

Análise de viabilidade de Incorporações Municipais na Região Norte Central Paranaense conforme a PEC 188/2019

RESUMO

Luis Henrique Barcellos Marques
luisbmarques@yahoo.com.br
Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

A criação de municípios no Brasil, embora regulamentada pela Constituição, se configurou em um processo caracterizado pela busca por poder eleitoral e por mais recursos públicos. São 5.570 municípios pelo país, muitos dos quais não conseguem uma arrecadação relevante por meio dos próprios tributos, sendo extremamente dependentes de transferências intergovernamentais, como o Fundo de Participação dos Municípios. Neste contexto, a Proposta de Emenda Constitucional 188/2019, conhecida como a “PEC do Pacto Federativo” sugere a incorporação de municípios com arrecadação própria inferior a 10% de sua receita e população de até cinco mil habitantes, chamados municípios “incorporáveis”, a outro, limítrofe e financeiramente sustentável. Este artigo, por meio de pesquisa documental, de caráter quantitativo, tem o objetivo de verificar o impacto da aplicação deste mecanismo na mesorregião Norte Central Paranaense, formada por 79 municípios, dos quais 29 são incorporáveis. Nesta região, de acordo com os dados mais atuais, há 18 municípios potenciais incorporadores e, por meio da análise de indicadores fiscais, econômicos, educacionais, ambientais e de saúde, concluiu-se que a maioria destas incorporações tende a trazer mais impactos negativos para o município incorporador, o que sugere um cenário de dificuldades de cunho político/administrativo para a realização desta proposta.

PALAVRAS-CHAVE: Indicadores, Municípios, Paraná, PEC 188/2019.

1 INTRODUÇÃO

O campo de estudo das políticas públicas envolve a utilização de mecanismos, como os indicadores para o levantamento de diagnósticos da realidade, quanto a aspectos fiscais, sociais, econômicos, entre outros, visando subsidiar a tomada de decisão das entidades governamentais, sobretudo na esfera local. Os municípios são entes federados, consagrados desta forma na Constituição Federal de 1988, que tiveram grande expansão nas últimas décadas, passando de 3.974 em 1980 para 5.570 em 2022, motivados especialmente pela busca por mais poder eleitoral e recursos para concretização de projetos de âmbito local, além de um discurso de emancipação que eleva a auto estima dos habitantes em relação ao lugar em que habitam.

Porém, a maioria dos municípios brasileiros não possui capacidade de arrecadar parte significativa de sua receita, sendo extremamente dependentes de recursos transferidos pela União e/ou Estados, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), repasses constitucionais oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), do Sistema Único de Saúde (SUS) e da repartição de recursos arrecadados por tributos de competência federal e estadual. Um estudo da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2019) apontou que 82% dos municípios brasileiros não atingem 10% da receita líquida com a arrecadação dos tributos municipais (como o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS - e o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU). Neste contexto, o Senado Federal elaborou a Proposta de Emenda Constitucional 188/2019, conhecida como a PEC do Pacto Federativo, que, entre outras medidas, propõe a incorporação de municípios que obtiverem menos de 10% de sua receita total oriunda de arrecadação própria, no exercício de 2023, bem como população inferior a 5 mil habitantes, de acordo com o próximo Censo, previsto para 2022. Esta incorporação se daria junto ao município limítrofe com maior índice de sustentabilidade financeira, entendido como o que possui a maior porcentagem de arrecadação dos tributos municipais sobre a receita total (BRASIL, 2019). Cada município pode se incorporar com até três outros.

No presente artigo, será realizada uma simulação, com base nos dados fiscais e indicadores referentes ao ano de 2019, da aplicação deste dispositivo na região Norte Central Paranaense, verificando o diagnóstico dos municípios que estariam sujeitos à incorporação quanto aos seus indicadores fiscais, ambientais, educacionais, de saúde e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, com o objetivo de verificar o impacto desta incorporação para os municípios maiores, que seriam os potenciais incorporadores, a fim de determinar se esta medida é vantajosa, ou não, para estes.

Este artigo está dividido em seis seções. A primeira trata sobre a temática dos indicadores, apresentando sua definição e utilização quanto à avaliação de políticas públicas. A segunda seção é sobre a situação dos municípios no Brasil, sobretudo após a Constituição de 1988, sob aspectos políticos e arrecadatários. Na terceira, será analisada a proposta de Emenda Constitucional 188/2019, que, entre outras proposições, sugere a incorporação entre municípios, seguindo aspectos populacionais e fiscais. Na quarta seção, será apresentada a mesorregião Norte Central Paranaense, objeto deste estudo. Na quinta, há o diagnóstico dos indicadores, comparando os municípios incorporadores com os incorporáveis da região, sob os aspectos fiscal, econômico, IDHM, educação, saúde e ambiental. Na

sexta seção, será simulada a incorporação de municípios conforme o proposto pela PEC 188/2019, com uma avaliação de seus impactos sob o ponto de vista dos municípios incorporadores. Por fim, passa-se para as considerações finais.

2 METODOLOGIA

A metodologia do presente trabalho consiste em uma pesquisa documental, que, segundo Lakatos e Marconi (2001), consiste em análise de dados coletados em fontes primárias pertencentes a arquivos públicos e gerados por órgãos oficiais de estatística, como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e o IparDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social). Os dados utilizados se referem a indicadores de aspectos fiscal, econômico, populacional e social dos municípios estudados. A presente pesquisa possui caráter quantitativo, pois, segundo Mattar (2001), busca a validação de hipótese mediante a utilização de dados estatísticos e numéricos.

A elaboração da presente pesquisa consiste das seguintes etapas: i) identificar os municípios situados na mesorregião Norte Central Paranaense; ii) verificar, de acordo com dados fiscais disponibilizados pelo IPARDES e populacionais medidos pelo IBGE, para o ano de 2019, os municípios da região que possuem menos de 5 mil habitantes e arrecadação de impostos municipais inferior a 10% do seu total de receitas, chamados de municípios incorporáveis; iii) identificar os municípios limítrofes a estes incorporáveis; iv) verificar, para cada município incorporável, da cidade limítrofe com maior índice de arrecadação tributária própria sobre o total de receitas, ou seja, o município incorporador, nos termos da PEC 188/2019; v) realizar comparações entre os indicadores dos municípios incorporadores e incorporáveis, e; vi) elaborar um diagnóstico geral a fim de determinar se a incorporação, como prevista na PEC 188/2019, tende a ser mais vantajosa ou desvantajosa para os municípios incorporadores.

Quanto ao impacto de cada potencial incorporação, esta será considerada positiva se a maioria dos indicadores do município incorporável for inferior à do seu incorporador, negativa se o incorporável possuir mais indicadores superiores ao incorporador ou neutra caso os dados sejam semelhantes.

Os indicadores considerados no estudo são os seguintes: (i) no aspecto fiscal: receita total, despesa total, porcentagem da despesa sobre a receita, porcentagem da arrecadação tributária própria sobre a receita total, porcentagem da receita de transferências sobre a receita total, porcentagem das despesas com pessoal e encargos sobre o total das despesas correntes e porcentagem dos investimentos sobre o total das despesas de capital; (ii) no aspecto econômico: rendimento médio da população em salários mínimos e PIB per capita; (iii) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal; (iv) no aspecto educacional: nota IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental, nota IDEB nos anos finais do ensino fundamental e taxa de escolarização dos habitantes com idade entre 6 e 14 anos; (v) no aspecto da saúde: índice de mortalidade infantil e (vi) no aspecto ambiental: taxa de urbanização de vias públicas e a taxa de esgotamento sanitário adequado.

Os dados utilizados foram extraídos das bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE – portal IBGE Cidades), do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e do Portal Meu Município, que compila dados fiscais junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

3 UTILIZAÇÃO DE INDICADORES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A demanda por informações relacionadas a diversos aspectos da realidade, tais como sociais, fiscais e econômicas é cada vez mais relevante para subsidiar as decisões tomadas pelos governantes, sobretudo a partir da entrada em vigência da Constituição Federal de 1988, que consolidou os Municípios como ente integrante da Federação Brasileira. Os indicadores são definidos por Jannuzzi (2002), como “uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para operacionalizar um conceito social abstrato, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma”.

Segundo Jannuzzi e Pasquali (1999), os indicadores sociodemográficos são usados com quatro funções:

- Subsídio na formulação dos planos diretores e planos plurianuais;
- Avaliação de impactos ambientais relacionados a grandes projetos;
- Justificativa quanto ao repasse de verbas federais no âmbito dos programas sociais, e;
- Atender a disponibilização de equipamentos ou serviços sociais para públicos específicos ou por pressão política da sociedade local.

Para seu emprego no processo de formulação das políticas públicas, os indicadores, sobretudo os sociais, devem possuir diversas propriedades, tais como relevância, validade na apresentação do conceito utilizado, confiabilidade dos dados, grau de cobertura populacional adequado a seus propósitos, sensibilidade às políticas implementadas, especificidade em relação aos efeitos de programas setoriais, inteligibilidade para os agentes envolvidos nas políticas, capacidade de ser atualizado frequentemente com custos razoáveis e ter historicidade, de forma a permitir comparações ao decorrer do tempo (WHO, 1996 ; JANNUZZI, 2001).

Jannuzzi (2002), reconhece o papel, que não pode ser subestimado, dos indicadores no processo de formulação da ação governamental, mas elabora uma crítica em relação à aplicação de pesquisas, estudos e recursos na área sem uma adequada reflexão metodológica e sem o compromisso de gerar mais transparência ao processo de planejamento público e afirma que a sofisticação da técnica e a busca por sintetização das medidas podem estar relegando ao segundo plano a profundidade dos diagnósticos da realidade social relativos ao processo de formulação das políticas públicas.

4 MUNICÍPIOS NO BRASIL

De acordo com o Artigo 18 §4º da Constituição Federal, a criação, fusão e incorporação de municípios é feita por meio de Leis Estaduais, aprovadas pelas respectivas Assembleias Legislativas, mediante realização de plebiscitos com as populações envolvidas e a elaboração de Estudos de Viabilidade Municipal. Em 1996, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 15, que passou a exigir uma Lei Complementar Federal, como era até 1988, de forma a melhor regulamentar esta questão, mas, mesmo assim, foi verificada uma aceleração no surgimento de novos municípios, que passaram de 4.491 em 1991 para 5.570 em 2021, segundo o IBGE.

Segundo o texto constitucional (BRASIL, 1988), a arrecadação dos municípios é composta, primordialmente, por duas categorias. A primeira corresponde à arrecadação própria, conforme o artigo 156, que tem como principal elemento a receita tributária, composta por impostos, taxas e contribuições de melhoria, além de receitas patrimoniais, de serviços, entre outras. Os impostos de competência municipal são: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-Vivos (ITBI) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Já a segunda categoria da arrecadação municipal corresponde às fontes externas, como os repasses feitos por força constitucional pela União para o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (FUNDEB), para o Sistema Único de Saúde (SUS) e para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além de transferências voluntárias e da chamada repartição de receitas tributárias, prevista no artigo 158 da Constituição, resumida a seguir:

- 24,5% do Imposto de Renda (IR);
- 100% do Imposto de Renda Retido na Fonte sobre valores pagos por eles;
- 24,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de competência federal;
- 25% do Imposto sobre Produtos Industrializados para exportação (IPI-Exportação) em relação à cota referente ao respectivo Estado;
- 70% do Imposto sobre Operações Financeiras cobrado sobre operações com ouro (IOF-Ouro);
- 50% do Imposto Territorial Rural (ITR), de competência federal, ou 100% caso o município tome a iniciativa de cobrança deste;
- 25% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre combustíveis (CIDE – Combustíveis), de competência federal, em relação à cota referente ao respectivo Estado;
- 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência estadual e;
- 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA), de competência estadual, cobrados sobre veículos licenciados no respectivo município.

Além de determinar os parâmetros de arrecadação dos municípios, o texto constitucional também consagra diversos aspectos relacionados a este ente, como a autonomia de gestão, governo e administração, além de Poder Legislativo próprio, por meio das Câmaras de Vereadores, que exercem a competência de legislar sobre assuntos de interesse local. De acordo com o artigo 29, V, da Constituição, os municípios podem eleger de 9 a 55 vereadores, de acordo com a população local, além de seus Prefeitos e Vices, mediante pleito direto, para mandatos de quatro anos.

Porém, nos últimos anos, cresceu o debate acerca de um excesso de municípios, que colaboraria para um aumento de percepção da burocracia estatal e diminuição da eficiência estatal, além do fato de muitas prefeituras não conseguirem arrecadar uma quantia significativa de sua receita, ficando assim,

dependentes demais das transferências intergovernamentais. Em 2019, este tema veio à tona com a proposição da chamada PEC do Pacto Federativo.

5 A PEC 188/2019 E OS MUNICÍPIOS INCORPORÁVEIS

A PEC do Pacto Federativo, como é conhecida a Proposta de Emenda Constitucional foi apresentada no plenário do Senado Federal no dia 05 de novembro de 2019, de autoria original do senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), com a seguinte ementa: “Estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal; propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem noventa e cinco por cento das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas puder não comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; e cria o Conselho Fiscal da República.” (BRASIL, 2019).

A proposição encontra-se, no momento da elaboração deste estudo, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Casa, sob a relatoria do Márcio Bittar (MDB/AC), e já recebeu emendas de 33 senadores diferentes.

Entre os pontos mais relevantes desta PEC, encontra-se o seu artigo 6º, que pretende adicionar o artigo 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). De acordo com este dispositivo, os municípios que não obtiverem população mínima de cinco mil habitantes (conforme Censo 2020, que foi adiado devido à pandemia de COVID-19 e está previsto para ser realizado em 2022) e participação de ao menos 10% da receita tributária em sua receita total (referente ao exercício 2023), poderão ser extintos a partir de incorporação a outro limítrofe e que atenda aos requisitos de viabilidade. Estes são os chamados municípios incorporáveis. Segundo estudo da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2019), mais 80% dos municípios brasileiros possuem arrecadação própria inferior a 10% de sua receita total e 22,5% possuem população inferior a cinco mil habitantes. Os municípios incorporáveis, que estão na interseção das duas condições, são 1.217, ou 21,8% do total. A tabela 1 mostra a distribuição por estados destes municípios:

Tabela 1 – Municípios incorporáveis pelos Estados Brasileiros

UF	Total Municípios	Municípios Incorporáveis	%	UF	Total Municípios	Municípios Incorporáveis	%
AC	22	0	0,00%	PB	223	68	30,49%
AL	102	5	4,90%	PE	185	2	1,08%
AM	62	1	1,61%	PI	224	75	33,48%
AP	16	0	0,00%	PR	399	100	25,06%
BA	417	10	2,40%	RJ	92	0	0,00%
CE	184	1	0,54%	RN	167	48	28,74%
ES	78	1	1,28%	RO	52	5	9,62%
GO	246	93	37,80%	RR	15	0	0,00%
MA	217	4	1,84%	RS	497	228	45,88%
MG	853	223	26,14%	SC	295	104	35,25%
MS	79	5	6,33%	SE	75	11	14,67%
MT	141	31	21,99%	SP	645	135	20,93%
PA	144	1	0,69%	TO	139	66	47,48%
BRASIL					5570	1217	21,85%

Fonte: Elaboração do autor, com bases em dados de CNM (2019)

O Estado do Paraná, que integra o objeto espacial deste estudo, possui 100 entre 399 municípios nesta condição (cerca de 25%), sendo o quinto estado do Brasil em número absoluto e o nono em proporção dos incorporáveis em relação ao seu total. A tabela 2 mostra a distribuição dos municípios incorporáveis pelas mesorregiões definidas pelo IBGE:

Tabela 2 – Municípios incorporáveis do Paraná por mesorregião (IBGE)

Mesorregião	Nome	Total Municípios	Municípios Incorporáveis	%
4101	Noroeste Paranaense	61	18	29,51%
4102	Centro Ocidental Paranaense	25	8	32,00%
4103	Norte Central Paranaense	79	29	36,71%
4104	Norte Pioneiro Paranaense	46	14	30,43%
4105	Centro Oriental Paranaense	14	0	0,00%
4106	Oeste Paranaense	50	12	24,00%
4107	Sudoeste Paranaense	37	10	27,03%
4108	Centro-Sul Paranaense	29	7	24,14%
4109	Sudeste Paranaense	21	1	4,76%
4110	Metropolitana de Curitiba	37	1	2,70%
TOTAL PARANÁ		399	100	25,06%

Fonte: elaboração do autor, com base em dados de IBGE e CNM (2019)

É possível observar que a região Norte Central Paranaense (código 4103) é a que abrange o maior número de municípios, bem como a maior proporção daqueles que correm o risco de incorporação, sendo mais de 1/3 do total. Sendo assim, torna-se relevante a análise do impacto da incorporação dos municípios nesta mesorregião, que é o objeto deste estudo.

6 A REGIÃO NORTE CENTRAL PARANAENSE

Dentre as 10 mesorregiões do estado Paraná, conforme a classificação definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE – tabela 2), a Norte Central Paranaense (4103) é que possui o maior número de municípios, 79, incluindo grandes centros urbanos regionais, como Londrina, Maringá e Apucarana, representando 19,82% da população total do Estado. A tabela 3 mostra os principais municípios desta mesorregião, conforme população estimada (IBGE, 2020):

Tabela 3 – Os 10 municípios mais populosos da mesorregião Norte Central Paranaense

Município	População Estimada
Londrina	575.377
Maringá	430.157
Apucarana	136.234
Arapongas	124.810
Cambé	107.341
Sarandi	97.803
Rolândia	67.383
Ibiporã	55.131
Paiçandu	41.773
Marialva	35.804

Fonte: elaboração do autor, com base em dados de IBGE (2020)

Os mapas 1 e 2, a seguir, mostram a localização desta mesorregião no Estado do Paraná e a sua divisão político-administrativa por municípios:

101.760 habitantes, ou 4,46% do total da mesorregião (IBGE, 2020). A tabela 4 lista estes municípios e suas populações estimadas:

Tabela 4 – Municípios incorporáveis da mesorregião Norte Central Paranaense e suas populações estimadas

Município	População Estimada	Município	População Estimada
Ângulo	2.930	Lupionópolis	4.945
Arapuã	3.009	Marumbi	4.677
Ariranha do Ivaí	2.066	Miraselva	1.796
Atalaia	3.881	Munhoz de Melo	4.009
Cafeara	2.954	Nossa Senhora das Graças	4.008
Cruzmaltina	2.921	Novo Itacolomi	2.840
Floraí	4.906	Ourizona	3.425
Flórida	2.699	Pitangueiras	3.262
Godoy Moreira	2.898	Prado Ferreira	3.780
Itaguajé	4.446	Rio Bom	3.182
Ivatuba	3.279	Rio Branco do Ivaí	4.109
Kaloré	4.047	Rosário do Ivaí	4.689
Lidianópolis	3.231	Santa Inês	1.594
Lobato	4.819	Uniflor	2.614
Lunardelli	4.744	TOTAL	101.760

Fonte: elaboração do autor com base em dados de CNM (2019) e IBGE (2020)

Feita esta breve apresentação da mesorregião, a próxima seção traz o diagnóstico de alguns dos indicadores referentes aos aspectos fiscal, econômico, educacional, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), de saúde e ambientais dos municípios incorporáveis e posterior análise de viabilidade das potenciais incorporações, conforme propõe a PEC 188/2019.

7 DIAGNÓSTICO DOS INDICADORES

Para a elaboração deste estudo, os municípios da mesorregião Norte Central Paranaense, foram divididos em 2 grupos, sendo o grupo “Incorporáveis” composto pelos 29 municípios que atendem aos critérios para incorporação, previsto na PEC 188/2019. No grupo “Não Incorporáveis” estão os demais 50 municípios, totalizando os 79 localizados na região estudada.

7.1 Indicadores fiscais e econômicos

A tabela 5, a seguir, mostra as receitas arrecadadas e despesas liquidadas dos grupos de municípios, referente ao exercício financeiro de 2019, bem como a proporção entre elas, compilados pelo Portal Meu Município junto a Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

Tabela 5 – Receitas e Despesas Totais arrecadadas/liquidadas dos municípios do Norte Central Paranaense (em milhares de reais)

Grupo	Receita Total	Despesa Total	%DT/RT
Não Incorporáveis	7.462.315,00	6.859.260,00	91,92%
Incorporáveis	545.336,00	528.098,00	96,84%
TOTAL	8.007.651,00	7.387.358,00	92,25%

Fontes: Portal Meu Município e STN (2019)

Observa-se, a partir da tabela 5, que os municípios incorporáveis possuem uma diferença menor, em termos absolutos e proporcionais, entre suas receitas e despesas realizadas, chegando a quase 97% de representação das despesas, enquanto entre os não incorporáveis esta relação está um pouco abaixo de 92%. A tabela 6 apresenta os demais indicadores do aspecto fiscal, com a representação das receitas tributárias e de transferências sobre a receita total, bem como as despesas com pessoal (sobre as despesas correntes) e com investimentos (sobre as despesas de capital):

Tabela 6 – Representação média de algumas receitas e despesas dos municípios do Norte Central Paranaense pelos grupos (em milhares de reais)

Grupo	% Receita Tributária	% Receita de Transferências	% Despesa com Pessoal	% Investimentos
Não Incorporáveis	13,90%	76,85%	58,42%	75,57%
Incorporáveis	5,24%	88,46%	57,97%	86,10%
TOTAL	10,72%	81,11%	58,25%	79,26%

Fontes: Portal Meu Município e STN (2019)

Os municípios “não incorporáveis” conseguem arrecadar, por meio dos tributos de sua competência, em média, 13,9% de sua receita total, o que não chega a ser um alto índice, mas que é muito superior ao registrado pelos municípios incorporáveis (5,24%). Para uma comparação, as maiores cidades da mesorregião, Londrina e Maringá, arrecadam com os tributos cerca de 40% de suas receitas totais (STN, 2019). Quanto as receitas de transferências, estas representam mais de 80% da média da mesorregião (cai para abaixo de 50% nas maiores cidades), chegando a 88% entre os municípios incorporáveis. O indicador referente a despesas com pessoal é praticamente estável entre os grupos e a representação dos investimentos é maior (86%) entre os incorporáveis, o que pode significar um esforço das administrações em estruturar suas cidades.

Quanto aos indicadores analisados do aspecto econômico, a tabela 7 apresenta o rendimento médio da população e o PIB per capita, pelos grupos:

Tabela 7 – Rendimento médio (em salários-mínimos) e PIB per capita dos municípios do Norte Central Paranaense

Grupo	Rendimento Médio (em S.M)	PIB per capita (R\$)
Não Incorporáveis	2,1	31.304,55
Incorporáveis	2,1	26.919,60
TOTAL	2,1	29.694,88

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do IBGE (2018)

O rendimento médio não apresentou variação na análise entre os grupos, ficando em 2,1 salários-mínimos, o que corresponde a R\$ 2.003,40, considerando valores de 2019 (salário mínimo de R\$ 954,00). Quanto ao PIB per capita, a média dos municípios incorporáveis, corresponde a 90,65% da média da mesorregião e 86% da média do PIB per capita dos municípios não incorporáveis.

7.2 Educação e IDHM

Quanto ao aspecto da Educação, foram analisadas as notas do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, que pode ser revelador quanto à eficiência dos investimentos municipais nesta área, além da taxa de escolarização, que representa a porcentagem de jovens entre 6 e 14 anos que estão matriculados. Os dados utilizados são do IBGE, referentes ao ano de 2017 no caso das notas do IDEB e de 2010 referente a taxa de escolarização. A tabela 8 apresenta as notas médias por grupos:

Tabela 8 – Nota média do IDEB nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e taxa de escolarização no Norte Central Paranaense e Paraná – por grupos

Grupo	IDEB anos iniciais	IDEB anos finais	Escolarização (%)
Não Incorporáveis	6,25	4,50	97,77%
Incorporáveis	6,27	4,50	98,43%
Mesorregião	6,26	4,52	98,02%
Paraná	6,30	4,70	99,60%

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do IBGE (2017, 2010)

Observa-se que há pouca variação dos indicadores, sendo que as médias das notas IDEB e a taxa de escolarização são melhores nos municípios incorporáveis. Porém, nota-se que todos os indicadores da mesorregião neste aspecto são inferiores ao resultado do Estado do Paraná em sua totalidade.

Na análise da série de dados, ficou constatado que das 10 maiores notas do IDEB nos anos iniciais, 5 foram de municípios incorporáveis (Pitangueiras, Florai, Atalaia, Rio Branco do Ivaí e Kaloré), incluindo a maior, que foi de Pitangueiras, com 7,8. Entre as 12 piores notas neste aspecto, 5 foram de municípios incorporáveis (Prado Ferreira, Santa Inês, Arapuã, Godoy Moreira e Lupionópolis), incluindo a menor, de Lupionópolis, de 4,3.

Quanto as notas IDEB nos anos finais do ensino fundamental, das 11 maiores notas, 6 (mais da metade) são de municípios incorporáveis (Atalaia, Novo Itacolomi, Kaloré, Arapuã, Flórida e Ivatuba). Entre as 10 menores notas, 6 são de municípios incorporáveis (Itaguajé, Munhoz de Melo, Marumbi, Nossa Senhora das Graças, Prado Ferreira e Lupionópolis).

Em relação a taxa de escolarização, todos os municípios incorporáveis registram este indicador acima de 95%. Destaque também para 5 cidades que atingiram 100% dos jovens de 6 a 14 anos matriculados, todas incorporáveis (Ângulo, Godoy Moreira, Pitangueiras, Rio Bom e Santa Inês).

Já sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), calculado pelo IPARDES, referente ao ano de 2010, observa-se que o Norte Central Paranaense está sensivelmente abaixo do indicador do Paraná em sua totalidade (Tabela 9), com melhor número nos municípios não incorporáveis:

Tabela 9 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – média por grupos

Grupo	IDHM
Não Incorporáveis	0,716
Incorporáveis	0,712
Mesorregião	0,714
Paraná	0,749

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do IPARDES (2010)

Ao analisar o ranking do IDHM na mesorregião Norte Central, dos 10 maiores índices, apenas 2 são de municípios incorporáveis (Ivatuba em 3º com 0,766 e Miraselva em 7º, com 0,748). Entre os 10 menores IDHM, há 4 municípios incorporáveis (Ariranha do Ivaí, Cruzmaltina, Rio Branco do Ivaí e Rosário do Ivaí).

7.3 Saúde e ambiental

Quanto ao aspecto da Saúde, foi analisado o Índice de Mortalidade Infantil entre mil nascidos vivos, dado do IBGE, referente a 2017. Nota-se uma diferença bastante significativa entre os grupos, sendo mais que o dobro nos municípios incorporáveis em relação aos não incorporáveis (Tabela 10).

Tabela 10 – Mortalidade Infantil (óbitos em cada mil nascidos vivos) – por grupos

Grupo	Mortalidade Infantil
Não Incorporáveis	15,85
Incorporáveis	32,97
Mesorregião	22,14
Paraná	10,40

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do IBGE (2017)

De modo geral, o Norte Central Paranaense apresenta um alto índice de Mortalidade Infantil, sendo mais que o dobro do Paraná em sua totalidade (22,14 x 10,40), valor que é ainda pior considerando apenas os municípios incorporáveis.

No ranking deste indicador na mesorregião, dentre os 11 maiores (piores) números, 8 são de municípios incorporáveis (Ângulo, Atalaia, Cafeara, Cruzmaltina, Flórida, Ivatuba, Santa Inês e Uniflor). Já entre os 10 menores (melhores) índices, não há nenhum município incorporável. A análise deste índice sugere que a área de saúde é uma fragilidade destes municípios.

Quanto ao aspecto ambiental, foram analisadas as taxas de urbanização de vias públicas e de esgotamento sanitário adequado, que podem revelar a eficiência dos investimentos na estrutura municipal. Os dados são do IBGE, referentes ao ano de 2010 e constam na Tabela 11, a seguir:

Tabela 11 – Taxas médias de Urbanização e Esgotamento Sanitário no Norte Central Paranaense – por grupos (em %)

Grupo	Urbanização (%)	Esgotamento Sanitário (%)
Não Incorporáveis	55,54%	38,73%
Incorporáveis	47,65%	14,26%
Mesorregião	52,64%	29,75%

Fonte: elaboração do autor com base em dados do IBGE (2010)

Quanto à urbanização, observa-se uma taxa maior nos municípios não incorporáveis, mas é na taxa de saneamento que a diferença chama a atenção, sendo quase o triplo em relação aos municípios incorporáveis.

Entre as 10 maiores taxas de urbanização do Norte Central Paranaense, Floráí é o único município incorporável presente, com 79,2%. Entre as 10 piores, são 5 do grupo incorporáveis: Arapuã, Ariranha do Ivaí, Cruzmaltina, Rio Branco do Ivaí e Rosário do Ivaí.

Já no ranking da taxa de esgotamento sanitário na mesorregião, entre os 10 maiores índices, apenas Floráí está presente, com 91,9% (terceira maior). Entre os 11 piores, são 9 municípios incorporáveis (Ângulo, Atalaia, Cafeara, Itaguajé, Marumbi, Novo Itacolomi, Ourizona, Rio Bom e Uniflor), incluindo as piores taxas, em Atalaia e Marumbi, de apenas 0,9%. Estes dados revelam um abismo entre os grupos nos indicadores ambientais analisados.

8 ANÁLISE DE VIABILIDADE DAS INCORPORAÇÕES MUNICIPAIS

Nesta seção, será realizada a análise das incorporações, simulando o que consta na PEC 188/2019, utilizando-se dos dados mais atualizados disponíveis quando da elaboração deste estudo. A tabela 12 mostra as incorporações que seriam feitas, considerando que elas ocorram entre municípios da mesma mesorregião e do mesmo estado, sendo limítrofes e que uma cidade só possa incorporar no máximo três outras. O provável incorporador foi determinado pela maior porcentagem das receitas tributárias próprias em relação a receita total observada entre os municípios limítrofes de cada incorporável.

Tabela 12 – Prováveis incorporadores de cada município incorporável do Norte Central Paranaense

Município Incorporável	Provável Incorporador
Ângulo	Maringá
Arapuã	Manoel Ribas*
Ariranha do Ivaí	Ivaiporã
Atalaia	Nova Esperança
Cafeara	Centenário do Sul
Cruzmaltina	Faxinal
Floraí	Nova Esperança
Flórida	Mandaguaçu
Godoy Moreira	Jardim Alegre
Itaguajé	Colorado
Ivatuba	Floresta
Kaloré	São João do Ivaí
Lidianópolis	Jardim Alegre
Lobato	Santa Fé
Lunardelli	Jardim Alegre
Lupionópolis	Centenário do Sul
Marumbi	Jandaia do Sul
Miraselva	Centenário do Sul
Munhoz de Melo	Iguaraçu
Nossa Senhora das Graças	Santa Fé
Novo Itacolomi	Apucarana
Ourizona	Mandaguaçu
Pitangueiras	Rolândia
Prado Ferreira	Cambé
Rio Bom	Apucarana
Rio Branco do Ivaí	Ivaiporã
Rosário do Ivaí	Cândido de Abreu
Santa Inês	Colorado
Uniflor	Nova Esperança

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do IBGE (2020) e STN (2019)

O município de Arapuã seria incorporado a Jardim Alegre, mas, desta forma, ele ultrapassaria o limite de 3 incorporados, previsto na PEC 188/2019. Por ter a menor sustentabilidade financeira dentre os incorporados de Jardim Alegre, optou-se, neste estudo, de “incorporar” Arapuã a Manoel Ribas, outro município limítrofe e do grupo não incorporável.

Com base na tabela, é possível aferir que 18 municípios não incorporáveis diferentes incorporariam as 29 prefeituras menores, sendo que Jardim Alegre, Centenário do Sul e Nova Esperança englobariam 3 cada, que é o máximo permitido pela PEC. As cidades de Apucarana, Colorado, Ivaiporã, Mandaguaçu e Santa Fé incorporariam 2 municípios cada.

Para determinar se a incorporação é vantajosa, ou não, para os incorporadores, foram realizadas comparações de 8 indicadores entre as cidades envolvidas em cada uma das 18 incorporações potenciais. Foram comparados os seguintes aspectos:

- Fiscal: Relação entre despesa e receita total (%);
- Participação das despesas com pessoal e encargos nas despesas correntes;
- Participação dos investimentos nas despesas de capital;
- Indicadores Econômicos (rendimento médio por habitante, em salários mínimos, e PIB per capita);
- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM);
- Educação (nota no IDEB anos iniciais/finais do ensino fundamental e taxa de escolarização);
- Saúde: Índice de Mortalidade Infantil e;
- Indicadores Ambientais (taxas de urbanização de vias públicas e esgotamento sanitário adequado).

A Tabela 13 mostra o impacto (positivo, negativo ou neutro, quando o impacto observado é muito pequeno) sobre cada aspecto de indicadores analisados, considerando as 18 potenciais incorporações:

Tabela 13 – Impacto das incorporações municipais do Norte Central Paranaense sobre cada aspecto analisado

Aspecto	Positivo	Negativo	Neutro
Fiscal	6	11	1
Despesa com pessoal	8	8	2
Investimentos	15	3	0
Econômico	8	9	1
IDHM	8	10	0
Educação	5	2	11
Saúde	1	17	0
Ambiental	2	12	4

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do IBGE e STN

No lado positivo, destaca-se o aspecto Investimentos, em que 15 das 18 incorporações potenciais acarretariam acréscimo neste indicador para os municípios incorporadores. Por outro lado, chama a atenção o impacto negativo nos aspectos de saúde e ambiental, reforçando a deficiência que os municípios incorporáveis possuem especialmente nestas áreas. Do ponto de vista educacional, o impacto seria menor, sendo considerado neutro em 11 incorporações.

Por fim, a tabela 14 traz a análise dos impactos para cada município incorporador, listando em quantos, dentre os 8 aspectos analisados, o impacto é positivo, negativo e neutro, bem como avaliação geral para as incorporações:

Tabela 14 – Análise do impacto para os municípios incorporadores no Norte Central Paranaense (quantidade de aspectos e avaliação geral)

Incorporador	Incorporado(s)	Positivo	Negativo	Neutro	Avaliação
Apucarana	Novo Itacolomi Rio Bom	1	6	1	Negativo
Cambé	Prado Ferreira	2	5	1	Negativo
Cândido de Abreu	Rosário do Ivaí	5	3	0	Positivo
Centenário do Sul	Cafeara Lupionópolis Miraselva	5	3	0	Positivo
Colorado	Itaguajé Santa Inês	1	5	2	Negativo
Faxinal	Cruzmaltina	5	2	1	Positivo
Floresta	Ivatuba	4	3	1	Positivo
Iguaçu	Munhoz de Melo	3	3	2	Neutro
Ivaiporã	Ariranha do Ivaí Rio Branco do Ivaí	2	5	1	Negativo
Jandaia do Sul	Marumbi	2	6	0	Negativo
Jardim Alegre	Godoy Moreira Lidianópolis Lunardelli	1	5	2	Negativo
Mandaguaçu	Flórida Ourizona	2	4	2	Negativo
Manoel Ribas	Arapuã	4	4	0	Neutro
Maringá	Ângulo	2	5	1	Negativo
Nova Esperança	Atalaia Floraí Uniflor	4	3	1	Positivo
Rolândia	Pitangueiras	3	4	1	Negativo
Santa Fé	Lobato Nossa Senhora das Graças	3	3	2	Neutro
São João do Ivaí	Kaloré	4	3	1	Positivo

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do IBGE e STN

Da tabela 14, pode-se concluir que, pelos aspectos analisados neste estudo, apenas 6 municípios incorporadores (um terço do total) teriam mais impactos positivos nas incorporações previstas pela PEC 188/2019, se esta ocorresse hoje. Enquanto 9 incorporadores (metade do total) teriam mais impactos negativos e, em 3 casos, o impacto seria neutro no geral, intercalando impactos positivos e negativos.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acerca do presente estudo, pode-se depreender, ao menos quanto aos aspectos analisados, que a incorporação de municípios prevista no artigo 6º da Proposta de Emenda Constitucional 188/2019 traz mais impactos negativos do que positivos, do ponto de vista dos incorporadores, nos municípios da mesorregião do Norte Central Paranaense (4103). O artigo revela que os municípios incorporáveis desta região possuem pontos fortes quanto ao aspecto de investimentos e educação, enquanto registram deficiências sobretudo nos aspectos de saúde (mortalidade infantil) e ambientais. Evidentemente que mais estudos semelhantes, em outras regiões do Brasil, podem ser realizados para se chegar a uma conclusão definitiva a respeito da desta proposta da referida PEC.

Também há de se questionar os critérios propostos para definir os municípios a serem incorporados, visto que há municípios com mais de cinco mil habitantes com índices que relevam uma enorme dependência das transferências intergovernamentais em suas receitas, até maiores que alguns incorporáveis. Outro ponto seria a discussão sobre como melhorar a eficiência da arrecadação dos tributos municipais (ISS, IPTU, ITBI, taxas e contribuições de melhoria) e das despesas nos principais setores das cidades menores, ao invés de partir para a incorporação imediata. Outros três pontos importantes a se destacar é que (i) não está claro na PEC se haverá a realização do plebiscito previsto no artigo 18 da Constituição Federal como requisito para criação/incorporação de municipalidades no Brasil; (ii) como os dados serão auferidos de maneira definitiva apenas em 2021 (população) e 2023 (quanto ao índice de sustentabilidade financeira), certamente o número de municípios incorporáveis irá se alterar, pois eles poderão registrar aumento populacional (passando para acima dos 5 mil habitantes) ou uma melhoria de sua sustentabilidade financeira e; (iii) por tratar-se de uma Proposta de Emenda Constitucional, ainda em análise no Congresso, o mesmo, no tocante às incorporações, pode ser alterado por meio de emendas ou mesmo não ser aprovado para entrar em vigor.

O resultado obtido neste estudo, da existência de mais impactos negativos do que positivos nas incorporações para os municípios maiores, se constatado como regra geral em outras regiões brasileiras, pode ser o prenúncio de grandes dificuldades de cunho político e administrativo para a realização deste mecanismo proposto.

Feasibility analysis of Municipal Incorporations in the North Central Region of Paraná according to PEC 188/2019

ABSTRACT

The creation of municipalities in Brazil, although regulated by the Constitution, was configured in a process characterized by the search for electoral power and more public resources. There are 5,570 municipalities across the country, many of which do not manage to raise relevant revenue through their own taxes, being extremely dependent on intergovernmental transfers, such as the Municipalities Participation Fund. In this context, the Proposal for Constitutional Amendment 188/2019, known as the “PEC of the Federative Pact” suggests the incorporation of municipalities with their own collection of less than 10% of their revenue and population of up to five thousand inhabitants, called “incorporable” municipalities, to another, borderline and financially sustainable. This article, through documentary research, of a quantitative nature, aims to verify the impact of the application of this mechanism in the North Central Paranaense mesoregion, formed by 79 municipalities, of which 29 can be incorporated. In this region, according to the most current data, there are 18 potential incorporating municipalities and, through the analysis of fiscal, economic, educational, environmental and health indicators, it was concluded that most of these incorporations tend to bring more negative impacts to the incorporating municipality, which suggests a scenario of political/administrative difficulties for the realization of this proposal.

KEYWORDS: Indicators, Municipalities, Paraná, PEC 188/2019.

REFERÊNCIAS

BONILHA, Ivan Lelis. A PEC 188 de 2019 e a viabilidade municipal. Disponível em: < <https://irbcontas.org.br/artigo/a-pec-188-de-2019-e-a-viabilidade-municipal/>>. Acesso em 01 fev. 2021.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL, Proposta de Emenda Constitucional 188/2019. Disponível em:< <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1574197480703&disposition=inline>>. Acesso em: 03 dez. 2020.

CARLEY, Michael. Indicadores sociais: teoria e prática. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Municípios que podem ser extintos de acordo com a PEC do Pacto Federativo. Disponível em: < <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14148>> . Acesso em: 04 dez. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Nota sobre a proposta do Governo Federal de extinção de municípios. Disponível em: < <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-sobre-a-proposta-do-governo-federal-de-extincao-de-municipios>> . Acesso em: 04 dez. 2020.

GAZETA DO POVO. Fim dos municípios: como o Brasil chegou a mais de mil cidades inviáveis. Edição online, publicada em 16/11/2019. Disponível em: < <https://www.gazetadopovo.com.br/república/fim-municipios-brasil-mil-cidades-inviaveis/>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Leituras regionais: Mesorregião Geográfica Norte Central Paranaense / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba : IPARDES:BRDE, 2004. 146p. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/RP_leituras_reg_meso_norte_central_2004.pdf>. Acesso em 01 fev. 2021.

JANUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. RAP Rio de Janeiro 36(1):51-72, Jan./Fev. 2002.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores socioeconômicos na gestão pública – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES UAB, 2014. 110p.

JANNUZZI, Paulo de Martino, PASQUALI, Franco Alberto. Estimação de demandas sociais para fins de formulação de políticas públicas municipais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV,33(2):75-94, mar./abr.1999.

LEITE FILHO, Geraldo Alemandro, FIALHO, Tânia Marta Maia. Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 20, n. 67, São Paulo: jul./dez. 2015. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/52080/56632>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

PORTAL IBGE Cidades. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 07 dez. 2020.

PORTAL MEU MUNICÍPIO. Disponível em: < <https://meumunicipio.org.br/>>. Acesso em 07 dez. 2020.

SICONFI: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Finanças do Brasil (FINBRA). Disponível em: < <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf>> . Acesso em: 02 fev. 2021.

WHO (World Health Organization). Catalogue of health indicators. Geneva, 1996.

Recebido: 14 fev. 2023.

Aprovado: 03 abr. 2023.

DOI: 10.3895/rbpd.v12n2.15878

Como citar: MARQUES, L. H. B. Análise de viabilidade de Incorporações Municipais na Região Norte Central Paranaense conforme a PEC 188/2019. **R. Bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 12, n. 02, p. 537-558, mai./ago. 2023. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Luis Henrique Barcellos Marques

Av. Sete de Setembro, 3165 - Reboças, Curitiba - PR

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença CreativeCommons-Atribuição 4.0 Internacional.

