismo e índice gini de desigualdade de renda - de modo geral, os autores encontraram efeitos negativos da divisão municipal quando comparamos a evolução das variáveis citadas entre os municípios que se dividiram (grupo de tratamento) e os que não se dividiram (grupo de controle). Os resultados em relação aos modelos propostos, sugerem a existência de perda de escala na provisão de bens públicos entre os municípios. Nesse sentido, municípios menores, apesar de receberem mais recursos per capita de transferências governamentais, têm maior dificuldade em transformar tais recursos em bens públicos para suas populações.

Seguindo essa perspectiva de análise, Wanderley (2016) buscou identificar os efeitos do processo emancipatório sobre as condições sociais da população em geral nos municípios do estado de Minas Gerais, expressando tais condições por meio de variáveis relacionadas a saúde, educação, renda, consumo, trabalho, saneamento e infraestrutura das localidades. Ao analisar o comportamento das variáveis em relação ao modelo estatístico proposto pelo estudo, obteve-se como resultado a melhoria das condições sociais locais nos municípios emancipados. No

entanto, o estudo não levou em consideração o efeito direto da criação de novos municípios em relação ao montante repassado de transferências federativas, que se torna mais pulverizado entre os entes municipais.

3.3 O desempenho dos municípios emancipados

Quanto ao desempenho dos municípios emancipados pós CF/88, Pereira (2009) desenvolveu um estudo que teve por objetivo central avaliar a eficiência na prestação de serviços públicos destes entes, no estado de Minas Gerais. De acordo com os resultados encontrados pelo autor, nota-se que 55% dos municípios mineiros emancipados após 1988 foram considerados ineficientes, além da constatação de que os municípios emancipados após 1988 apresentaram maior participação per capita nas receitas de transferências e menor arrecadação de recursos advindo de fontes próprias, fato que pode gerar desestímulo para a atividade produtiva realizada nos grandes municípios, enquanto não há estímulo produtivo nos pequenos municípios.

No passo em que Reis, Drumond e Silveira (2011), pretenderam avaliar o desempenho e a eficiência dos gastos públicos de 167 municípios de pequeno porte afetados pelo processo emancipatório no período de 1988 a 2001, no âmbito do estado de Minas Gerais. Se tratando dos governos dos municípios emancipados, estes apresentaram desempenho abaixo da média dos municípios de origem quanto aos indicadores de bem-estar social. Entretanto, eles possuíam gastos per capita superiores aos apresentados pelos municípios de origem. Já os resultados da análise de eficiência demonstraram que não existem diferenças significativas entre os escores médios dos municípios emancipados em relação aos municípios de origem.

Da Costa Reis, Da Costa e Silveira (2013) por sua vez, buscaram responder se as transferências intergovernamentais, especialmente o FPM e a Cota parte de ICMS, contribuem para gerar condições de gastos em serviços públicos equitativas entre os municípios emancipados e os municípios de origem. Para tanto, seu trabalho analisou se existem diferenças significativas entre o porte, as receitas públicas per capita e os indicadores de bem-estar social nos municípios mineiros emancipados entre 1988 e 1997, e nos seus municípios de origem. Dessa forma, com base no modelo proposto pelo estudo, os autores encontraram que em relação às receitas tributárias, os resultados indicam que não existem diferenças significativas entre os municípios emancipados e os de origem. Com relação aos indicadores de bem-estar social, apontou-se evidências de que as médias desses indicadores nos municípios emancipados são estatisticamente inferiores dos municípios de origem, indicando que existem evidências que permitem rejeitar as hipóteses de que a descentralização política, administrativa e fiscal contribua para a melhoria da prestação de serviços para a população.

Por fim, Favato e Toledo (2017) exploraram o processo de emancipação por meio da discussão da falta de critérios adequados de avaliação socioeconômica dos distritos envolvidos, acarretando, assim, na formação de diversos municípios abaixo de 10 mil habitantes e dependentes de repasses governamentais para arcarem com suas contas públicas. Para tanto, os autores exploraram essa temática por meio de um breve estudo de caso sobre a dependência de repasses do governo da cidade de Santa Cruz de Minas, município emancipado da cidade de Tiradentes.

4. CONCLUSÕES

Por meio dos materiais levantados junto a literatura, em geral, percebe-se uma inicial preocupação dos pesquisadores a exemplo de Lorenzetti (2003), Tomio (2002), Tomio (2005), Magalhães (2007) e Brandt (2010) em discutir as causas e motivos que possibilitaram o avanço emancipatório de forma intensa após a promulgação da Constituição de 1988. Dentre os motivos, podemos destacar a consolidação da descentralização fiscal, que estimulou as

demandas locais pela emancipação de pequenas localidades do interior, os fatores políticos envolvidos e as mudanças legislativas que convergiram para a decisão da transferência da responsabilidade de emancipações municipais para as competências dos estados, aliada a requisitos menos rigorosos, possibilitando que tal cenário ocorresse.

Diante deste cenário, constata-se a importância dos legislativos estaduais como principais atores no processo decisório da criação dos municípios. Dessa forma, foi intensificada a criação de diversos entes municipais que não conseguem gerar receitas próprias para atenderem suas populações e passam a depender fortemente de transferências, principalmente as referentes ao FPM e, devido a seu porte, geram deseconomias de escala e ineficiência ao incorrerem em custos administrativos desproporcionais às suas populações. Ademais, destaca-se que os motivos para a emancipação dos municípios refletem as características de cada lugar, que diferem significativamente ao longo do território brasileiro.

O segundo grupo de autores, formado por Gomes e MacDowell (2000), Palos (2006), Boueri et. al (2013) e Mattos e Ponczek (2013) devotaram seus esforços para explorar o processo de emancipações atrelados ao aumento das receitas disponíveis para os municípios, bem como a melhoria da provisão de bens públicos e dos indicadores socioeconômicos, e constataram consequências econômicas e sociais indesejáveis. No entanto, em um caso específico no estado de Minas Gerais, Wanderley (2016) revelou resultado de melhoria das condições sociais locais nos municípios emancipados, contudo, o estudo não levou em consideração o efeito direto da criação de novos municípios em relação ao montante repassado de transferências federativas, fato destacado em seu trabalho que pode ter influência sobre os resultados encontrados.

Dessa forma, a criação de novas municipalidades beneficiou a pequena parte, não necessariamente a mais pobre, da população que vive nos pequenos municípios, e prejudicou a maior parte, que habita os outros, cujos recursos se tornaram mais escassos. Evidencia-se o aumento dos recursos utilizados com gastos legislativos, ao mesmo tempo em que reduzem, em termos relativos, o montante de recursos disponíveis para programas sociais e investimentos.

A perda de escala no contexto emancipatório pode ter reflexo direto na relação do aumento de receitas disponíveis e a melhoria da provisão de bens públicos, uma vez que o rápido crescimento da disponibilidade financeira dessas localidades não foi acompanhado por um aumento correspondente da quantidade e qualidade desses serviços oferecidos. As evidências apresentadas sugerem que uma forma indireta de desestimular as emancipações municipais seria por meio da reforma dos critérios de repartição do FPM, uma vez que os municípios pequenos deixassem de ser tão privilegiados, as distorções do sistema de transferências deixariam de ser um motivo para sua multiplicação.

Por sua vez, um terceiro grupo de estudiosos, composto por Pereira (2009), Reis, Drumond e Silveira (2011), Da Costa Reis, Da Costa e Silveira (2013), se preocuparam em avaliar o desempenho e a eficiência dos municípios em relação aos gastos públicos e a provisão de bens públicos a sociedade local. Em geral, os resultados encontrados apontam para uma maior ineficiência dos municípios emancipados em comparação a aqueles de origem, considerando os gastos e o oferecimento de bens públicos.

Neste sentido, a partir da revisão da literatura, foi possível constatar a existência de indícios e argumentos que vão em contrapartida à teoria, que nos traz que independente de questões políticas, a estrutura federativa é necessária por motivos de eficiência, uma vez que, devido à proximidade da população local e a capacidade de resposta às suas preferências, os governos subnacionais podem oferecer determinados serviços com melhor qualidade do que os governos centrais. Sendo possível, assim, rejeitar a hipótese de que essa descentralização política, administrativa e fiscal contribuiu, de fato, para a melhoria da prestação de serviços para a população.

Em discussão atual, Favato e Toledo (2017) apontam para a falta de critérios adequados de avaliação socioeconômica dos distritos envolvidos, o que pode gerar a formação de diversos municípios abaixo de 10 mil habitantes e dependentes de repasses governamentais, tal resultado é corroborado pelos estudos levantados nesse trabalho, que buscaram discutir as causas e motivos que possibilitaram o avanço emancipatório, evidenciando e fortalecendo o argumento da influência de critérios menos rigorosos para tal processo.

Vale ressaltar nesse estudo, com objetivo de enriquecer a discussão apresentada, o projeto de Lei Complementar (PLP 137/15) que passou pelo Senado, onde foi aprovado em regime de urgência na Câmara e aguarda aprovação final na Câmara dos Deputados. Tal lei busca modificar a legislação vigente e estabelece novos requisitos para a criação, fusão ou desmembramento de municípios onde deverá ser seguida uma série de regras, como a realização de plebiscitos e estudos. Tal projeto de lei torna válidos os plebiscitos para a criação, a fusão, a incorporação e o desmembramento de municípios realizados até 31 de dezembro de 2013.

Essa lei complementar foi vetada em outras duas oportunidades, com a justificativa de que a criação dos municípios resultaria em aumento de despesas que, na visão do governo, não seria acompanhado por um crescimento de receitas equivalente, o que corrobora com os resultados obtidos nesse estudo, através da revisão de literatura.

Em suma, é possível notar a dependência de receitas advindas das transferências intergovernamentais – em especial o FPM- e a baixa eficiência desses novos municípios em relação aos gastos públicos e na provisão de bens públicos, devido à perda de escala, o que pode explicar os baixos indicadores socioeconômicos desses novos municípios.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, 2007, 1: 13-31.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, 2004, 18.2: 17-26.

BOUERI, R. A Restrição Orçamentária Maleável na Abordagem da Segunda Geração da Teoria do Federalismo Fiscal. *Federalismo à brasileira: Questões para discussão*. Brasília: IPEA, 2012, p.233-249.

BOUERI, R. et al. *Multiplicai-vos e crescei? FPM, emancipação e crescimento econômico municipal*. 2013.

BRANDT, C. T. A criação de municípios após a constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a emenda constitucional nº 15 de 1996. *id/496919*, 2010.

COSSIO, F.A.B.; CARVALHO, L.M.D. Os Efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros: 1996. 2001.

DA COSTA REIS, P. R.; DA COSTA, T. D. M. T.; SILVEIRA, S. D. F. R. Receita pública e bem-estar social nos municípios mineiros emancipados no período de 1988 a 1997. *Revista Eletrônica de Administração*, 2013, 19.1: 61-82.

FAVATO, D. D. P. C.; TOLEDO, M. R. Federalismo, emancipação e dependência de municípios: uma análise da cidade de Santa Cruz de Minas-MG. *Caderno de Geografia*, 2017, 27.48: 184-199.

- FAVERO, E. Desmembramento Territorial: O processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. PhD Thesis. Universidade de São Paulo. 2004.
- FEDERAL, Supremo Tribunal, et al. Constituição da república federativa do Brasil. Supremo Tribunal Federal, 1988.
- GALVÃO, Taís Freire; PEREIRA, Mauricio Gomes. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 2014, 23: 183-184.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças Públicas*. 2ª edição: Rio de Janeiro: Elsevier 2000.
- GOMES, G. M; MACDOWELL, M. C. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. 2000.
- GUIMARÃES, R. M. A dívida pública do estado de Minas Gerais: os limites do ajuste. 2003. 137 f. 2003. Dissertação de mestrado-Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores Sociais Municipais. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>>. Acesso em: 27 de junho. 2018.
- LORENZETTI, M. S. B. Criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Câmara dos deputados. Consultoria legislativa. Brasília, 2003.
- MAGALHÃES, J. C. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. Dinâmica dos municípios. Brasília: IPEA. Cap. 1, p.13-21, 2007.
- MASSARDI, W. D. O.; ABRANTES, L. A. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, v. 1, n. 6, p. 173-187, 2016.
- MATTOS, E.; PONCZEK, V. Efeitos da divisão municipal na oferta de bens públicos e indicadores sociais. *Revista Brasileira de Economia*, 2013, 67.3: 315-336.
- MENDES, M. Federalismo fiscal. BIDERMAN, C.; ARVATE, P. *Economia do Setor Público no Brasil*, v. 6, 2004.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. FPM - Fundo de Participação dos Municípios. Belo Horizonte, 2018.
- MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. “Finanças Públicas: Teoria e Prática”, Rio de Janeiro. Campus, São Paulo, Edusp, 1980.
- NASCIMENTO, J. D. S. Efeitos das transferências financeiras sobre os gastos e a arrecadação dos municípios brasileiros. 2010. Universidade Federal de Viçosa
- OATES, W. E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich 1972.
- OLIVEIRA, F. A. D. Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2007.
- PALOS, A. G. C. Criação de Municípios, eficiência e produtividade na provisão de serviços públicos locais: um estudo não-paramétrico. 2006.

- PEREIRA, V. N. Eficiência dos municípios mineiros emancipados antes e após a Constituição Federal de 1988. 2009.
- PRADO, S. Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. Ebp/Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- PRADO, S. Equalização Fiscal: uma análise comparada. São Paulo: Ed. Konrad Adenauer Stiftung, 2005.
- REIS, P. R. C; DRUMOND, A. M; SILVEIRA, S. D. F. R. Emancipação municipal e eficiência nos gastos públicos para geração de bem-estar nos municípios mineiros de pequeno porte. In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 2011.
- REZENDE, F. Finanças Públicas, Editora Atlas. São Paulo, 2001
- REZENDE, F.; CUNHA, A. Contribuintes e cidadãos. Compreendendo o orçamento federal. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- SERRA, J.; AFFONSO, J.R.R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. Revista do BNDES, v.6, n.12, p.3-30, 1999.
- SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. Nova economia, v. 15, n. 1, 2009.
- TOMIO, F. R. D. L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2002.
- TOMIO, F. R. D. L. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. Revista de Sociologia e Política, 2005, 24.
- WANDERLEY, C. B. Emancipações Municipais Brasileiras Ocorridas na Década de 90: Estimativa de seus Efeitos sobre o Bem-Estar Social. Anais, 2016, 1-20.