

**Os Municípios Sergipanos Enquadrados na PEC 188/2019: Análise da Viabilidade Econômica e Social****Sergipe's Municipalities Framed in PEC 188/2019: Economic and Social Viability Analysis**

DOI:10.34117/bjdv6n7-230

Recebimento dos originais: 03/06/2020

Aceitação para publicação: 10/07/2020

**Lucas Andrade da Silva**

Mestrando em Administração Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR  
 Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR  
 Câmpus Ponta Grossa - Rua Doutor Washington Subtil Chueire, 330,  
 Jardim Carvalho - CEP: 84017-220 - Ponta Grossa - PR, Brasil  
 E-mail: lucasandradedasilva32@gmail.com

**Abel Dionizio Azeredo**

Doutor em Física pelo Instituto de Física Teórica da Universidade Estadual Paulista - IFT/UNESP  
 Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional -  
 PROFIAP/UTFPR  
 Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR,  
 Câmpus Ponta Grossa - Rua Doutor Washington Subtil Chueire, 330,  
 Jardim Carvalho - CEP: 84017-220 - Ponta Grossa - PR, Brasil  
 E-mail: aazeredo@utfpr.edu.br

**RESUMO**

Este estudo analisa a viabilidade dos pontos de vista econômico e social dos municípios sergipanos com destaque para aqueles se enquadram na PEC 188/2019. Essa discussão é importante neste momento de crise financeira nacional, devido ao intenso debate que essa PEC traz acerca dos gastos com a máquina pública em municípios que não possuem valores relevantes de receitas próprias. Para alcançar os resultados utilizou-se abordagem quantitativa, com levantamento de dados disponíveis na *internet*, ademais, foi elaborada pesquisa exploratório-descritiva sobre os projetos de lei semelhantes e conceitos de receitas, despesas e os repasses governamentais. Os resultados apontam que no aspecto social, o IDHM dos municípios enquadrados na PEC está aquém dos municípios mais populosos do Estado, sendo que, estes possuem maior representação nas faixas “Alto” e “Médio” do que os municípios menores, ademais, na análise financeira, verificou-se que os municípios com população até 5.000 habitantes apresentam pequeno potencial de geração de receitas próprias, e dependem dos recursos dos fundos FPM, FUNDEB, ICMS E SUS. Por outro lado, os municípios maiores levam vantagem na otimização dos recursos, pois percebe-se um ganho de escala no custo per capita do serviço público.

**Palavras-chave:** PEC 188/2019, viabilidade, transferências.

**ABSTRACT**

This paper analyzes the viability of the economic and social points of view of the cities of Sergipe, focusing on those that fall under PEC 188/2019. This discussion is important at this time of national financial crisis, due to the intense debate that this PEC brings about spending on the public structure in municipalities that do not have relevant amounts of their own revenues. To achieve the results, a

quantitative approach was used, with data available on the internet. In addition, was elaborated an exploratory and descriptive research containing the main related subjects. The results indicate that in the social aspect, the HDI of the municipalities classified in the PEC is below the most populous municipalities of the State, besides, these cities have a greater representation in the groups "High" and "Medium" ranges than the smaller municipalities, and, in addition, the municipalities with populations smaller than 5,000 inhabitants, have little potential to generate their own revenues, and depend on the resources of the FPM, FUNDEB, ICMS and SUS funds. On the other hand, larger municipalities have an advantage in resource optimization, since they perceive a gain of scale in the per capita cost of public service.

**Keywords:** PEC 188/2019, viability, transfers.

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, observa-se um crescente debate sobre a viabilidade econômica dos pequenos municípios brasileiros, aqueles com até 5.000 habitantes. Este debate tem como principal ponto de crítica os gastos com prefeitos, vereadores, secretários e a máquina pública, dado que, muitos destes municípios não possuem valores relevantes de receitas próprias e dependem quase que totalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e de repasses do ICMS para obter recursos.

Essa situação agrava-se, pois até a década de 1990 houve um acréscimo relevante no número de municípios no Brasil. Por exemplo, dados do IBGE (2011), apontam que no período entre 1991 e 2000 foram criados 1.016 municípios no Brasil, totalizando 5.507, o que representa um aumento de 18% no período. Para conter este acréscimo houve uma alteração na Constituição Federal de 1988, pois, originalmente, definia-se em seu § 4º do Art. 18 (BRASIL, 1988) que para que houvesse criação, incorporação, fusão e/ou desmembramento de municípios seria necessária apenas a previsão em Lei complementar estadual e um plebiscito com a população dos municípios envolvidos. Porém, como houve um aumento acentuado no número de novos municípios após 1988, foi elaborada uma nova exigência para a criação de municípios. Através da emenda constitucional nº 15/1996, sendo que, com ela, a Câmara dos Deputados e o Senado promulgaram uma nova redação, a seguir:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão 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 (BRASIL, 1988, Art. 18. § 4º).

Logo, a definição sobre a criação, incorporação, fusão e/ou desmembramento continuaram a ser competência dos estados, porém passou a ser necessária também uma lei complementar federal e um estudo sobre a viabilidade do município, com elaboração conforme disciplinado em lei. O que viu-se à partir disso, foi uma diminuição maciça no número de novos municípios, sendo que, entre

2000 e 2010 foram criados apenas 58 municípios, alcançando 5.565 na data do último censo demográfico (IBGE, 2011).

Apesar de ter havido um decréscimo expressivo no número de novos municípios nas duas últimas décadas, a crise econômica que o Brasil enfrenta há alguns anos fez que com que voltasse à tona os debates sobre o enxugamento da máquina pública, sendo que, neste contexto foi elaborado a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 188/2019. O projeto de autoria de senadores de diversos partidos, com destaque para o MDB e o PODEMOS (BRASIL, 2019), tem como justificativas principais: a melhoria da eficiência dos municípios, redução dos custos com o legislativo e as despesas administrativas municipais, e também a diminuição da máquina pública, como já mencionado.

O ponto mais polêmico dessa PEC fica por conta da uma possível incorporação dos municípios com até 5.000 habitantes, para tanto, foi dado o prazo de 30 de junho de 2023, para que eles comprovem que ao menos dez por cento de sua receita total é proveniente da arrecadação de tributos municipais. Para os que não conseguirem atingir tal meta, um município limítrofe com melhor sustentabilidade financeira o incorporará a partir de 1º de janeiro de 2025 (BRASIL, 2019).

Segundo dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM), 1217 municípios, atualmente, enquadram-se nos critérios da PEC para incorporação (Municípios, 2019). Abaixo consta a divisão dos municípios por cada estado brasileiro e as médias de receitas correntes líquidas (RCL) e receitas próprias (IPTU/ITBI/ISS) dos municípios:

**Tabela 1:** Distribuição por estado dos municípios enquadrados na PEC 188 (2019)

UF	Número de Municípios	Médias de		Percentual de receita própria
		RCL	IPTU/ITBI/ISS	
AL	5	17.638.962.00	170.707.20	0.97%
AM	1	30.704.780.00	186.970.00	0.61%
BA	10	16.265.591.70	376.054.70	2.31%
CE	1	17.953.922.00	120.506.00	0.67%
ES	1	18.174.583.00	602.370.00	3.31%
GO	93	14.967.167.14	551.085.65	3.68%
MA	4	15.817.255.75	283.770.25	1.79%
MG	223	13.368.133.04	294.144.48	2.20%
MS	5	25.804.188.80	964.681.40	3.74%
MT	31	16.811.729.35	656.823.61	3.91%
PA	1	17.830.321.00	223.029.00	1.25%
PB	68	13.534.547.00	119.375.66	0.88%
PE	2	21.949.436.00	428.192.50	1.95%
PI	75	12.741.416.20	155.107.24	1.22%
PR	100	18.647.999.89	534.289.99	2.87%
RN	48	14.749.353.63	221.412.00	1.50%
RO	5	17.287.190.80	526.748.60	3.05%
RS	228	16.879.984.03	538.544.29	3.19%
SC	104	16.308.346.93	520.974.25	3.19%
SE	11	15.802.138.55	121.539.64	0.77%
SP	135	16.811.636.94	701.800.81	4.17%
TO	66	12.046.928.98	381.652.65	3.17%

Fonte: Elaborada com base em Municípios, 2019.

Com base na Tabela 1 infere-se que o total de municípios enquadrados é bastante relevante, dado que, representa quase 22% dos municípios brasileiros, conforme os dados do IBGE (2011), sendo que, os estados com o maior número de municípios elencados são Rio Grande do Sul (228), Minas Gerais (223) e São Paulo (135). Porém, como critério para análise utilizou-se os municípios do estado com pior percentual médio de receita própria, os quais foram: Amazonas (0,61%), Ceará (0,67%) e Sergipe (0,77%). Porém no caso dos dois primeiros, há somente uma cidade que poderá ser incorporada, portanto optou-se por analisar a situação dos 11 municípios sergipanos.

Apresentado esse contexto, faz-se a seguinte pergunta de pesquisa: os municípios sergipanos apresentam desempenho econômico, fiscal e social que justifiquem sua possível incorporação?

Assim, este trabalho tem como objetivo analisar se a situação econômica e social dos municípios sergipanos enquadrados na PEC 188/2019 está aquém dos demais municípios do Estado, através da análise de indicadores disponíveis à população. Para concretizar esse objetivo, definimos os seguintes objetivos específicos: (i) analisar a composição financeira dos municípios sergipanos e (ii) analisar a performance dos municípios elencados na PEC 188/2019 frente aos demais municípios do Estado, com base nas dimensões financeira, fiscal e social.

Este estudo agregará ao debate de pesquisadores, profissionais da área e da população, por identificar a situação dos municípios sergipanos num contexto de enxugamento da máquina pública e por analisar os critérios de incorporação destes municípios conforme a PEC 188/2019, sendo que, existem poucos estudos relacionados, e os que foram realizados, analisam os estados de Minas Gerais (Leite, 2014) e Paraná (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2017).

Este artigo está estruturado em cinco partes, das quais a primeira trata-se dessa introdução ao tema. Em seguida, busca-se apresentar uma revisão da literatura pertinente ao tema, como a PEC 188/2019 e projetos de lei semelhantes, e as principais transferências, receitas e despesas que compõem o orçamento municipal. Na terceira parte é apresentada a metodologia empregada, em seguida, constam os dados apurados e a análise destes dados com o auxílio de métodos estatísticos. Por último, estão apresentadas as conclusões alcançadas.

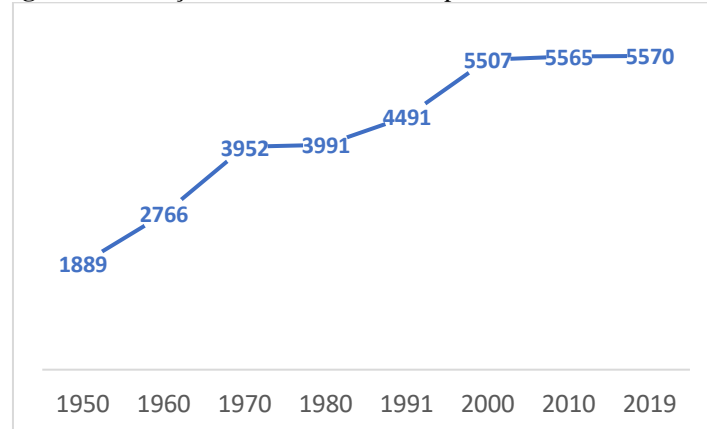
## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 PEC 188/2019 E OUTROS PROJETOS DE LEI**

Como apresentado anteriormente através de dados do IBGE, até a década de 1990 o Brasil viveu um período de crescente descentralização municipalista, o que ocasionou a criação e desmembramento de inúmeros municípios, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988 que além de favorecer a criação de novos municípios, os elevou à condição de ente da federação (Leite, 2014; Fernandes e Araújo, 2015; Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2017). Abaixo

segue a evolução do número de municípios no Brasil, sendo possível observar uma estabilização no número de municípios à partir de 2000:

**Figura 1:** Evolução no número de municípios brasileiros, 1950-2010



**Fonte:** adaptado a partir dos dados de IBGE (2011) e IBGE (2019a)

Com a elevação na quantidade de municípios e com o, conseqüente, aumento no dispêndio de recursos transferidos da União para os novos entes, surgiram inúmeros projetos de lei no Senado, entre eles, 98/2002, 104/2014, 199/2015 (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2017), e mais recentemente, a PEC 188/2019, os quais objetivaram regular a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Sendo que, além de outras coisas, os três primeiros projetos de lei estabelecem número mínimo de habitantes e uma área territorial mínima para que, então, seja realizada uma análise de viabilidade econômico-financeira, político-administrativa, socioambiental e urbana. Estas análises de viabilidade são exigências do Estudo de Viabilidade Municipal (EVM), sem o qual não é possível pleitear alterações territoriais no Brasil (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2017).

No caso da PEC 188/2019, os objetivos são mais amplos que nos demais projetos de lei, visto que, o intuito é reformar o modelo fiscal dos entes da Federação em um contexto de descompasso fiscal generalizado. Para a reforma mencionada foram propostos instrumentos que prometem ser efetivos para que os gestores alcancem o ajuste fiscal, portanto, nesse contexto, o gestor público de estados e municípios terá mais autonomia e, conseqüentemente, mais responsabilidade na gestão das contas públicas (BRASIL, 2019).

A PEC 188 estabelece inúmeras mudanças fiscais, porém a que causou maior debate foi a proposta acrescida ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) no Art. 115, o qual define que os municípios com até 5.000 habitantes – baseando-se no censo demográfico de 2020 – serão a data limite de 30 de junho de 2023 para comprovar sua sustentabilidade financeira. Essa comprovação ocorrerá através do cálculo do produto da arrecadação de impostos de competência dos

município (IPTU, ITBI e ISS), conforme estabelecido no Art. 156 da Constituição (BRASIL, 1988). O produto apurado deverá ser de ao menos dez por cento do total da receita corrente líquida (RCL) do município. Portanto, o município que não conseguir comprovar essa receita será incorporado a partir de 1º de janeiro de 2025, por um município limítrofe que seja sustentável financeiramente.

Por tratar-se de um projeto polêmico, houve muita discussão, sendo que, até a data de finalização deste trabalho, haviam sido elaboradas duas emendas a PEC 188, ambas referiam-se ao artigo mencionado acima. A primeira, elaborada pelo senador Otto Alencar (PSC), que transfere para a população dos municípios elencados o direito de decidir pela incorporação, pois para ele “é um equívoco a extinção de municípios sem a anuência de sua população” (BRASIL, 2019, EMENDA 1), sendo assim, caberia ao município convocar um plebiscito para que a população possa decidir.

A oposição ao governo no Senado vai além, ao elaborar uma outra emenda. Com redação do senador Rogério Carvalho (PT), o texto da Emenda 2 sugere que o Art. 115 seja completamente retirado da PEC 188, dado que, essa proposta retrocede ao que foi definido na Constituição de 1988, pois a municipalidade e divisão de poderes defendidas na Constituição dá espaço a uma centralização que, segundo o Autor, pode ter impactos negativos sobre a renda das regiões que forem incorporadas, pois, as receitas serão concentradas no município incorporador (BRASIL, 2019).

Este tema também já vem sendo discutido na academia, com autores se posicionando a favor de processos de incorporação e diminuição da divisão territorial (Leite, 2014; Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2017), com a justificativa de que os pequenos municípios são “ineficientes” do ponto de vista de alocação de recursos e possuem uma grande dependência de recursos de outras fontes para arcar com suas despesas, destacando-se o FPM. Além disso, os trabalhos apontaram que o custo per capita de despesas básicas, como saúde e educação, são maiores nas pequenas cidades e que a qualidade do IDHM dos municípios menores é inferior ao dos municípios maiores, ou seja, a qualidade do serviço levado à população está aquém dos grandes centros. Já no trabalho de Fernandes e Araújo (2015), os autores julgam que apesar destes problemas, o governo federal tem apresentado dificuldades na gestão e é omissa em questões relacionadas as cidades, como por exemplo, a lacuna ainda aberta na definição de regras sobre a criação de municípios.

Por outro lado, os trabalhos de Carneiro e Brasil (2010) e Zorzanello e Silva (2016) apontam que apesar da situação econômico-financeira destes municípios serem insatisfatórias e eles não conseguirem gerir suas contas sem os repasses dos governos federal e estadual, os autores consideram que a capilaridade gerada pela divisão territorial, mesmo que não da maneira ideal, colaborou para que, principalmente, as populações carentes de regiões distantes tivessem acesso a serviços públicos como água tratada, energia elétrica e coleta de lixo, o que garantiu um acréscimo no bem-estar da população pobre das regiões analisadas. Além de que, eles criticam essa visão capitalista dos

municípios como fonte de captação de recursos por meio dos tributos, ao invés de analisa-los pelo prisma de uma tentativa de democratização de direitos sociais.

Após essa revisão dos projetos de lei e da apresentação da opinião da academia, a seguir apresenta-se as principais nomenclaturas para entendimento das transferências, receitas e despesas que compõem o orçamento municipal brasileiro.

## 2.2 AS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Com a elevação dos municípios à categoria de ente autônomo da Federação através da Constituição de 1988, estabeleceu-se também as bases para que eles pudessem se organizar localmente e realizar a cobrança de tributos de sua competência (Gasparini e Miranda, 2011). Ademais, do ponto de vista democrático há um acréscimo do acesso aos governantes por parte dos cidadãos quando há um aumento da divisão territorial, pois há uma relação negativa entre o número de habitantes e acesso aos representantes eleitos, sendo assim, as demandas da população podem ser ouvidas e executadas de modo mais rápido e eficiente, além de facilitar a prestação de contas dos governantes. Porém, a divisão territorial excessiva em pequenos municípios é mais onerosa e possui baixa capacidade de prestação de serviços (Leite, 2014).

Portanto, para arcar com toda essa estrutura administrativa e de pessoal, os municípios devem comprometer-se a gerar receitas dentro de seus limites territoriais, logo, ficou a cargo deles a definição e cobrança dos seguintes impostos: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Serviços de Natureza Qualquer (ISS), além de taxas e contribuições de melhorias. Porém, equilibrar as captações próprias com as despesas correntes ainda é uma realidade distante para muitos municípios brasileiros, acontecimento que intensificasse com a diminuição da população, ou seja, populações menores geram menos tributos para os respectivos municípios (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2017). Com base no trabalho de Leite (2014), a receita municipal pode ser traduzida matematicamente pelo seguinte cálculo:

Receita Tributária Municipal = IPTU + ISS + ITBI + IVVC - 0,5%\* IPVA, sendo:

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana

ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (Inter Vivos)

IVVC - Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto o óleo diesel.

IPVA - Imposto (estadual/municipal) sobre Propriedade de Veículos Automotivos (LEITE, 2014, p. 48).

Nesse sentido, como os municípios menores geram menos receitas com tributos, para contrabalancear os pesos, foi instituído na Constituição que os municípios recebessem parte dos

recursos dos estados e da União, na forma de transferências intergovernamentais (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2017). Este tipo de transferência opera com objetivo compensatório, pois por conta da existência de grande disparidade econômica entre as regiões brasileiras, optou-se por redistribuir os recursos com o intuito de fortalecer as finanças públicas das regiões menos abastadas (Gasparini e Miranda, 2011).

No contexto nacional, destacam-se as transferências de cotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Cota-parte do ICMS e os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEB), sendo que, o FPM e o FUNDEB são de competência da União e a Cota-parte do ICMS de origem estadual. Conforme análise dos balancetes disponíveis no banco de dados contábeis e fiscais da Finbra (Finanças do Brasil), estas transferências correspondem a grande maioria dos recursos à disposição dos pequenos municípios, dado que, conforme demonstrado na Tabela 1, os recursos próprios dos municípios enquadrados na PEC 188/2019 não alcançam 5% da receita corrente total no período analisado.

Com base no trabalho de Leite (2014), no caso do FPM, o rateamento privilegia os pequenos municípios, pois segundo a autora 86,4% dos recursos do FPM irão para os municípios do interior e o restante irão para as capitais. Porém, com base em informações de IBGE (2011), 23,8% da população brasileira vivia em capitais em 2010.

É importante para a análise do tema conhecer também os conceitos de receita e despesa públicas. Sendo assim, vale destacar que elas dividem-se em corrente e de capital, no qual as receitas e despesas de capital representam dispêndios ou entradas de recursos provenientes da atividade de investimento do órgão público. Por outro lado, as receitas e despesas correntes são quaisquer saídas ou entradas de recursos que não impactem em crescimento patrimonial (Leite, 2014).

Continuando ao que foi apresentado, cabe destacar que a Receita Corrente e, mais especificamente, sua variante a Receita Corrente Líquida (RCL) são muito importantes para o prosseguimento deste trabalho, dado que, são indicadores utilizados para balizar o gasto público com despesas correntes, além de, serem importantes para definir metas de desempenho e apurar a possibilidade de contrair empréstimos, por exemplo. Sendo assim, a receita corrente “representa o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes” (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2017, p. 49), ao passo que, a Receita Corrente Líquida (RCL) inclui o mesmo grupo de contas, porém considera as devidas deduções legais.

Após apresentadas as nomenclaturas mais relevantes para prosseguimento da discussão, abaixo é explicitada a metodologia utilizada neste trabalho.



**3 METODOLOGIA**

Os municípios sergipanos apresentam desempenho econômico, fiscal e social que justifiquem sua possível incorporação? Para responder a esta pergunta, utilizou-se como estratégia metodológica abordar o tema de modo quantitativo, realizando levantamento de dados abertos disponíveis na internet. Além disso, realizou-se também pesquisa exploratório-descritiva.

A análise dos dados busca verificar a situação econômica, social e fiscal dos municípios sergipanos que foram enquadrados nos critérios de incorporação estabelecidos na PEC 188/2019, traçando um paralelo com os demais municípios do Estado. A intenção aqui é verificar se há alguma relação entre o contingente populacional e: a qualidade dos serviços prestados à população, a situação financeira das contas públicas e o custo per capita da oferta desses serviços à população. Ou seja, verifica-se a viabilidade da divisão territorial, levando em conta os dados dos municípios sergipanos, com destaque para os enquadrados na PEC.

Com base nos dados da CNM (Municípios, 2019), há 11 municípios em Sergipe que possuem menos de 5.000 habitantes e não conseguem gerar ao menos 10% de receitas próprias. Abaixo segue a relação desses municípios:

**Tabela 2:** Municípios sergipanos enquadrados na PEC 188: 2019

<b>Municípios</b>	<b>População</b>	<b>RCL</b>	<b>IPTU/ITBI/ISS</b>	<b>Rec. Prop./RCL</b>
Amparo de São Francisco	2.374	14.694.368,00	132.785	0,90%
Canhoba	4.008	16.056.337,00	67.155	0,40%
Cumbe	3.987	15.726.648,00	136.129	0,90%
General Maynard	3.346	14.579.697,00	166.245	1,10%
Itabi	4.903	17.021.949,00	125.474	0,70%
Malhada dos Bois	3.682	17.118.841,00	146.252	0,90%
Pedra Mole	3.261	14.997.342,00	103.896	0,70%
Santa Rosa de Lima	3.913	17.681.117,00	108.437	0,60%
São Francisco	3.724	15.586.610,00	150.794	1,00%
São Miguel do Aleixo	3.930	16.148.234,00	97.563	0,60%
Telha	3.227	14.212.381,00	102.206	0,70%

**Fonte:** Elaborada com base em Municípios, 2019.

Além da análise dos dados, esta pesquisa possui caráter descritivo, ao caracterizar determinada população e estabelecer relação entre as variáveis. Para conseguir analisar a história e teoria relacionada ao tema, realizou-se revisão bibliográfica do tema. Buscando conhecer os projetos de lei que estabelecem critérios para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, com destaque para a PEC 188/2019, a qual traz medidas mais drásticas em relação aos predecessores. Além disso, são apresentadas as definições dos principais termos que serão utilizados para a análise dos dados, no que tange à administração pública, tais como, receitas, despesas, transferências governamentais e custos com agentes públicos.

#### 4 RESULTADOS

Conforme dados apresentados no último Censo demográfico do IBGE em 2010 (IBGE, 2011) havia no Brasil 190.732.694 habitantes, representando um aumento de 12,33% em relação à população do país no ano 2000. Do total existente em 2010, 2.068.031 moravam no estado Sergipe, o que representa um aumento de 15,89% em relação aos dados do censo em 2000. Da população total do estado em 2010, mais da metade (1.215.102) viviam nas 10 maiores cidades, logo o restante da população estava dividida entre os demais 65 municípios. Deste contingente, conforme demonstrado anteriormente, os 11 que foram objetos de análise representavam um total de 38.156 habitantes, ou seja, 1,85% da população do estado.

Conforme apontado por Leite (2014) e também pode-se inferir através de IBGE (2011), entre as décadas de 1980 e 1990 houve uma explosão na quantidade de pequenas cidades no Brasil, como pode-se observar na tabela abaixo os municípios com até 25.000 habitantes representam ao menos 76% do total de municípios brasileiros:

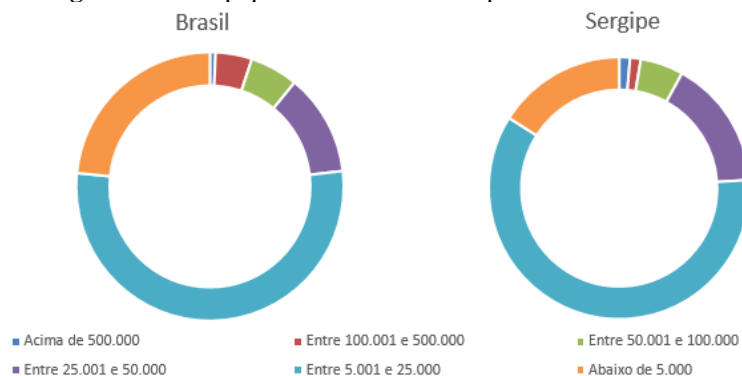
**Tabela 3:** Faixa populacional dos municípios analisados: 2010

População	Sergipe		Brasil	
	Municípios	%	Municípios	%
Acima de 500.000	1	1,33%	38	0,68%
Entre 100.001 e 500.000	1	1,33%	245	4,40%
Entre 50.001 e 100.000	4	5,33%	324	5,82%
Entre 25.001 e 50.000	12	16,00%	682	12,26%
Entre 5.001 e 25.000	45	60,00%	2.974	53,44%
Abaixo de 5.000	12	16,00%	1.302	23,40%
Total	75	100,00%	5.565	100,00%

Fonte: Elaborada com base em Municípios, 2019.

Com base na tabela acima, elaborou-se gráficos que representam essas divisões de municípios e de população, tanto no Brasil todo, quanto no caso específico do estado de Sergipe. Observa-se que no estado de Sergipe há uma presença menor de cidades com até 5.000, se comparado ao apresentado no gráfico brasileiro:

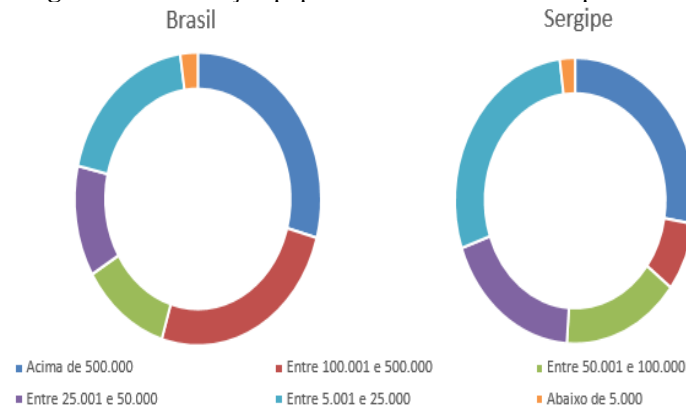
**Figura 2:** Faixa populacional dos municípios brasileiros: 2010



Fonte: Elaborado com base em IBGE, 2011.

Já no caso da distribuição da população entre as faixas populacionais determinadas, observa-se no gráfico do Brasil que há um contingente maior de pessoas vivendo em cidades que possuem entre 100.001 e 500.000, ao passo que, no gráfico de Sergipe, pode-se observar a presença de um maior número de pessoas nas cidades que possuem entre 5.001 e 25.000, assim como, também há um maior número de pessoas vivendo em cidades com população entre 25.001 e 50.000:

**Figura 3:** Distribuição populacional entre os municípios: 2010



**Fonte:** Elaborado com base em IBGE, 2011.

Como mencionado, há uma majoritária presença de municípios com até 25.000 habitantes, ou seja, estes pequenos municípios representam quantitativamente a realidade territorial brasileira. No caso da distribuição populacional entre as faixas de população dos municípios, foi possível observar uma maior concentração populacional em cidades médias e grandes no Brasil do que no caso de Sergipe.

#### 4.1 A DIVISÃO TERRITORIAL MUNICIPAL E A QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO

Para medir o impacto da divisão territorial sobre a qualidade de vida da população dos municípios analisados, utilizou-se os dados do Censo Demográfico de 2010 disponíveis no site AtlasBrasil (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2019), para medir o IDHM, e o acesso da população local aos serviços de educação, saúde, emprego, moradia e alimentação. É importante mencionar que o IDH, já considera três dessas dimensões como relevantes para a qualidade de vida das pessoas, as quais são: o acesso a saúde, educação e renda, sendo o IDHM, uma variante de cálculo elaborada pelo IBGE para a realidade brasileira. Nesse sentido, apurou-se os valores de IDHM para os municípios sergipanos, além disso, realizou-se também a análise separadamente dos dez maiores municípios e também dos 11 municípios enquadrados na PEC 188:

Tabela 4: Faixas do IDHM dos municípios sergipanos: 2010

	Faixas IDHM	Valor Referência	Total Cidades	%	10 mais Populos	%	Enquadradas PEC	%
Geral	Muito alto	0.800-1.000	0	0%	0	0%	0	0%
	Alto	0.700-0.799	1	1%	1	10	0	0%
	Médio	0.600-0.699	31	42	6	60	5	45
	Baixo	0.500-0.599	43	57	3	30	6	55
	Muito baixo	0-0.499	0	0%	0	0%	0	0%
Renda	Muito alto	0.800-1.000	0	0%	0	0%	0	0%
	Alto	0.700-0.799	1	1%	1	10	0	0%
	Médio	0.600-0.699	16	22	6	60	1	9%
	Baixo	0.500-0.599	58	77	3	30	10	91
	Muito baixo	0-0.499	0	0%	0	0%	0	0%
Longevida de	Muito alto	0.800-1.000	4	5%	4	40	0	0%
	Alto	0.700-0.799	70	94	6	60	10	91
	Médio	0.600-0.699	1	1%	0	0%	1	9%
	Baixo	0.500-0.599	0	0%	0	0%	0	0%
	Muito baixo	0-0.499	0	0%	0	0%	0	0%
Educação	Muito alto	0.800-1.000	0	0%	0	0%	0	0%
	Alto	0.700-0.799	1	1%	1	10	0	0%
	Médio	0.600-0.699	0	0%	0	0%	0	0%
	Baixo	0.500-0.599	30	40	5	50	7	64
	Muito baixo	0-0.499	44	59	4	40	4	36

Fonte: Elaborado com dados do Censo de 2010, vide Atlas, 2019.

Pode-se inferir pela tabela que o IDHM Geral dos municípios mais populosos de Sergipe possui maior representação nas faixas “Alto” e “Médio” (70%) em relação à média de todos os municípios (43%) e dos 11 municípios enquadrados na PEC 188 (45%). Além disso, quando observadas as dimensões isoladamente, percebe-se que os municípios com maior contingente populacional também apresentam os melhores percentuais entre os níveis alto e médio do que os demais municípios analisados. Duas variáveis emblemáticas nessa análise foram Longevidade e Renda. Na primeira, os dez maiores municípios possuem 40% de representantes na faixa de “Muito Alto”, enquanto que nos municípios com até 5.000 habitantes não houve enquadramento nesta faixa.

Outra diferença marcante é a renda, critério no qual há uma ampla vantagem dos municípios mais populosos, visto que, neste grupo 70% destes municípios estão enquadrados nas faixas “Alto” e “Médio”, enquanto que no conjunto de todos os municípios esse percentual não ultrapassa 23% e no caso dos 11 menores, o percentual das faixas mencionadas foi bem abaixo aos demais (9%). A tabela abaixo auxilia na compreensão de um dos motivos para essa diferença:

Tabela 5: PIB per capita dos municípios sergipanos: 2014, 2015 e 2016

População	PIB per capita 2014	PIB per capita 2015	PIB per capita 2016
Acima de 500.000	26.098,09	27.796,83	28.897,20
Entre 100.001 e 500.000	15.908,39	14.737,90	14.573,06
Entre 50.001 e 100.000	16.781,52	16.781,51	17.018,75
Entre 25.001 e 50.000	15.165,23	15.387,30	15.028,19
Entre 5.001 e 25.000	15.550,73	14.931,58	13.949,24
Abaixo de 5.000	10.119,97	10.735,76	11.139,48

Fonte: Elaborada com base em IBGE, 2019b.

Com base na tabela acima que trata do PIB per capita dos municípios sergipanos, conclui-se que a população dos pequenos municípios tem um acesso a renda menor, se comparado aos municípios maiores. Por exemplo, a capital, Aracaju, a qual possui população acima de 500.000, possuía em 2016 uma renda per capita de R\$ 28.897, enquanto na média os pequenos municípios possuíam renda per capita de R\$ 11.139, ou seja, a diferença da capital ultrapassou R\$ 17.000 em relação aos municípios que estariam enquadrados na PEC 188. O que reforça a ideia de que a renda gerada nos municípios com menos de 5.000 habitantes está aquém dos municípios com maior população, independente de quão maior seja essa população, conforme demonstrado na tabela, esses valores mantiveram-se constantes nos três anos analisados.

Quando analisados individualmente alguns dos indicadores que compõem o cálculo do IDHM, amplia-se a visão sobre a situação da população destes municípios. Abaixo são demonstrados os indicadores de emprego segregados pelas faixas de população conforme dados do Censo demográfico de 2010. Verifica-se uma relação positiva entre ao percentual de postos de trabalho e o tamanho da população da cidade, dado que, quanto maior era a população, maior a média da taxa de atividade dessa população. Além disso, há também uma relação positiva entre a formalização dos contratos de trabalho e o tamanho do município, pois, quanto maior o número de habitantes, maior era o percentual de empregados com carteira assinada. Esta relação também é verdadeira quando analisa-se o rendimento recebido pelos trabalhadores em cada cidade, visto que, os maiores municípios também possuem maior rendimento per capita. Portanto, além de haver maior percentual de empregados sem formalização em carteira de trabalho, também, há uma menor remuneração por esse trabalho prestado. Por exemplo, em 2010, o salário mínimo brasileiro era de R\$ 520,00, logo, nos municípios com até 25.000 habitantes, os profissionais ativos apresentavam média de rendimento inferior ao salário mínimo.

**Tabela 6:** Distribuição populacional da média dos indicadores de emprego: 2010

Faixas populacionais	Taxa de atividade - 18 anos ou mais	% de empregados com carteira - 18 anos ou mais 2010	% de empregados sem carteira - 18 anos ou mais 2010	Rendimento médio dos ocupados - 18 anos ou mais 2010
<b>Acima de 500.000</b>	67.09	51.40	16.01	1.671.16
<b>Entre 100.001 e 500.000</b>	66.49	53.34	18.98	752.34
<b>Entre 50.001 e 100.000</b>	66.16	33.88	24.70	707.79
<b>Entre 25.001 e 50.000</b>	59.64	28.77	26.32	571.99
<b>Entre 5.001 e 25.000</b>	60.52	23.37	28.99	499.17
<b>Abaixo de 5.000</b>	58.93	26.25	30.99	482.26

**Fonte:** Elaborado com dados do Censo de 2010, vide Atlas, 2019.

Tabela 7: Distribuição populacional de renda: 2010

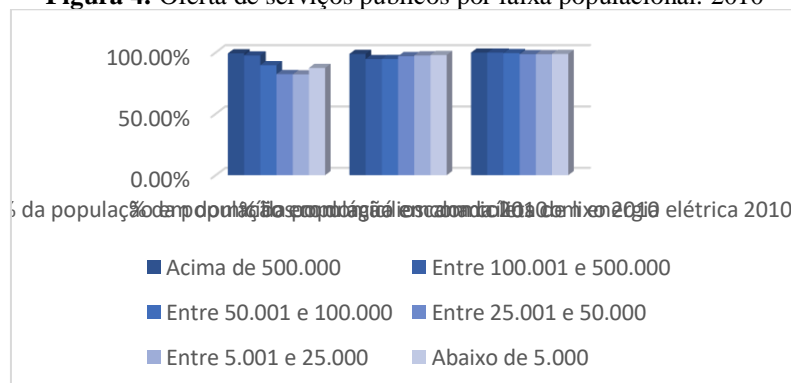
Faixas populacionais	Renda per capita 2010	% de extremamente pobres 2010
Acima de 500.000	1.052,03	3,43
Entre 100.001 e 500.000	379,98	8,09
Entre 50.001 e 100.000	397,49	9,13
Entre 25.001 e 50.000	306,25	17,69
Entre 5.001 e 25.000	279,10	17,75
Abaixo de 5.000	278,75	16,48

Fonte: Elaborado com dados do Censo de 2010, vide Atlas, 2019.

Para reforçar o que foi demonstrado na Tabela 6, a Tabela 7 apresenta a distribuição por faixa populacional da renda. Nela também é possível observar que havia uma relação positiva entre a população e a renda, pois, as cidades mais populosas apresentavam, também uma renda per capita mais elevada. Por consequência, as cidades menores apresentavam uma população maior de pessoas enquadradas no grupo de extrema pobreza.

Quando analisados os serviços básicos ofertados ao cidadão, percebe-se uma distribuição igualitária entre as cidades, pois, com exceção da oferta de água encanada, a qual apresentou uma ligeira desvantagem das pequenas cidades em relação aos maiores municípios de Sergipe, os dois outros serviços analisados apresentaram percentuais semelhantes entre todos os grupos de municípios analisados:

Figura 4: Oferta de serviços públicos por faixa populacional: 2010



Fonte: Elaborado com dados do Censo de 2010, vide Atlas, 2019.

Apesar do equilíbrio apresentado na oferta de serviços públicos básicos para a qualidade de vida da população dos municípios sergipanos nas últimas décadas, a qualidade dos serviços de saúde e educação reforçam existir uma elevada diferença entre a qualidade de vida da população dos pequenos municípios e dos municípios maiores, conforme demonstrado pelos indicadores abaixo:

**Tabela 8:** Indicadores de saúde e educação por faixa populacional: 2010

População	Esperança de vida ao nascer 2010	Mortalidade infantil 2010	Taxa de analfabetismo - 18 anos ou mais 2010	% de 25 anos ou mais com superior completo 2010
<b>Acima de 500.000</b>	74.36	15.61	6.93	19.20
<b>Entre 100.001 e 500.000</b>	73.64	17.70	11.46	2.48
<b>Entre 50.001 e 100.000</b>	72.37	21.11	20.95	4.99
<b>Entre 25.001 e 50.000</b>	70.64	25.83	27.01	3.84
<b>Entre 5.001 e 25.000</b>	70.20	27.21	28.95	3.73
<b>Abaixo de 5.000</b>	69.25	30.10	29.02	3.81

**Fonte:** Elaborado com dados do Censo de 2010, vide Atlas, 2019.

Conforme demonstrado pela tabela 8, há uma relação positiva entre a esperança de vida ao nascer e o tamanho do município, visto que, os municípios menores, possuem uma menor expectativa de anos de vida. Por outro lado, há uma relação negativa entre o contingente populacional do município e a taxa de mortalidade infantil, visto que, quanto maior a população, menor será a taxa de mortalidade.

Situação semelhante ocorre com a taxa de analfabetismo da população com 18 anos ou mais, em 2010, havia uma relação negativa entre a taxa de analfabetismo e o tamanho da população, portanto, quanto maior era população, menor era a taxa de analfabetismo do município. Por outro lado, há uma correlação positiva baixa entre o tamanho dos municípios e o percentual de pessoas com mais de 25 anos que possuíam ensino superior, porém, o percentual de pessoas com ensino superior nas cidades que possuem entre 100.001 e 500.000, é inferior aos municípios com menos de 100.000 habitantes.

Com base nas análises dos indicadores de qualidade de vida, é possível concluir que com exceção de algumas variáveis, a qualidade dos serviços públicos ofertados à população está positivamente relacionada ao tamanho dos municípios, ou seja, quão maior é a população do município, melhor será o serviço público ofertado.

Após a análise do impacto social da divisão territorial sobre as populações destes municípios, abaixo é elaborada a análise financeira e fiscal dos municípios sergipanos. Será analisado o uso do dinheiro público e se há alguma relação negativa entre o tamanho da população e a otimização de recursos, ou seja, se nas cidades maiores, há um gasto per capita menor com as despesas dos serviços públicos, salários e da máquina pública.

#### 4.2 ANÁLISE FINANCEIRA E FISCAL DOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS

Para analisar financeiramente os municípios, é necessário conhecer primeiramente a origem das receitas apuradas por estes municípios. Conforme já demonstrado, as receitas podem ser divididas em correntes, tributárias, patrimonial, de contribuições e outras. Sendo assim, abaixo consta a

representatividade percentual da origem dos recursos dos municípios sergipanos segregada pelas faixas populacionais de cada um:

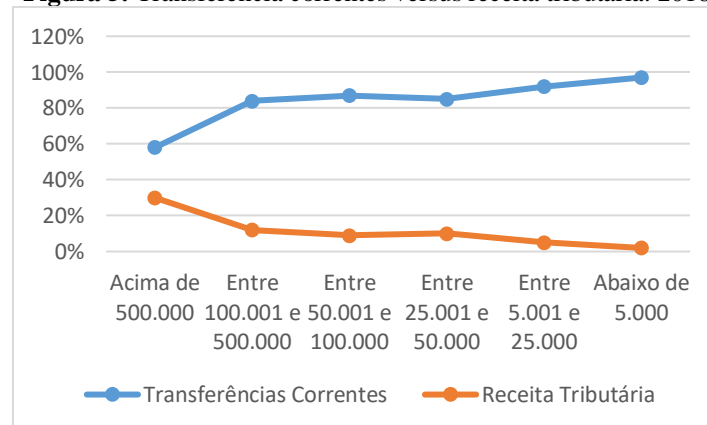
**Tabela 9:** Subdivisão das receitas correntes dos municípios sergipanos: 2018

Faixa populacional	Transferências Correntes	Receita Tributária	Receita Patrimonial	Receitas de Contribuições	Outras Receitas
<b>Acima de 500.000</b>	58%	30%	5%	4%	3%
<b>Entre 100.001 e 500.000</b>	84%	12%	1%	2%	1%
<b>Entre 50.001 e 100.000</b>	87%	9%	1%	2%	1%
<b>Entre 25.001 e 50.000</b>	85%	10%	1%	1%	3%
<b>Entre 5.001 e 25.000</b>	92%	5%	1%	1%	1%
<b>Abaixo de 5.000</b>	97%	2%	0%	0%	1%

Fonte: Elaborado com base no FINBRA.

Do total de receitas apuradas nos municípios sergipanos em 2018, a maioria delas consistia de transferências correntes, ou seja, grande parte das receitas apuradas não são próprias. E essa relação é inversamente proporcional ao tamanho da população do município, dado que, quanto maior o município, menor é sua dependência das transferências correntes. Ou seja, menor será sua dependência dos recursos provindos de transferências intergovernamentais (estados e união) e de convênios. Assim como, a receita tributária originada no próprio município através da cobrança de ISS, IPTU e ITBI, aumenta conforme há um acréscimo da população, sendo que, o maior percentual de receitas próprias foi encontrado na capital do Estado, Aracaju (única cidade com mais de 500.000 habitantes):

**Figura 5:** Transferência correntes versus receita tributária: 2018



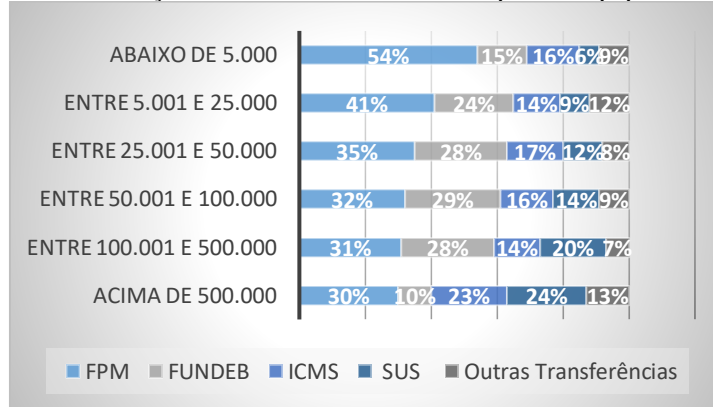
Fonte: Elaborado com base no FINBRA.

Conforme demonstrado na figura 5, quanto maior o município, mais próximas estarão as linhas de transferências correntes e receita tributária, sendo perceptível a discrepância apurada nos municípios com menos de 5.000 habitantes. Corroboram para essa conclusão Scheren, Silva Júnior e Galante (2018), ao analisarem as origens das receitas dos municípios do estado de Santa Catarina



entre 2012 e 2015, verificaram que a principal fonte de recursos são as transferências correntes, as quais representou em média R\$ 40.189.000,00 de receitas por município em 2015. Já no caso dos municípios analisados neste trabalho as principais transferências correntes são as seguintes:

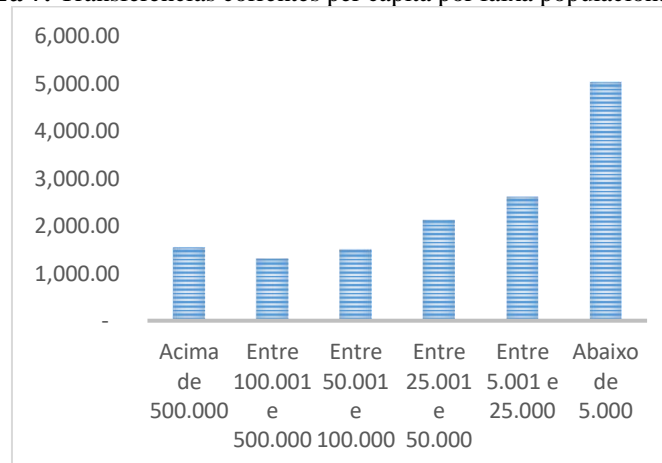
**Figura 6:** Estratificação das transferências correntes por faixa populacional: 2018



**Fonte:** Elaborado com base no FINBRA.

Assim como apontou Leite (2014), os municípios menores são os mais beneficiados pelo FPM, como aponta a figura acima, a média de repasses do FPM representa 57% dos valores recebidos em transferências correntes pelos municípios com até 5.000 habitantes, enquanto que nos municípios maiores esse percentual fica na faixa dos 30%. Os critérios de distribuição deste fundo por favorecem os municípios menores, tendem a incentivar a criação de novos municípios. Ademais, como já mencionada anteriormente, os principais repasses que os municípios brasileiros recebem são o FPM, FUNDEB, ICMS e SUS, responsáveis por movimentar a máquina pública, principalmente dos pequenos municípios e quando analisadas as transferências em relação a população tem-se que os municípios menores recebem mais transferências que os municípios maiores por habitante:

**Figura 7:** Transferências correntes per capita por faixa populacional: 2018

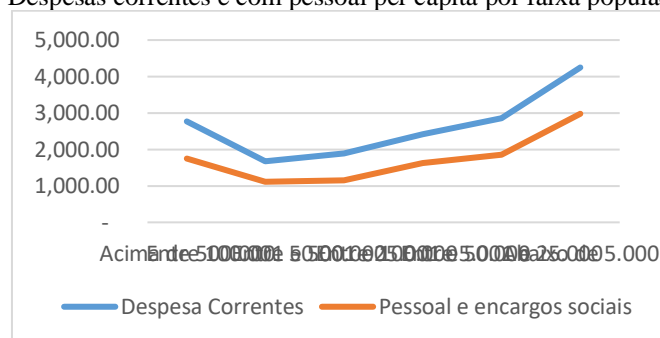


**Fonte:** Elaborado com base no FINBRA.

Conforme demonstrado na figura acima, quando analisada a média per capita das transferências correntes aos municípios sergipanos, percebe-se que os menores recebem mais recursos, porém, conforme demonstrado na Tabela 4, os municípios menores possuem um IDHM inferior aos municípios maiores, ou seja, as receitas de transferência por si só não conseguem equiparar a qualidade de vida e o desenvolvimento entre os municípios. Portanto, se os recursos recebidos pelos municípios pequenos são, por habitante, superiores ao que os municípios maiores recebem, como está sendo aplicado estes recursos?

Para responder esta pergunta é necessário realizar a análise das despesas e custos dos municípios e verificar se existem gargalos na aplicação dos recursos. Com base nos dados disponíveis na plataforma do FINBRA não estavam disponíveis os valores de despesas dos municípios de Carira, Carmópolis e Nossa Senhora de Lourdes, que estão enquadrados no grupo dos municípios que possuem entre 5.001 e 25.000 habitantes. Sendo assim, a figura abaixo foi elaborada sem as informações destes municípios:

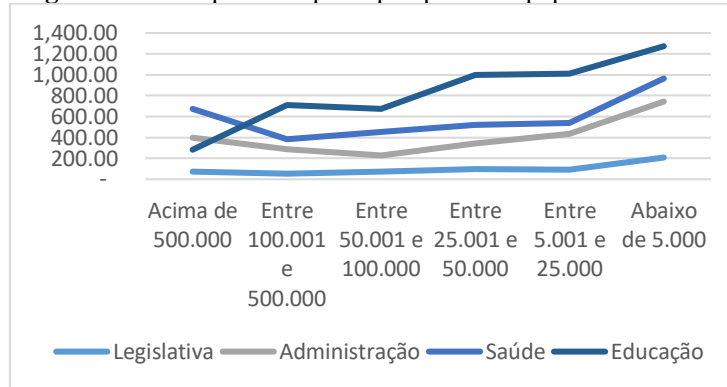
**Figura 8:** Despesas correntes e com pessoal per capita por faixa populacional: 2018



**Fonte:** Elaborado com base no FINBRA.

A Figura 8 demonstra que tanto as despesas correntes como as despesas com pessoal e encargos sociais, são melhor otimizadas nos municípios entre 25.001 e 500.000, além de que, os municípios enquadrados na PEC 188 representam o maior custo per capita entre todos os municípios, situação semelhante ao que foi encontrado nos trabalhos de Leite (2014) e Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2017). Já no caso abaixo são apresentadas os custos por setor, sendo que, com base nas informações disponíveis no FINBRA, apenas foi possível realizar a análise de quatro setores: despesas legislativas, de administração, de saúde e de educação:

Figura 9: Custos por setor per capita por faixa populacional: 2018



Fonte: Elaborado com base no FINBRA.

A partir da figura conclui-se que há um ganho em escala, ou seja, municípios maiores conseguem obter custos menores na relação per capita para sua população. Essa informação é importante para confirmar a hipótese de que os municípios menores não conseguem otimizar recursos e que, além de apresentar indicadores de desenvolvimento humano piores, eles também apresentam um consumo de recursos maior.

Além de analisar as finanças e os gastos públicos, verificou-se também, se há uma relação entre a qualidade informacional prestada pelos municípios e o contingente populacional, ou seja, se os municípios maiores por possuírem uma estrutura contábil e fiscal mais robusta e com maior contingente de funcionários, teriam também maior transparência dos atos públicos nestes municípios. Para tanto, segregou-se os municípios de duas maneiras, sendo a primeira em três subgrupos, o primeiro com todos os municípios do estado de Sergipe, um segundo subgrupo com os dez municípios mais populosos e o último com os 11 municípios que se enquadram na PEC 188/2019. Por outro lado, a segunda tabela foi elaborada com a mesma segregação que já foi utilizada nas tabelas anteriores, as quais considera cinco divisões dos municípios pelo tamanho da população:

Tabela 10: Análise descritiva da pontuação da transparência conforme o TCE-SE: 2018

Teste	Pontuação - Transparência Executivo 2018 - 2º Rodada			Pontuação - Transparência Legislativo 2018 - 2º Rodada		
	Todos	10 Maiores	Abaixo de 5.000 habitantes	Todos	10 Maiores	Abaixo de 5.000 habitantes
Média	8.21	8.24	7.86	7.79	8.38	7.42
Erro padrão	0.14	0.50	0.44	0.18	0.28	0.41
Mediana	8.40	8.45	8.40	8.00	8.50	7.90
Modo	7.60	9.30	6.70	8.50	8.50	8.00
Desvio padrão	1.18	1.58	1.47	1.60	0.87	1.36
Variância da amostra	1.39	2.50	2.17	2.55	0.76	1.86
Curtose	(0.13)	1.81	(1.37)	7.00	(0.48)	(0.12)
Assimetria	(0.56)	(1.20)	(0.38)	(2.16)	0.12	- 0.65
Intervalo	5.30	5.30	4.20	9.60	2.80	4.50
Mínimo	4.70	4.70	5.50	0.40	7.10	5.00
Máximo	10.00	10.00	9.70	10.00	9.90	9.50

Fonte: Elaborado com base em Quadro, 2019.

**Tabela 11:** Média da pontuação da transparência conforme o TCE-SE: 2018

<b>População</b>	<b>Transparência do Executivo</b>	<b>Transparência do Legislativo</b>
Acima de 500.000	9,30	7,40
Entre 100.001 e 500.000	7,60	8,50
Entre 50.001 e 100.000	9,18	8,95
Entre 25.001 e 50.000	8,10	7,45
Entre 5.001 e 25.000	8,23	7,86
Abaixo de 5.000	7,86	7,42

**Fonte:** Elaborado com base em Quadro, 2019.

Com base nas duas tabelas, 10 e 11, infere-se que também há uma relação positiva entre o tamanho dos municípios e a transparência informacional apresentada por eles. Esta superioridade dos municípios maiores, ocorreu tanto quando analisada a transparência do Legislativo, como quando analisou-se o Executivo. Essas pontuações foram calculadas pelo Tribunal de contas do Estado de Sergipe (Quadro, 2019) através de uma métrica chamada ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro), a qual leva em consideração três critérios: transparência ativa, transparência passiva e boas práticas de transparência.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho foi elaborado partindo-se da análise do desempenho dos municípios sergipanos dos pontos de vista econômico, fiscal e social, e se, para os municípios de até 5.000 habitantes o desempenho justificaria sua possível incorporação, conforme definido na PEC 188/2019. Sendo que, para alcançar esse objetivo optou-se por uma abordagem quantitativa dos dados, realizando levantamento com os dados abertos disponíveis na internet. Além da análise empírica dos dados, realizou-se também pesquisa exploratório-descritiva.

Tendo em vista o viés exploratório-descritivo, verificou-se que com o aumento acentuado no número de municípios na década de 1990 deu-se a alteração do § 4º do Art. 18 da Constituição Federal, o que impactou negativamente para a criação de novos municípios e por conta da alteração desse artigo surgiram projetos de lei que restringiam a criação de novos municípios, tais como, 98/2002, 104/2014, 199/2015, os quais estabeleciam regras para a criação de novos municípios. Já com a PEC 188/2019, tem-se uma tentativa de retroceder na quantidade de municípios já criados, para isso, o projeto delimita que os municípios de até 5.000 habitantes e receitas próprias inferiores à 10% da receita total deverão ser incorporados por outro município. Estes critérios enquadrariam 1.217 municípios, pois suas receitas correntes líquidas são quase que exclusivamente provenientes de transferências intergovernamentais, das quais destacam-se os recursos do FPM, ICMS e FUNDEB.

Com a análise dos dados da situação social dos municípios sergipanos é possível perceber que os municípios enquadrados na PEC 188 estão aquém dos municípios que possuem uma população maior que 5.000 habitantes, tanto que, o IDHM Geral dos municípios mais populosos possui maior

representação nas faixas “Alto” e “Médio” (70%) em relação à média de todos os municípios (43%) e dos 11 municípios enquadrados na PEC 188 (45%). Porém os indicadores que mais apresentam relação positiva com o número de habitantes são os de longevidade e renda, visto que, no primeiro, os dez maiores municípios possuem 40% de representantes na faixa de “Muito Alto”, enquanto que nos municípios com até 5.000 habitantes não houve enquadramento nesta faixa. Já no indicador de renda, 70% dos 10 municípios mais populosos estão enquadrados nas faixas “Alto” e “Médio”, enquanto que no conjunto de todos os municípios esse percentual não ultrapassa 23% e no caso dos 11 menores, o percentual das faixas mencionadas representa apenas 9%.

Da análise financeira, foi possível verificar, assim como já apurado por Leite (2014) e Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2017), que os municípios com população até 5.000 habitantes apresentam pequeno potencial de geração de receitas próprias, ou seja, receitas oriundas de ISS, IPTU, etc. Sendo que, para compensar essa situação há um maior repasse de recursos por parte da União e dos Estados, principalmente, através dos fundos do FPM, FUNDEB, ICMS E SUS. Por ser um aporte maior, estes municípios apresentam valores per capita elevados de receitas com repasses quando comparados aos municípios com maior população. Porém, as destinações destas receitas também são mais elevadas nos municípios pequenos, pois percebeu-se um ganho de escala na prestação de serviços públicos básicos, como saúde e educação. Ademais, houve uma menor nota de transparência nestes municípios com base nos critérios estabelecidos pelo TCE-SE.

## REFERÊNCIAS

ATLAS BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/> Acesso em: 03 nov. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso: 16 out. 2019.

BRASIL. Proposta de emenda à Constituição PEC 188/2019, 2019. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8035580&ts=1574110417372&disposition=inline>. Acesso em: 18 nov. 2019.

CARNEIRO, R., BRASIL, F. de P. D. Descentralização e Financiamento dos municípios no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração FACES Journal**. 9 (2), PP. 87-104, 2010.

FERNANDES, A. S. A., ARAÚJO, S. M. V. G. de. A criação dos municípios e a formalização das regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 7 (3), pp. 295-309, 2015.

GASPARINI, C. E., MIRANDA, R. B. Transferências, equidade e eficiência municipal no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. 36 (1) pp. 311-349, 2011.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). **Evolução da Divisão Territorial do Brasil: 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019, 2019. Agência IBGE Notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>. Acesso em: 09 nov. 2019.

IBGE. SIDRA, 2019. Banco de Dados Agregados. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2019.

LEITE, Flávia Lo B. . Fusão de municípios: impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais. Dissertação de Mestrado – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Minho, Portugal, 2014.

Municípios que podem ser extintos de acordo com a PEC do pacto federativo. Confederação Nacional de Municípios. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14148>. Acesso em: 08 nov. 2019.

Quadro de indicadores municipais, 2018. **Ranking da Transparência dos Municípios –TCE-SE**. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/IndicadoresMunicipais/mapa?indicador=58>. Acesso em: 20 nov. 2019.

SCHEREN, G.; SILVA JUNIOR, J. C. A. da; GALANTE, C. Análise da arrecadação da receita pública dos municípios do Estado de Santa Catarina. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 4, n. 3, Edição Especial, p. 966-994, jun. 2018.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios. Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Acesso em: 20 nov. 2019

ZORZANELLO, L. B., SILVA, M. da. O processo de emancipação político-administrativa como propulsor de justiça espacial: o caso de Goioxim e Resumo Marquinho no estado do Paraná. **GEOSUL**, 31, (61), pp. 181-200, 2016.