

A inversão da lógica na criação de municípios

Por **Marcos Mendes**

A presidente Dilma acaba de vetar integralmente o Projeto de Lei Complementar nº 98, de 2002, que "dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios". Argumenta que a aprovação da lei estimularia a criação de muitos municípios, resultando em aumento da despesa pública e em pulverização de recursos, o que prejudicaria os municípios já existentes. Dois outros projetos similares já foram vetados em 2003 pelo presidente Lula.

A princípio, criar municípios não deveria ser considerado algo ruim. Em contrapartida ao aumento do gasto administrativo decorrente da criação, há benefícios advindos da maior liberdade administrativa concedida aos distritos que, por terem embarcado em um processo acelerado de crescimento econômico, ganham a oportunidade de se tornarem independentes. Visto que o desenvolvimento lhes garantiu maior capacidade tributária e que a expansão econômica requer ampliação dos serviços públicos, é desejável que aquela parte do território ganhe autonomia administrativa, para não ficar presa às deliberações do município sede, nem sempre coincidentes com suas necessidades e interesses.

De forma simétrica, o país precisa de regras para a fusão e a incorporação de áreas que, por terem perdido dinamismo e população, não mais se justificam como municípios autônomos.

Municípios deveriam nascer e morrer de acordo com a evolução da geografia econômica do país.

Isso, contudo, não ocorre no Brasil, porque a principal fonte de financiamento municipal, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), tem regras de partilha que beneficiam sobremaneira as unidades com menos de dez mil habitantes. A título de exemplo, a soma das transferências recebidas por três municípios de 10 mil habitantes é 29% maior que o montante recebido por um município de 30 mil.

Isso gera um evidente incentivo a se criar municípios pequenos. Não só aumenta o montante de transferências recebidas quando os municípios se dividem, como também são multiplicados os cargos políticos (e empregos públicos) a serem ocupados.

Os volumes transferidos são tão altos que dispensam a necessidade de se arrecadar impostos locais. O novo município pode prover diversos cargos e empregos públicos, que aumentam a renda dos cidadãos locais, sem que os mesmos tenham que custear isso por meio de impostos. O "dinheiro que vem de fora" paga tudo. De acordo com dados do Tesouro Nacional, 30% dos municípios brasileiros não arrecadam tributos próprios em montante que seja suficiente apenas para custear os gastos das suas câmaras de vereadores.

A lógica de criação de municípios foi subvertida: em vez de se buscar a autonomia de um distrito que cresceu, em termos econômicos e populacionais, busca-se a autonomia dos pequenos e estagnados pois, proporcionalmente, quanto menos populosos, maior a vantagem financeira. E quanto mais estagnado, menores são as opções de se obter emprego e renda via mercado: as transferências federais e estaduais tornam-se a tábua de salvação.

O processo natural de redesenho administrativo, em função do desenvolvimento econômico, foi substituído por uma disputa por verbas, cargos e empregos públicos, que desestimula o desenvolvimento econômico. As novas administrações municipais, em vez de se instalarem em lugares prósperos, como suporte ao desenvolvimento econômico já em curso na localidade, vão se instalar em locais estagnados, de baixa produtividade e sem maiores perspectivas econômicas.

Por um lado, para os habitantes de municípios pequenos, tornou-se mais fácil viver de uma renda pública do que investir em um negócio ou buscar um emprego privado.

Sobra dinheiro em pequenos municípios sem escala para oferecer serviços públicos diversificados. Em um município de 10 mil habitantes não há estudantes suficientes para justificar a existência de uma escola de ensino médio, tampouco há condições de instalar hospitais com ampla variedade de serviços, pois ocorrerá ociosidade nas instalações. O dinheiro acaba indo para o emprego excessivo na área administrativa, uma transferência de renda disfarçada.

Dado que a verba do FPM é fixa, a criação de novos municípios implica redução nas transferências para os municípios já existentes. Isso é especialmente grave para as inchadas periferias metropolitanas, nas quais falta dinheiro para financiar a solução de complexos problemas que entram o desenvolvimento econômico e social, como os congestionamentos de trânsito, a violência urbana, a proliferação de habitações em áreas de risco, a coleta e destinação de toneladas de lixo todos os dias.

O desenvolvimento econômico, em uma economia capitalista, se dá por meio do crescimento do setor privado, e não do governo. Mais dinheiro público em lugares sem condições para o desenvolvimento do setor privado não fará a mágica de despertar o empreendedorismo ou de criar novas atividades econômicas rentáveis. Pelo contrário, aumentará a dependência da população local em relação ao dinheiro e ao emprego público.

A publicação de uma lei complementar regulamentando a criação de municípios é uma exigência do § 4º do art. 18 da Constituição. Não será possível regulamentar esse artigo de forma eficiente se não for possível bloquear a criação de pequenos municípios. O ideal seria reformar a regra do FPM, para acabar com o viés a favor das pequenas cidades. Como isso é muito difícil de ser aprovado no Congresso, uma solução alternativa é proibir a criação de municípios com menos de 30 mil habitantes, dimensão populacional a partir da qual o viés do FPM se dissipa.

O projeto vetado pela presidente fixava limites mínimos em torno de 10 mil habitantes e, por isso, constituía, de fato, um incentivo poderoso à multiplicação de municípios em áreas sem dinamismo econômico. As travas do projeto à criação de municípios inviáveis, como a exigência de um estudo de viabilidade municipal, seriam facilmente contornáveis, frente ao grande interesse político e econômico em se absorver transferências federais.

Marcos Mendes, doutor em economia pela USP, é consultor legislativo do Senado e editor do site Brasil, Economia e Governo.