

Federalismo, emancipação e dependência de municípios: uma análise da cidade de Santa Cruz de Minas/MG

Federalism, emancipation and dependence of municipalities: an analysis of Santa Cruz de Minas city /MG

Deivid Dener Pereira Coelho Favato
Graduado em Geografia – UFSJ
deivid_dfavato@hotmail.com

Márcio Roberto Toledo
Professor do Departamento de Geociências – DEGEO/UFSJ
mtoledo@ufs.edu.br

Resumo

O presente artigo trata da questão da forma federalista de organização do Estado Brasileiro e suas implicações na organização político-econômica em território nacional. Uma das possibilidades que apresenta esta forma de estado é a da autonomia de seus entes federados, a nível municipal. Em âmbito municipal esta consideração resulta em processos de emancipação de distritos, com vistas a adquirir o status de município autônomo. Entretanto a emancipação sem critérios adequados de avaliação socioeconômica dos distritos envolvidos acaba por gerar municípios pequenos, muitos abaixo de 10 mil habitantes e “dependentes” de repasses do governo para sanarem suas contas públicas. Este artigo articula este debate e apresenta um breve estudo de caso sobre a dependência de repasses do governo da cidade de Santa Cruz de Minas, que emancipou-se recentemente da cidade de Tiradentes e curiosamente recebe o título de a menor cidade do Brasil em extensão territorial.

Palavras-chave: federalismo, emancipação, autonomia, dependência municipal, Santa Cruz de Minas.

Abstract

This present article discusses the issue of federalism form of the Brazilian State organization and its implications in the political-economic organization in national territory. One of some possibilities that this form of state shows is the autonomy of its federal entities, in municipal level. In municipal field this concern results in emancipation district process, aspiring to acquire the autonomous municipality status. However the emancipation process without appropriate socioeconomics analysis criteria of the involved districts results in creation of small towns, many below 10 thousand inhabitants and “dependent” of government transfers to remedy its public accounts. This article articulates this debate and presents a short case study about the government transfers dependency of the city of Santa Cruz de Minas, that it’s emancipated recently to the city of Tiradentes and curiously receives the title of the smallest city of Brazil in territorial extension.

Keywords: federalism, emancipation, autonomy, municipal dependence, Santa Cruz de Minas.

1. INTRODUÇÃO: FEDERAÇÃO COMO FORMA ORGANIZATIVA DE ESTADO

Pressupõe-se aqui que seja validado o papel do Estado na organização do território e discute-se como ele é organizado de forma a garantir melhor eficiência na alocação de suas funções sociais para melhor atender a sociedade. Distinguem-se então duas formas de Estado, encetadas

historicamente: o Estado unitário e o Estado federado. De forma sucinta, o Estado unitário é aquele em que as instituições políticas, judiciais e administrativas estão sob o poder unicamente da unidade central, o Governo Nacional. Segundo Bonavides (2000, p. 149) “a ordem jurídica, política e administrativa se acham aí conjugadas em perfeita unidade orgânica, referidas a um só povo, um só titular do poder público de império”. Com efeito, esta unidade materializa-se na centralização de poderes, que podem ser de ordem política, pela unidade do sistema jurídico, comportando em si apenas a lei nacional ou a Constituinte Nacional; de ordem administrativa, cuja implicação se dá na gestão dos serviços públicos ou na aplicação da lei através de instituições sob tutela do Estado Nacional; e ainda de ordem territorial, traduzida na extensão do poder soberano do Estado a todas as porções de seu território, destituindo ou contraindo poderes menores de autonomia político-administrativa.

Já o Estado Federado ou Estado Federal distingue-se ineludivelmente do anterior pela repartição constitucional de competências, em esferas administrativas distintas da Nacional. Ainda seguindo o doutrinamento exposto por Bonavides (1995), há a federação onde as competências políticas, administrativas e jurídicas estão divididas em pelo menos duas ordens governamentais coexistentes em planos distintos, expressas pelas instituições de governo nacional e outra dos estados-membros, e em alguns países, como no Brasil, pelos municípios. A essência das entidades federativas, segundo o autor, reside na “dualidade vertical de ordenamentos e sua coordenação sob a égide da Constituição – preservando cada esfera a natureza própria que lhe pertence” (BONAVIDES, 1995, p. 80).

Em outros termos, o federalismo, cuja característica intrínseca oposta ao primeiro tipo de Estado é a descentralização, se conceitua como uma repartição de poderes, ou seja, de um lado encontra-se a esfera federal (governo central) e de outro as unidades autônomas (estados-membros) que possuem relativa independência, autonomia, política, organizacional e, principalmente, financeira. Segundo Sahid Maluf (1995, p. 165) “o que caracteriza o estado federal é justamente o fato de, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, harmônica e simultaneamente, a ação pública de dois governos distintos: o federal e o estadual”.

Há uma diligência em harmonizar as atribuições de poderes entre as esferas federal, representadas pela União, estaduais e, especificamente no caso do Brasil, municipais que, segundo Iná Elias de Castro (1997, p. 34) “reconhecem a soberania da União e esta a autonomia dos Estados sobre questões previamente definidas”.

Há ainda no sistema federativo, além de sua característica basilar da descentralização, segundo Georges Scelle (1948, *apud.* BONAVIDES, 2000, p. 181), outros dois princípios capitais que constituem a base indelével e inerente a tal sistema: o princípio da participação e o princípio da autonomia.

Mediante o princípio da participação, os estados tomam parte na organização federal, no processo de elaboração da organização política, manifestada por meio da participação no congresso nacional do Senado Federal, responsável pela manutenção do equilíbrio federativo e elaboração de leis no congresso nacional que preservem esta manutenção.

Através do princípio da autonomia, os estados e municípios tem a capacidade de se auto-organizarem através do ordenamento constitucional próprio (constituições estaduais e leis orgânicas municipais), estabelecimento das competências e jurisdições dos três poderes que habitualmente integram o Estado (executivo, legislativo e judiciário) e do poder de arrecadação e tributação financeiras para o provimento de políticas públicas e serviços públicos essenciais à manutenção do ordenamento social (impostos estaduais e municipais).

2. FEDERALISMO BRASILEIRO: O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO

A estruturação federativa no Brasil remonta à Constituição da Primeira República, de 1891, em clara política de contraposição ao antigo sistema centralizado que caracterizava o regime Imperial. De acordo com Lassance (2012)

Em seu momento fundacional – a Constituinte de 1891 –, o federalismo significou a derrota da maior parte dos interesses da União e a adoção de um arranjo em que o Executivo federal era enfraquecido de poder, instrumentos e recursos que se fariam necessários, especialmente em períodos críticos. Estabeleceu-se ampla autonomia dos estados, em uma inversão quase automática do modelo institucional do Império (LASSANCE, 2012, p. 23-24).

Os fundos de recursos repassados aos estados vinham, sobretudo, de dois impostos criados para esta função: o Imposto sobre a Propriedade Rural (atual Imposto Territorial Rural) e o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) (LASSANCE, 2012). Este constituía um esforço de direcionamento ao fortalecimento das políticas públicas em âmbito local, favorecendo os estados, por vezes em detrimento da própria legislação federal. Este modelo, apesar de sua estrutura ainda não amadurecida e contendo diversas falhas com relação a termos que remontam às responsabilidades de estados, fundos de repasses federais e sistemas fiscais, e funcionando de forma ainda oligárquica (MARIANO, 2010), vigorou pelos sucessivos governos até a presidência de Getúlio Vargas, que restabeleceu a esfera federal como a central na tomada de decisão de políticas públicas, destituindo de autonomia as entidades federativas menores. Sobre este período, Lassance (2012, p. 25) argumenta que:

Vargas implementou uma nova equação política presidencial, na qual o fortalecimento do Executivo federal e da figura do presidente, em particular, se deu às expensas dos presidencialismos estadual e municipal, que viram o esvaziamento de suas funções e a delimitação de suas práticas na forma de regulamentos administrativos.

A centralização administrativa em nível federal vigorou com certo relaxamento após o fim do governo Vargas, tendo sua retomada decisiva no período de governo Militar, a partir de 1964. Este período foi marcado, neste aspecto, pelo amplo poder de decisão do governo central na destinação de recursos a estados e municípios, sendo controlados por cúpulas específicas dentro do governo federal. As transformações territoriais em nível estadual e municipal foram estagnadas nessa época. O processo de emancipações municipais, por exemplo, conforme Magalhães (2007) foi intensificado nas décadas de 1950 e 1960 e, posteriormente, restringido pelos governos militares entre 1970 e 1980. Com o fim do regime militar (de governo), as emancipações voltaram a se intensificar.

O texto da Constituição promulgada em 1988, no que tange a assuntos de natureza da forma de estado à qual o Brasil deve adotar, escolheu, na forma federalista de divisão de atribuições administrativas de seu território, a forma que lhe pareceu mais adequada para a organização territorial do país. Este estatuto, na inovação com relação aos seus precedentes, elevou o município à categoria de ente federativo, dotado de atribuições administrativas autônomas.

A autonomia político-administrativa dos municípios ganhou fundamental importância e o papel das prefeituras, tanto na arrecadação de tributos quanto em sua alocação, se tornou basilar na administração do município. Segundo Lassance (2007 *apud*. LASSANCE 2012, p. 27):

No caso brasileiro, a descentralização esteve intimamente associada à lógica do processo de transição democrática. A emergência de movimentos e de liderança democráticas tornou a participação uma bandeira, e o município, o lócus privilegiado para a sua implementação autônoma.

As dinâmicas de território envolvendo municípios tomaram proporções expressivas, principalmente na década de 1990, quando foi registrado um grande número de casos de criação de novos municípios, recortando e fragmentando o território nacional em unidades políticas locais. Houve a partir daí um intenso processo de emancipações municipais, sendo criados muitos com populações abaixo de 20 mil habitantes. A tabela a seguir (quadro 1) mostra o número de emancipações municipais ocorridas a partir de 1989, na vigência das prerrogativas instituídas na atual constituição federal.

Quadro 1 – municípios criados no país a partir de 1989

ANO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS CRIADOS
1989	239
1990	66
1993	483
1997	533
2001	53
2005	4
Total	1378

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012).

Extraído de BOUERI *et al.* (2013, p. 221).

O movimento emancipatório ampara posições tanto partidárias quanto contrárias a seu respeito. Estas posições sustentam seus argumentos a partir de perspectivas de escala de análise diferentes. Os dois principais polos de análise apresentam sobre a perspectiva dialética do local/nacional. Em linhas gerais, os argumentos dos “localistas” sustentam uma maior autonomia local, pois o município seria o ente institucional federado mais próximo do cidadão, capaz de atender diretamente suas reivindicações. Em contraposição, os “nacionalistas” defendem maior soberania nacional, argumentando que a emancipação de distritos sem critérios adequados cria municípios sem condições de autossustentação financeira e, dependendo de repasses governamentais, oneram o orçamento público com dispendiosos gastos com fundos de participação municipal.

Em relação aos contrários ao processo, a distorção causada pela distribuição desproporcional do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), um fundo de recursos governamental para repasse aos municípios, beneficiaria municípios menores com alíquotas proporcionalmente maiores de recursos (BOUERI *et al.*, 2013, p. 221). Somado ao fato de os pequenos municípios muitas vezes não disporem de recursos financeiros “sadios”, eles acabam tornando-se dependentes dos repasses do FPM, principalmente entre aqueles com população inferior a 10 mil habitantes. Outro fator motivador à reação contrária ao processo de descentralização reside no argumento que as máquinas burocráticas públicas sofrem um inchaço, com nomeações de prefeitos, vereadores, secretários e outros funcionários, aumentando os gastos administrativos municipais.

O argumento dos favoráveis à emancipação sustenta-se principalmente na suposição de que as demandas locais são mais bem atendidas tendo em face a proximidade maior com a esfera municipal de governo. Segundo Santos, Costa e Andrade (2001, p. 296) “o principal argumento favorável à descentralização, da afirmação dos governos locais, está na alocação de bens públicos cujos benefícios atingem áreas restritas de um país”.

Ainda segundo os autores mencionados, “o fato de o governo municipal atuar sobre um universo menor que o dos governos estaduais e federal, favorece a maior participação da população na formulação das políticas públicas” (SANTOS; COSTA; ANDRADE, 2001, p. 297). Além disso, há o fator territorial, de modo que municípios muito extensos, como no caso de alguns na região Norte do país, se tornam demasiado complicados de se administrar diretamente.

Criticando tais argumentações, Lorenzetti afirma que, na prática, esta opção revelou-se danosa. Segundo a autora, as leis estaduais “estabeleceram requisitos tíbios, o que facilitou os procedimentos de emancipação” (LORENZETTI, 2003, p. 4). A autora ainda argumenta que:

Em decorrência, inúmeros novos municípios foram criados, muitos dos quais visando ao atendimento de interesses ilegítimos, que não resistiam à confrontação com critérios técnicos. Os novos entes políticos criados, em sua maioria, não dispunham de receita própria compatível com as demandas de sua autossustentabilidade, o que os tornava totalmente dependentes de repasses de receitas estaduais e federais (LORENZETTI, 2003, p. 4).

Por fim ela apresenta com um balanço geral do número de emancipações municipais, o crescimento do PIB nacional no mesmo período e conclui dizendo que o PIB nacional não cresceu na mesma proporção do número de municípios criados, “o que significa dizer que as fatias de receita de cada município ficaram menores. Em outras palavras a federação brasileira tornava-se mais pobre a cada novo município criado” (LORENZETTI, 2003, p. 4).

Santos Junior (2001, p. 45) também se coloca ao lado da corrente de estudiosos que vêm questionando as virtudes da descentralização. Segundo o autor, “a descentralização e as parcerias (público-privadas) vêm por em risco a autonomia do poder público local em face dos interesses particulares”. Argumenta que a legitimidade do poder público em nível local, representada pelo município, vem se tornando cada vez mais dependente do trabalho com outros agentes – especificamente através das instituições de poder privado, principalmente por meio das chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs) – para a elevação de seus limitados recursos e capacidades (SANTOS JUNIOR, 2001).

No congresso, a discussão é ampla sobre a adoção de prerrogativas mais criteriosas de partição do território, no sentido de diminuir a emancipação de novas municipalidades. O projeto de Lei 416/2008, visando regulamentar normas instituídas no § 4º do art. 18, da Constituição Federal, submete a casos de distritos que queiram emancipar-se estudos de viabilidade municipal, sendo estes norteadores do processo político de criação de um novo município. O problema é que ainda não há um modelo definido de um Estudo de Viabilidade Municipal, engajado na avaliação das condições socioeconômicas necessárias à emancipação de municípios. Algumas restrições já foram apontadas no texto, a partir do parecer 1.052, aprovado em 2008. De acordo com este documento,

as exigências necessárias a um distrito, para que este possa pleitear um estatuto de ente federativo municipal são:

- i) População igual ou superior a 5 mil habitantes nas Regiões Norte e Centro-Oeste, 7 mil na Região Nordeste e 10 mil nas Regiões Sul e Sudeste;
- ii) Eleitorado igual ou superior a 50% de sua população;
- iii) Existência de núcleo urbano já constituído, dotado de infraestrutura, edificações e equipamentos compatíveis com a condição de Município;
- iv) Número de imóveis, na sede do aglomerado urbano que sediará o novo Município, superior à média de imóveis de 10% dos Municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população;
- v) Arrecadação estimada superior a 10% dos Municípios do Estado considerados em ordem decrescente os de menor população;
- vi) Área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações;
- vii) Continuidade territorial.

O argumento levantado neste trabalho sustenta a hipótese de que o processo indiscriminado de emancipações municipais, sem critérios adequados de avaliação da saúde socioeconômica do distrito candidato à autonomia administrativa, é dispendioso ao Estado, que converte grande parte da arrecadação nacional de impostos (IPI e IR) aos fundos de participação municipal. E quanto mais municípios criados em determinado estado, menor será a quota parte do FPM para cada município deste estado, já que este recebe uma cota fixa definida pelo governo (FAZENDA, 2012). A cada município criado resulta na redução parcial dos fundos para os municípios. Isso gera um revés grande principalmente para os pequenos municípios, que dependem quase exclusivamente do FPM na composição de seus orçamentos.

1.1. Autonomia e dependência municipal

Como apontado inicialmente, uma das características da federação é a descentralização e, por conseguinte, a concessão de autonomia aos entes federativos.

Autonomia pressupõe a capacidade de autogestão, entre outras esferas de competência, no âmbito econômico, o que significa que os municípios deveriam – pelo menos em tese – ter um quociente de receitas próprias que os capacitaria a manter o aparelho público municipal – provimento de serviços públicos essenciais e a manutenção do funcionalismo público, por exemplo. O estado federal brasileiro dotou então os entes federados de competências que lhes são próprias, no que tange à arrecadação financeira, através de impostos. Configurou-se uma espécie de hierarquia federativa de impostos em que, no conjunto de impostos colhidos do cidadão afiguram-se os de nível federal, no qual a arrecadação vai diretamente para os cofres da União, os de nível estadual e

os municipais. Dentre os impostos federais incluem-se: IOF, IPI, FGTS, PIS/Pasep, INSS. Os principais impostos estaduais são o ICMS e IPVA e entre os impostos municipais afiguram-se o IPTU e ISS. Estes últimos, em conjunto com as transferências constitucionais feitas pela União e estados, constituem a base de provisão primária do município. Entre as principais transferências da federação para os municípios (PALOS, 2010, p. 196) está o Fundo de Participação dos Municípios, instituído pela Emenda Constitucional nº 18/1965.

O Fundo de Participação de Municípios é um fundo de arrecadação e distribuição de recursos obtidos de impostos e repassados proporcionalmente aos municípios. Sua instituição data da Emenda Constitucional nº18 de 1965, feita à Constituição de 1946, sendo a maior parte de sua receita advinda das arrecadações com o Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados. A base atual de arrecadação do montante do FPM é constituída de 22,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do IR e do IPI, mais um bônus de 1% ao mês de dezembro a cada ano (BRASIL, 2008). Esta transferência, de acordo com o Tribunal de Contas da União:

Conforme estabelece a Lei n.º 5.172/66 - CTN, do montante do FPM, 10% pertencem às Capitais; 86,4% pertencem aos Municípios do interior e o restante, 3,6% constitui o Fundo de Reserva, para distribuição entre os Municípios do interior com mais de 142.633 habitantes, na forma do Decreto-Lei n.º 1.881/81 e da Lei Complementar n.º 91/97, art. 3º (BRASIL, 2008, p. 16).

As reservas designadas ao referido fundo são fixas, portanto os valores destinados aos municípios podem variar de acordo com a dinâmica municipal, podendo alterar-se em casos de crescimento ou decréscimo populacional, variações do PIB municipal ou ainda em casos em que haja criação, desmembramento, fusão ou incorporação de municípios.

A questão que é colocada no âmbito da discussão é se a criação de municípios sem critérios adequados de avaliação socioeconômica é benéfica sob o ponto de vista macrogeográfico, sob a escala nacional. Em outras palavras, cabe aqui analisar se os municípios que foram criados têm condições socioeconômicas suficientes para garantir o *status* de autonomia requerido pelas pressuposições da teoria federativa. A nossa hipótese é que grande parte dos municípios criados recentemente, em sua maioria com populações abaixo dos 10 mil habitantes, não apresenta condições estruturais adequadas à autonomia – essas condições apresentam-se sob a forma de uma infraestrutura pública necessária à manutenção do município, como rede de saúde de ampla cobertura, rede educacional e de segurança pública, redes de saneamento básico e iluminação pública, necessários à atração de outros investimentos posteriores, como indústrias e serviços –, sendo muitas vezes dependentes de municípios vizinhos maiores, na qual a população daqueles recorre em busca de melhores condições de emprego e renda, e dependentes do próprio governo,

através das transferências constitucionais aos municípios, que constituem em grande parte destes municípios, a principal fonte de recursos.

Ao analisar o caso da cidade de Santa Cruz de Minas, pode-se notar que é uma cidade pequena, dotada de uma economia baseada sobretudo em serviços e um setor industrial no polo moveleiro, com fábricas muitas vezes familiares de pequeno porte. Um bom número de sua população migra diariamente para a cidade vizinha de São João Del Rei, cerca de 10 vezes maior em população, para trabalhar em diversos postos de serviço por vezes não oferecido pela cidade natal. Grande parte das receitas orçamentárias do município provém dos repasses do FPM. Foi feita uma análise dos recursos do município para se observar em que grau de dependência este se encontra de tal fonte de renda.

2. METODOLOGIA

Na pesquisa aqui apresentada, correlacionamos variáveis econômicas do município de Santa Cruz de Minas, com o objetivo de observar a relação entre a renda orçamentária do município e a quota parte das transferências governamentais através do FPM. O primeiro passo para seu desenvolvimento foi a tabulação dos dados econômicos do município e de outras localidades. O critério de seleção das outras localidades procurou comparar municípios da mesma faixa populacional, a fim de observar o grau de dependência que estes têm de transferências governamentais, já que são apontados como casos em que a autonomia municipal se mostra mais complicada de se obter, dada sua precariedade em arrecadação própria de recursos. Foram utilizados os bancos de dados do IPEA para tabulação de dados de receita orçamentária e PIB anuais, o banco de dados do Tesouro Nacional, para tabulação de dados de transferências constitucionais legais, especificamente o FPM anual e o banco de dados do IBGE para dados populacionais e econômicos.

A metodologia utilizada visa mostrar relação entre os recursos obtidos através de arrecadação própria e os recursos obtidos através de transferências governamentais, no intuito de analisar em que parcelas estas compõem a renda orçamentária do município. Para tal, os valores comparados foram as receitas orçamentárias do município no ano corrente, e os valores obtidos através de transferências constitucionais pelo FPM no mesmo ano. Uma relação de magnitude entre as duas grandezas foi feita com o objetivo de mensurar o volume de receitas próprias que o município é capaz de arrecadar, considerando quantas vezes este é superior ao volume de receitas transferidas ao município através do fundo (FERREIRA, 2014). Uma relação empírica foi montada, sendo nomeada de *magnitude de receitas próprias*, simbolizada pela letra grega μ e expressa pela fórmula:

$$\mu_i = \left[\frac{(ROr_i - FPM_i)}{FPM_i} \right] \quad (1)$$

Onde: μ_i é a magnitude das receitas próprias; ROr_i são as receitas orçamentárias, FPM_i é o valor da quota do município no FPM e o índice i é o período (ano) em questão. Este índice revela a magnitude de arrecadação de recursos próprios do município em relação ao FPM em determinado período. Para n anos, tem-se que a magnitude média é dada por:

$$\bar{\mu}_i = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \mu_i \quad (2)$$

Finalmente, o grau de dependência é dado por:

$$D = \frac{1}{\bar{\mu}} \quad (3)$$

Acreditamos que a apreciação desta fórmula se mostrou um indicador razoável para a avaliação do chamado “nível de dependência” do município, e que pode nos fornecer uma indicação de como está a situação arrecadatória do município em questão. Uma avaliação posterior mais acurada, a partir do refinamento das formulações e adição de novas variáveis e indicadores econômicos se faz pertinente para se chegar a uma resultante que possibilitará compreender melhor a situação financeira dos pequenos municípios no Brasil.

O parâmetro D é o que será analisado e comparado a fim de estimar o grau de dependência financeira do município. Ele é dado em porcentagem e um valor D mais alto indicará que os valores dos fundos do FPM aproximam-se das receitas orçamentárias na proporção de seu valor numérico, o que significará para nós um grau elevado de dependência municipal em relação às transferências governamentais naquele período analisado. Inversamente, quanto menor for o valor D , maior será a proporcionalidade da relação Receita/FPM, indicando maior independência do município em relação aos referidos repasses.

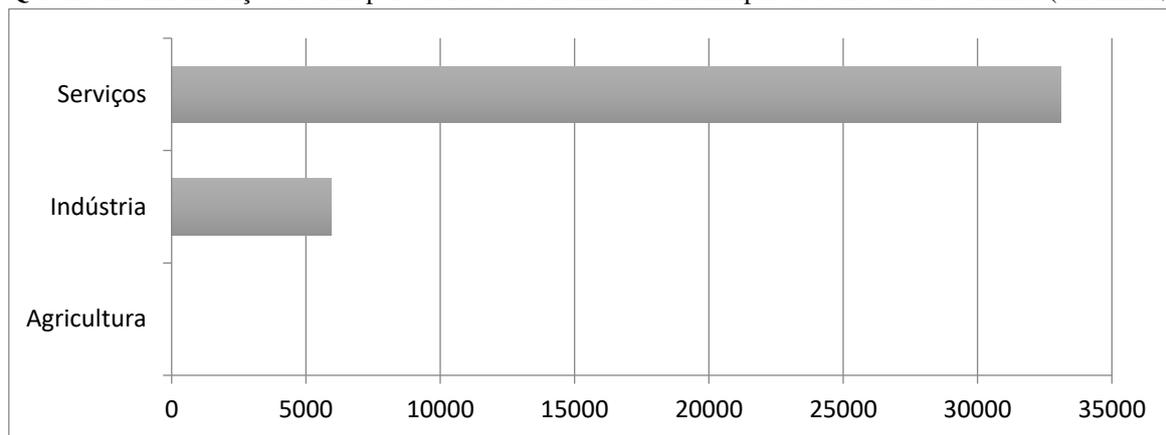
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO: ANALISANDO O MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DE MINAS

O pequeno município de Santa Cruz de Minas encontra-se no estado de Minas Gerais, na mesorregião do campo das vertentes, distante aproximadamente de 180 km a sudoeste da capital Belo Horizonte. A população da cidade, em 2010, era de 7865 habitantes (IBGE, 2015). Um fato curioso é que o município é o menor do Brasil em área geográfica, com seu território a ocupar um espaço de aproximadamente 3,5 km².

Santa Cruz de Minas tornou-se distrito autônomo em 1995, sendo desmembrado do município de Tiradentes (MG). A cidade baseia sua dinâmica econômica no setor de serviços, dadas as pequenas dimensões do município. O PIB calculado para o ano de 2010 era de R\$ 51,2 milhões.

A atividade produtiva assenta-se subsequente na produção artesanal de móveis em madeira e na extração de materiais derivados do quartzo (areias, blocos quartzíticos, etc.). A atividade agrícola é praticamente nula, pois a área para produção de alimentos é praticamente nula no município. Tais características podem ser vistas nos dados do IBGE (2010), que mostram que o setor de serviços movimenta no município um montante cinco vezes maior que a atividade industrial; as atividades agrícolas por sua vez são nulas. A apresentação dos dados pode ser observada a seguir (quadro 2):

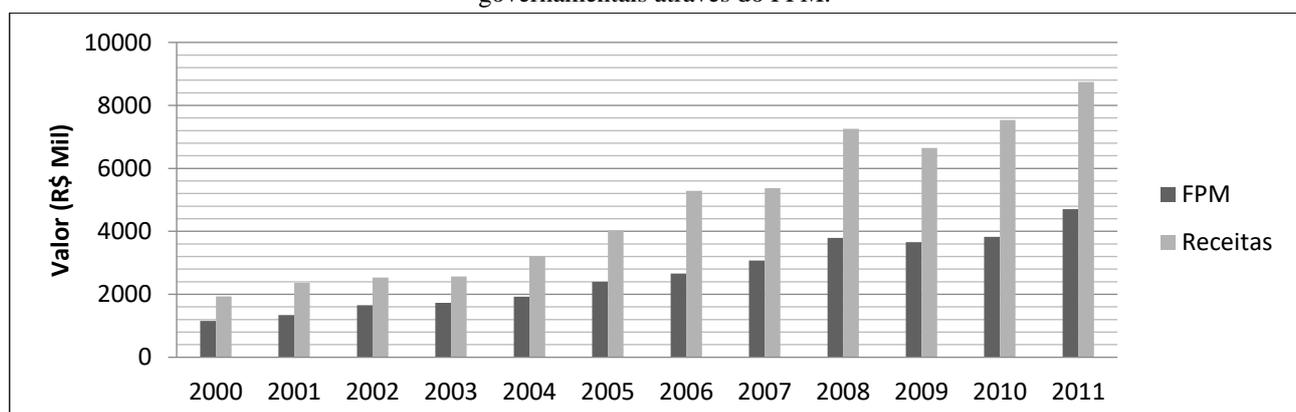
Quadro 2 – Distribuição do PIB por atividade econômica no município de Santa Cruz de Minas (em mil R\$)



Fonte: banco de dados do IBGE (2010).

Os recursos do Fundo de Participação dos Municípios constituem um montante expressivo de recursos do município, sendo considerável parcela das receitas orçamentárias. Grande parte dos pequenos municípios subsiste quase que exclusivamente de transferências dos estados e da União, haja vista que o volume arrecadado por eles através de impostos é insuficiente para atender as demandas de serviços e políticas públicas. O gráfico seguinte (quadro 3) apresenta o demonstrativo de valores que podem ser comparados a fim de estabelecer uma dependência das receitas de Santa Cruz de Minas dos repasses do FPM.

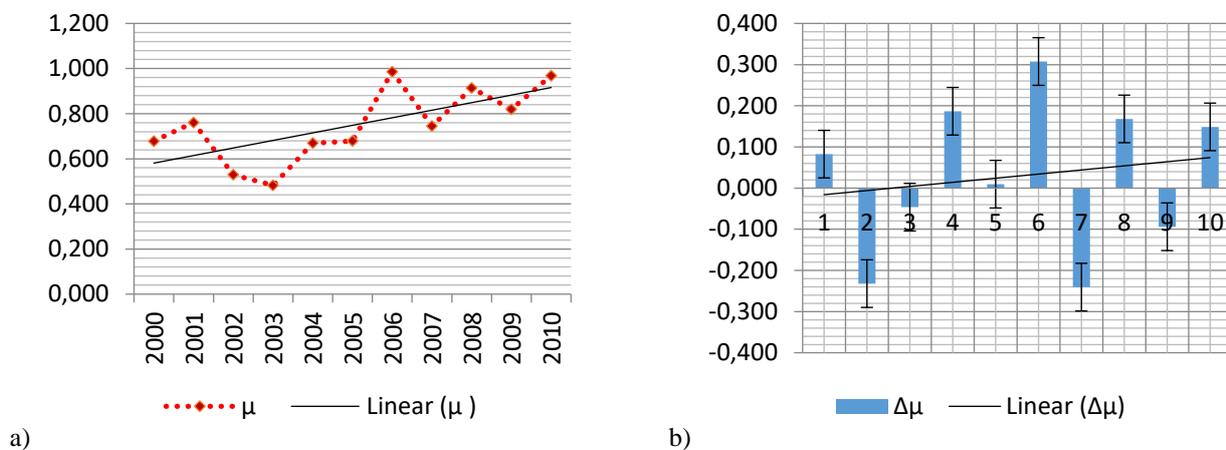
Quadro 3 – Santa Cruz de Minas: valores estimados das receitas orçamentárias do município de repasses governamentais através do FPM.



Fonte: banco de dados econômicos IPEADATA (2011).

Os valores observados sugerem que o FPM soma uma importante parcela nos rendimentos da receita orçamentária do município, indicando elevada dependência dessa fonte de recursos por parte do município. Os valores referentes ao FPM chegaram a compor quase 54% da receita municipal no ano de 2011; no ano de 2003 esse índice chegou a 67%. Estes exemplos apenas demonstram a situação vivida pela grande maioria dos pequenos municípios brasileiros, com faixa populacional de até 10 mil habitantes, que dependem fortemente dos repasses federais para manter suas contas. O quadro 4 apresenta: (a) a evolução do índice μ no período em questão (2000-2010), e (b) a variação de $\Delta\mu$, para a cidade de Santa Cruz de Minas.

Quadro 4 – valores de μ e $\Delta\mu$



Elaboração gráfica: o autor.

Observa-se uma ligeira inclinação na reta de tendência dos valores de μ_j , o que significa que as receitas ao longo do tempo cresceram timidamente em relação às transferências, mas a relação está abaixo de 1. Isto nos indica uma relação alta de dependência do município, corroborado no índice δ municipal: $D(sta. Cruz) = 1,33$.

Este índice explicita o grau de dependência das receitas próprias da cidade Santa Cruz de Minas em relação aos valores do FPM transferidos pelo governo no decênio 2000-2011. Foi realizado o mesmo procedimento com alguns municípios de faixa populacional semelhante – cujo coeficiente calculado pelo governo para a distribuição de cotas do FPM para municípios em Minas Gerais, é igual a 0,6 (FAZENDA, 2011) – a fim de se comparar o coeficiente D e estimar as condições econômicas destes municípios. O quadro com informações gerais dos municípios comparados pode ser visto a seguir:

Quadro 5 – valores estimados *D* para municípios com o mesmo coeficiente populacional para o cálculo do FPM pelo governo federal

Cidade	UF	População (2010)	Σ Receitas Orçamentárias 2000/2010 (R\$)	Coef. FPM	Σ FPM 2000/2010 (R\$)	$\bar{\mu}$ (2000/2010)	σ	D
Nazareno	MG	7.954	84.801.162,00	0,6	30.668.078,00	1,675	0,335	0,59
Itatiaiuçu	MG	9.928	145.513.578,00	0,6	27.118.412,00	3,775	1,844	0,26
Ritápolis	MG	4.925	58.562.355,00	0,6	31.821.385,00	0,903	0,212	1,11
M. de Deus de Minas	MG	4.904	54.743.540,00	0,6	27.118.418,00	1,013	0,121	0,98
Tombos	MG	9.537	84.734.084,00	0,6	32.431.257,00	1,581	0,333	0,63
Prados	MG	8.391	63.356.584,00	0,6	27.118.418,00	1,331	0,187	0,75
São Thomé das Letras	MG	6.655	62.692.255,00	0,6	27.118.418,00	1,323	0,138	0,75
Tiradentes	MG	6.961	73.292.325,00	0,6	28.179.221,00	1,524	0,306	0,65

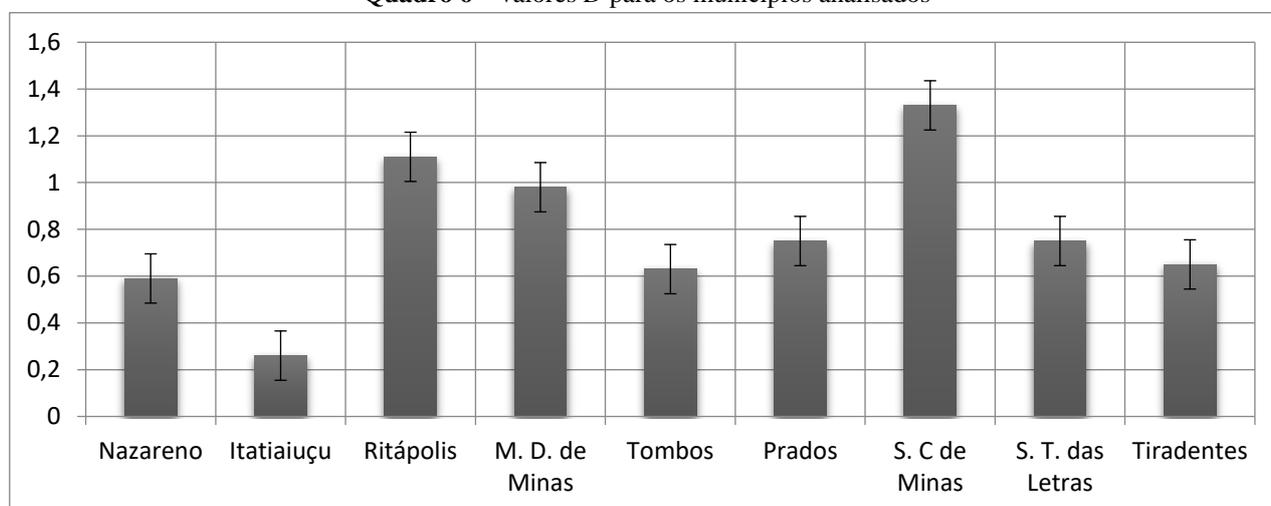
Elaboração: o autor.

A partir da exposição da tabela acima pode-se observar a grande dependência dos pequenos municípios aos recursos governamentais, especialmente no que tange às transferências referentes ao FPM. Estes recursos muitas vezes compõe a grande parcela da renda de muitos municípios, não dispondo estes de políticas arrecadatórias suficientes para a manutenção de seu próprio aparelhamento público. Um ponto discrepante à tendência de dependência foi o município de Itatiaiuçu, na região central do estado. Este viu seu produto arrecadatório fiscal aumentar substancialmente após a implementação de grandes indústrias do setor minero-siderúrgico, o que fez com que seu PIB *per capita* chegasse, em 2012 (IBGE, 2015), ao expressivo valor de R\$ 113.352,00. O quadro a seguir (6) mostra comparativamente os valores *D* para as cidades analisadas.

A crise fiscal que assombra os municípios é também onerosa ao governo, que dispõe uma parcela cada vez maior de sua arrecadação tributária para custear municípios. Considerando-se dados de 2006 (BRASIL/TCU, 2008), verifica-se que as transferências atingiram R\$ 147 bilhões, o equivalente a 17,8% da carga tributária total. A União repassou R\$ 50,1 bilhões para os Estados e o Distrito Federal, e R\$ 41,6 bilhões para os Municípios. Os Estados mais desenvolvidos repassam mais do que recebem, e assim os Municípios, além dos R\$ 41,6 bilhões recebidos da União, foram

beneficiados com mais R\$ 55,4 bilhões provenientes dos Estados. No ano de 2010, em Minas Gerais, os repasses aos municípios somaram aproximadamente R\$ 6,5 bilhões.

Quadro 6 – valores *D* para os municípios analisados



Elaboração gráfica: o autor.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação dos pequenos municípios brasileiros é considerada delicada, sendo este o diagnóstico por nós averiguado a partir deste trabalho que, embora incipiente, nos indica uma direção para o quadro geral da saúde financeira municipal no país.

Os municípios ainda dispõem de condições ínfimas para arrecadação, especialmente em relação à tributação, conjugada nos impostos municipais, em especial o IPTU e ISS. Mecanismos de aumentar a arrecadação via aumento de cobrança destes impostos apresentar-se-ia como solução parcial, que não pode ser pensada isoladamente como panaceia para os problemas estruturais enfrentados pelos municípios.

A cidade de Santa Cruz de Minas, entre os municípios da região analisados, foi o que apresentou o maior índice de dependência municipal, seguido de Ritópolis e Madre de Deus de Minas. Santa Cruz de Minas é um dos muitos exemplos de municípios que se encontram hoje quase totalmente dependentes de repasses governamentais, com insuficiente arrecadação tributária. Como consequência temos um desenvolvimento lento e ineficiente do município refletido, sobretudo, nos movimentos migratórios das populações em direção às cidades médias e grandes, em busca de oportunidades de trabalho não encontradas nos pequenos municípios.

Ainda há poucos estudos sobre os efeitos do federalismo sobre a organização territorial do país. A maioria deles se concentra na esfera das ciências econômicas e políticas. Trazer ao debate um enfoque geográfico é também a oportunidade de se ampliar o leque de pesquisa sobre o tema, trazendo novas abordagens, discussões a respeito. Afinal, território é um dos conceitos pertinentes à

Geografia e seu estudo, sua divisão como divisão do espaço social geográfico é um tema que nos apresenta ao mesmo tempo aberto e ainda incipiente de estudos críticos. Avançar nesta análise implica questionar-se sobre a significação política do sentido da criação de municípios num enfoque microgeográfico das localidades, e das finalidades das formas de estado, em uma abordagem macrogeográfica das articulações políticas, econômicas e sociais dos territórios nacionais.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, P. **Teoria do Estado** / Paulo Bonavides. – 3 ed. rev. – São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

BONAVIDES, P. **Ciência Política** / Paulo Bonavides. – 3 ed. rev. – São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BOUERI, R.; MONASTERIO, L.; MATION, L. F.; SILVA, M. M. Multiplicai-vos e cresci? FPM, emancipação e crescimento econômico municipal. In **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; (ed.: Rogério Boueri, Marco Aurélio Costa). - Brasília: IPEA, 2013. 3 vol.: gráfs., mapas. – (Brasil: o Estado de uma Nação)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Transferências governamentais constitucionais** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008. 80 p. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056838.PDF>

CASTRO, I. E. **Solidariedade territorial e representação: novas questões para o pacto federativo nacional** / Iná Elias de Castro. – Revista TERRITÓRIO, 1(2), 1997: p. 33-42.

FERREIRA, M. C. **Iniciação à análise geoespacial: teoria, técnica e exemplos para geoprocessamento** / Marcos César Ferreira. – 1 ed. – São Paulo: editora Unesp, 2014.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetórias institucionais e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In LINHARES, P. T.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. **Federalismo à brasileira: questões para discussão** /Org.: Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antônio Lassance. – v. 8 (249 p.): – Brasília: IPEA, 2012.

LORENZETTI, M. S. B. **Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios** / Maria Silva de Barros Lorenzetti. – Consultoria Legislativa da Área XIII: Desenvolvimento urbano, trânsito e transportes. – Câmara dos Deputados, Brasília, DF. Estudo, jul/2013.

MALUF, S. **Teoria geral do Estado** / Sahid Maluf. – 23 ed. rev. Atual. / pro. Miguel Alfredo Maluf Neto. – São Paulo: Saraiva, 1995.

MINISTÉRIO DA FAZENDA, **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios – FPM** / Secretaria do Tesouro Nacional – STN. – Cartilha explicativa impressa. Brasília: 2012. 13pp. Disponível em <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf>.

MINISTÉRIO DA FAZENDA, **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais** / Secretaria do Tesouro Nacional – STN. – Cartilha explicativa impressa. Brasília: 2005. 36pp.

Disponível em

<http://conversandosobregestao.mg.gov.br/images/anexos/fp/6.CartilhaSTN_Trans_Const.pdf.>

MINISTÉRIO DA FAZENDA, **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais relativas aos fundos de participação dos estados e dos municípios** / Secretaria do Tesouro Nacional – STN. – Cartilha explicativa impressa. Brasília: 2011. 24pp. Disponível em <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf>.>

PALOS, A. G. **Fundo de Participação dos municípios: evolução e obstáculos para sua modificação**. In Cadernos ASLEGIS, n° 39, jan/abr. 2010: p. 195-205.

SANTOS JUNIOR, O. A. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil** / Orlando Alves dos Santos Junior. – Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SANTOS, A. M. S.; COSTA, L. S.; ANDRADE, T. A. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. In ANDRADE, Thompson Almeida e SERRA, Rodrigo Valente (org.). **Cidades médias brasileiras**. – Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

Trabalho enviado em 28/04/2015

Trabalho aceito em 04/11/2016