



A POSSÍVEL INCORPORAÇÃO DE MICROMUNICÍPIOS BRASILEIROS E AS EVIDÊNCIAS DE ECONOMIA DE ESCALA¹

Liamar Bonatti Zorzanello²

RESUMO

Políticas de reordenamento territorial são controversas e podem gerar profundas implicações para a população local. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 188/2019 propõe a incorporação de municípios com menos de cinco mil habitantes e renda própria inferior a 10% de sua arrecadação, isso reduziria o número de unidades municipais no Brasil e alteraria significativamente a configuração territorial do país. Essa medida pode gerar municípios com grande extensão territorial ou elevada densidade populacional, levantando preocupações quanto à eficiência da gestão pública e à oferta de serviços essenciais. Deste modo, procurou-se avaliar se há indícios de economia de escala na prestação de serviços sociais básicos — como educação, saúde, assistência social, saneamento e segurança —, argumento frequentemente usado para justificar a extinção de municípios. A análise revelou fragilidade nos critérios econômicos da PEC, indicando que políticas de reordenamento territorial devem considerar outras dimensões, como a social e a geográfica, para minimizar as possibilidades de acentuar as desigualdades sociais e econômicas. A metodologia projetou os efeitos da PEC sobre a malha municipal, utilizando dados do Censo de 2022 e informações fiscais do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) referentes ao mesmo período.

Palavras-chave: território; reordenamento; micromunicípios; extinção; economia de escala.

RESUMEN

Las políticas de reorganización territorial son controvertidas y pueden tener profundas implicaciones para la población local. La Propuesta de Enmienda Enmienda a la Constitución (PEC) n.º 188/2019 propone la incorporación de municipios con menos de cinco mil habitantes y cuyos ingresos propios representen menos del 10 % de sus ingresos. Esto reduciría el número de municipios en Brasil y alteraría significativamente la configuración territorial del país. Esta medida podría crear municipios con grandes extensiones territoriales o altas densidades de población, lo que cuestionaría la eficiencia de la gestión pública y la prestación de servicios esenciales. Por lo tanto, buscaremos evaluar si existen acusaciones de economías de escala en la prestación de servicios sociales básicos, como educación, salud, asistencia social, saneamiento y seguridad, un argumento frecuentemente utilizado para justificar la abolición de municipios. Un análisis reveló debilidades en los criterios económicos de la PEC, lo que socava la idea de que las políticas de reorganización territorial deben considerar otras dimensiones, como la social y la geográfica, para minimizar el potencial de exacerbar las desigualdades sociales y económicas. La metodología proyectó los efectos de la Enmienda Constitucional (PEC) en la red municipal, utilizando datos del Censo de 2022 e información fiscal del Sistema de Información Contable y Fiscal del Sector Público (Siconfi) de Brasil para el mismo período.

Palabras clave: territorio; reorganización; micromunicipios; extinción; economías de escala.

¹ Este artigo deriva da Tese de Doutorado intitulada “Materialidades e intencionalidades do reordenamento territorial do Brasil: Implicações das (possíveis) incorporações de micromunicípios”, defendida no ano de 2024, junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Centro-Oeste (PPGG – UNICENTRO), Guarapuava/PR.

² Doutora em Geografia pelo PPGG – UNICENTRO. Docente do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC - Campus Gaspar). E-mail: liamar.zorzanello@ifsc.edu.br.



INTRODUÇÃO

O reordenamento territorial que seria desencadeado pela aplicação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 188/2019 alteraria significativamente as formas, as relações e as funções atualmente estabelecidas (Brasil, 2019), pois as incorporações reduziriam o número de municípios no Brasil, especialmente aqueles com baixa renda própria e população, em algumas situações resultariam em unidades com grande extensão territorial e outras com elevada população. Grandes áreas e populações acendem o alerta sobre a possibilidade de bem gerir o território e atender às demandas da sociedade local.

Ao construir uma síntese qualificada referente aos custos dos serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, saneamento e segurança pública) ofertados aos habitantes das regiões brasileiras espera-se verificar a ocorrência de economia de escala, uma das constantes utilizadas para justificar a extinção de municipalidades, tanto nacional como internacionalmente.

Espacializados os possíveis efeitos da PEC e verificada as possibilidades de obtenção de ganhos com economia de escala, revelou-se a fragilidade dos critérios estabelecidos para nortear os processos de incorporações e de ampará-los somente em requisitos econômicos. Políticas de reordenamento de território, sejam elas de incorporação ou de fragmentação, são mecanismos que estão à disposição dos governos para melhor gerir seu território e auxiliar na construção de um Estado mais justo e democrático; mas se não estiverem fundamentadas sob variáveis robustas, podem implicar graves mazelas econômicas e sociais.

METODOLOGIA

A metodologia consistiu na projeção dos critérios estabelecidos pela PEC 188/2019, considerando a população e a renda própria (RP), identificando quais seriam os micromunicípios passíveis de extinção e como isso reconfiguraria a malha territorial brasileira. Já a ocorrência da economia de escala é difícil de identificar, mas as municipalidades com população entre 25 mil e 250 mil habitantes estão mais propensas a ofertar serviços sociais básicos com um menor custo, considerando disporem de uma área territorial pequena e com poucos acidentes geográficos (Leite, 2014).

Assim, estratificou-se a população dos municípios para calcular o custo médio dos principais serviços básicos prestados pelos governos municipais, objetivando observar, sobretudo, o comportamento dos micromunicípios e dos estratos entendidos como ideais. Os dados populacionais foram obtidos através do Censo do IBGE de 2022. Já os econômicos foram organizados e calculados considerando a declaração que os municípios prestaram ao Sistema

de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) referente ao exercício financeiro de 2022.

PROJEÇÃO DA APLICAÇÃO DA PEC 188/2019 NO REORDENAMENTO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Se aplicados os critérios da PEC 188/2019, população e RP mínimas, os estados do Acre, Amazonas, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Roraima não teriam municipalidades extintas. Dos 1.268 micromunicípios existentes no Brasil, 17 não teriam incorporadores e os outros 1.251 seriam incorporados por 747 outros municípios. Os estados com as menores alterações seriam: Ceará com um micromunicípio incorporado, Pará e Pernambuco com dois, Amapá com três, Maranhão com cinco, Mato Grosso do Sul com seis, Rondônia com sete e Bahia e Sergipe com doze micromunicípios sendo incorporados em cada um deles.

Na região Norte a maior reconfiguração aconteceria no Tocantins; no Centro-Oeste seria no Mato Grosso e em Goiás; no Nordeste, Rio Grande do Norte, Paraíba e Piauí sofreriam mais alterações. A região Sul teria seus três estados severamente remodelados e na região Sudeste seriam Minas Gerais e São Paulo. Desta forma, o Brasil passaria a dispor de 4.317 municípios, incluindo os 17 micromunicípios que não teriam incorporadores, como a PEC não legisla sobre estas situações optou-se por mantê-los como municípios, conforme pode ser observado na Figura 1.

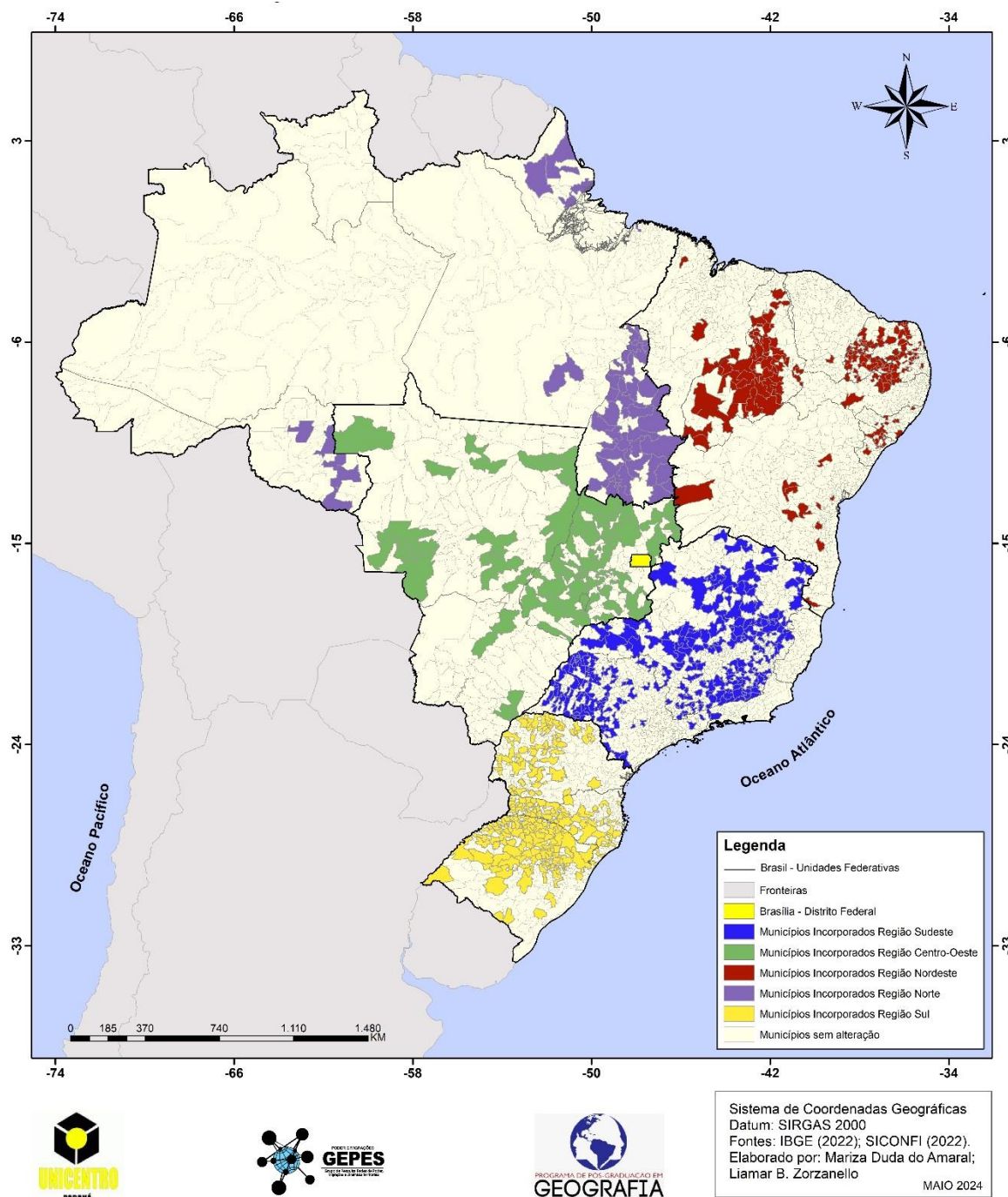


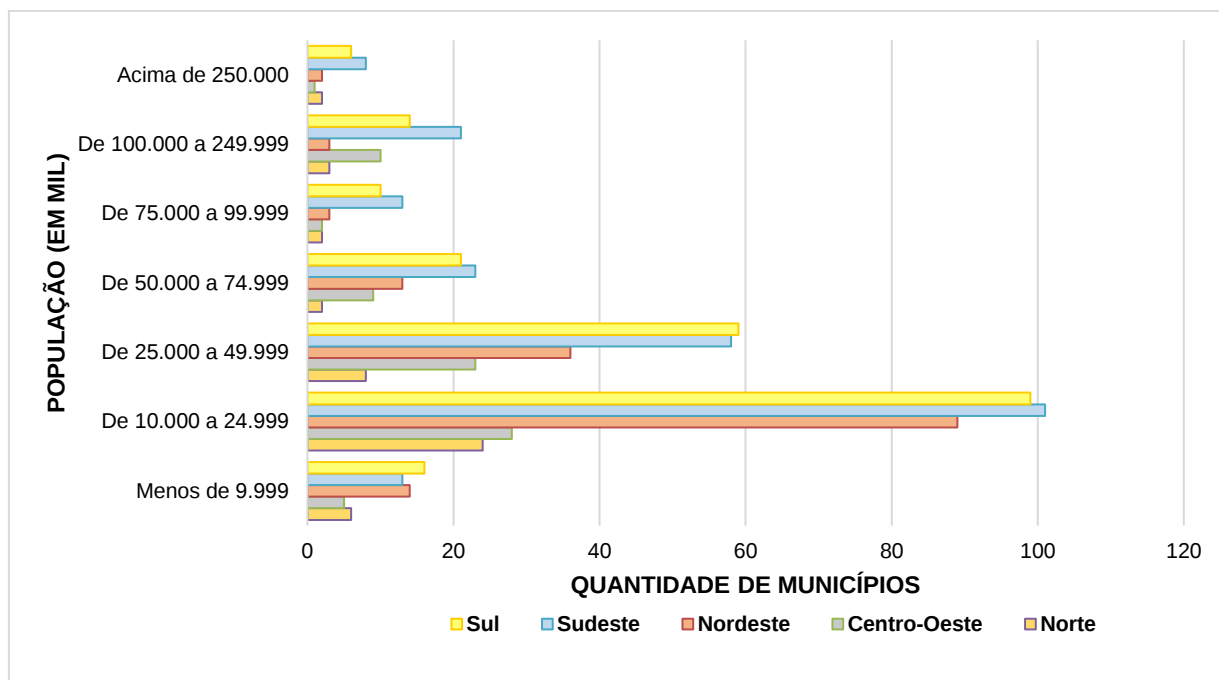
Figura 1 – Reconfiguração territorial do Brasil segundo a PEC 188/2019

Parte considerável das incorporações projetadas implicariam municípios com menos de 25 mil habitantes, especialmente na região Norte, seguida da Centro-Oeste, como demonstra o Gráfico 1. As incorporações resultariam em 747 “novos” municípios, destes, 395 – o que perfaz 53% – teriam população inferior a 25 mil habitantes; 44% – ou seja, 333 municípios – disporiam de população ideal entre 25 mil e 250 mil; e 19 unidades – 3% do total – teriam mais de 250 mil habitantes. Os municípios mais populosos concentrar-se-iam nas regiões Sudeste e Sul, respectivamente, com oito e seis unidades cada. Na região Norte e Nordeste duas unidades



seriam contabilizadas e uma na Centro-Oeste. Enquanto Teresina-PI passaria a contar com 879.403 habitantes, constituindo-se no município mais populoso entre os incorporados, São João do Polêsine-RS seria o menos populoso com 5.728 habitantes.

Gráfico 1 – População municipal, por região, de acordo com as incorporações, 2022



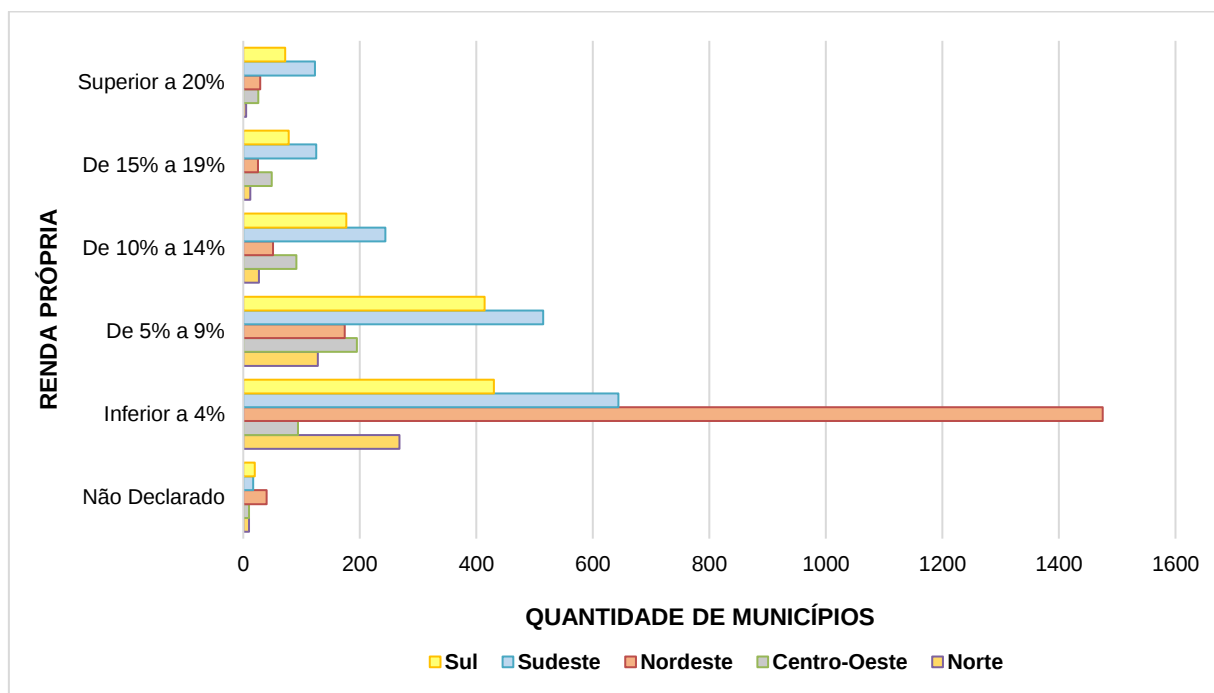
Fonte: IBGE (2022). Org. da própria autora (2023).

A renda própria dos “novos” municípios é difícil de estimar, pois o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) incidente sobre o incorporador e as unidades incorporadas seriam apenas um e, em muitos casos, continuariam na mesma faixa que o município incorporador recebe atualmente, pois a população absorvida não proporcionaria ascensão a um novo estrato de distribuição.

A maioria das regiões concentra municípios com RPs inferiores a 4%, exceto a Centro-Oeste onde a concentração dá-se nos intervalos entre 5% e 9%. Em tese, 20% dos municípios brasileiros possuem suficiência financeira, o que corresponde a 1.134 unidades. Outros 78% são insuficientes, ou seja, 4.337 unidades, e 2%, 97 municípios, não declararam seus dados ao Siconfi, como pode-se constatar no Gráfico 2. Cabe lembrar que, no Norte, há capitais, como Boa Vista, que não apresentam suficiência financeira, daí se questiona como isso pode ser tangível aos demais municípios que recebem uma parcela muito menor de recursos e investimentos.



Gráfico 2 – Percentual de Renda Própria dos municípios de acordo com a região, 2022



Fonte: Siconfi (2022). Org. da própria autora (2023).

A grosso modo, ao considerar – isoladamente – as RPs apresentadas pelos incorporadores e seus respectivos incorporados, a região Nordeste continuaria abrigando os municípios com as menores rendas e parte considerável deles teriam RPs insuficientes financeiramente. Na sequência figuraria a região Sudeste e a Sul. A análise da renda própria dos municípios brasileiros ajuda no entendimento de como este argumento pode ser frágil para ser um dos principais balizadores da extinção municipal. É fato que isso pode se constituir em um elemento, além de estar atrelado ao fator populacional, mas precisa-se de outras variáveis que considerem a diversidade regional do país.

AS EVIDÊNCIAS DE ECONOMIA DE ESCALA NA OFERTA DE SERVIÇOS SOCIAIS BÁSICOS

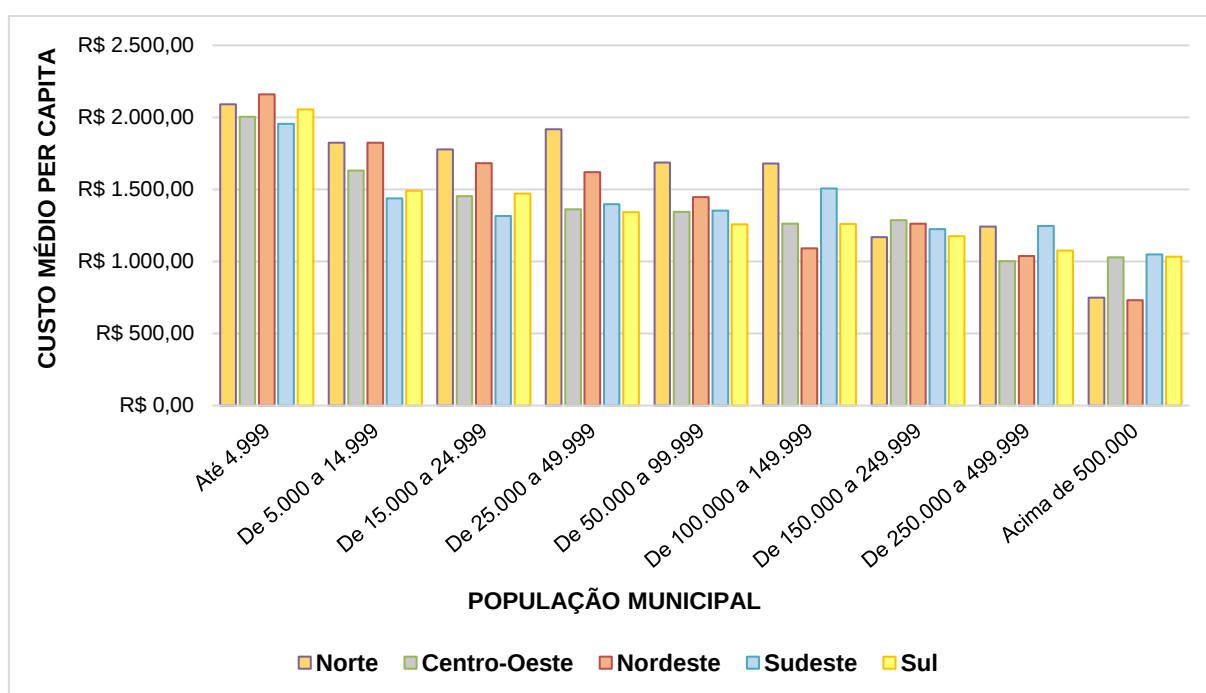
Dos 5.568 municípios brasileiros, 5.342 realizaram suas declarações, ou seja, 96% do total. Destes, 1.209 possuem população mínima, podendo ser classificados como micromunicípios, a maior concentração ocorre na região Sul com 413 unidades, seguida pela Sudeste com 360, Nordeste com 218, Centro-Oeste com 130 e Norte com 88. O estrato com população entre cinco mil e 14.999 habitantes concentra o maior número de municípios, sendo 1.894 unidades. De modo geral, 76% dos municípios declarantes possuem população desfavorável para a obtenção de ganhos com economia de escala, sendo que 3.953 destes possuem população inferior a 14.999 habitantes e 115 desfrutam de mais de 250 mil habitantes.



Já 1.274 municípios, o correspondente a 24%, contam com uma população entendida como ideal (Leite, 2014).

Os maiores custos para prover a educação referem-se aos micromunicípios, sobressaindo-se a região Nordeste por empregar o maior montante, R\$ 2.159,47, e a Sudeste que custeava com R\$ 1.955,61. Os menores custos, em todas as regiões, são verificados nos municípios com população superior a 500 mil habitantes, com destaque para o Norte e o Nordeste que disponibilizam R\$ 749, 49 e R\$ 731,98 respectivamente, enquanto nas demais regiões este valor supera os mil reais, conforme apontado no Gráfico 3.

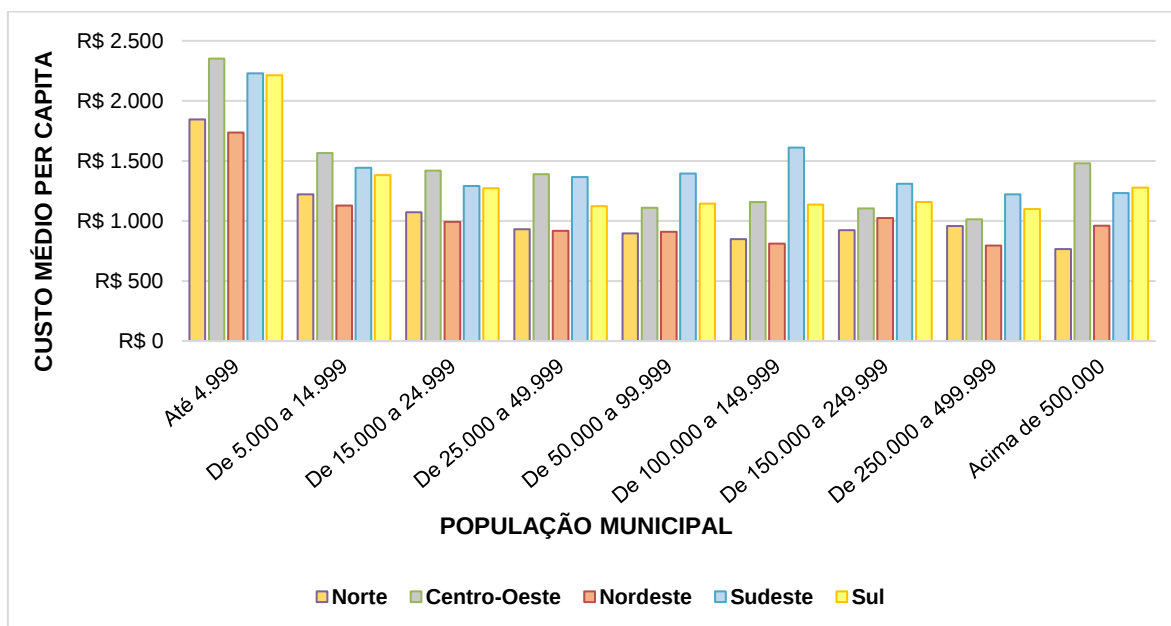
Gráfico 3 – Custo médio per capita em educação, por região brasileira, 2022



Fonte: Siconfi (2022). Org. da própria autora (2023).

Na saúde, o Gráfico 4, revela que os micromunicípios das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste possuem os maiores custos, investindo cerca de R\$ 2.235,17 como é o caso do Centro-Oeste. Já os micromunicípios das regiões Norte e Nordeste empregam R\$ 1.846,00 e R\$ 1.736,44 respectivamente. O menor custo observado refere-se a região Norte, no intervalo acima de 500 mil habitantes, com R\$ 764,97 empregados.

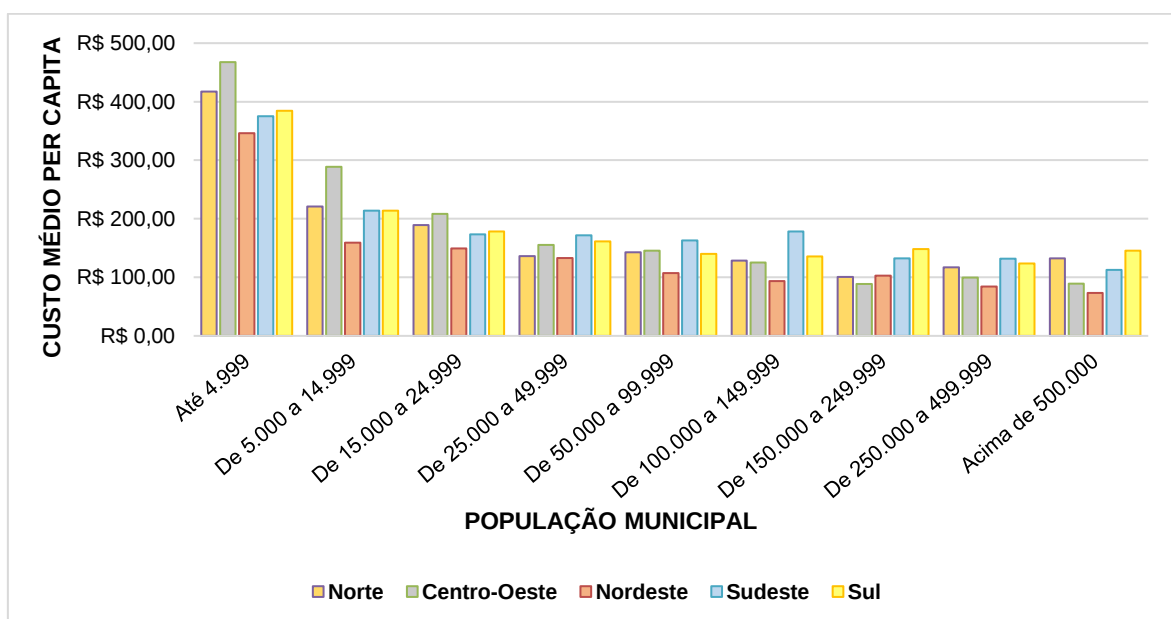
Gráfico 4 – Custo médio *per capita* em saúde, por região brasileira, 2022



Fonte: Siconfi (2022). Org. da própria autora (2023).

Na assistência social são os micromunicípios do Centro-Oeste que ao empregar R\$ 467,73 revelam o maior custo médio, sendo que o menor é de R\$ 375,30 e fica a cargo da região Nordeste, conforme pode ser verificado no Gráfico 5. As regiões Norte e Centro-Oeste demonstraram ter os menores custos no estrato de 150 mil a 249.999 habitantes, empregando, respectivamente, R\$ 100,69 e R\$ 88,76. As municipalidades nordestinas com mais de 500 mil habitantes são as que possuem os menores custos ao disporem de R\$ 73,37.

Gráfico 5 – Custo médio *per capita* em assistência social, por região brasileira, 2022

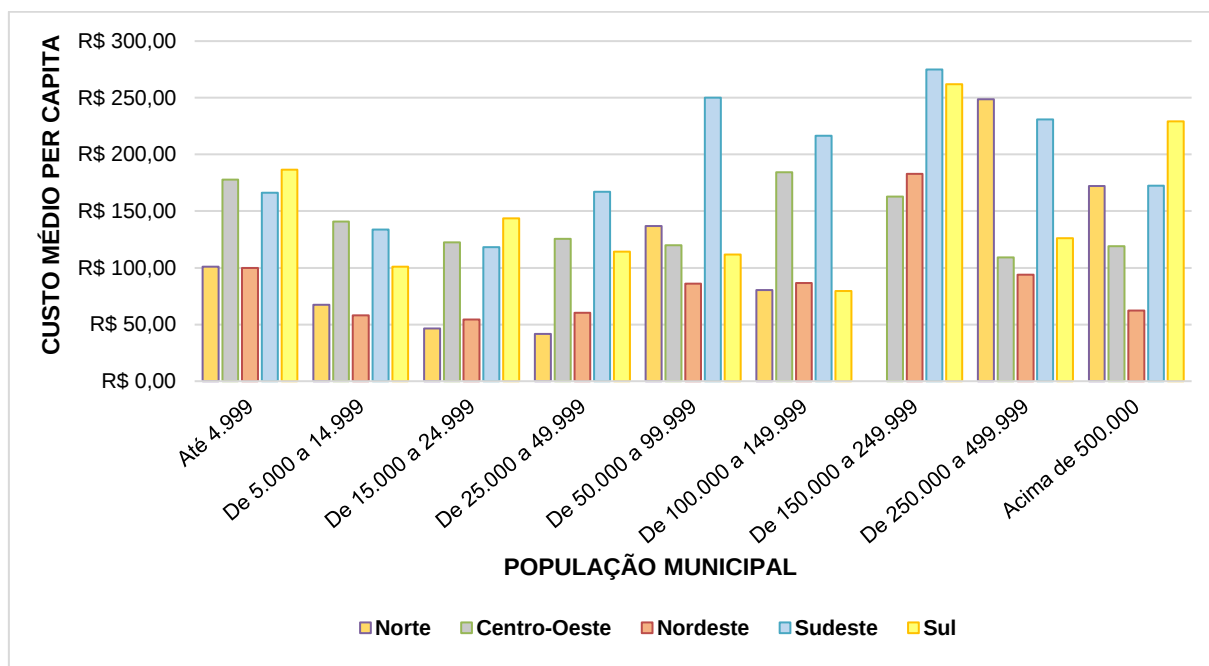


Fonte: Siconfi (2022). Org. da própria autora (2023).



O Gráfico 6 revela os custos médios com saneamento, sendo que os estratos com maior população também contam com os custos mais elevados. Os municípios do Sudeste, Sul e Nordeste que possuem entre 150 mil e 249.999 habitantes empregam R\$ 275,05, R\$ 261,95 e R\$ 182,99 respectivamente, perfazendo o maior investimento de cada região. Já no Centro-Oeste o maior valor é de R\$ 184,21 e compete aos municípios com 100 mil a 149.999 habitantes. No Norte o maior valor é de R\$ 248,75 e refere-se ao estrato de 250 mil a 499.999 habitantes.

Gráfico 6 – Custo médio *per capita* em saneamento, por região brasileira, 2022

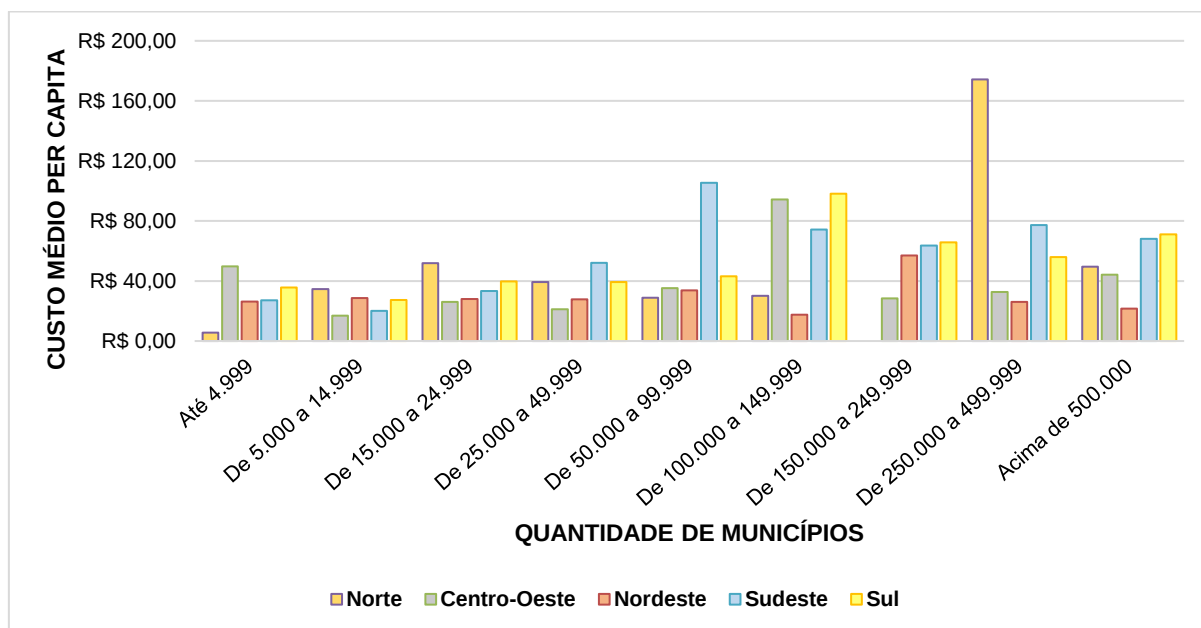


Fonte: Siconfi (2022). Org. da própria autora (2023).

A segurança pública, conforme o Gráfico 7 dispõe, é o setor que recebe os mais baixos investimentos e também é o menos declarado pelos municípios. Essa precariedade de recursos, bem como de informações, demonstra a fragilidade desta área e a consequente vulnerabilidade da população. Assim como no setor de saneamento, os maiores gastos não estão atrelados aos micromunicípios. A região Norte destaca-se ao apresentar o maior custo, R\$ 174,35 nos municípios com população entre 250 mil e 499.999 habitantes e o menor custo também foi averiguado entre os seus micromunicípios com R\$ 5,64.



Gráfico 7 – Custo médio *per capita* em segurança pública, por região brasileira, 2022



Fonte: Siconfi (2022). Org. da própria autora (2023).

Essa diversidade de situações financeiras e custos para prover os serviços variam de acordo com as desigualdades sociais e econômicas de cada região, atreladas às condições físico-geográficas, ambientais, ao número de habitantes e ao contexto histórico. Assim, colocar toda esta heterogeneidade seguindo um único princípio pode aprofundar as desigualdades e segregar localidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo revelou que a insuficiência financeira não é exclusividade dos municípios com menos de cinco mil habitantes, acaba sendo a realidade de, aproximadamente, 78% dos municípios brasileiros. Incorporar pode não se constituir na melhor opção para muitas municipalidades, pois grandes extensões territoriais podem dificultar o cotidiano dos munícipes, que aliadas à falta de infraestrutura de transportes podem segregar cidadãos e cerceá-los da ativa prática democrática e do acesso aos serviços sociais básicos. Já as evidências de economia de escala não podem ser devidamente comprovadas, mesmo os municípios com mais de 500 mil habitantes tendo apresentados custos menores para atender a população, pois é desconhecido o quantitativo de cidadãos que usufruem dos serviços e a qualidade destes.

Tornar o Estado presente em todo o território e fazer valer os direitos dos cidadãos brasileiros demanda planejamento, investimentos, boas relações políticas, dentre outras preocupações por parte dos governos. A forma de se exercer a democracia e acessar os serviços



e bens públicos diferem em cada região, então é fundamental atentar-se às peculiaridades locais para se ter sucesso nas políticas propostas e bem atender à população.

REFERÊNCIAS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022**. Tabela 4.714: população residente, área territorial e densidade demográfica. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4714> - resultado>. Acesso em: 8 jul. 2023.

LEITE, Flávia Lo Buono. **Fusão de municípios**: impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais. 110f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública – Escola de Economia e Gestão) – Universidade do Minho, Portugal, 2014.

SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. **Contas Anuais**. On-line, s.l., sob consulta, 2021. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf;jsessionid=a9fQzTxpc8AhFdGGWp2x1aH3.node1> . Acesso em: 2 fev. 2023.