



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
UNIDADE ACADÊMICA DE SERRA TALHADA
CURSO DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO

NARA MENEZES GOMES ASSIS

**PRÓS E CONTRAS DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E
ADMINISTRATIVOS DA FUSÃO DE MUNICÍPIOS: UMA REVISÃO
DA LITERATURA E REFLEXÕES PARA O CONTEXTO BRASILEIRO**

SERRA TALHADA – PE

2022

NARA MENEZES GOMES ASSIS

**PRÓS E CONTRAS DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E
ADMINISTRATIVOS DA FUSÃO DE MUNICÍPIOS: UMA REVISÃO
DA LITERATURA E REFLEXÕES PARA O CONTEXTO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Administração da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Unidade Acadêmica de Serra Talhada, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharela em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Luiz Lima de Paulo

SERRA TALHADA – PE

2022

PRÓS E CONTRAS DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E ADMINISTRATIVOS DA FUSÃO DE MUNICÍPIOS: UMA REVISÃO DA LITERATURA E REFLEXÕES PARA O CONTEXTO BRASILEIRO

Nara Menezes Gomes Assis
naranmga@gmail.com
Universidade Federal Rural de Pernambuco
Unidade Acadêmica de Serra Talhada
Curso de Bacharelado em Administração

RESUMO

O grande aumento na criação de municípios no Brasil e em alguns países do mundo trouxe debates sobre suas consequências, sendo a principal delas relacionada ao maior gasto público em governos locais de pequeno porte e de baixa infraestrutura. Especificamente no Brasil, como forma de amenizar ou mesmo dar um fim a essas consequências, principalmente fiscais, causadas pelo aumento desenfreado de municípios, surgiu a Proposta de Emenda à Constituição 188/2019, que prevê a exclusão de municípios conforme alguns parâmetros, como baixa arrecadação própria. Nesse aspecto, o presente trabalho tem como objetivo realizar uma revisão sistemática da literatura no que diz respeito à fusão de municípios e os seus reflexos de teor econômico e administrativo, por meio de pesquisa exploratória e descritiva. Nas leituras, foram observadas as vantagens obtidas nos países que implantaram o processo de fusão, bem como as desvantagens encontradas, seja na forma prática – após o processo de fusão –, como teóricas – decorrentes de estudos mais aprofundados da reforma. Os resultados apresentados nos estudos revelam que os principais benefícios da fusão de municípios giram em torno da economia de escala e escopo, bem como do fornecimento de serviços de maior qualidade e eficiência. Já as desvantagens da reforma tratam mais da participação democrática e maior distância entre a população e seus representantes.

Palavras-Chave: criação de municípios; fusão de municípios; economia de escala e escopo.

ABSTRACT

The large increase in the creation of municipalities in Brazil and in some countries of the world has brought debates about its consequences, the main one being related to higher public spending in small and low-infrastructure local governments. Specifically in Brazil, as a way to mitigate or even put an end to these consequences, mainly fiscal, caused by the unbridled increase of municipalities, the Proposed Amendment to Constitution 188/2019 emerged, which provides for the exclusion of municipalities according to some parameters, such as the minimum population. In this aspect, the present work aims to conduct a systematic review of the literature regarding the merger of municipalities and their reflections of economic and administrative content, through exploratory and descriptive research. In the readings, the advantages obtained in the countries that implemented the merger process were observed, as well as the disadvantages found, either in practical form – after the fusion process – as theoretical – resulting from further studies of the reform. The results presented in the studies reveal that the

main benefits of the merger of municipalities revolve around the economy of scale and scope, as well as the provision of services of higher quality and efficiency. The disadvantages of the reform deal more with democratic participation and greater distance between the population and their representatives.

Keywords: creation of municipalities; merger of municipalities; economy of scale and scope.

1 INTRODUÇÃO

Observando o cenário brasileiro atual, é perceptível o aumento no número de municípios. As últimas décadas registraram esse crescimento, principalmente após a Constituição Federal de 1988, responsável por atribuir maiores encargos e recursos aos governos locais. Isso possibilitou uma maior autonomia política e financeira a esses entes. Por outro lado, recentemente, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Pacto Federativo 188/2019, pertencente ao Plano Mais Brasil, que visa impedir futuras crises nas contas públicas. Dentre as propostas, encontra-se uma que prevê a extinção de pequenos municípios.

No contexto mundial, outros países também enfrentaram situação semelhante, ou seja, desmembramento de municípios. Entretanto, em virtude de consequências advindas do crescimento de governos locais, especialmente das fiscais, muitos países vêm implementando a fusão de municípios (TAVARES, 2018). Esses países que adotaram ou estão adotando a fusão a fazem com o intuito de solucionar problemas decorrentes da emancipação dos governos locais, gerando efeitos positivos na esfera econômica e aumento de eficiência dos municípios.

Tavares (2018) apresenta uma revisão da literatura empírica dos efeitos da fusão de municípios dos últimos 20 anos, com um enfoque maior em países europeus e em países desenvolvidos. Ele organiza os efeitos das fusões de municípios em três categorias: 1) eficiência econômica e economia de custos; 2) implicações gerenciais; e 3) resultados democráticos. O trabalho de Leite (2014) é um dos poucos que existe na literatura que aborda a problemática do crescimento de municípios com foco nos impactos econômicos e administrativos no Brasil, tendo como objeto de estudo o estado de Minas Gerais. Observa-se, assim, uma possível escassez de trabalhos científicos sobre fusão de municípios dentro do contexto brasileiro, principalmente sob o enfoque econômico e administrativo.

Diante desse contexto, este artigo apresenta uma breve revisão de literatura acerca dos reflexos econômicos e administrativos decorrentes de fusões de municípios já ocorridas em outros países, tendo como base o trabalho de Tavares (2018) e de outros autores que tratam do tema, apresentando as vantagens e desvantagens encontradas nesse tipo de reforma. Ainda, este artigo apresenta reflexões acerca de possíveis implicações econômicas e administrativas, no contexto brasileiro, de uma reforma territorial como a apresentada pela PEC do Pacto Federativo 188/2019.

Para apresentar o enquadramento teórico, a metodologia, os resultados da pesquisa e as conclusões, este artigo está estruturado da seguinte maneira: o tópico seguinte apresenta o embasamento teórico, abordando os conceitos de federalismo, federalismo fiscal, centralização e descentralização fiscal, economias e deseconomias de escopo e escala e a própria fusão de municípios. No terceiro tópico, é explicada a metodologia utilizada na pesquisa. Posteriormente, no quarto tópico, são apresentados os resultados obtidos – prós e contras da fusão de municípios –, como também as possíveis implicações para o contexto brasileiro. Para finalizar, o último tópico apresenta as considerações finais feitas a partir das análises realizadas no decorrer do trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONCEITOS TEÓRICOS BÁSICOS

Para ser possível a compreensão do conteúdo exposto neste artigo, certos conceitos precisam ser abordados de antemão, com alguns referentes à federação, como federalismo e federalismo fiscal. O primeiro, nas palavras de Grin (2016, p. 2), federalismo consiste em um “*sistema pautado pela distribuição territorial de poder*”, ou seja, trata-se da relação dos níveis de autoridade entre as esferas do governo. De forma mais simplificada, federalismo é uma forma de organização do Estado, dotando de autonomia administrativa, política, financeira e tributária seus entes federados e compartilhando o poder entre os diferentes níveis de governo.

Dentre o campo federalismo, encontra-se o do tipo fiscal, responsável pela “*divisão das tarefas entre os diferentes níveis de governo*”, determinando de quem é a competência pela arrecadação de cada tributo do país, bem como por quais serviços cada ente é responsável, tudo isso visando a máxima eficiência dos gastos públicos (MENDES, 2004, p. 421). Para Silva, Jacoby e Fonseca (2018), o federalismo fiscal envolve essa divisão das receitas tributárias de

forma a assegurar os objetivos do Estado e garantir a melhor medida entre as atribuições de cada ente da federação e suas respectivas receitas. O Estado, nesse caso, acaba dividindo as suas responsabilidades entre seus entes (por exemplo, entre municípios), descentralizando o poder como uma forma de aumentar a eficiência da máquina pública.

A descentralização fiscal, conforme afirmam Guedes e Gasparini (2007), confere certa autonomia aos governos regionais e locais no que diz respeito ao gasto público e arrecadação de impostos, sendo caracterizada por uma maior participação das instâncias subnacionais de governo em gastos e financiamentos. Nesse contexto, Jacobi (1990 *apud* Araújo, 2005) estabelece a relação entre descentralização e federação, atestando que a primeira não implica na firmação de uma federação, mas a federação necessita de certo nível de descentralização. Grin (2016, p. 10) finaliza o entendimento do que é descentralização fiscal:

“...se refere às políticas concebidas para ampliar receitas ou autoridade fiscal dos governos subnacionais em três áreas. Primeiro, um aumento nas transferências dos governos nacionais para os entes subnacionais que não seja amarrada com a descentralização administrativa ou ao repasse de atribuições. Segundo, a criação de novos impostos subnacionais e, finalmente, a delegação de autoridade do governo nacional para o nível subnacional poder tributar.”

E é nesse contexto que entra a questão de uma gestão mais próxima da população. Uma gestão descentralizada tende a identificar as necessidades da população, uma vez que a aproximação com o cidadão é maior, fator que não ocorre em uma gestão centralizada por trazer maior nível de burocracia aos processos, causando distanciamento da população. Todavia, a descentralização incorre na redução dos ganhos de escala, enquanto que na centralização o grau de economia de escala é consideravelmente maior (BOADWAY e SHAH, 2009).

Com relação a essa economia, é sabido que quanto maior a produção de determinado item, menor será seu preço médio por unidade produzida. Essa mesma lógica se aplica à população de um município: o quanto mais cresce o número de habitantes, menor valor fica o custo médio de produção por habitante (BOADWAY e SHAH, 2009). É assim que a economia de escala pode ser explicada: ocorre quando se atinge um ponto ótimo entre a quantidade e o custo médio por unidade. Entretanto, haverá um momento em que os custos passarão a aumentar conforme a quantidade aumenta, é o fenômeno conhecido por deseconomia de escala.

Pindyck e Rubinfeld (2013) explicam os motivos que justificam a ocorrência dessas duas situações voltada ao contexto empresarial. Se a empresa opera em uma maior escala, os funcionários podem se especializar em determinadas atividades; pode ocorrer flexibilidade por

meio da combinação de insumos utilizados na produção; e por comprar os insumos em maiores quantidades, pode-se consegui-los a um menor preço. Já para a deseconomia de escala, há a dificuldade em ser mais eficiente devido à limitação de espaço e maquinário; a ineficiência e maior complexidade na gestão causado pelo aumento de tarefas; e a redução de preço na compra de um grande número de insumos pode desaparecer depois de certo limite.

A explicação dada por esses autores pode ser aplicada no âmbito dos estudos da Administração Pública (BOADWAY e SHAH, 2009). Para a economia de escala, se o município é de maior porte, os funcionários podem se especializar em determinadas atividades, e pode ocorrer flexibilidade por meio da combinação de insumos. Assim, por comprar os insumos em maiores quantidades, o município pode consegui-los a um menor preço. Para a situação de deseconomia, há a ineficiência e maior complexidade na gestão causado pelo aumento de tarefas; e a redução de preço na compra de um grande número de insumos pode desaparecer depois de certo limite.

A economia de escopo, conforme ensinado por Pindyck e Rubinfeld (2013, p. 249), ocorre “*quando a produção conjunta de uma única empresa é maior do que as produções obtidas por duas empresas diferentes, cada uma produzindo um único produto (com equivalentes insumos de produção alocados entre elas)*”. Teoricamente, a economia de escopo ocorre quando o custo de produzir dois produtos juntos sai mais em conta do que produzi-los separadamente. No caso da deseconomia de escopo, o custo de produzir junto é mais alto do que a soma da produção independente.

4.2 FUSÃO DE MUNICÍPIOS

Dados os conceitos básicos, é de suma importância agora apresentar o conteúdo central deste trabalho. A fusão de municípios no Brasil é prevista na CF 1988, artigo 18 inciso 4, onde poderá ser operacionalizada:

“por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”

Conceitualmente, a fusão de municípios pode ser entendida como uma reforma territorial na qual dois ou mais municípios se unem para formar um só, e pode ser um ato voluntário ou impositivo (LEITE, 2014; TAVARES, 2018). Um conceito mais elaborado

também pode ser encontrado na Enciclopédia de Administração Pública da Escola Nacional de Administração Pública, que foi escrito pelo Professor Serge Belley, que faz uma distinção entre “fusão” e “anexação”:

“O termo [fusão] refere-se a uma forma específica de consolidação, na qual uma nova corporação municipal surge onde antes existiam várias entidades separadas. Importa distinguir a malgamação de outra forma de consolidação, nomeadamente a anexação (total ou parcial), em que uma entidade – geralmente maior e com maiores recursos – absorve completamente uma ou mais outras entidades – geralmente de menor dimensão e com menos recursos – que então deixar de ter existência jurídica” [tradução nossa]. (BELLEY,2012, p.1)

No caso do Brasil, conforme ensina Meireles (2006, p.68), “*o município Brasileiro surge sempre do território de outro Município, dando ensejo, conforme o caso, a quatro atos distintos: o desmembramento, a anexação, a incorporação e a fusão de territórios*” Meireles (2006) ainda ensina que a diferença básica entre fusão e incorporação de municípios é que na fusão todos os municípios se unem para formar um só, todos eles perdendo a sua personalidade (surge um novo município), enquanto que no caso da incorporação, os municípios se unem e apenas um deles perde a sua personalidade (o município incorporado). No caso da anexação, uma parte já desmembrada de um território se junta a outro município (MEIRELES, 2006). Para fins desse TCC, iremos adotar apenas o termo fusão de municípios para fins de revisão sistemática da literatura.

O processo de fusão de municípios teve seu ápice com o Estado de bem-estar social (*Welfare State*), que atribuiu aos municípios um aumento nas tarefas e serviços diante às limitadas capacidades desses governos locais. Isso causou uma discussão acerca da implantação da fusão de municípios como forma de aumentar essa capacidade, utilizando-se como justificativas razões econômicas e de eficiência de gestão. O debate foi ganhando força no cenário da administração pública, pois a fusão era vista como uma forma mais econômica, efetiva e eficiente de promover o desenvolvimento das tarefas administrativas e a prestação de serviços (LEITE, 2014).

É possível chegar à conclusão de que a fusão de municípios se mostra como uma alternativa para os problemas ocasionados pela alta descentralização fiscal ocorrida ao longo das últimas décadas (TAVARES, 2018). Ademais, conforme evidenciam os resultados do estudo, o aumento no número de municípios provocou grandes níveis de deseconomias de escala. A justificativa para essas emancipações tinha raízes no federalismo, com o seu objetivo de dividir as tarefas entre os diferentes níveis de governo e aumentar a eficiência da máquina pública.

No cenário brasileiro, apesar de ser um assunto relativamente novo em comparação aos países pioneiros nessa reforma territorial, como Grã-Bretanha, Dinamarca, Áustria, Alemanha, Holanda, Bélgica, Finlândia e Suécia (LEITE, 2014), tem no Art. 18º, § 4º da Constituição Federal Brasileira, conforme já apresentado no início dessa seção, a possibilidade de fusão, dentre outras reformas (incorporação, criação e desmembramento), que deverão ser feitas mediante lei estadual, dentro de determinado período e consultando os envolvidos por meio de plebiscito.

Recentemente também, foi apresentada a PEC 188/2019 que prevê, entre outras coisas, a extinção de municípios com até cinco mil habitantes cuja arrecadação de impostos municipais não atinja os dez por cento da sua receita. O prazo para se adequar às condições estende-se até junho de 2023. Embora a PEC 188/2019 venha recebendo emendas para supressão do artigo 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias proposto pelo artigo 6 da PEC188/2019, que trata da extinção de municípios, a proposta ainda está em tramitação¹.

Assim, este trabalho vai no sentido de apresentar uma breve revisão de literatura acerca dos impactos de teor econômico e administrativo decorrentes de fusões de municípios já ocorridas em outros países, bem como apresentar reflexões acerca de possíveis implicações econômicas e administrativas, no contexto brasileiro, de uma reforma territorial como a apresentada pela PEC do Pacto Federativo 188/2019.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para este trabalho foi feita uma revisão de literatura que se aproxima mais do tipo narrativa (UNESP, 2015). Mais especificamente, para este TCC, foi utilizado o tipo de pesquisa de caráter exploratório, que aproxima o pesquisador ao tema, tornando-o mais familiarizado com os fatos (FONTELLES et al, 2009). Appolinário (2011), afirma que este tipo de estudo objetiva aumentar a compreensão de um fenômeno ainda pouco conhecido, ou de um problema de pesquisa ainda não perfeitamente delineado

Como instrumentos da pesquisa, foram utilizados artigos científicos, dissertações, livros acadêmicos e até mesmo a própria Constituição Federal de 1988, bem como a Proposta de

¹ Ver, por exemplo, a emenda 66 do Senador Lasier Martins: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9017259&ts=1631882271461>

Emenda à Constituição já mencionada ao longo do texto. A base mais utilizada para buscas foi o *Google Acadêmico*, do qual foram extraídos trabalhos cuja temática estivesse relacionada à fusão de municípios, tanto no idioma português, como no inglês. Não houve filtro dos resultados de data de publicação, mas eram preferidos os que tivessem qualificação *qualis* CAPES B2 acima.

Primeiramente, foram feitos leitura, resumos e fichamentos, e seguido a isso, uma planilha reunindo os pontos favoráveis e desfavoráveis da reforma da fusão. A partir dos resumos, fichamentos, foram estruturados os resultados obtidos deste artigo. Conforme a busca realizada nos materiais que tratam sobre a fusão de municípios, seja de forma empírica ou não, foram notados resultados semelhantes dentre os textos, alguns direcionados a vantagens da reforma, enquanto outros traziam as desvantagens. Considerando o foco econômico e administrativo deste trabalho, foram deixados de lado os ganhos ou perdas voltadas à cultura local, ao poder do povo e à política.

Além disso, optou-se pela forma de abordagem do tipo qualitativa, que segundo Fontelles *et al* (2009), é apropriada para quem busca o entendimento de fenômenos complexos específicos, de natureza social e cultural, por meio de descrições, interpretações e comparações. Gonçalves (2020, p. 64) integra a caracterização ao afirmar que *"uma pesquisa qualitativa trata as informações coletadas, tanto em campo (artigos científicos), como a partir da revisão da literatura (artigos acadêmicos)"*.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 PRÓS E CONTRAS DAS FUSÕES DE MUNICÍPIOS

Economias de escala e escopo, aumento de custos, economia com a redução de cargos políticos, aumento da dívida pública, menor disparidade de renda, administração de difícil acesso, melhoria dos resultados fiscais, melhoria no serviço público, deseconomias de escala, insatisfação com os serviços, dificuldade na gestão de pequenos governos locais, qualificação dos funcionários, economia eficaz e eficiência nas tarefas administrativas, abrangência regional e aumento de gastos pós-fusão. Essas expressões foram frequentemente usadas como justificativa/resultados das reformas de fusão. Sendo assim, segue o Quadro 1, que apresenta um compilado com as principais citações favoráveis e desfavoráveis da reforma.

Quadro 1: vantagens e desvantagens da fusão de municípios.

FUSÃO DE MUNICÍPIOS	
VANTAGENS	DESVANTAGENS
A fusão de municípios pode:	A fusão de municípios pode:
<ul style="list-style-type: none"> • gerar economia de escala e de escopo (LEITE, 2014; TAVARES, 2018; BOYNE 1992; 1996; DOLLERY E FLEMING, 2006; DOLLERY ET AL. 2008); • reduzir o número de cargos políticos (LEITE, 2014; TAVARES, 2018); • melhorar as tarefas administrativas e a prestação de serviços ao cidadão, tornando-as mais econômicas, eficientes e efetivas (LEITE, 2014; TAVARES, 2018; STEINER, 2003); • aumentar a capacidade dos governos locais de fornecer serviços mais diversificados e com maior qualidade (TAVARES, 2018; NEWTON, 1982; SWIANIEWICZ, 2010); • favorecer a realização de tarefas e prestação de serviços complexos, pois municípios maiores mostram-se mais capazes e eficientes (DOLLERY E CRASE, 2004; BOYNE, 1996); • favorecer a busca por soluções de questões de abrangência regional (TAVARES, 2018). 	<ul style="list-style-type: none"> • incorrer no aumento dos tributos e custos de deslocamento para a população que vivia em um município menor (FURUKAWA, 2014); • gerar conflitos com a população do outro município que recebeu o município fundido, causando assim problemas de identidade e de representação política, e na relação político-burocrática (SWIANIEWICZ, 2010); • reduzir custos em algumas áreas, mas pode aumentar os custos em outras (TAVARES, 2018; LEITE, 2014). Também, podem ocorrer deseconomias de escala quando o município ultrapassar certo limite de tamanho, aumentando assim custos gerenciais (BOYNE 1992; 1996; DOLLERY E FLEMING 2006; DOLLERY ET AL. 2008). Muitas vezes o tamanho do município não influencia na prestação de serviços públicos (TAVARES, 2018); • gerar insatisfação com os serviços públicos a serem prestados (TAVARES, 2018). Ainda, a fusão de municípios pode aumentar a burocracia e implicar em aumento de custo de coordenação e de gestão (DENTERS et al. 2014); • não gerar economias de escala na prestação de alguns serviços públicos (LEITE, 2014).

Fonte: Compilado pela autora com base nos trabalhos citados.

Conforme consta no quadro, os autores Leite (2014), Tavares (2018); Boyne (1992; 1996); Dollery e Fleming (2006) e Dollery *et al* (2008) afirmam que a fusão de municípios pode gerar economias de escala e de escopo, devendo-se ao fato do município de grande porte ser menos oneroso, podendo fornecer um maior acervo de serviços por um custo menor do que um pequeno governo local o faria. Em contrapartida, Leite (2014) garante que não são todos os serviços que geram economia de escala, e Tavares (2018) de que o tamanho do município não tem tanta influência assim na prestação de serviços.

Apesar da vantagem da economia de escala, quando um município cresce demais, o custo médio acaba aumentando, ultrapassando o valor do custo ideal. É o que indicam Boyne

(1992; 1996), Dollery e Fleming (2006) e Dollery et al (2008) quando asseguram que a deseconomia de escala é um risco que grandes governos estão sujeitos. Além disso, Tavares (2018) e Leite (2014) apontam que a economia de escala em alguns serviços é compensada pela deseconomia em outros tipos de serviços.

Outro ponto diz respeito ao número de cargos políticos. Sabe-se que a quantidade de vereadores, por exemplo, varia conforme o número populacional. Um município de 30 mil habitantes teria 11 vereadores, enquanto que um de 15 mil teria 9, permitindo concluir que seria mais econômico fundir e ter uma população de 30 mil habitantes do que duas de 15. Esse argumento confirma as palavras de Leite (2014) e Tavares (2018) de que a fusão reduziria o número de cargos políticos, resultando em poupança para os cofres públicos e podendo destinar o valor da receita poupada com obras e serviços públicos.

Mais uma vantagem da fusão é o melhoramento das tarefas administrativas e da prestação de serviços. Devido à capacidade do município fundido poder arcar com a profissionalização dos funcionários, tornando-os melhores no que fazem e com suas atribuições bem definidas, Leite (2014), Tavares (2018) e Steiner (2003) garantem que as tarefas e os serviços se tornam mais econômicos, eficientes e efetivos. Isso também permite que os governos sejam mais capazes de fornecer um leque de serviços diversificado, de mais qualidade, complexidade e abrangência (regional, por exemplo), pois tem recursos para isso (TAVARES, 2018; NEWTON, 1982; SWIANIEWICZ, 2010; DOLLERY E CRASE, 2004; BOYNE, 1996).

Dentre as principais desvantagens, Furukawa (2014) chama a atenção para o aumento dos gastos com deslocamento da população do menor município. Isso prejudica, em especial, os mais desfavorecidos economicamente, que terão maiores dificuldades de acesso aos serviços e representantes do povo. Além disso, inclui-se às desvantagens os conflitos que poderão ocorrer entre a população dos municípios fundidos. Para Swianiewicz (2010), isso pode acarretar problemas de identidade e representação política desigual. Apesar de tudo, Palos (2016) garante que apenas a divisão territorial não é o bastante para medir o nível de eficiência de um ente municipal. A população e o perfil das receitas e das despesas tem grande importância na mensuração do grau de eficiência/ineficiência.

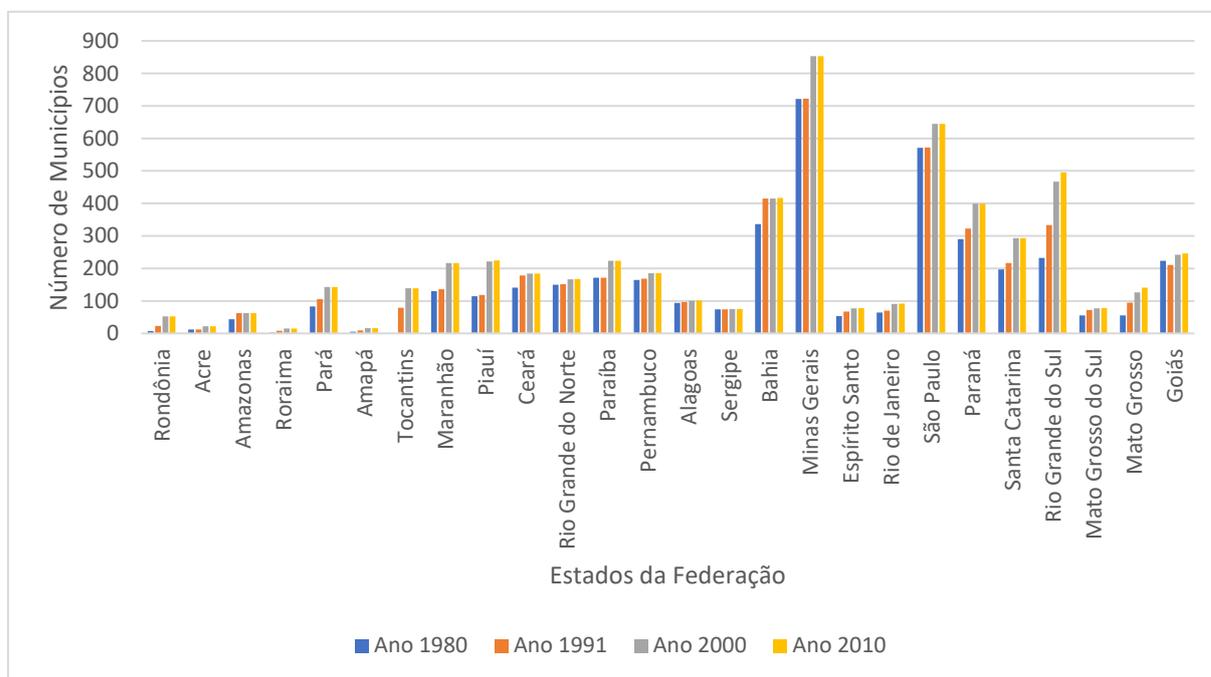
Por fim, um receio comum àqueles que cogitam a fusão é com relação ao *feedback* dos serviços prestados. Tavares (2018) sustenta que a fusão pode gerar insatisfação à população no que diz respeito aos serviços prestados, e Denters et al (2014) aumenta as incertezas sobre

fundir ao trazer a possibilidade de aumentar a burocracia e os custos de coordenação e de gestão. Esse aumento, principalmente relacionado à burocracia, faz sentido, pois há maiores processos em grandes governos, e como consequência da burocracia, a eficiência da gestão pública pode ser afetada.

4.2 POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES PARA O CONTEXTO BRASILEIRO

O Brasil passou por uma longa fase de crescimento em sua estrutura territorial, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em seu Atlas Nacional, foi possível observar e chegar à conclusão de que a Constituição Federal de 1988 trouxe um grande impacto na quantidade de entes municipais. Seus dados mostram: em 1980, o número de municípios era de 3974; três anos após a Constituição Federal (CF), a quantidade já passava dos 4490. Em 2000, ultrapassou os 5500 e atualmente está nos 5569 – deixando de fora a ilha de Fernando de Noronha (PE) (IBGE, 2010). Analisando a evolução anual de municípios por estado da federação, observa-se que todos seguem uma linha de crescimento, com destaque para o estado de Minas Gerais, que tem uma grande quantidade de municípios (ver Figura 1).

Figura 1: Evolução anual de municípios por estado da federação.



Fonte: Elaborado pela autora com base no Atlas Nacional do IBGE (2010).

A justificativa para atribuir tal crescimento de municípios à Constituição é resultante dos maiores encargos e recursos que a mesma concedeu aos governos locais, proporcionando-lhes maior autonomia política, financeira e administrativa. Isso ocorreu por elevar os

municípios à categoria de entes federativos, assim como são os estados, autonomia essa explicitada no caput do artigo 18 da Constituição Federal do Brasil.

De toda forma, o país é realmente grande, um dos maiores do mundo, então não parece muito ilógico ter seus 5570 municípios, se houvesse, é claro, uma boa distribuição populacional nesses entes. A realidade é que há grande concentração de pessoas em algumas cidades, principalmente as capitais, como é o caso de São Paulo, enquanto que em outros municípios a população não atinge sequer cinco mil habitantes. No trabalho de Leite (2014) observa-se o caso do estado de Minas Gerais, que é o estado com maior número de municípios e com maior ocorrência de baixa população em cada um desses entes.

É por essas razões que há não muito tempo foi colocada em debate a PEC 188/2019 ou PEC do pacto federativo. A Proposta tem como objetivo impedir futuras crises nas contas públicas e trata sobre os critérios para criação e desmembramento de municípios, prevendo a extinção daqueles que não atenderem aos requisitos de uma população com pelo menos cinco mil habitantes e com arrecadação própria superior aos 10% da sua receita total. Em caso de aprovação, pois ainda está em andamento, os governos locais que não atendem ao estipulado terão até 2023 para apresentar sustentabilidade financeira ou precisarão ser incorporados a um município limítrofe.

Colocando tudo isso em prática, por meio dos dados disponibilizados pelo IBGE, foi possível filtrar quais municípios brasileiros não atendem ao critério do mínimo populacional. Segue o Quadro 2, com os resultados por região.

Quadro 2: Número de municípios com menos de 5 mil habitantes.

REGIÃO	QUANTIDADE
Norte	77
Centro-Oeste	134
Nordeste	230
Sudeste	377
Sul	438

Fonte: Elaborado pela autora com base no portal Cidades – IBGE.

O somatório do número de municípios brasileiros com população inferior a cinco mil habitantes é de 1256. Vale ressaltar que os estados do Acre, Rio de Janeiro e Roraima não entraram para o cálculo por cumprir esse requisito populacional. Pode-se observar que a maior

concentração está nas regiões com menor número de estados, enquanto que as maiores regiões em termos territoriais e com mais estados não possuem valores tão expressivos.

No trabalho de Brandt (2010), a autora examina as mudanças promovidas pela CF/88 no que se refere aos municípios, avaliando os fatores que estimularam seu aumento quantitativo. Além disso, aborda o impacto das emancipações sobre a repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), bem como a situação fiscal dos pequenos municípios.

Em caso de aprovação da PEC, dentre esses municípios, seriam extintos aqueles que se mostrem insustentáveis financeiramente, dependentes de transferências constitucionais. Todavia, é um debate cujos resultados dependem unicamente de meios políticos e por não parecer vantajoso para os representantes eleitos pelo povo, a aprovação e a aplicabilidade da reforma traz incertezas.

Entretanto, vale ressaltar, que existe uma necessidade de estudos científicos acerca de fusões de municípios dentro do contexto brasileiro para que se possa ter bases sustentáveis para formulação de uma política pública dessa magnitude. Os estudos empíricos acerca de reformas territoriais ocorridas em outros países podem servir até de inspiração para estudos futuros dentro do contexto brasileiro, mas não servem como parâmetro definitivo para o Brasil. Será que a incorporação de municípios brasileiros que não atendam os requisitos previstos na PEC 188/2019 realmente iria gerar economia de escala? Será que a referida reforma territorial no Brasil iria gerar eficiência administrativa? Como ficaria a questão da mobilidade urbana após a incorporação?

O trabalho de Leite (2014) responde, de certa forma, algumas dessas questões, mas apresenta algumas evidências empíricas apenas dentro do estado de Minas Gerais. Assim, tais perguntas devem ser respondidas por mais estudos futuros para que se possa ter base de sustentação empírica para formulação de políticas públicas no Brasil, que evidentemente tem suas peculiaridades (país em desenvolvimento, por exemplo). Além disso, é interessante testar a hipótese de deseconomias com um teste de restrição das proporções de renda do capital e do trabalho na produção dos municípios que não atendem ao mínimo populacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou apresentar a fusão de municípios e seus impactos econômicos e administrativos a partir de uma revisão da literatura, com o intuito de apresentar as vantagens e desvantagens encontradas ao longo dos estudos lidos acerca dos países que já a realizaram, tendo em vista o grande aumento no número de municípios brasileiros após a CF/88 e a possível extinção de alguns, com a aprovação da PEC 188/2019.

Com base na revisão de literatura realizada, os resultados obtidos mostraram que os municípios menores apresentam carência no fornecimento de bens e serviços para a população, salientando a alegação de que a descentralização política e o federalismo municipal desestimulam a economia. Além disso, apresenta um alto custo de manutenção com as esferas de poder locais. A solução encontrada para essa problemática foi a fusão de municípios, que traria economias de escala e escopo, amplitude nos serviços e uma administração de maior qualidade e eficiência.

Todavia, muitas críticas foram relatadas sobre essa solução. Deseconomias, inacessibilidade da administração local, perda identitária das comunidades locais e falta de representatividade estiveram mais frequentes. Além, é claro, do maior obstáculo: o interesse político, considerando que os representantes do pequeno governo mais perderiam do que ganhariam com a fusão.

Além dos impactos financeiros e administrativos, a temática fusão de municípios traz uma delimitação frequentemente apontada pelos autores dos estudos: a democracia. Aqueles que se opõem à ideia usam o argumento de que municípios fundidos têm menor participação e representação dos eleitores, quantidade reduzida de candidatos para os cargos do legislativo e executivo e menos eficácia da política interna.

Entretanto, essa redução de candidatos é assinalada como um ponto favorável pelos defensores da fusão, visto que a despesa com a manutenção, especialmente do legislativo, poderia ser convertida na aquisição de bens e serviços sem causar ônus a essa esfera de poder ou a população. E para a participação democrática, há a alegação de que o aumento na capacidade da prestação de serviços pode melhorar a sua qualidade, além de aprimorar o pluralismo.

No caso do Brasil, de acordo com o IBGE, o país apresentou um crescimento expressivo no número de municípios dos anos 80 até os dias atuais. Essas emancipações pareceram decididas de forma impulsiva, pois são vários os que apresentam uma população ínfima e muito provavelmente sua receita é em sua quase totalidade de fontes externas, sem capacidade de se autossustentar. E diante disso surgiu a proposta que prevê a extinção desses municípios.

Sendo assim, a resposta sobre valer a pena ou não ter uma reforma territorial desse tipo ou semelhante, seja no Brasil ou em qualquer outro país, depende de bastante estudo sobre a eficácia da fusão e geração de economia de escala, e muitos fatores, nem todos abordados neste trabalho, como por exemplo, de aspectos culturais, políticos e democráticos. Vale salientar que cada caso é individual, pois como foi mostrado, há grandes impactos com a reforma e o que deu certo em um país, pode não dar certo em outro.

REFERÊNCIAS

APPOLINÁRIO, Fabio. **Dicionário de Metodologia Científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BRANDT, C. T. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, v. 47, n. 187, p. 59-75, 2010.

ARAÚJO, G. **Município, federação e educação**: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2005.

ATLAS nacional do Brasil Milton Santos / IBGE, Diretoria de Geociências. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 307 p.

Belley, S. Amalgamation (or Merger). In L. Côté and J.-F. Savard (eds.), **Encyclopedic Dictionary of Public Administration**. Disponível em: www.dictionnaire.enap.ca

BOADWAY, R.; SHAH, A. **Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance**. Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

BOYNE, G. **Local Government Structure and Performance: Lessons from America**. 1992.

BOYNE, G. **Scale, Performance and the New Public Management: An Empirical Analysis of Local Authority Services**. 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

DENTERS, B. A. H. et al. **Size and local democracy**. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2014.

DOLLERY, B.; CRASE, L. Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian municipal amalgamation programs. **Urban Policy and Research**, v. 22, n. 3, p. 265–275, set. 2004.

DOLLERY, B. et al. Structural Reform: Municipal Mergers. Local Public, Fiscal and Financial Governance. **Urban Policy and Research**, 2020.

DOLLERY, B.; FLEMING, E. A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government. **Urban Policy and Research**, v. 24, n. 2, p. 271–282, jun. 2006.

FONTELLES, M. et al. **Metodologia da pesquisa científica**: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa. *Revista Paraense de Medicina*, v. 23, n. 2, p. 1–8. 2009.

FURUKAWA, A. Asymmetric Local Government Consolidations with Heterogeneous Local Public Goods. **Theoretical Economics Letters**, v. 04, n. 04, p. 305–310, 2014.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como elaborar uma resenha de um artigo acadêmico ou científico. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Ano III, Vol.III, n.7, jul.-dez., p.95-107, 2020.

GRIN, E. J. Descentralização, relações intergovernamentais em países federalistas: uma revisão do debate na literatura. **Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. XXI, 2016.

GUEDES, K. P.; GASPARINI, C. E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia Aplicada**, v. 11, p. 303–323, 1 jun. 2007.

IBGE. **Evolução da Divisão Territorial do Brasil**. Rio de Janeiro, 2011

LEITE, F. L. B.. **Fusão de municípios**: Impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. Braga (Portugal), 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 68-69

MENDES, M. Federalismo Fiscal. In: **Economia Do Setor Público No Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 560.

NEWTON, K. Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government. **Political Studies**, v. 30, n. 2, p. 190–206, jun. 1982.

PALOS, A. G. **Criação de Municípios, eficiência e produtividade na provisão de serviços públicos locais**: um estudo não-paramétrico. Brasília: Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, 2006. 112 p. Dissertação de Mestrado.

PINDYCK, R.; RUBINFELD, D. **Microeconomia**. Tradução: Daniel Vieira. 8. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

SILVA, A. S. da; JACOBY, J. P. A.; FONSECA, G. P. S. Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais. **Agenda Política**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 134–165, 2018.

STEINER, R. The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 551–571, dez. 2003.

SWIANIEWICZ, P. **Territorial consolidation reforms in europe**. Hungary, 2010.

TAVARES, A. F. **Municipal amalgamations and their effects**: a literature review. *Miscellanea Geographica*, vol.22, no.1, pp.5-15, 2018.

UNESP. Faculdade de Ciências Agrônômicas. Biblioteca Prof. Paulo de Carvalho Mattos. **Tipos de revisão de literatura**. Botucatu, 2015. Disponível em: <https://www.fca.unesp.br/Home/Biblioteca/tipos-de-revisao-de-literatura>. Acesso em: 31 mai 2022.