



A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COMO REFERÊNCIA PARA AS POSSÍVEIS AMALGAMAÇÕES DE MUNICIPALIDADES NO BRASIL¹

Liamar Bonatti Zorzanello²

Márcia da Silva³

RESUMO

A extinção de municipalidades nunca se configurou como uma ferramenta de gestão do território nacional, porém no âmbito internacional, especialmente na Europa, isso já se faz realidade especialmente após a Segunda Guerra Mundial. Em 2019 por meio da Proposta de Emenda à Constituição 188 esse tema emerge no contexto nacional como uma iniciativa governamental e impositiva, contrariando os pressupostos de consulta à população e sem revelar as minúcias de como os processos de amalgamação ocorrerão. Assim recorre-se a experiência internacional para entender como estes processos foram geridos, em que circunstâncias aconteceram e quais os ganhos e as desvantagens desencadeados, revisitando processos já consolidados pode-se apreender, fomentando acertos e diminuindo reações adversas. Após levantamento bibliográfico, estudos de casos e sistematização de dados observou-se que o Brasil precisa lapidar a forma de implantar estes processos, bem como aprimorar a redistribuição de recursos, a representação política e o exercício da cidadania e da democracia.

Palavras-chave: Incorporação, Municípios, Reordenamento Territorial, Emancipação, Consolidação.

ABSTRACT

The extinction of municipalities has never been seen as a tool for managing the national territory, but internationally, especially in Europe, it has already become a reality, especially after the Second World War. In 2019, through the Proposed Amendment to the Constitution 188, this theme emerges in the national context as a governmental and imposing initiative, contradicting the assumptions of consultation with the population and without revealing the details of how the amalgamation processes will occur. Thus, international experience is used to understand how these processes were managed, under what circumstances they occurred and what gains and disadvantages were triggered, by revisiting already consolidated processes it is possible to assimilate, encouraging successes and reducing adverse reactions. After a bibliographic survey, case studies and data systematization, it was observed that Brazil needs to refine the way to implement these processes, as well as improve the redistribution of resources, political representation and the exercise of citizenship and democracy.

Keywords: Incorporation, Municipalities, Territorial Reordering, Emancipation, Consolidation.

¹ Resultados preliminares de tese de doutoramento.

² Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). Professora de Geografia do IFSC - Campus Gaspar, lia_zorzanello@hotmail.com;

³ Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). Graduada e pós-graduada em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) e pós-doutora pela Universidade de Lisboa, marcia.silvams@gmail.com.



INTRODUÇÃO

O município sempre foi uma célula importante na constituição do Estado Brasileiro, inspirado nas municipalidades europeias, sobretudo portuguesas, revelou-se como uma forma do Estado se fazer presente nos recantos mais longínquos ao governo central, controlando os territórios e regulando o cotidiano. O reconhecimento municipal só foi ratificado em 1988, com a promulgação da atual constituinte que o tornou um membro federado, tornando-o um ente de terceiro grau.

Em 2019 essa autonomia concedida aos municípios é posta em xeque por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 188, a qual revela a intenção governamental de extinguir pequenas municipalidades consideradas insuficientes financeiramente. O tema ganha holofotes, uma vez que, o Brasil não vivenciou reformas territoriais que abarcam a amalgamação municipal e, inclusive, por ser uma política impositiva e sem consulta às populações envolvidas.

É sobre essa possibilidade de extinção de municipalidades brasileiras que este estudo versa, com o objetivo de fornecer uma análise das implicações que isso causaria, buscando apreender, por meio da experiência internacional, como estes processos foram geridos, em que circunstâncias aconteceram e quais os ganhos e as desvantagens desencadeados, no intuito de fomentar os acertos e diminuir as reações adversas se implementados no Brasil.

A experiência europeia revela que transparência em todas as etapas do processo é fundamental, pois de imediato pode-se ampliar os gastos públicos contrariando a ideia de que a amalgamação implicaria economia. Como toda política de gestão do território precisa ser avaliada minuciosamente e posta em prática somente se outras alternativas de dinamizar o desenvolvimento local, especialmente o econômico, forem inviáveis, pois demandam reestruturação não apenas da malha territorial, mas do papel do Estado.

Desta forma, ao considerar a dimensão territorial e sua heterogeneidade regional avalia-se que não se pode abrir mão de uma única política de reordenamento do Brasil, ao mesmo tempo em que amalgamações podem se tornar realidade em um dado lugar, em outros os processos emancipatórios podem ser mais adequados melhorando a oferta de serviços sociais básicos e valorizando a participação da comunidade local nas decisões políticas.



METODOLOGIA

O materialismo histórico-dialético foi o fio condutor deste estudo, que integrado ao método analítico auxiliou na elaboração de análises integradas, visando elucidar como as políticas territoriais devem ser construídas para abarcar a diversidade regional, econômica e social do Brasil. Entender como as reformas territoriais aconteceram em outros países é um meio de ampliar as possibilidades de êxito, reconhecendo a melhor forma de implantação, de condução do processo, de negociação entre sociedade civil e governo.

Após o levantamento dos casos internacionais, especialmente os europeus, fez-se um contraponto à justificativa e ao disposto na PEC 188/2019, prospectando o cenário de como essa reforma territorial poderia ser sentida no Brasil, procurando indícios de economia de escala em unidades municipais maiores e verificando a suficiência financeira dos municípios, uma vez que, o governo federal alega que os pequenos municípios não se sustentam financeiramente e assim devem ser extintos, via incorporação, para enxugar os gastos da máquina pública.

REFERENCIAL TEÓRICO

No Brasil a tendência observada sempre foi favorável às emancipações, como no período de abrangência da Constituição de 1946, porém algumas extinções ocorreram como foi o caso do estado da Guanabara e, na época ditatorial, quando municipalidades criadas não foram instaladas (BREMAEKER, 1996). Com o advento da Constituição de 1988 a importância municipal foi reforçada e ao descentralizar recursos e decisões administrativas, políticas e fiscais as emancipações foram impulsionadas.

Com a descentralização concedida em 1988 o território brasileiro foi compartimentado de modo significativo e a instalação de pequenas unidades municipais, *a priori* sem viabilidade financeira – mas que atendiam a interesses político-eleitorais, passou a ser recorrente (BREMAEKER, 1996). Assim, em 1996 uma Emenda Constitucional é promulgada exigindo que processos de criação e/ou extinção de municipalidades sejam regulados por Lei Complementar Federal, suspendendo a abertura de novos processos ou o andamento daqueles que estavam nas fases iniciais.

Desde então, diversas foram as proposições para regulamentá-los, mas nenhuma logrou êxito. Em 2019 o Congresso Nacional torna público o “Plano Mais Brasil” e por meio da PEC 188 revelou a intenção de incorporar as municipalidades com população inferior a cinco mil



habitantes e com renda própria inferior a 10% da sua receita, alegando que são dispendiosas na prestação de serviços públicos, são insuficientes financeiramente e oneram a máquina pública.

Relativamente nova no contexto brasileiro a extinção de municípios causou alvoroço entre os governos locais, mas internacionalmente já é uma política debatida, especialmente na Europa. Neste continente a extinção de municipalidades é uma realidade presente desde o fim da Segunda Guerra Mundial, sendo reforçada nos períodos de crises econômicas, como em 2008. Nas democracias mais maduras, como na Suíça, onde a autonomia municipal é respeitada, as amalgamações constituem-se como uma política perene de reordenamento territorial, incentivando os governos locais a implantarem tais reformas (LADNER, KEUFFER e BALDERSHEIM, 2015). Já na Europa Oriental as amalgamações são mais recentes, pois ao findar a Guerra Fria muitos Estados priorizaram as emancipações como forma de democratização (LEITE, 2014; SWIANIEWICZ, GENDZWILL e ZARDI, 2017).

Atentar-se a experiência amalgamatória vivenciada em outros países é importante, mesmo sendo inviável transplantar processos e desejar obter os mesmos resultados, pois as realidades são substancialmente diferentes, dada as especificidades de cada país, como suas características naturais, geológicas, o sistema político e a forma organizativa do Estado, a gestão do território e os costumes e tradições populares. Contudo, pode-se aprender observando a experiência de outrem (SWIANIEWICZ, GENDZWILL e ZARDI, 2017), avaliando os acertos e equívocos, refinando as técnicas e ferramentas empregadas, fomentando as possibilidades de sucesso.

A extinção de municipalidades constitui-se em uma política de reordenamento territorial polêmica, dispondo de posicionamentos contrários e favoráveis para sua implantação e não havendo consenso sobre os efeitos desencadeados. Favoravelmente, alega-se que as amalgamações geram efeitos benéficos, uma vez que, municípios com maior índice populacional podem ter ganhos de economia de escala e de escopo, dispor de maior poder persuasivo para barganhar recursos, de quadro técnico especializado resultando em processos e serviços prestados de maneira eficiente e ainda amplia-se as possibilidades de escolhas políticas, pois a tendência é que mais indivíduos se candidatem para representar a população indiretamente (SWIANIEWICZ, GENDZWILL e ZARDI, 2017; 2015; LEITE, 2014).

Em contraponto tem-se àqueles que defendem a existência das pequenas municipalidades, alegando que estas favorecem a democracia participativa, a aproximação entre governo local e população e o acesso facilitado aos serviços sociais básicos, como educação, saúde e saneamento (TCE/PR, 2015; LEITE, 2014). As amalgamações ampliam a



população e a área territorial o que pode desencadear um incremento do custo médio para promoção do serviço e/ou bem gerando deseconomias, especialmente, em locais onde a população está dispersa territorialmente (SWIANIEWICZ, GENDZWILL e ZARDI, 2017; SLACK e BIRD, 2013). Outrossim, a emancipação destas municipalidades implicou na diminuição da migração para os grandes centros urbanos, contribuiu para que melhorias infra estruturais fossem realizadas, aumentou a urbanização da localidade (LEITE, 2014) e ampliou a oferta de serviços, produtos e bens.

No Brasil a proposta de emenda que visa instituir essa política é sucinta, não fornece detalhes sobre como os processos seriam geridos, qual seria a destinação dos prédios e servidores públicos existentes nas áreas diretamente afetadas e, obviamente, não versa sobre representação política, redistribuição de recursos, entre outros. Ao apontar somente duas variáveis para a extinção, população e arrecadação mínimas, sem uma justificativa contundente, revela sua fragilidade e abre brechas para inúmeros questionamentos, como por exemplo o fato de considerar como receita própria municipal apenas os impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS) e sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), não considerando as taxas, contribuições e outras possíveis formas de arrecadação que estão previstas legalmente. Ademais, configura-se como impositiva por não discutir a proposição junto aos municípios, contrariando o disposto na própria constituição federal.

Mesmo na Europa o debate acerca das reformas territoriais é delicado, dificilmente é um tema apreciado em campanhas eleitorais parecendo até não ser uma questão política, mesmo boa parte das amalgamações se darem após pleitos eleitorais, nos quais o partido e/ou coligação vencedora não havia mencionado tais reformas em suas propostas (SWIANIEWICZ, GENDZWILL e ZARDI, 2017). A ampla discussão, especialmente nos períodos em que se enseja usar de tal política é fundamental, o apoio da população local é uma ferramenta importante para o bom êxito da reforma, uma vez que esta comprometer-se-á na obtenção dos melhores resultados.

Devido as grandes transformações que estes processos podem desencadear, o Conselho da Europa alerta que antes de iniciá-los é fundamental que cada país atente-se para as principais características de suas municipalidades, como dimensão, competências, grau de autonomia, as disposições financeiras e o modo de funcionamento (SWIANIEWICZ, GENDZWILL e ZARDI, 2017), pois estas são articuladas entre si, com o espaço que as produzem e com o fato dessas também inferirem na produção do espaço e da realidade vivida, surtindo diferentes

resultados em cada espacialidade. Assim é um ato que requer muito planejamento, envolve além de questões políticas, legislação e governança, refere-se a alterar o local onde o viver acontece, onde o cotidiano se dá e a presença dos governos é perceptível, seja através da prestação de serviços, de políticas públicas, de obras ou da ausência delas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para o êxito dessas reformas reforça-se a importância da participação popular e da transparência do processo, planejar cada etapa e projetar cenários sobre a realidade que se deseja criar com a amalgamação, fazer levantamentos sobre a dimensão territorial, o tamanho da população e sua dispersão - fatores que influenciam nos ganhos com economia de escala e de escopo -, reformular o sistema de transferência de recursos e o eleitoral para assegurar que a municipalidade extinta continue acessando democraticamente os serviços básicos e mantenha sua representatividade política são fatores imprescindíveis para que essa política se torne perene e os processos partam da própria população, como ocorre na Suíça.

De modo geral, Swianiewicz, Gendzwill e Zardi (2017) apontam que na Europa as municipalidades com população entre 25 mil e 250 mil habitantes mostraram-se mais sustentáveis e com capacidade de melhor atender a população. Contudo, em realidades muito heterogêneas, territorial e socialmente, esses ganhos são pouco perceptíveis e a implantação destas reformas deveriam ser repensadas, uma vez que, amalgamação não é sinônimo de superávit financeiro, podendo desencadear deseconomias de escala e dificultar a vida naquela localidade.

Já Slack e Bird (2013), por exemplo, apontam que no Canadá as amalgamações implicaram em maior equidade nos serviços públicos prestados e em uma leve redução da carga tributária. Porém, ocorreu o aumento dos gastos municipais quanto a prestação dos serviços, aumentou a burocracia e houve um declínio da participação cidadã na governança local.

Gendzwill, Kurniewicz e Swianiewicz (2020) expõem que caminha-se para um consenso quanto ao fato de que estas geram, na maioria dos casos, economias administrativas e que há custos para sua implantação, que podem implicar deseconomias para a área afetada tanto durante a ocorrência do processo, como nos anos seguintes. Assim, amalgamar não pode se configurar como única alternativa proposta à população quando se fala em reforma territorial e econômica, uma vez que, geram implicações profundas na realidade estabelecida.



Outras alternativas devem ser apresentadas, especialmente àquelas que possam fomentar ganhos econômicos, melhorar a prestação de serviços e preservar a autonomia local, como a cooperação intermunicipal (SWIANIEWICZ, GENDZWILL e ZARDI, 2017; CONSELHO DA EUROPA, 2004). A implementação de consórcios intermunicipais e a administração em dois níveis, muito comum em áreas metropolitanas, mas que com ajustes podem ser implantadas em outras regiões, também podem funcionar como boas alternativas (SLACK e BIRD, 2013).

Considerando a experiência intencional, avaliou-se o impacto da PEC nas regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil. Optou-se por estas regiões, inicialmente, por serem as menos impactadas devido a sua ocupação tardia e abrigarem os últimos estados emancipados no país. A população municipal e os dados contábeis foram obtidos por meio das declarações que os municípios fazem ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) utilizando como base o exercício financeiro de 2021.

As seguintes constatações foram estabelecidas quanto a situação financeira: i) 70 municípios nortistas, dos 450 existentes, seriam extintos; ii) somente 10% dos municípios nortistas possuem suficiência financeira, o que corresponde a 46 unidades; iii) Macapá, capital do estado do Amapá não possui suficiência financeira de acordo com os termos da PEC; iv) na região centro-oeste são 126 municípios passíveis de extinção dentre os 466 existentes; v) 40% dos municípios, ou seja 186 deles, são considerados suficientes financeiramente, incluindo as capitais estaduais.

Quanto a prestação de serviços municipais em ambas as regiões observou-se que: i) o custo médio *per capita* dos serviços sociais prestados como educação, saúde, assistência social, segurança pública, transporte, saneamento e cultura não apresentam claros indícios de ganhos com economia de escala; ii) educação, saúde e assistência social tendem a apresentar custos mais elevados em municipalidades com população inferior a cinco mil habitantes e no intervalo de 200 a 250 mil; iii) segurança pública, transporte, saneamento e cultura apresentam maior disparidade de custo e não são investimentos regulares da maioria das pequenas municipalidades; iv) a dimensão territorial de alguns amálgamas os tornariam inviáveis.

Mesmo procurando representar a realidade regional com a maior fidedignidade possível quanto aos dados declarados ao SICONFI, estes deixam brechas e também podem ter alterações no resultado se metodologias diferentes forem empregadas na análise. Por hora, entende-se que alguns apontamentos já podem ser tecidos que, possivelmente, serão comuns às outras regiões e também resistirão ao emprego de outras metodologias analíticas, como:

i) o custo do serviço/atendimento/produto não revela a qualidade deste;

- ii) um determinado serviço/atendimento pode ter seu custo facilmente elevado se precisar chegar aos cidadãos que, geograficamente, estão distantes das sedes municipais;
- iii) o fato de um dado município ou recorte espacial apresentar um baixo custo na execução de um determinado serviço não significa eficiência, pois na realidade pode atender um número reduzido de usuários e/ou ter um pequena área de cobertura;
- iv) muitos municípios não declararam ter gastos com determinadas variáveis, como saneamento, revelando a inexistência de tal serviço. Assim, pode ser muito mais benéfico – ambiental e socialmente – que um município tenha gastos com esse setor e que disponibilize o serviço ao maior número de usuários possíveis.
- v) os critérios estabelecidos pela PEC precisam de revisão, uma vez que:
 - a) há casos em que todos os municípios circundantes são micromunicípios e isso implicará em micromunicípios sem incorporadores, como os exemplos de Ribeirãozinho (Mato Grosso) e Lagoa Santa (Goiás)
 - b) município exclave, como Sítio d’Abadia em Goiás, demanda um tratamento diferenciado, como possibilitar de ter suas partes incorporadas por mais de um município;
 - c) é fundamental definir uma dimensão territorial para os “novos” municípios, pois grandes territórios, com população dispersa e infraestrutura precária podem minar a obtenção de ganhos com economia de escala;
 - d) uma distância máxima, ao menos, entre as sedes municipais precisa ser estabelecida, considerando os modais de transportes disponíveis, bem como as condições das vias e a oferta de transporte público. É impensável um cidadão necessitar percorrer uma distância superior a 700km, como ocorrerá no Mato Grosso, para ser atendido no centro administrativo municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência europeia relatada por Swianiewicz, Gendzwill e Zardi (2017), bem como a canadense exposta por Slack e Brid (2013), revelam as dificuldades de se relacionar as amalgamações com ganhos de economia de escala, pois diversas variáveis devem convergir para que isso seja perceptível, como o índice populacional, a dimensão territorial, a densidade populacional e o tipo de serviço/produto prestado/adquirido.

Logo, justificar reformas territoriais somente pelo viés financeiro configura-se um equívoco. Mesmo a literatura não sendo unânime quando aos benefícios e/ou prejuízos das reformas que envolvem amalgamações de municipalidades, apontam para a necessidade de

estudos aprofundados para entender a dinâmica local, a importância de debater o projeto junto à população e torná-la participante ativa das decisões e ações desenvolvidas, propor outras alternativas para instigar a suficiência econômica e obter ganhos com práticas de economia de escala – como a cooperação intermunicipal e gestão em dois níveis.

Ademais, alertam que os processos amalgamatórios vão além da reforma territorial, precisando adaptar a estrutura do Estado a nova realidade a ser criada, como rever a distribuição de recursos, a representatividade política, a reestruturação da prestação dos serviços públicos e ainda garantir a reversão da reforma, caso sua ineficiência seja comprovada.

Perante isso, entende-se que ao aplicar o mesmo critério para as incorporações em todo o Brasil estar-se-á incorrendo em um equívoco, pois não se privilegiará os contextos regionais e locais. Seu caráter impositivo também é desafiador, podendo causar aversão às populações envolvidas que não se sentirão representadas e com receio de terem seus direitos tolidos.

Observando o contexto internacional percebe-se que o Brasil pode fazer o usos de políticas de reformas territoriais, sejam elas emancipatórias e/ou amalgamatórias, mas ouvir à população, debater o assunto, apresentar as projeções e implicações destas políticas, possibilitar outras alternativas para que as pequenas municipalidades melhorem sua suficiência econômica, garantir o exercício da democracia, o acesso aos serviços essenciais, à representatividade política e a preservação de hábitos e tradições são elementos fundamentais.

Dada a dimensão territorial e a heterogeneidade social, econômica, cultural e ambiental do Brasil as políticas territoriais devem ser diversas, enquanto num determinado estado avaliar-se-á a necessidade de incorporar, noutra pode-se optar por implantar consórcios intermunicipais ou até mesmo de emancipar ou fundir áreas. A complexidade da reforma merece um estudo detalhado e que não esteja ancorado somente em variáveis econômicas e interesses políticos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Brasília: DF, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1631882266921&disposition=inline>; Acesso em 22 abr. 2022.

BREMAEKER, F. E. J. de. **Limites à criação de novos municípios**: a emenda constitucional nº 15. 1996. Disponível em: https://lam.ibam.org.br/revista_detalhe.asp?idr=167; Acesso em 05 out. 2021.

CONSELHO DA EUROPA - COUNCIL OF EUROPE. **Recommendation Rec(2004)12**. Committee of Ministers to member states. 900th meeting of the Ministers' Deputies -



Meetings 2004. Disponível em: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbeda>; Acesso em 20 ago 2022.

GENDZWILL, Adam; KURNIEWICZ, Anna; SWIANIEWICZ, Pawel. The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies. **Space and Polity**, 2020.

LADNER, Andreas, KEUFFER, Nicolas; BALDERSHEIM, Harald. **Local Autonomy Index for European countries** (1990-2014). Release 1.0. Brussels: European Commission, 2015.

LEITE, F. A. L.B. **Fusão de municípios: impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade do Minho, Portugal.

SLACK, Enid; BRID, Richard. **Merging Municipalities: Is Bigger Better?**. Institute on Municipal Finance & Governance. Munk School of Global Affairs, University of Toronto: 2013.

SWIANIEWICZ, P; GENDZWILL, A; ZARDI, A. **Territorial reforms in Europe: Does size matter?**. Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe: 2017.

TCE/PR - Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Estudo de viabilidade econômica**. Curitiba, 2015.