

A Economia Política da Emancipação de Municípios em Minas Gerais

Cláudio Djissey Shikida (*)

(*) Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Av. Dom José Gaspar, 500, Departamento de Economia, Coração Eucarístico 30535-600 - Belo Horizonte - MG - Brazil. Tel: 55-31-3191250. Fax: 55-31-3191225.

Email: shikida@unix.horizontes.com.br

Web: <http://gold.horizontes.com.br/~algeblin/index.html>

Agradecimentos

Este trabalho não seria possível sem o apoio de diversas pessoas.

Em primeiro lugar, meu entusiasmo pela Escolha Pública e pelo Novo Institucionalismo se deve, principalmente, ao meu orientador, o Professor Ronald Otto Hillbrecht. Além de sua notável competência e paciência comigo, ele representou um apoio importante neste período difícil que é o de lecionar enquanto a obrigação maior é dissertar.

Ainda sobre este entusiasmo, o desinteressado e entusiástico apoio do prof. Jorge Vianna Monteiro (PUC-RJ), pioneiro da divulgação da Escolha Pública no Brasil foram, para mim, muito importantes. Não posso me esquecer que o prof. Jorge me enviou, várias vezes, artigos sem que eu os pedisse... A idéia do tema, inicialmente, surgiu com o prof. Marcos Fernandes (FGV-SP), ao qual devo boa parte de minhas leituras iniciais. Os profs. Décio Kadota e José Carlos de Souza Santos (USP) foram responsáveis por meu primeiro contato mais direto com a Microeconomia e com o incrível Teorema da Possibilidade de Arrow, que alterou radicalmente minha idéia do que seja a Ciência Econômica. O prof. Fernando Zanella (UNISINOS) e o prof. Cláudio Burian Wanderley (PUC-MG) representam pessoas importantes, não só no entusiasmo por abordagens institucionalistas, como também em minha vida pessoal.

A profa. Ana Kassouf (ESALQ/USP) fez comentários úteis em uma primeira versão deste trabalho, esclarecendo-me tópicos de Econometria. Também em uma primeira etapa, os profs. Siegfried Bender, Fernando Naves Blumenschein e Basília M. Baptista Aguirre foram extremamente críticos e corretos na minha qualificação e a eles devo grande parte de minhas correções. Os profs. Azzoni e Isai (FEA/USP) foram extremamente atenciosos às minhas dúvidas sobre seu artigo. Em uma segunda etapa, a profa. Basília, acima citada, e o prof. Bernardo Müller (UnB) foram extremamente importantes na defesa da dissertação da qual este trabalho é um resumo.

O advento da Internet me permitiu, ainda, receber artigos gentilmente enviados pelos professores Barry Weingast, James Buchanan, Amihai Glazer, Albert Breton e Donald Bodreaux. O prof. David J. Samuels, da área da Ciência Política foi extremamente gentil no envio de comentários e de sua tese de doutorado. Certamente as fronteiras acadêmicas ficaram menores neste final de século.

Na PUC-Minas, o entusiasmo de meus superiores, Paulo Sérgio Martins Alves, Taiane Las Casas Campos e Francisco Gaetani me permitiu momentos de descanso (e de tensão...) ao longo desta cansativa trilha de reconstrução de um departamento de Economia complementarmente a uma dissertação.

Ainda nesta casa que me acolheu, diversos colegas foram de extrema paciência com minhas famosas variações agudas de humor. Cito, de forma desordenada para ser democrático: Daniel Bernardo Soares Ferreira, Emanuel Ornelas, Hamilton Kai, Marcelo Leite, Sérgio Guerra, Valter Romeiro, Luiz Fernando de Oliveira Araújo, Arilton Teixeira e Guilherme Hamdan de Araújo Gontijo. Todos com a incansável marca do profissionalismo no ensino da Economia, embora com opiniões nem sempre idênticas.

Outra linha de apoio (tão) importante (quanto) está nos amigos que o curso de Mestrado da USP me proporcionou. Destaco, entre tantos, Roseli da Silva, Renato Marcondes, Ronaldo Yamasaki, Sérgio Kannebley Jr., na Economia, Aldy, Augusto e Afrânio na Estatística.

Quanto aos dados relevantes para este trabalho, é necessário citar a sra. Elmira Soares e Wladimir Rodrigues Dias, ambos da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, sem os quais o exame institucional deste trabalho seria muito mais difícil. Na Fundação João Pinheiro contei com a atenciosa colaboração da Sra Fátima Fortes e de Maria Aparecida Arruda. Ainda na Fundação, a amiga Larissa Nacif Fonseca, que trabalhou sob minha orientação em um tema derivado dessa dissertação me permitiu discussões extremamente frutíferas, bem como agudas observações críticas.

Obviamente, erros remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

Índice

Capítulo I - Introdução	1
Capítulo II - O Fenômeno das Emancipações no pós-1988	2
2.1. Introdução	2
2.1.1. Prós e Contras a Emancipação	5
2.1.2. As condições institucionais (legais) de Minas Gerais com relação às emancipações	11
Capítulo III - Federalismo e Mercados: Instituições importam?	16
3.1. Introdução	16
3.2. Breve Resenha sobre a Restrição Orçamentária Rígida	17
3.2.1. Características de Não-Rigidez da Restrição Orçamentária	18
3.2.2. Consequências da Restrição Orçamentária Não-Rígida	19
3.2. A Síndrome da Restrição Orçamentária Não-Rígida e seus Efeitos sobre a Provisão de Bens Públicos Locais	24
3.3 A Economia Política da Secessão - Incentivos à Emancipação	29
3.3.1. O FPM como Incentivo às Emancipações	37
3.4. A Economia Política da Secessão - Os Custos da Emancipação	47
3.5. Federalismo Preservador de Mercados	50
Capítulo IV - Análise Econométrica das Emancipações em Minas Gerais	58
4.1. Introdução	58
4.2. Análise Econométrica	58
4.3. Observações sobre os Dados Utilizados	71
Capítulo V - Conclusões	73
Bibliografia	76

Capítulo I - Introdução

Este trabalho constitui-se numa versão resumida da dissertação de mestrado do autor. O tema é o da "emancipação de municípios", especificamente, no caso de Minas Gerais. Dadas as consequências que essas emancipações podem ter para as políticas públicas (e.g., em termos de dificultar ajustes fiscais das unidades federativas), acredita-se que o estudo contribui para adicionar mais uma dimensão ao debate da reforma tributária necessária ao país.

Divide-se este estudo em quatro capítulos.

O primeiro compõe-se desta introdução ao trabalho. O segundo, por sua vez, expõe, de forma bastante resumida, os argumentos pró e contra que surgiram na sociedade, principalmente no que diz respeito às emancipações ocorridas em Minas Gerais. O objetivo é o de se entender o fenômeno em estudo. No capítulo seguinte, faz-se uma resenha teórica dos principais temas que, na opinião do autor, podem ajudar a explicar o fenômeno. O quarto capítulo representa um esforço inicial de verificação dos argumentos teóricos elencados a partir dos capítulos anteriores, na explicação do fenômeno das emancipações ocorridas em 1995, em Minas Gerais. O último capítulo, enfim, conclui.

Capítulo II - O Fenômeno das Emancipações no Pós-1988

2.1. Introdução

Este trabalho busca estudar, especificamente, o fenômeno conhecido como *emancipação de municípios*¹ que ocorreu, de maneira não-generalizada no país desde a promulgação da Constituição de 1988.

Dentre tantas alterações promovidas por esta Carta, foram modificados alguns aspectos referentes às responsabilidades de estados e municípios, inclusive com a transformação de antigos territórios em estados. Foi criado o Estado de Tocantins (artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e os territórios de Roraima e do Amapá transformaram-se em estados (artigo 14 do mesmo Ato). O estado de Pernambuco reincorporou o território de Fernando de Noronha (artigo 15, *idem*). A mudança de regras - aqui relevante - ocorrida foi a referente à responsabilidade na criação de novos municípios, passada da esfera federal para a estadual (artigo 18, parágrafo 4). Assim, a federação brasileira, em 1994, era composta de 26 estados, 4974 municípios, 9274 distritos e 1 (um) distrito federal.

Tecnicamente falando, um novo município pode ser criado a partir do desmembramento de um ou mais distritos (ou de partes de distritos) de um (ou mais) município(s) original(is), o que se poderia chamar de "secessão". Pode também surgir a partir da fusão de dois ou mais municípios, formando um município maior ou da incorporação de distritos de um (ou mais) município(s) à

¹ Poderia-se falar de "emancipação de distritos", pois os mesmos é que se separam de seus municípios originais e, juntando-se ou não a outros distritos do mesmo (ou de outro município contíguo), é que se transformam em um novo município. Outra hipótese é que partes do municípios se emancipem. De qualquer forma, o correto, portanto, seria falar-se de "criação de municípios" (já que os mesmos não podem "se emancipar", mas sim sofrer processos emancipacionistas). Neste trabalho, vamos nos utilizar, indistintamente os termos: "emancipação" e "secessão".

jurisdição de outro (ou outros). As tabelas abaixo ilustram, de maneira superficial, o fenômeno em análise.

Tabela 2.1
Total de municípios classificados por tamanho

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	1993
até 5(*)	31	68	278	658	665	740	1.067
5 a 10	249	348	651	1.058	951	1.055	1.206
10 a 20	577	615	847	1.159	1.102	1.299	1.338
20 a 50	597	691	783	826	872	926	903
50 a 100	97	129	143	157	241	284	281
100 a 500	21	35	57	83	125	162	154
500 a 1000	0	1	5	6	8	13	14
mais de 1000	2	2	2	5	10	12	11
total	1.574	1.889	2.766	3.952	3.974	4.491	4.974

Fonte: Anuário Estatístico do IBGE (vários números)

Nota: (*) Em 1000 habitantes

Na tabela 2.1 acima, observa-se uma tendência de aumento generalizado do número de municípios no país. A tabela 2.2. apenas detalha espacialmente o mesmo fenômeno mostrando que, após a Constituição de 1988, o número de municípios apresentou uma evolução irregular, variando de estado para estado. Alguns estados apresentaram um pequeno aumento em 1989. O estado do Rio Grande do Sul viu seu número de municípios crescer, já em 1989, em aproximadamente 34%. No caso de Minas Gerais, observa-se uma certa estabilidade até o ano de 1992, quando, através da lei nº 10.704 de 28.04.1992 são criados 33 municípios ².

Observa-se também que o crescimento no número de municípios parece estacionar durante o período 1990-92. Ao contrário do que se poderia supor, as condições legais para a emancipação, pelo menos em Minas Gerais, são favoráveis à esta estabilização. Ver-se-á, abaixo, a evolução da lei de criação de municípios. Contudo, adianta-se que, na sua versão mais recente, permite-se a tramitação dos

² Note que, devido a uma defasagem de tempo que ocorre entre o levantamento estatístico do IBGE e a efetiva implantação da lei, os novos municípios não aparecem contabilizados exatamente no ano em que surgem.

projetos de lei na Assembléia Estadual **apenas** em período imediatamente anterior ao ano eleitoral (seis meses ou um ano)³.

A explicação para o fenômeno das emancipações não é idêntica para todos os períodos da história brasileira. Assim, Bremaeker (1996b), por exemplo, menciona a desaceleração do processo de criação de municípios após o início do regime militar implantado em 1964 (inclusive com extinção de municípios então recém-criados).

"O saldo de Municípios ao final de 1964 era de 4.115 unidades. No ano de 1965 este número estava reduzido para 3.957 (...). Em 1970, quando da realização de um novo recenseamento, (...) era de 3.952 unidades". [BREMAEKER, F.E.J. de, 1996b : 119]

Segundo o mesmo autor, a contração no número de municípios se deveu ao "centralismo" característico do governo militar, que extinguiu alguns e preservou outros que, mesmo não cumprindo as condições legais estabelecidas em 1967, representariam a "presença do governo no interior". Desta forma, a dinâmica do número de municípios, no período do governo militar, dever-se-ia, principalmente, à necessidade estratégica de penetração no interior do país.

A progressiva abertura política, a partir da década dos 80, culmina na nova Constituição de 1988, na qual se transfere o direito de criar municípios do governo federal para os estados. Além disso, a nova Carta Magna trouxe a criação do novo estado de Tocantins (conforme já citado), aumentando o número de estados na

³ É interessante observar que, a lei, ao permitir a tramitação de projetos em período próximo ao das eleições, parece representar uma tentativa de diminuição dos custos de busca e de informação que os eleitores enfrentam na decisão acerca dos candidatos à Assembléia Legislativa que "ajudaram na criação dos municípios". Trata-se, assim, de se minimizar o que na literatura é conhecido como *ignorância racional do eleitor*. Veja, por exemplo, Mitchell & Simmons (1994), cap.4.

Federação. A partir da promulgação, apenas três estados não viram aumentar o número de seus municípios, a saber, Acre, Roraima e Paraíba.

O mesmo autor chama a atenção para o fato de que, entre 1980 e 1997, o crescimento no número de municípios (37,8%) teria sido menor do que o crescimento nos períodos de 1950-60 ou 1960-70 - respectivamente 46,4% e 42,9%. Contudo, o que importa não é o crescimento do número de municípios, mas sim os incentivos à este crescimento, como bem destaca Bremaeker em enfatizar o papel distinto do governo militar no pós-1964.

2.1.1. Prós e Contras à Emancipação

Em editorial de 11.12.95, o jornal "Gazeta Mercantil" se posicionava contra as emancipações, invocando o uso da *reciprocidade política* (indevido, na opinião do editor), na qual um deputado se comprometeria a votar a favor da emancipação de um município proposta por um colega em troca de voto similar à sua⁴. Desta forma, como ocorreu - em 1995 - em Minas Gerais, políticos aprovam um *pacote* de municípios, sem que o Executivo possa examinar caso a caso os projetos emancipacionistas.

Um dos problemas que podem ocorrer é o do surgimento de municípios tão pequenos que não possuiriam infra-estrutura básica nem população significativa. Neste caso, cabe observar que a Constituição, quando repassou aos estados a prerrogativa pela criação de municípios, deixou aos mesmos a responsabilidade

⁴ Fenômeno conhecido na literatura de Escolha Pública como *logrolling*. Nem sempre esta troca de votos é ineficiente. Mitchell & Simmons (1994), contudo, argumentam que se projetos com benefícios concentrados e custos difusos forem alvo de trocas, então o resultado pode ser ineficiente, pois mais pessoas pagarão por um nível de bens públicos que, efetivamente, não consomem. Voltaremos a este ponto na seção 2.1.2. Adicionalmente, esse será um argumento importante no capítulo 3.

pela fixação de critérios para sua criação⁵. Assim, existe uma heterogeneidade nos critérios fixados por cada Assembléia Estadual, o que gera situações nas quais alguns estados podem ser mais permissivos e outros não.

Tabela 2.2
Municípios Instalados - Anos Selecionados

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990/92	1993/95
Total	3.974	4.108	4.176	4.183	4.138	4.428	4.491	4.974
Norte	153	186	189	192	189	298	298	398
Rondonia	7	15	18	18	18	23	23	40
Acre	12	12	12	12	12	12	12	22
Amazonas	44	59	59	62	59	62	62	62
Roraima	2	8	8	8	8	8	8	8
Para	83	87	87	87	87	105	105	128
Amapa	5	5	5	5	5	9	9	15
Tocantins	0	0	0	0	0	79	79	123
Nordeste	1.375	1.385	1.427	1.427	1.425	1.464	1.509	1.558
Maranhao	129	132	132	132	132	136	136	136
Piaui	115	115	116	116	116	118	118	148
Ceara	141	142	152	152	152	178	178	184
Rio Grande do Norte	150	151	151	151	151	152	152	152
Paraiba	171	171	171	171	171	171	171	171
Pernambuco	164	167	167	167	167	168	168	177
Alagoas	94	96	96	96	96	97	97	100
Fernando de Noronha	1	1	1	1	0	0	0	
Sergipe	74	74	74	74	74	74	74	75
Bahia	336	336	367	367	366	370	415	415
Sudeste	1.410	1.416	1.418	1.418	1.418	1.430	1.432	1.533
Minas Gerais	722	722	722	722	722	723	723	756
Espirito Santo	53	58	58	58	58	66	67	71
Rio de Janeiro	64	64	66	66	66	69	70	81
Sao Paulo	571	572	572	572	572	572	572	625
Sul	719	754	754	754	754	857	873	1.058
Parana	290	311	311	311	311	318	323	371
Santa Catarina	197	199	199	199	199	206	217	260
Rio Grande do Sul	232	244	244	244	244	333	333	427
Centro-Oeste	317	367	388	392	352	379	379	427
Mato Grosso do Sul	55	65	65	65	65	72	72	77
Mato Grosso	38	57	83	82	82	95	95	117
Goiias	223	244	239	244	204	211	211	232
Distrito Federal	1	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: Anuário Estatístico do IBGE [vários números]

⁵ Ainda que os critérios de repasse do FPM estadual sejam fixados pelo governo federal (lei complementar 62, de 28.12.1989 - veja Brasil (1995)), o problema está no fato de se repassar a *responsabilidade* pela aprovação de novos municípios em níveis estaduais.

Neste caso - no surgimento de municípios pequenos - a queda das quotas individuais do FPM (que é um item importante na receita total de muitos municípios⁶), com o aumento do número de municípios é, apesar de não ser uma restrição legal, um inibidor de longo prazo na criação dos mesmos. Observe-se, novamente, o caso de Minas Gerais, no qual, segundo entrevista do Secretário de Assuntos Municipais:

“(...) os distritos emancipados vão ter que continuar recorrendo aos municípios de que faziam parte para sobreviver em 1996. A Secretaria de Assuntos Municipais tem orientado os prefeitos para manterem nesses distritos pelo menos os serviços públicos básicos, como escolas e postos de saúde.”
[GAZETA MERCANTIL, 17.01.1996 : A-5]

Assim, adversários das emancipações temiam que muitos municípios terminassem por sobreviver apenas de receitas do FPM, sem a correspondente geração de receitas próprias⁷, provavelmente inviabilizando sua sobrevivência no longo prazo, a não ser de ajuda da esfera estadual como, de fato, ocorreu, com a Lei *Robin Hood*, que redefiniu os critérios de repasse da quota-parte do ICMS para os municípios, promovendo a redistribuição entre os municípios “ricos” e “pobres”⁸.

⁶ Veja-se Bremaeker (1996b). O autor descreve toda a movimentação em torno da legislação, mostrando a luta entre municípios antigos e novos para minimizarem a perda de FPM. Ao fim deste capítulo será feito um breve histórico disto.

⁷ Ainda que, em 1993, o mesmo secretário argumentasse que, para os municípios pequenos (até 10 mil habitantes): “(...) a emancipação tira encargos do município, mas não reduz sua quota no FPM. E o novo município também passa a receber idêntico percentual. Todos ganham (...)” [ESTADO DE MINAS, 22.08.1993 : p.2].

⁸ A lei, aprovada em dezembro de 1995, possui um parágrafo explícito (parágrafo XIII), mencionando a “compensação financeira” para Mateus Leme e Mesquita, que tiveram perda de receita devido ao processo de emancipação. Aparentemente, em uma visão diferente do problema das receitas próprias dos municípios, a lei condiciona o recebimento da quota-parte do ICMS, dentre outras, à razão entre receitas próprias e transferências intergovernamentais.

Além disso, deixar a decisão de se criar municípios sob a responsabilidade estadual pode ser danosa para o orçamento público, pois políticos podem se utilizar da criação de municípios para aumentar o montante de repasses para seu estado⁹.

Outra crítica é que algumas emancipações teriam como objetivo a manutenção no poder de uma coalizão dominante.

“(...) ‘Um vereador quer se transformar em prefeito ou um prefeito quer isolar a oposição e, por isso, apóia a emancipação de um distrito em que ela se encontra’(...). Isso ajuda a explicar por que Minas Gerais e o Rio Grande do Sul, estados onde é forte a polarização política, são as unidades da federação que mais criaram municípios desde a promulgação da Constituição de 1988. Foram 131 em Minas e 192 no Rio Grande do Sul.” [GAZETA MERCANTIL, 15.12.95a : A-11]

Já outros argumentam que a emancipação seria benéfica pois a partição de um município beneficiaria principalmente, as populações periféricas. Argumenta-se que normalmente os prefeitos dão menos atenção à periferia do que ao centro urbano do município. Outro argumento utilizado é o de que a arrecadação teria aumentado quando da criação destes novos municípios. Neste caso, contudo, existe uma forte dependência da arrecadação tributária (em todos os níveis federativos) com relação ao desempenho da economia brasileira. Em outras palavras:

“Se o nível de atividade econômica do país é crescente, a arrecadação das três esferas de governo também é crescente. Entretanto, se ocorrem acidentes de percurso no desempenho da economia, o reflexo destes percalços se fazem sentir quase que imediatamente no nível de arrecadação da União (repercutindo sobre as transferências do FPM), como também no dos Estados (repercutindo sobre as

⁹ Como teria sido o caso do ex-governador de Minas, Magalhães Pinto. Este teria adotado exatamente esta estratégia para “(...) aumentar a participação de Minas no repasse de recursos federais (...)” [GAZETA MERCANTIL, 15.12.1995a : A-11]. Para outra exposição do mesmo problema, no Império e no início da República, veja-se o breve resumo de Carvalho (1957).

transferências do ICMS)”. [BREMAEKER, F.J. de; 1996a : 10]

O IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) realizou uma pesquisa entre os novos prefeitos (ou seja, entre os prefeitos dos municípios criados entre 1980 e 1990) e concluiu que os principais motivos que levaram à criação dos municípios teriam sido:

- a) “Descaso da administração do município de origem”;
- b) “Existência de forte atividade econômica local”;
- c) “Grande extensão territorial do município de origem”;
- d) “Grande aumento da população local¹⁰”.

Outra preocupação expressa na pesquisa é a de que, recém-criado o município, teriam ficado evidentes os problemas de infra-estrutura físico-administrativa e a carência de recursos financeiros. Conclui o autor que:

“Os resultados (...) mostram o grande esforço desenvolvido pelas novas Administrações Municipais, que, malgrado todas as dificuldades existentes, conseguem superá-las a contento (...). Aliás, não é do nosso conhecimento, até hoje, que a comunidade de algum novo Município tenha manifestado a vontade de retornar à situação anterior, ou seja, perder a sua autonomia político-administrativa e deixar de ser um Município independente. Muito pelo contrário, todos manifestam estar em situação bem melhor do que no passado.” [BREMAEKER, F.J. de, 1993 : 99]

Contudo, as conclusões da pesquisa, tal como interpretadas por Bremaeker, podem não ser muito robustas. Dois motivos podem ser apontados para tanto. Em primeiro lugar, não são apresentados dados relativos aos gastos e às receitas dos novos municípios pesquisados. O autor apenas enviou um questionário com perguntas qualitativas aos prefeitos dos novos municípios (12,4% dos novos

municípios responderam os questionários). Assim, não se pode verificar, por exemplo, se realmente houve descaso da administração do município original nem se realmente os novos municípios estão realmente aplicando seus recursos como afirmam na pesquisa.

Em segundo lugar, não foram consultadas as populações locais dos novos municípios para realmente se verificar se a mesma está satisfeita com a nova situação. A única opinião emitida foi a do prefeito e, se existem municípios cuja criação pode ter se dado apenas por intenções de grupos de pressão específicos, a opinião do prefeito não necessariamente refletirá, de maneira apropriada, a opinião da população local.

Em artigo recente, Noronha (1996) afirma que a consulta à população total do município - proposta pelo governo federal em 1995, tendo como objetivo frear o ritmo das emancipações - inviabiliza os processos de emancipação, pois a população da parte original do município não apoiaria as emancipações por motivos diversos. Assim, afirma o autor:

"O processo de emancipação é antes de tudo uma questão de poder, de conflito, onde determinado grupo se sente preterido na aplicação de verbas públicas municipais. Esperar que todos os eleitores de um Município se apresentem para solucionar o problema de um grupo específico é no mínimo ingenuidade (...)". [NORONHA, F.de, 1996 : 112]

A opinião do autor parece demonstrar uma absoluta identificação do grupo emancipando com os políticos que apóiam a emancipação. Novamente, sabe-se que esta identificação não é necessariamente uma característica intrínseca entre

¹⁰ Ver Bremaeker (1993) para uma resumida exposição da pesquisa.

representantes e representados¹¹. A opinião exclui o possível caso de uma emancipação “mal-intencionada”. Neste casos, exemplificando, a parcela rica da população do município incentiva a mais pobre a se emancipar, com os mesmos argumentos utilizados pelo autor (“novos recursos”), de forma a se livrar de gastos nestas áreas. Se a população emancipanda não fizer um estudo adequado dos custos que um novo município gerará, provavelmente iniciará um processo cujo fim pode ser um novo município falido em pouco tempo.

Uma segunda parte da pesquisa diz respeito às principais dificuldades enfrentadas pelos novos municípios em 1992. Neste caso os resultados regionais são mais díspares e, para a região sudeste, a causa mais apontada foi a “falta ou insuficiência de recursos financeiros” e a “falta de estrutura física”. A pesquisa ainda abrange outros aspectos como o que, segundo os prefeitos, foram as maneiras de superar as dificuldades pendentes (aí incluindo-se problemas nacionais como “meio ambiente”, “desemprego”, etc.).

2.1.2. As condições institucionais (legais) de Minas Gerais com relação às emancipações

No caso específico de Minas Gerais, a criação de municípios é um assunto tratado já em sua Constituição de 1891, na qual:

“(…) a Constituinte Estadual (...) havia inovado ao estabelecer que seriam feitas revisões periódicas da divisão territorial-administrativa do Estado, com base em critérios de população, de renda e de existência de equipamentos públicos. Até 1891, os

¹¹ Veja-se, inclusive, Prud'homme (1995), para uma crítica centrada em países subdesenvolvidos. A questão de se uma descentralização maior é ou não melhor é insuficiente, conforme se pretende mostrar neste trabalho. É importante que se considere o arcabouço institucional e os incentivos que o mesmo apresenta para que os políticos locais tenham minimizados seus incentivos ao não cumprimento das preferências dos cidadãos.

municípios e distritos eram criados em Minas através de leis especiais que abrangiam casos isolados. A partir dessa data, prevaleceu o sistema de leis gerais de revisão administrativa, que, segundo a Constituição, deveriam ser promulgadas a cada dez anos. (...) A criação de municípios e distritos fora dessas leis gerais só ocorreu em casos especialíssimos, como o de Belo Horizonte (em 1893), previsto para sede da nova capital (...).” [MINAS GERAIS, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1989 : 204]

A Constituinte de 1935 aumentou as exigências necessárias para emancipações de municípios¹² e, em 1967, a revisão constitucional federal atribuiu ao governo federal a exclusividade na criação de municípios. Segundo o estudo citado:

“(...) verificaram-se em Minas mais cinco grandes revisões: em 1938, 1943, 1953 e 1962. De 215 municípios em 1935, chegou-se a 722 com a última revisão, a qual criou de uma vez 237 municípios (...).”[MINAS GERAIS, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1989 : 208]

Segundo Carvalho (1995), o ano de 1962 representou um aumento substancial no número de municípios - 237 novos municípios - no estado de Minas Gerais, criados sem plebiscito, com o único objetivo de aumentar a participação do estado nas receitas de impostos federais.

Em 1988 a Constituição Federal, através de seu artigo 18 § 4º atribuiu aos estados a responsabilidade pela “criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios” (doravante apenas tratados como “emancipação” ou “secessão”, indistintamente), através de lei complementar estadual.

¹² Na Constituição de 1891 estipulava-se, para a criação de um novo município, população mínima de 20.000 habitantes. Para antigos municípios, 10.000. A Constituição de 1935 aumentou, para a criação de novos municípios, a população mínima para 30.000 e 80 contos de réis de renda.

No caso específico de Minas Gerais, a evolução das leis que tratam da possibilidade de emancipação, desde 1967, é feita em Shikida (1998) e, as principais conclusões são listadas no quadro abaixo:

QUADRO 2.1.

I - A criação parte da formulação de um abaixo-assinado por parte dos eleitores residentes no local que postula a emancipação. Após uma certa estabilidade na década dos 70, observa-se um afrouxamento do critério na lei complementar n. 37, o que provavelmente foi a causa do aumento do número de pedidos de emancipação no estado¹³. Daí a nova redação (na forma da lei complementar n.39) que impôs condições mais restritivas em termos de documentos. Esta nova redação teria sido consequência do grande número de fraudes ocorridas no fornecimento de dados incorretos, por parte dos proponentes de emancipações, acerca do número de eleitores, com o intuito de emancipar sua região¹⁴.

II - Quanto ao número mínimo de habitantes na região a ser emancipada, observa-se um relaxamento nas condições, favorecendo a criação de municípios pequenos. Em termos financeiros a criação de municípios pequenos, com menos de 2.000 habitantes (como prevalece atualmente na lei) gera uma fonte de receita automática, que é o repasse do FPM para este município. A questão contudo, é saber se um município tão pequeno possui capacidade de gerar receitas próprias em montante necessário à sua administração, dado que o repasse, por exemplo, do FPM, será cada vez menor, quanto mais municípios sejam criados¹⁵.

III - Outro fator que favorece a emancipação dos municípios é o do conceito de “população diretamente interessada”. Em todas as leis, a população interessada - que é a que se leva em conta em plebiscitos - é a do local que deseja se emancipar. Aparentemente é uma regra razoável, mas pode gerar distorções. Pense-se, por exemplo, no caso de uma cidade que tenha 6.000 habitantes e uma fábrica (que seja a principal fonte de receita local), e cuja distribuição se dê da seguinte forma: 4.000 habitantes na área residencial e 2.000 na área próxima à indústria, na periferia da cidade. Se a área periférica resolver se emancipar, ela passará a ser um município com fonte de receita (adicional às transferências constitucionais) razoável, porém deixará ao antigo município (que tinha a maioria dos habitantes) uma situação de complicada engenharia financeira necessária para a administração pública. Provavelmente será um fator de aumento endividamento público.

IV - As condições de infra-estrutura necessárias à criação do novo município sofreram uma evolução positiva em termos de rigor, deixando à Assembléia Legislativa apenas o ônus de verificar a veracidade das informações. Esta verificação, segundo notícias da imprensa do estado não foi tranquila, tendo ocorrido situações de displicência por parte de deputados (que não verificavam os dados fornecidos pelas comissões emancipacionistas) e situações de conflito (no caso de reclamações geradas pelas vistorias feitas pelo serviço secreto da polícia militar)¹⁶.

V - Quanto à exigência a respeito de fontes de receitas próprias, ou seja, quanto à viabilidade econômica do novo município, observe-se o relaxamento recente da lei no caso de Minas Gerais, em

¹³ Por exemplo, se anteriormente a área emancipanda tivesse 1000 eleitores, necessitaria de 300 para a realização do plebiscito. Com a lei n.37, este número caiu para apenas 70.

¹⁴ A este respeito, veja-se por exemplo a reportagem do Estado de Minas de 28.08.1995, no qual se denuncia o envio de dados incorretos acerca da população e do número de moradias nos distritos emancipandos. Uma das motivações para este envio seria, segundo a reportagem, estratégia adotada por prefeitos que gostariam de se ver livres de áreas mais pobres do município. Veja-se também a reportagem sobre a atuação do serviço secreto da PM mineira em *Investigação da PM irrita deputados* no periódico Estado de Minas [ESTADO DE MINAS, 09.11.1995].

¹⁵ Ainda que o percentual recebido pelo conjunto dos municípios aumente. Este ponto será tratado mais adiante.

¹⁶ Veja a nota 14 acima.

suas duas últimas versões. Este relaxamento sinaliza para os agentes políticos que, no curto prazo, vale a pena apoiar comissões emancipacionistas (gerando criação de novos municípios que, automaticamente receberão seus montantes de FPM) mas, provavelmente os efeitos favoráveis, em termos de votos, deverão se esvaír ao longo do tempo. Se o objetivo do político é se eleger apenas para uma legislatura, então não haveria problema (para ele). Já no caso em que seu objetivo seja mais de longo prazo, então poderia ser interessante apoiar medidas de administração econômica que viabilizassem economicamente os municípios. O relaxamento da lei, neste sentido, gera uma competitividade espúria dos municípios. Isto porque o município recém-criado, à primeira vista, parece possuir uma saúde fiscal razoável (superavitária), fato que logo se dissipará quando os moradores perceberem que junto com a criação do município vem a geração de novos custos de manutenção local, para uma população menor no novo município.

VI - Muitas emancipações prejudicaram, economicamente, os municípios-sede¹⁷. Assim, a lei estadual sobre emancipações terminou por incluir a possibilidade de indenização. Em Minas Gerais alguns casos se enquadram neste tópico: Mateus Leme, cujo distrito emancipado, Juatuba levou para si a maior fonte de receita local, a fábrica de cerveja da Brahma. Vespasiano e São José da Lapa, identicamente, com a localização da fábrica da Itaú Ical permanecendo no último.

VII - Quanto à administração provisória dos municípios, a lei, inicialmente previa que esta função ficasse a cargo do prefeito do município-sede. Após a nova Constituição a Assembléia criou a figura do "Intendente". Até a lei complementar 24/92, a sua nomeação era feita através de negociação entre a comissão emancipacionista e os deputados mais votados no novo município¹⁸. Após a lei, a nomeação passou a ser feita pelo governador. Mais recentemente foi criada a figura da "comissão paritária", cuja composição procura contemplar interesses da região emancipada e da região da qual se originou a emancipação.

VIII - Inicialmente limitadas a critérios como o "histórico-cultural" ou de "desmembramento da zona urbana", a última lei aprovada, tendo em vista os problemas econômicos gerados pelas emancipações, inclui, explicitamente, a restrição quanto à receita a ser perdida pelo município¹⁹.

No final do ano de 1995, a Assembléia Legislativa aprovou a criação de 96 municípios, após o exame de 177 pedidos (dos quais 157 foram encaminhados ao TRE). Após várias denúncias de irregularidades em alguns processos, o projeto de

¹⁷ Ou, em direção inversa, pode ocorrer que o município novo enfrente dificuldades. Por exemplo, considere o caso de Itaú de Minas, emancipado em 1987, a partir de Pratápolis. Neste caso, o município recém-emancipado teve de recorrer à ajuda do município-sede, através de acordo. Ver Diário do Comércio (05.06.1992).

¹⁸ Em caso de não haver consenso, prevaleceria a indicação do deputado majoritário. Os critérios foram definidos pelo vice-governador Arlindo Porto. Para maiores detalhes, veja-se a reportagem citada na nota anterior.

¹⁹ Abaixo estão os incisos específicos: IV - a perda de distrito industrial (tal qual entendido pelo CDI-MG, órgão responsável por projetos e implantação de distritos industriais do estado); V - a perda de mais de 80% (oitenta por cento) de sua área territorial, tomando-se como referência aquela existente em 1º de janeiro do segundo ano posterior ao das últimas eleições municipais; VI - a perda, por emancipação, de mais de 3 (três) distritos no mesmo ano; VII - a perda de mais de 70% (setenta por cento) de suas receitas correntes e de capital, tomando-se como referência a média da arrecadação dos 3 (três) exercícios financeiros anteriores ao início do processo, salvo acordo entre as partes.

lei enviado à apreciação do governo do estado foi redigido de maneira que os projetos de emancipação tivessem de ser aprovados em bloco²⁰.

“O parágrafo 4o, do artigo 70 da Constituição Estadual, diz: ‘O governador só pode vetar texto integral de artigo, de parágrafo, inciso ou alínea’. Como no artigo primeiro do projeto de lei 562, da Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização, constam os nomes dos 92 distritos, os deputados entendem que Azeredo não poderá vetar nenhum pois estará desrespeitando a Constituição.” [HOJE EM DIA, 18.19/11/1995 : 3]

Perceba a semelhança do trecho acima com um dos aspectos que Mitchell & Simmons (1994) criticam no processo político, tal como ocorre nas democracias de representação indireta:

“Although vote trading among ordinary voters is effectively discouraged by prohibitive transaction (...), politicians have managed, quite rationally, to impose a form of implicit trading (...) through the use of issue packaging. This (...) occurs when individually popular proposals are combined with not-so-popular proposals in a single package (...). Without a presidential line-item veto, many taxpayers are forced to suffer losses to support the gains of a few”. [MITCHELL, W.C. & SIMMONS, T.S., 1994 : 72]

O problema da emancipação de distritos, em grande parte das notícias da imprensa - e mesmo em análises mais específicas, sempre é tratado em conjunto com a importância do Fundo de Participação de Municípios (FPM), cuja como um incentivo às emancipações. Dessa forma, a próxima seção trata, de forma mais detalhada, desta transferência intergovernamental²¹.

²⁰ O texto abaixo reproduzido fala em 92 municípios, mas o número correto é o citado no texto, ou seja, 96 municípios (veja-se a Lei Estadual n.12.030 de 21.12.1995).

²¹ Veja-se, por exemplo, os artigos de Bremaeker (do IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal) e os artigos da imprensa citados na bibliografia.

Capítulo III - Federalismo e Mercados: Instituições importam?

3.1. Introdução

No capítulo anterior expôs-se o chamado “problema da emancipação”, através de uma resenha dos argumentos pró e contra surgidos basicamente na imprensa, bem como do exame da legislação específica de Minas Gerais. O capítulo que ora se segue pretende examinar o fenômeno através do arcabouço teórico que a Ciência Econômica possui para tal.

A estratégia seguida nesse trabalho foi a de se usar um ramo da Escolha Pública, especificamente, a Economia Constitucional, em uma de suas vertentes, denominada, por alguns, como “*institucionalismo do equilíbrio*”¹, aplicado ao exame do Federalismo, que considera como essencial o estudo das instituições políticas que permeiam as escolhas públicas para a compreensão das políticas econômicas. Sendo as emancipações um fenômeno de consequências econômicas importantes (e.g., possibilidade de aumento de arrecadação, exaustão dos recursos do FPM, etc) bem como resultante de escolhas coletivas ocorridas dentro de um contexto federativo, então a abordagem deste trabalho pode ser a mais adequada para seu mais amplo entendimento². Contudo, é importante destacar que não existe uma literatura abundante sobre o que se poderia chamar de “Economia Política da Secessão”, o que traz uma dificuldade básica para este trabalho que é a ausência de modelos, na literatura, adaptáveis à realidade brasileira³.

Desta forma, o capítulo representa um esforço teórico, no sentido de se compreender as limitações que um federalismo como o nosso apresenta e que,

¹ Para a definição clássica de Economia Constitucional, veja-se Buchanan (1990, 1991). Para a definição de “Institucionalistas do Equilíbrio (*equilibrium institutionalists*), veja Parikh & Weingast (1997).

² Para maiores detalhes sobre a Escolha Pública, veja, por exemplo, Müller (1989), Frey (1987), Cullis & Jones (1992), Mitchell & Simmons (1994), Gunning (1997) e Monteiro (1982, 1990, 1994), para boas resenhas sobre o tema.

consequentemente, gera incentivos que podem ser inadequados na demanda por novos municípios.

3.2. Breve Resenha sobre a Restrição Orçamentária Rígida

"The soft budget constraint syndrome is the manifestation of the paternalistic role of the modern State" [Janos Kornai, 1986, op.cit.]

O conceito de restrição orçamentária rígida (*hard budget constraint*) surgiu - ainda que não explicitamente - pela primeira vez, no artigo de Janos Kornai: *Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems*, publicado na *Econometrica*, de julho/1979 (doravante Kornai (1979)).

A preocupação do autor era a de entender a ocorrência de escassez (*shortage*) de bens nas economias socialistas, em contraposição às economias capitalistas. Em sua explicação, utilizou-se o conceito de "não-rigidez" da restrição orçamentária (*soft budget constraint*) das estatais. Esta não-rigidez aumentaria a demanda de insumos da firma, tornando-a infinita (ou quase infinita) - a firma teria uma demanda de insumos "quase insaciável", nas palavras de Kornai.

Após os trabalhos iniciais desse autor⁴, outros surgiram, e relacionados a diferentes problemas econômicos. Na mesma linha de Kornai, alguns trabalhos se dedicaram ao exame das economias de transição e à privatização. São exemplos: Raiser (1994), Kraft & Vodopivec (1992), Kornai (1996), Goldfeld & Quandt (1988) e Anderson, Korsun & Murrell (1997). Alguns analisam a questão da estrutura institucional sobre as políticas econômicas. Especificamente, trata-se do estudo do federalismo e das condições que o mesmo deve cumprir para incentivar a prosperidade econômica de um país. Nesta linha, tem-se: McKinnon (1994, 1995a, 1995b), Montinola, Qian & Weingast (1994), Sjöberg & Gang (1996), Qian &

³ Os poucos encontrados nessa (não-exaustiva) resenha serão examinados e criticados adiante.

Weingast (1997), Cao, Qian & Weingast (1997), Parikh & Weingast (1997) e Qian & Roland (1996, 1997). Outras aplicações, ainda, podem ser encontradas na breve resenha de Maskin (1996), incluída no número especial da *Japan and the World Economy* dedicado ao conceito de restrição orçamentária rígida. Contudo, as bibliografias, em cada uma das referências citadas provê farto material para interessados no assunto.

Feita esta breve resenha, o passo seguinte é caracterizar os efeitos da chamada *síndrome da restrição orçamentária não-rígida*.

3.2.1. Características de Não-Rigidez da Restrição Orçamentária

O que caracteriza uma "restrição orçamentária não-rígida"? Exposições diversas de motivos podem ser encontradas na literatura citada acima. Por exemplo, segundo Raiser (1994) e Kornai (1996), podemos resumir as características em:

- a) Não-pagamento dos fornecedores;
- b) Não-cumprimento dos contratos;
- c) Não-pagamento dos impostos;
- d) Não-cobertura dos custos através das vendas.

Os quatro itens acima implicam, basicamente na possibilidade de não-cumprimento dos contratos por parte das empresas. As mesmas podem "burlar" os fornecedores, adiando, unilateralmente, o pagamento pelos fatores de produção ou simplesmente não os pagando. Além disso, um alto grau de discricionariedade sobre os impostos aos quais as empresas estão submetidas, i.e., quanto maior a possibilidade de "alívio" na carga tributária, menos rígida será a restrição da firma. Outra forma de se diminuir a rigidez da restrição é a de se criar condições flexíveis

⁴ Dos quais se destacam Kornai (1979, 1986 e 1992).

para setores regulamentados da economia. No caso em que existem preços administrados, a facilidade em seu reajuste, sem nenhum vínculo com o desempenho da firma, pode gerar um desempenho pior desta (que sempre procurará operar via ajuste de preços do que em quantidades).

As características descritas nos itens (a)-(d) acima, baseiam-se, então, em dois fatores: não-cumprimento de contratos e manutenção de condições favoráveis no que diz respeito à receita da firma. Estas condições podem ser renegociadas, mas o importante é que esta renegociação esteja fortemente presente no horizonte de ação das firmas. Vale dizer, a probabilidade de que ocorra uma renovação das condições favoráveis deve ser suficientemente grande para que as firmas incorram em investimentos, sem se preocupar com a geração própria de receitas. Nas palavras de Kornai:

"What is really important is the psychological effect of the constraint: with a hard budget constraint, a deficit causes fear, because it may lead to extremely serious consequences. Profit-maximization refers to the internal goal-setting of the decision-maker in the firm; the softness-hardness of the budget constraint refers to the external tolerance-limits to losses".
[KORNAI, J., 1986 : 8]

Percebe-se, portanto, o caráter fortemente expectacional do *softness* da restrição.

3.2.2. Consequências da Restrição Orçamentária Não-Rígida

a) Ilusão monetária dos Investimentos

A restrição não é rígida quando a probabilidade de ajuda é incorporada ao comportamento da firma (estatal). Uma das consequências da restrição

orçamentária não-rígida é o surgimento de uma "ilusão monetária dos investimentos" (*investment money illusion*).

Esta é uma consequência macroeconômica da não-rigidez imposta às firmas do setor produtivo. Imagine-se uma economia que só produza um bem, com diversas firmas, todas estatais. Suponha que a distribuição de recursos seja feita por algum órgão central, desvinculado de algum cumprimento de meta de equilíbrio orçamentário, por exemplo. Desta forma, as firmas percebem que, com esta regra, podem demandar uma quantidade de insumos necessária a um aumento de produção acima do que seria planejado por uma firma que estivesse sujeita à rigidez. Existe, implicitamente, uma permissão, por parte do órgão central (e, portanto, do governo central) para que se iniciem projetos "ambiciosos" por parte das firmas. Assim, uma vez iniciados os investimentos, paralisá-los pode ser bastante difícil e, o que ocorrerá, é uma adaptação da oferta de moeda à nova demanda monetária aumentada pelo requisito de novos insumos.

Perceba a semelhança deste fenômeno com o que Buchanan et alli (in Buchanan (1991)) chamam de assimetria dos déficits e superávits públicos. Para estes autores, uma economia capitalista encontra sérias dificuldades quando desconsidera o equilíbrio orçamentário. Assim, por exemplo, em uma época de desemprego, a recomendação keynesiana simples é a de que o governo gaste mais, o que geraria mais empregos, maior renda e, portanto, maior crescimento. Este, por sua vez, permitiria maior arrecadação, automaticamente. Na fase de crescimento da economia, portanto, o governo poderia diminuir seus gastos. Contudo, apontam os autores, esta última etapa não necessariamente ocorrerá, pois existe todo um arcabouço político no qual se dão estas decisões orçamentárias que dificulta a diminuição do tamanho do gasto público.

b) Perda de eficácia da política monetária

Segundo Raiser (1994), em economias em processo de transição (ou ex-socialistas ou em desenvolvimento), a existência de restrição orçamentária não-rígida leva à uma endogeneização da oferta de moeda, dada a necessidade de se financiar déficits devido, por exemplo, aos subsídios cedidos às firmas (ou aos bancos). Pode-se imaginar um exemplo, no qual se crie uma espécie de socorro a bancos estatais, para que se os permita competir com os similares privados. Apesar de fornecer uma sobre-vida aos bancos estatais, o resultado final pode ser pior, se não existirem maneiras de se obrigar os receptores dos subsídios a se reajustarem.

Contudo, pode ser que uma restrição não-rígida no curto prazo seja benéfica para a economia como um todo, em um prazo mais longo. Basta que se comprometam, receptores e doadores, com a perspectiva de fim da ajuda (por parte dos doadores) e com a assunção (por parte dos receptores) de seus compromissos contratuais e com a geração própria de receita, sem a possibilidade de socorro externo⁵.

c) Redução do crescimento econômico macroeconômico no longo prazo

A redução pode ocorrer, basicamente, devido às distorções alocativas geradas, em nível microeconômico, às incertezas geradas pelas violações de contratos e o prolongamento do estado falimentar de algumas empresas. Conquanto no curto prazo as empresas possam sobreviver às custas da restrição orçamentária não-rígida (subsídios, possibilidade de violação de contratos, etc.), no longo prazo, as distorções geradas terminariam por prevalecer no desempenho

⁵ O que, na prática, corresponde a dizer que a expectativa de *bailout* converge para zero.

macroeconômico. Os resultados de Raiser (1994), apesar de não serem robustos, apontam para a existência deste efeito⁶.

d) Aumento da inelasticidade-preço na demanda de fatores da firma

Segundo Kornai (1986), uma das consequências de uma restrição orçamentária não-rígida para a firma está em tornar sua demanda por fatores virtualmente insensível a variação nos preços dos fatores. Não há motivos para a firma se ajustar a mudanças nos preços relativos dos insumos, pois a ajuda governamental seria imediata.

e) Geração (ou amplificação) de Ineficiência-X

A atenção da firma passa a se voltar para os burocratas responsáveis pela manutenção dos itens *soft* de sua restrição orçamentária. Desta forma, ao invés de se preocuparem com vendas e preços, boa parte do *staff* administrativo se volta para a burocracia responsável. Perceba o leitor o quanto a argumentação de Kornai se parece com a descrição de um comportamento *rent-seeking*, principalmente no trecho abaixo.

"The attention of the firm's leaders is distracted from the shop floor and from the market to the offices of the bureaucracy where they may apply for help in case of financial trouble". [KORNAI, J., 1986 : 10]

Compare-se com:

"The rent-seeking analysis can be applied to many activities of the modern state, including the making of money transfers to specified classes of recipients. If mothers with dependent children are granted payments for being mothers, we can predict that we shall soon have more such mothers". [BUCHANAN, J.M., 1990 : 39]

⁶ Em uma amostra de 32 países em desenvolvimento, Raiser encontra o sinal esperado (negativo) para os indicadores de restrição orçamentária sobre o crescimento econômico. A significância dos parâmetros, contudo, é baixa.

Como se nota, as duas passagens acima têm em comum a transferência de recursos, de parte ou de toda a sociedade em prol de um grupo específico. No caso em questão, a "não-rigidez" pode ser gerada por subsídios, cuja arrecadação sobre o restante da sociedade pode aumentar ou diminuir conforme maior ou menor o desejo do governo central de socorrer as estatais. Em uma perspectiva mais radical, poder-se-ia imaginar uma aliança entre as estatais e o governo para a sobrevivência mútua. O que importa é que o resultado final seria o mesmo, qual seja, transferências de recursos para as firmas⁷.

f) Indução de *Moral Hazard*

Considerando-se, especificamente, o caso das transferências intergovernamentais, em um contexto federativo, a ajuda de um nível de governo a outro pode induzir a um comportamento irresponsável por parte do receptor. Nas palavras de Kornai:

"External assistance depends on bargaining. If the local government runs into deficits, it can hope that it will be bailed out by the higher-level authorities. The chances are rather good that even careless spending does not lead to a financial catastrophe".
[KORNAI, J. , 1986 : 23]

A idéia do autor é a de que, na ausência de outros incentivos ao equilíbrio orçamentário (ou à geração de superavit orçamentário através do uso de receitas próprias), a repetição de ajudas aos governos locais não representará mais do que um sinal de que o Estado-redistribuidor sempre agirá em seu socorro. Além disso, a perspectiva desta redistribuição pode levar os agentes a se esforçarem no sentido

⁷ À esse respeito, veja-se Schleifer & Vishny (1994).

de se adequarem aos critérios da redistribuição. Como dizem Brennan & Pincus (1990), em estudo acerca das transferências intergovernamentais para a Austrália:

"If (as was the case in Imperial China) senior bureaucratic appointments are allocated by competitive examination in a syllabus of Confucian philosophy, then would-be contenders will become experts in Confucian philosophy". [BRENNAN, G. & PINCUS, J., 1990 : 138]

Da mesma forma, se, por exemplo, uma parte da população de um município se sente mal atendida no fornecimento de bens públicos locais, e tendo a perspectiva de recebimento de fundos federais com a criação de um novo município, então pode ocorrer que a população passe a tentar cumprir os requisitos legais necessários para a criação do mesmo⁸.

Assim, o que se faz a seguir é uma tentativa exploratória e simples de se verificar o fenômeno da não-rigidez da restrição orçamentária sobre o bem-estar de um eleitor-cidadão mediano usando-se o modelo da Teoria dos Clubes.

3.2. A Síndrome da Restrição Orçamentária Não-Rígida e seus efeitos sobre a Provisão de Bens Públicos Locais

Esta seção representa uma tentativa inicial de se modelar a restrição orçamentária não-rígida de uma forma simplificada. Para tal, lança-se mão da Teoria dos Clubes, introduzida por Buchanan na literatura em 1965⁹. Basicamente, a teoria procura mostrar que a formação de jurisdições pode ocorrer através da união de pessoas em torno da provisão de um bem comum (*club good*).

⁸ Contudo, é importante que se note que este desejo da população, se percebido pelos agentes políticos locais, pode gerar um efeito diferente. Afinal, como são os agentes políticos que decidem, em última instância, pode ser que o façam objetivando apenas a criação de novos cargos políticos. Nesse sentido não necessariamente serão ofertados mais bens públicos.

A exposição seguinte parte da formulação de Müller (1989), porém incorpora-se uma modificação que é a da possibilidade de financiamento externo e, portanto, de um fator de não-rigidez na restrição orçamentária do clube.

No modelo supõe-se que todos os indivíduos de um município (o chamado “clube”) sejam iguais e que possuam a mesma renda. Desta forma, a função utilidade de um eleitor mediano pode servir para representar as preferências dos indivíduos. Supõe-se, para simplificar, uma função de utilidade quase-côncava

Trata-se, assim, de: $U(X, G, N)$, onde X é o bem privado, G , o bem público e N é o número de indivíduos. A restrição orçamentária da jurisdição é estabelecida de forma a que os custos sejam dispersos por toda a população do país, $N+M$. Vale dizer, a população M , externa ao município em questão também paga pela produção de um bem público que, a rigor, não usufrui¹⁰. Assim, a restrição governamental é: $tN + tM = F + p_g G$, na qual t é o valor do imposto, pago igualmente por todos os cidadãos do país. F é o custo fixo de se produzir o bem (público e p_g , o custo variável. O problema do consumidor é, assim:

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{Max}_{X, G, N} U(X, G, N) \quad \text{s. a.} \quad y = p_x X + t \\ tN + tM = F + p_g G \end{array} \right.$$

⁹ Cornes & Sandler (1996), contudo, consideram a origem do conceito de “clubes” anterior ao artigo seminal de Buchanan, levando-a até os escritos de de Pigou e Knight. Um breve resumo acerca das origens da Teoria dos Clubes pode ser encontrado neste livro.

¹⁰ Perceba que M , por sua vez, não é variável de escolha do eleitor mediano local. Supõe-se que esta variável lhe seja imposta pelo governo central. Esta imposição poderia ser modelada, de outra forma, como o resultado da negociação entre os políticos locais e os burocratas federais, (e.g., veja Persson & Tabellini (1994)). Por outro lado, a imposição pode ser resultante de uma simples decisão dos burocratas com respeito à alguma função de bem-estar social. Neste último caso, contudo, perceba que se pode introduzir um grau maior de realismo introduzindo-se um fator de desconto nesta função, para se modelar a diferente percepção que a população local e os burocratas possuem do bem-estar da primeira. Esta estratégia é utilizada, por exemplo, em Rasmusen (1997), em sua modelagem do comportamento do presidente do Banco Central.

A substituição da segunda equação na primeira nos leva à resolução do seguinte problema de maximização:

$$\underset{X, G, N}{\text{Max}} U(X, G, N) \quad \text{s. a.} \quad y = p_x X + \left(\frac{F + p_g G}{N + M} \right) \quad (3.5)$$

cujas condições de primeira ordem são (exceto a condição para λ):

$$\begin{aligned} U_x - \lambda p_x &= 0 \\ U_g - \lambda \frac{p_g}{N + M} &= 0 \\ U_n + \frac{\lambda (F + p_g G)}{(N + M)^2} &= 0 \end{aligned} \quad (3.6)$$

Onde λ é o multiplicador de Lagrange. Resolvendo as duas primeiras equações, obtemos:

$$\frac{U_x}{U_g} = \frac{p_x}{p_g} (N + M) \quad \text{que é a condição de Samuelson, para o equilíbrio com}$$

bens públicos.

Tomando as duas últimas condições de primeira ordem, temos:

$$\begin{cases} U_g = \frac{\lambda p_g}{N + M} \\ U_n = -\frac{\lambda (F + p_g G)}{(N + M)^2} \end{cases} \quad (3.7)$$

Cuja resolução retorna uma das condições de equilíbrio, em termos de G , que

é:¹¹

$$G = -\frac{U_n}{U_g}(N + M) - \frac{F}{p_g} \quad (3.8)$$

Supondo, como na Teoria dos Clubes, que $U_n < 0$, pode-se verificar, em (3.8), que sob certas condições, um aumento de M gera um aumento em G (pois $U_n < 0$ conforme dito anteriormente). Vale dizer, quanto maior a base tributária externa ao município, maior o gasto do mesmo com bens públicos. Existiria, assim, uma tendência à super-provisão de bens públicos.

Pelo teorema do envelope pode-se avaliar mudanças no valor máximo da função utilidade decorrentes de mudanças de parâmetros da restrição da seguinte forma:

$$\frac{dL}{dM} = \lambda \frac{(F + p_g G)}{[N + M]^2} \text{ onde: } \frac{U_g(N + M)}{p_g} = \lambda \text{ e, } L \text{ é o lagrangeano, avaliado no máximo}$$

de U . Portanto, tem-se que:

$$\frac{dL}{dM} = \frac{U_g(F + p_g G)}{p_g(N + M)} > 0 \quad (3.9)$$

E, enfim, temos:

$$\frac{d^2L}{dM^2} = -\frac{U_g(F + p_g G)}{p_g(N + M)^2} < 0 \quad (3.10)$$

Tomando (3.9) e (3.10) temos que quanto maior o nível do financiamento externo (representado, aqui, pelo número de pessoas externas ao clube), maior é a

¹¹ O resultado, para uma situação na qual apenas a população local financiasse o bem público, seria:

utilidade derivada pelos membros do clube¹². Adicionalmente, a utilidade marginal é decrescente. Desta forma, quanto mais elevado o nível já alcançado via financiamento externo, menor será a motivação para que se busque um aumento do mesmo.

Antes de se passar à próxima seção, considere-se o modelo de Tiebout¹³ e sua relação com o acima exposto. Basicamente, ambos os modelos assumem que os indivíduos possuem liberdade de associação e, no que tange ao modelo de Tiebout, essa liberdade implica, inclusive, na possibilidade de migração que pode ser interpretada como a saída dos cidadãos de uma cidade (clube) e a conseqüente fundação de outra. Esta interpretação gera, contudo, outra pergunta que é a de que por que capitais, que são normalmente os municípios mais ricos de um estado, não se separam?

Uma possível resposta está no fato de que, quanto maior uma cidade, maior o custo de saída da mesma e, portanto, menor a mobilidade dos cidadãos¹⁴. Além disso, se se consideram as transferências intergovernamentais, percebe-se que grandes capitais possuem pouca dependência das mesmas - em termos de receita total - o que não gera um incentivo para a divisão, pois os cidadãos, no longo prazo, estariam colocando em risco sua liberdade de fixar objetivos locais, já que se sujeitariam, em alguns casos, às transferências vinculadas, com objetivos determinados pelo governo central - o próprio clube perderia a razão de ser!¹⁵

$$G = -N \left(\frac{U_n}{U_g} \right) - \frac{F}{P_g}.$$

¹² O que é razoável, pois esta parcela de “financiadores” não é variável de controle dos membros do clube, mas lhes é imposta exogenamente.

¹³ Ver, por exemplo, Shikida (1988), para um breve resumo deste modelo.

¹⁴ Este ponto é exposto por Müller (1989), cap.9.

¹⁵ A observação de que as capitais possuem menor dependência com relação a um sistema de transferências, contudo, é algo que deve ser empiricamente verificado.

O modelo dos clubes acima exposto assume que a inclusão de “M” se faz de forma tal que sua determinação é exógena. Ocorre que “M” normalmente é determinado por algum processo político. Não se tentará, aqui, uma ampliação do modelo de forma a endogeneizar o processo de decisão acerca do financiamento externo, o que não significa que não se possa fazer algumas incursões iniciais acerca do tema. Dessa forma, a seção seguinte pretende ser uma breve resenha de alguns argumentos encontrados na literatura acerca do que se poderia chamar de “Economia Política da Secessão”.

3.3 A Economia Política da Secessão – Incentivos à Emancipação

Segundo Shah (1993), uma possibilidade para melhorar a provisão de bens públicos é o *redesign* das fronteiras dos municípios. Pode-se incluir, nesta definição, a possibilidade de cisão de um município (secessão), a possibilidade de cisão de partes de diversos municípios que se unem formando um novo (emancipação de distritos) ou mesmo uma reorganização administrativa dentro do próprio município. Teoricamente pode-se examinar a questão dos custos e dos benefícios considerados em um processo de *redesign*, quando este se dá na forma de uma secessão (ou, de maneira similar, na forma de emancipação).

Primeiramente, sabe-se que existem dois tipos de processos decisórios básicos na democracia: a democracia direta e a indireta. A diferença é a que a decisão, no segundo caso, é feita através de representantes dos cidadãos. Diversas dificuldades surgem como, por exemplo, a *ignorância racional*¹⁶, devida aos altos custos de informação que um eleitor incorre se quiser, por exemplo, saber a posição de todos

¹⁶ Não confundir com o conceito de "ignorância radical". Para detalhes, veja Ikeda (1994).

os candidatos sobre todos os tópicos de seu interesse (e.g., aborto, pena de morte, independência de determinada região, impostos, etc).

Mesmo assim, os eleitores ainda possuem um meio de controle sobre seus representantes, já que os mesmos dependem de contribuições de campanha para se reelegerem. Assim, em algum grau, representantes populares possuem incentivos ao cumprimento das preferências de seus eleitores¹⁷. Normalmente, como o processo legislativo exige um certo número de representantes para se aprovar uma decisão, estes recorrem ao que se denomina *logrolling*, ou seja, troca de votos (“vote na minha proposta e eu voto na sua”).

Contudo, percebe-se que transações deste tipo envolvem certos custos, chamados custos de transação. Originalmente devido a Coase (1960), os custos de transação são os custos de se realizar uma troca ou barganha. No caso da barganha política, vários custos existem como, e.g., os de encontrar e negociar com os outros eventuais interessados e, não de menos importância, o de monitorar o cumprimento do acordo por parte de todos os membros¹⁸.

Assim, suponha que existam diversos grupos de políticos no Congresso, cada qual composto (não necessariamente *in totum*) de membros que desejam emancipar municípios em seus respectivos estados. Adicionalmente, suponha que a emancipação gere algum tipo de excedente monetário positivo para os deputados (e.g., uma promessa de ajuda financeira à campanha do deputado, caso ele consiga o direito de emancipar um município para sua jurisdição). Com um grande número de grupos, os custos de organização podem ser proibitivos¹⁹, o que pode inviabilizar o processo de aprovação de emancipações. Contudo, a transferência desta decisão

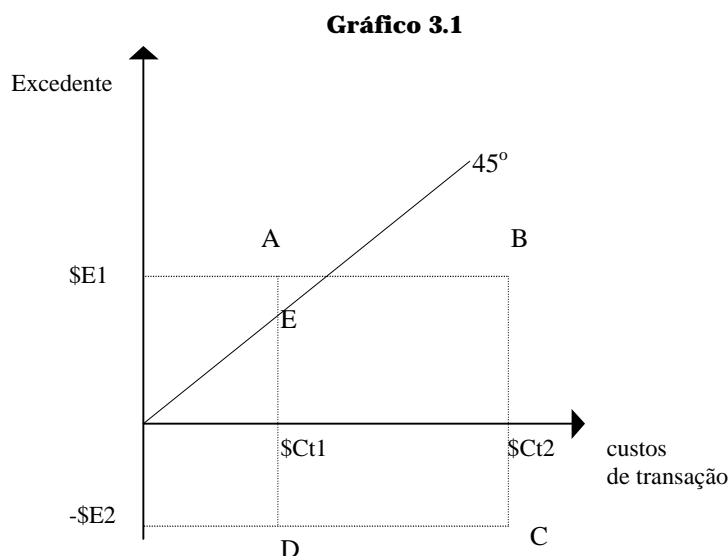
¹⁷ Principalmente se organizados na forma de grupos de interesse.

¹⁸ Para um bom resumo ver Gunning (1997).

¹⁹ Veja-se o exposto em Bodreaux (1996) para um estudo deste tipo de problema.

para as Assembleias Estaduais diminui o número de grupos de interesse engajados, o que provavelmente diminui todas as categorias de custos de transação acima. Para compreender melhor o argumento, considere o gráfico abaixo.

O eixo vertical representa o excedente social (em valores monetários)²⁰. Assim, por exemplo, no ponto B, o mesmo excedente positivo pode ser obtido a um nível de custos de transação mais elevado do que no ponto A. Só que, em B, não é possível a transação, pois os custos superam o excedente. Assim, pode-se interpretar o gráfico acima como uma estilização do efeito da mudança na regra constitucional de 1988.



Anteriormente, estava-se em um ponto como a coordenada B, no qual os custos de transação para se aprovar a criação de novos municípios seriam muito elevados (dada a alta concentração de benefícios, o que torna menos “comum” o ganho eleitoral dos deputados federais). A passagem da responsabilidade para as Assembleias Estaduais leva a uma queda dos custos de \$Ct2 para \$Ct1.

Agora, dada uma queda nos custos, existem dois resultados possíveis, quais sejam, A e D. No primeiro caso, o mercado político terá sido eficiente, no segundo,

²⁰ Buchanan & Faith (1981) possuem um argumento semelhante para a emancipação, baseado em redistribuição de riqueza. Um breve resumo pode ser encontrado em Shikida (1988).

não²¹. O processo de decisão, no caso de Minas Gerais em 1995, já descrito no capítulo 1, envolveu um acordo entre deputados, no sentido de se votar um único pacote com todas as propostas de novos municípios. Assim o resultado político eficiente (que geraria incentivos às emancipações) seria dado pela coordenada A.

Talvez a mais importante característica do citado *logrolling* seja que o mesmo se dá por:

“(...) special rights affording the holder of these rights additional influence over well-defined policy jurisdictions. This influence stems from the property rights established over the agenda mechanisms, that is the means by which alternatives arise for votes”.
[NORTH, D.C., 1997 : 5]

Outra explicação da razoabilidade de se negociar este “direito à emancipação” poderia ser baseado no chamado efeito “papel pega-moscas”. O efeito “papel pega-moscas” (*flypaper effect*) é originário de um trabalho de Gramlich²², no qual o autor, resumidamente, verificou que “*money sticks where it hits*”. O argumento é basicamente o seguinte.

Assim, uma transferência não vinculada incondicional teria um efeito, sobre a restrição orçamentária do indivíduo, similar a um aumento de sua renda²³. Contudo, segundo Gramlich, não é isso que parece ocorrer na prática. O autor observou que, uma vez recebida a transferência, ocorre um estímulo a um gasto

²¹ Perceba o leitor que não se diz que o resultado é “socialmente eficiente”. Apenas que o processo político funcionou de maneira eficiente. Para maiores observações a este respeito, veja as pertinentes observações de Breton (1996) e interpretações incorretas sobre a “eficiência política” tal como desenvolvida no clássico artigo de Becker (1983).

²² Gramlich, E.N. Inter-governmental grants: a review of the empirical literature incluído no livro *The Political Economy of Fiscal Federalism*, editado por Wallace Oates. A referência pode ser encontrada, por exemplo, em Brennan & Pincus (1990).

²³ Novamente perceba que o efeito independe de se consideramos a escolha do indivíduo entre um bem público e um privado ou entre um bem público e outros bens públicos. Contudo, Brennan & Pincus (1990) distinguem um efeito pega-moscas de outro da seguinte forma: quando relacionados com a escolha entre um bem privado e um público, ter-se-ia o efeito “papel pega-moscas macro”. No outro caso, ter-se-ia o efeito “papel pega-moscas micro”. A nomenclatura diz respeito, basicamente, ao fato de, no caso em que se escolhe entre bens públicos apenas, a decisão se dar para um agente

maior com o bem público local, em detrimento de algum suposto aumento no consumo do bem privado (ou dos bens privados). Desta forma, algo como uma “apropriação”, por parte da burocracia local, ocorreria, quando da transferência dos recursos. Vários são os argumentos que poderiam ser utilizados nessa explicação.

O primeiro deles é o argumento da agência burocrática. Um bom exemplo é o modelo de Niskanen (1971). Neste modelo, a agência local (i.e., o *bureau* local responsável pela produção ou financiamento dos bens públicos) possui como função objetivo maximizar o seu orçamento. A existência de uma transferência diminui os custos para a agência, permitindo à mesma aumentar a produção do bem público local, bem como a geração de receita própria.

Outro argumento é o da ilusão fiscal. Segundo Monteiro (1990), a ilusão fiscal seria:

"(...) a sistemática má percepção pelo cidadão de determinados parâmetros de receita e (ou) despesa pública, o que o induz a uma tendenciosidade em suas escolhas". [MONTEIRO, J.V., 1990: 43]

Diversas explicações são atribuídas à existência da ilusão fiscal. Uma delas seria a complexidade do sistema tributário. Desta forma, a existência de elevados custos de informação, para o contribuinte comum, desincentivaria sua busca por maiores informações com respeito ao sistema tributário vigente. Ainda segundo Monteiro (1990):

"No caso da estrutura tributária, supõe-se que a variedade de fontes de receita (ou 'efeito diversificação'), o grau de transitoriedade das regras fiscais, e a alocação dessa cobrança, segundo as jurisdições de governo (grau de centralização da

decisório apenas (e.g., a burocracia local), enquanto que o outro diz respeito ao efeito "crowding-out" que o aumento dos gastos com bens públicos tem sobre o consumo do bem privado.

autoridade fiscal), concorrem positivamente para essa complexidade". [MONTEIRO, J.V., 1990 : 45]

No caso das transferências intergovernamentais, pode-se argumentar da seguinte forma: recebendo o montante adicional, se não houvesse a burocracia local, o que ocorreria seria um aumento da renda da jurisdição recipiente, levando a um aumento na produção de bens públicos locais, se isso fosse desejado pelos cidadãos. Contudo, como a transferência não lhes é direta, a burocracia local pode "lhes oferecer" uma oferta maior de bens públicos. Isto porque a transferência seria utilizada para se permitir uma produção maior dos bens públicos com um preço reduzido. A "sobre-oferta" do bem público é bem-vinda pelos eleitores, pois os mesmos não têm a opção de escolherem, livremente, seus novos níveis de gastos, tendo como informação apenas a queda no preço (e.g., via corte de impostos) do bem público²⁴.

Brennan & Pincus (1990) buscam explicar a estrutura atual das transferências em uma federação através da hipótese de que existiria um contrato implícito na cessão das transferências²⁵. Em suas palavras:

"(...) the standard presumptions of mainstream economics suggest that it is likely both that transfers from donor to recipient government reflect some form of *quid pro quo* (implicit or otherwise) and that the donor government's ends will impinge

²⁴ Perceba que não é necessário que se faça qualquer hipótese sobre o crescimento da economia. Mesmo que esteja desaquecida pode haver uma sobre-provisão de bens públicos. Basta tomar, como referência, o baixo nível de oferta anterior. Assim, "sobre-provisão" ou "sobre-oferta" não são, necessariamente, sinônimos de oferta acima de algum nível padrão cuja referência seja um nível específico de crescimento econômico. Pode-se dizer, isto sim, que a possibilidade de sobre-oferta diminua com a diminuição do montante das transferências, o que pode ocorrer se as mesmas dependerem da atividade econômica (por exemplo, se se originarem de impostos).

²⁵ Assim, a literatura de Finanças Públicas tradicional, limitando-se a indicar certas transferências a determinados objetivos do governo central (por exemplo, tal como exposto em Shah (1993)), seria insuficiente. Samuels (1998), por exemplo, postula a hipótese de que as transferências poderiam existir, por exemplo, para favorecer os próprios políticos, pois, no Brasil, o "ápice" da carreira política seria a volta aos níveis municipais/estaduais. Assim, se não se explica as emancipações, pode-se obter boas pistas para se entender a existência das transferências que, por sua vez, influenciariam – estas sim – as emancipações.

in some fashion on the spending patterns of recipient governments". [BRENNAN, G. & PINCUS, J., 1990 : 138]

Para os autores, transferências não-vinculadas seriam, na verdade, vinculadas pois, o governo central não forneceria as transferências sem algum objetivo de alteração no comportamento dos governos locais. A idéia é a de que a forma como se dá a transferência implica, implicitamente, uma indução ao comportamento dos governos locais²⁶. Desta forma, passa a ser interessante se analisar o porquê da estrutura atual de transferências (i.e., quais as motivações que mantém as transferências na forma como elas se apresentam, ao invés de serem reespecificadas, transformando os contratos "implícitos" em "explícitos").

Assim:

"First, why does not the donor make the grant formally matching? Second, and obversely, if the donor can achieve its ends by implicit matching, why not give the grant in general revenue form, and indicate the preference for some specific category of spending in some other way (over the bargaining table, in a policy speech, or via intergovernmental memo)"? [BRENNAN, G. & PINCUS, J., 1990 : 138]

Vários motivos são apontados pelos autores para que as relações permaneçam implícitas. Um breve resumo é apresentado a seguir.

O primeiro argumento, "incerteza orçamentária", diz respeito ao fato de o efeito gerado pela transferência vinculada depender da magnitude do efeito-substituição e do efeito-renda, algo que o governo central pode achar difícil de mensurar, individualmente, para cada governo-receptor. Além disso, se existir

²⁶ Ou de forma similar, Hillbrecht (1997) afirma que: se todos os gastos forem vinculados, então não há incentivo para que os governos locais concorram entre si já que "(...) aumentos na atividade econômica local não contribuem para financiar um aumento na oferta local de bens públicos, uma vez que toda receita é determinada pelo governo central. Pelo contrário, governos locais podem eventualmente bloquear o florescimento de novas indústrias: é o caso britânico do assim chamado *Nimby (Not in my backyard)*". [HILLBRECHT, R.O . , 1997 : 59]

competição dos governos locais para se adequar aos critérios da transferência, então pode ocorrer o fenômeno da *super-dissipação* dos recursos²⁷ e, segundo os autores - e contrariamente à teoria tradicional - as transferências não-vinculadas seriam mais estimuladoras do que as transferências vinculadas.

Além disso, se o número de governos-receptores for muito alto, então pode ser mais interessante para o governo central ditar as prioridades de forma indireta, através do montante das transferências. Por que? Porque a decisão de gastos locais é feita através de barganhas locais (e.g., os chamados "orçamentos participativos"), que nem sempre coincidem com os objetivos do governo central.

Outra característica importante refere-se ao caráter institucional, cujo *design* pode ser feito pelos governos locais. Vale dizer, o estabelecimento das regras do jogo pode ser tal que diminua a luta entre os governos pelos recursos das transferências. Assim:

"Recipient governments may all prefer that general revenues be disbursed according to some formula, e.g., on the basis of jurisdictional populations".
[BRENNAN, G. & PINCUS, J., 1990 : 140]

Os benefícios políticos auferidos também são um fator importante na questão das transferências. Alguns tipos de atividades podem gerar maiores benefícios ("maior popularidade") para os governos, o que incentivaria o governo central a especificar, claramente, a vinculação dos gastos de suas transferências. Caso contrário, o governo central pode preferir a adoção de compromissos unicamente implícitos.

²⁷ A *super-dissipação* dos recursos é um dos possíveis resultados de um jogo *rent-seeking*. Para uma resenha sobre *rent-seeking* (incluindo-se a hipótese de *super-dissipação*), veja-se, por exemplo, Tollison (1982) e Tullock (1993), cap.7.

Apesar dos autores não realizarem qualquer teste empírico para verificar suas hipóteses, as observações acerca do mecanismo que rege as transferências mostram que o mesmo padece de uma análise explicativa acerca dos interesses do governo central e dos governos locais, ou melhor, do governo-doador e dos governos-receptores.

Outro aspecto crítico com relação às transferências é descrito por Lee (1993).

Segundo o autor:

"The allocation was used not to provide more money to the neediest jurisdictions, but to prevent local governments from substituting federally provided revenues for local collection efforts. (...) By offering matching and categorical grants, the central government increases the demand from local authorities for central government involvement in areas that should be the responsibility of local governments". [LEE,D. 1993 : 8]

Para este autor, portanto, a existência das transferências intergovernamentais, quando considerada a diferença de interesses entre políticos locais, federais e cidadãos, passa a ser um resultado da interação da ação destes grupos, e não seria mais, apenas, um aumento das possibilidades orçamentárias de algum eleitor mediano.

A título de exemplo, consideremos o papel do FPM (Fundo de Participação de Municípios) como incentivo às emancipações. A seção seguinte se baseia em Shikida (1998) e se trata de um resumo da mesma.

3.3.1. O FPM como Incentivo às Emancipações

O FPM representa 22,5% da receita oriunda da arrecadação do IPI e do IR, descontados os incentivos fiscais. Como visto no item anterior, existe uma tendência, na discussão das emancipações, de se considerar o FPM como o principal incentivo às emancipações. No capítulo 4 veremos esta questão com mais detalhes,

para o estado de Minas Gerais. Desta forma, detalhamos, a seguir, alguns aspectos do mesmo.

A distribuição do FPM entre os municípios se dá da seguinte forma:

- I) 10 % para as capitais;
- II) 86,4% para os municípios do interior com população abaixo de 156.216 habitantes;
- III) 3,6% para os municípios do interior com população acima de 156.216 habitantes.

Ocorre que esta distribuição, em cada estado, é feita conforme o chamado “coeficiente de participação” definido pelo TCU, cujos critérios se reproduzem abaixo.

Tabela 3.1

Município	Coefficiente (C _i)
I. Capital	Específico
II. Interior	
II.1. População até 10.188 habitantes	0.6
II.2. População entre 10.188 e 156.216 habitantes	Específico conforme uma das 16 faixas populacionais determinadas pelo IBGE (evoluindo de forma discreta, a intervalos de 0.2)
II.3. População acima de 156.216 habitantes	4.0

Fonte: Compilado pelo autor a partir de Brasil (1995), op.cit.

Seguindo Azzoni & Isai (1992)²⁸, podemos resumir as regras do FPM da seguinte forma:

$$FPM = 0,225(IR + IPI - REST - INC. FISC) \quad (2.1)$$

onde REST e INC FISC dizem respeito, respectivamente, às restituições e incentivos fiscais. Podemos chamar o termo entre parênteses de REC (receita) e reescrever a equação acima como:

$$FPM = 0,225REC \quad (2.1.1)$$

²⁸A “formalização” desta seção segue, bastante de perto, o artigo original citado.

Por outro lado, temos o FPM_C que diz respeito ao percentual do FPM destinado às capitais e o chamado FR (fundo de reserva) - Decreto-Lei 1.881/81 - válido para os municípios do interior com população (P) maior do que 156.216 habitantes. Ou, resumidamente:

$$FPM_C = 0,1FPM \quad (2.2)$$

$$FR = 0,036FPM \quad (2.3)$$

As quotas, para municípios do interior, portanto, podem ser resumidas na fórmula abaixo:

$$FPM_i = \left\{ \frac{C_i}{\sum C_i} 0,864 + [dI_i, 0,036] \right\} FPM \quad (2.4)$$

Onde temos d como uma variável *dummy*, de forma que:

$$d = 1, \quad \forall i \neq c \quad P > 156.216$$

$$d = 0, \quad \forall i \neq c \quad P \leq 156.216$$

C_i é o coeficiente que mede a participação do i-ésimo município no total do FPM.

Seu intervalo de variação se dá, resumidamente, como:

$$C_i = \begin{cases} 0,6 & \text{se } P \leq 10.188 \\ C_i(P) & \text{se } 10.188 < P \leq 156.216 \\ 4,0 & \text{se } P > 156.216 \end{cases}$$

I_i diz respeito à participação do i-ésimo município com $P > 156.216$ no Fundo de Reserva (FR). Neste caso, conforme formalização de Azzoni & Isai (1992), temos, basicamente:

$$I_i = \frac{F_{1i} F_{2i}}{\sum (F_{1i} F_{2i})} \quad (2.5)$$

Onde F_{1i} é determinado pela legislação, variando conforme a população do i-ésimo município em relação ao total de municípios com $P > 156.216$, em intervalos

discretos de comprimento 0.5²⁹. O outro fator, F_{2i} , é obtido a partir da relação renda-população do país com relação ao estado. Assim, por exemplo, para Minas Gerais, teríamos:

$$F_{2i} = \frac{Y_{BR} / P_{BR}}{Y_{MG} / P_{MG}} \quad (2.6)$$

Desta forma, reescrevendo a expressão (2.4) e usando (2.2), temos que o FPM recebido por todos os municípios de um estado se resume em três equações:

$$FPM = 0,225REC \quad (2.7)$$

$$FPM_c = 0,1FPM \quad (2.8)$$

$$FPM_i = \left\{ \frac{C_i}{\sum C_i} 0,864 + \left[d \frac{F_{1i} F_{2i}}{\sum (F_{1i} F_{2i})} 0,036 \right] \right\} FPM \quad (2.9)$$

Onde:

$$\begin{aligned} d &= 1, \quad \forall i \neq c \quad P > 156.216 \\ d &= 0, \quad \forall i \neq c \quad P \leq 156.216 \end{aligned}$$

Observa-se, ainda com relação às regras, que variações no coeficiente de cada município (por exemplo, devido a variações no tamanho de sua população), geram mudanças nos montantes recebidos por todos os municípios. Dado um valor total fixo do FPM destinado aos municípios, não havendo criação de novos municípios, cai o montante destinado a todos os municípios se houver aumento do(s) coeficiente(s) de um (ou mais) município(s). A criação de novos municípios só aumenta esta queda, já que os mesmos representam coeficientes de participação adicionais, pelo menos até que se levem em conta a realização de um novo Censo.³⁰

²⁹ Vide tabela 2.5 em Shikida (1998).

³⁰ Ainda segundo a legislação, a perda se dá dentro do estado no qual se criam os municípios. Por exemplo, um aumento no número de municípios no estado de Minas Gerais leva a uma queda dos recursos para todos os municípios somente de Minas Gerais. Uma outra consequência que poderia ser derivada desta natureza das regras é que, dado que o novo município causa uma queda do repasse a todos os outros do estado, pode ocorrer uma redução no apoio ao governo estadual (ou

Considere-se, para efeitos de ilustração, o seguinte exemplo³¹ no qual o *i*-ésimo município de Minas Gerais tem como participação no FPM o montante X_i^0 , i.e., um certo percentual do FPM total no período $t = 0$. A variável C_i^0 diz respeito à quota do município “*i*” no FPM do período zero. Sabe-se, assim, que:

$$X_i^0 = \left(\frac{C_i^0}{\sum C_i^0} \right)$$

Como fica a situação do município original se houver a criação de “*k*” novos municípios? Suponha que os coeficientes alterados (ou seja, a queda em alguns coeficientes e o surgimento de outros, novos) somem o valor “*a*”. Assim:

$$X_i^1 = \left(\frac{C_i^0}{\sum C_i^0 + a} \right) \quad a > 0$$

Desta forma, o crescimento relativo do montante será $\frac{X_i^1 - X_i^0}{X_i^0}$, o que resulta em:

$\left[-a / (\sum C_i^0 + a) \right]$ que, sem dúvida, será um número negativo. Há, assim, um decréscimo do montante repassado para o município original. Mas, e quanto à região abrangida pelos novos municípios? Pode-se verificar com um exemplo no qual o coeficiente do município original seja 2.2 (um município de 55 mil habitantes, por exemplo). Considerando o dado divulgado pelo TCU em 1994 de que em Minas Gerais, $\sum C_i^0 = 781$ ³² e fazendo as contas, verifica-se que a participação percentual original era de 0,28% aproximadamente. Para um FPM (em outubro de 1996, segundo o STN) de aproximadamente R\$ 86 milhões (R\$ 86.889,2 mil), este município teria direito a R\$ 244 mil. Com a secessão e supondo, para efeitos práticos, que a população original fique exatamente dividida entre os dois

federal) conforme a visão que os indivíduos tenham de quem seja o responsável pela queda dos recursos. Este ponto está presente, por exemplo, em Wildasin (1990).

³¹ O exemplo baseia-se no apêndice A do texto de Azzoni & Isai (1992). Contudo, usa-se, para Minas Gerais, o somatório dos coeficientes válido para o ano de 1995.

municípios (ou seja, os novos coeficientes serão 1.2 para cada município), tem-se que o montante relativo de cada um dos novos municípios será $[1.2/(781-2.2+1.2+1.2)] \cong 0,002$. E o montante (absoluto) destinado à região será, sobre o mesmo total anterior, R\$ 266 mil³³.

Segundo a regra do FPM, anteriormente exposta, e supondo, durante toda a análise, que o montante do FPM é constante, o que pode ser bastante razoável para o período de uma legislatura, ou seja, seguindo o calendário eleitoral de eleições municipais de quatro em quatro anos temos que, se se considera apenas a emancipação em um município, verifica-se que, para uma parcela significativa de municípios:

$$FPM_{j,1} + FPM_{j,2} > FPM_j$$

Em (2.9), suponha que $d=0$ ³⁴. Se o j -ésimo município se divide em dois, $j.1$ e $j.2$, então as suas quotas-parte de FPM são as que se seguem³⁵.

$$FPM_{j,1} = \left\{ \frac{C_{j,1}}{C_{j,1} + C_{j,2} + \sum_{i \neq j} C_i} 0,864 \right\} FPM$$

$$FPM_{j,2} = \left\{ \frac{C_{j,2}}{C_{j,1} + C_{j,2} + \sum_{i \neq j} C_i} 0,864 \right\} FPM$$

Ou seja:

$$\sum FPM_j = \left\{ \frac{C_{j,1} + C_{j,2}}{C_{j,1} + C_{j,2} + \sum_{i \neq j} C_i} 0,864 \right\} FPM$$

³² Veja-se Brasil (1995).

³³ Os resultados são aproximações e estão arredondados.

³⁴ Os resultados para $d=1$ são similares, apenas acrescentando o efeito do fator F_{1i} (o que equivale a dizer que o termo entre colchetes da fórmula do FPM deve ser adicionado). Caindo a população do município original, seu fator de participação se altera. Supondo que, no curto prazo a população não aumente, ou não aumente o suficiente de forma a aumentar o coeficiente, então este termo será igual ao anterior.

Assim, tem-se que o montante da nova região será maior se:

$$\frac{C_{j,1} + C_{j,2}}{C_{j,1} + C_{j,2} + \sum_{i \neq j} C_i} > \frac{C_j}{\sum_{i \neq j} C_i + C_j} \rightarrow (C_{j,1} + C_{j,2}) \left(\sum_{i \neq j} C_i + C_j \right) > \left(C_{j,1} + C_{j,2} + \sum_{i \neq j} C_i \right) C_j$$

$$(C_{j,1} + C_{j,2}) \sum_{i \neq j} C_i + (C_{j,1} + C_{j,2}) C_j > C_j \sum_{i \neq j} C_i + (C_{j,1} + C_{j,2}) C_j \rightarrow$$

$$(C_{j,1} + C_{j,2}) > C_j$$

Para determinar se a desigualdade acima vale, basta observar alguns exemplos. Para tal, considere o problema como uma espécie de jogo. Assim, temos a matriz dos *payoffs* resultantes para as regiões originalmente abrangidas, respectivamente, pelo município-linha e pelo município-coluna. Suponha, para efeito de exemplo, que existam dois municípios e que ambos estejam sofrendo processos de secessão por parte de algum(ns) de seu(s) distrito(s). Desta forma, podem ocorrer as situações ilustradas na matriz abaixo.

	Secessiona	Não secessiona
Secessiona	(a,b)	(c,d)
Não secessiona	(e,f)	(g,h)

Representa-se o coeficiente do município linha por C_1^t e o do município-coluna por C_2^t . O índice “t” diz respeito ao fato de ocorrer (t=1) ou não (t=0) secessão.

Assim, havendo secessão, o município-linha gera um coeficiente adicional, chamado C_3 e, se o município-coluna sofre um processo de secessão, gera um novo coeficiente C_4 . Cada *payoff* da matriz acima está especificado abaixo.

$$a = \left[\left(\frac{C_1^1 + C_3}{C_1^1 + C_2^1 + C_3 + C_4} \right) 0,864 + \sum_{i=1}^2 \left(d \frac{F_{1i} F_{2i}}{(F_{1i} F_{2i})} 0,036 \right) \right] FPM$$

³⁵ Perceba que se supõe imediata recontagem populacional, de forma que o coeficiente é automaticamente alterado.

$$b = \left[\left(\frac{C_2^1 + C_4}{C_1^1 + C_2^1 + C_3 + C_4} \right) 0,864 + \sum_{i=1}^2 \left(d \frac{F_{1i} F_{2i}}{\sum (F_{1i} F_{2i})} 0,036 \right) \right] FPM$$

$$c = \left[\left(\frac{C_1^1 + C_3}{C_1^1 + C_2^0 + C_3} \right) 0,864 + \sum_{i=1}^2 \left(d \frac{F_{1i} F_{2i}}{\sum (F_{1i} F_{2i})} 0,036 \right) \right] FPM$$

$$d = \left[\left(\frac{C_2^0}{C_1^1 + C_2^0 + C_3} \right) 0,864 + \sum_{i=1}^2 \left(d \frac{F_{1i} F_{2i}}{\sum (F_{1i} F_{2i})} 0,036 \right) \right] FPM$$

$$e = \left[\left(\frac{C_1^0}{C_1^0 + C_2^1 + C_4} \right) 0,864 + \sum_{i=1}^2 \left(d \frac{F_{1i} F_{2i}}{\sum (F_{1i} F_{2i})} 0,036 \right) \right] FPM$$

$$f = \left[\left(\frac{C_2^1 + C_4}{C_1^0 + C_2^1 + C_4} \right) 0,864 + \sum_{i=1}^2 \left(d \frac{F_{1i} F_{2i}}{\sum (F_{1i} F_{2i})} 0,036 \right) \right] FPM$$

$$g = \left[\left(\frac{C_1^0}{C_1^0 + C_2^0} \right) 0,864 + \sum_{i=1}^2 \left(d \frac{F_{1i} F_{2i}}{\sum (F_{1i} F_{2i})} 0,036 \right) \right] FPM$$

$$h = \left[\left(\frac{C_2^0}{C_1^0 + C_2^0} \right) 0,864 + \sum_{i=1}^2 \left(d \frac{F_{1i} F_{2i}}{\sum (F_{1i} F_{2i})} 0,036 \right) \right] FPM$$

Assim, e.g., para a primeira célula, tem-se que ambos os municípios geram novos municípios. A população original do município-linha, agora, é contemplada com $C_1^1 + C_3$ e, a do município coluna, por $C_2^1 + C_4$, no sentido de que a quota-parte do FPM de cada um dos municípios, para a mesma região original, alterou-se.

Para a segunda célula (cujos *payoffs* são (c,d)), tem-se o caso em que só o município-linha se divide, enquanto que o município-coluna não. Desta forma, existirão três municípios cujo somatório de coeficientes é $C_1^1 + C_2 + C_3$. Explicação análoga vale para o *payoff* (e,f) na terceira célula.

Supondo que os coeficientes gerados sejam menores que os originais, que $d = 0$ e que o FPM seja igual a 1, a existência do incentivo para a secessão pode ser verificada para alguns exemplos numéricos específicos.

No primeiro exemplo, observa-se a existência de dois municípios de mesmo tamanho populacional (50.941 a 61.128 habitantes) que se separam em dois municípios, também de igual tamanho. Surgem dois novos municípios na faixa populacional de 30.565 a 37.536 habitantes. Assim:

Forma Normal do jogo (I)

	Emancipa	Não emancipa
Emancipa	(0,43;0,43)	(0,51;0,35)
Não emancipa	(0,35;0,51)	(0,43;0,43)

No segundo exemplo, uma das secessões gera queda maior do coeficiente original de um dos municípios, de forma que a população de um deles cai para a faixa de 23.773 a 30.564 habitantes. Tem-se:

Forma Normal do jogo (II)

	Emancipa	Não emancipa
Emancipa	(0,45;0,42)	(0,51;0,35)
Não emancipa	(0,37;0,50)	(0,43;0,43)

No terceiro exemplo, as duas secessões geram dois novos municípios, ambos na faixa de 16.981 a 23.772 habitantes. O resultado, como se vê, é similar ao primeiro exemplo.

Forma Normal do jogo (III)

	Emancipa	Não emancipa
Emancipa	(0,43;0,43)	(0,50;0,37)
Não emancipa	(0,37;0,50)	(0,43;0,43)

Outro exemplo interessante é considerar-se um município maior e outro menor, originalmente. Assim, supondo um deles (o município-linha) como estando na faixa dos 142.633 a 156.216 habitantes, e o outro tal como anteriormente,

vejamos o que ocorre se ambos geram municípios pequenos, de aproximadamente 35.000 habitantes (ou seja, entre 30.565 a 37.356).

Forma Normal do jogo (IV)

	Emancipa	Não emancipa
Emancipa	(0,54 ; 0,32)	(0,60 ; 0,26)
Não emancipa	(0,48; 0,38)	(0,32; 0,19)

Ainda assim a emancipação é interessante para a região como um todo. Assim, em todos os exemplos acima, a melhor resposta de cada município à ação emancipacionista do outro, é - igualmente - adotar a estratégia de emancipação, o que nos dá, para cada exemplo acima, equilíbrios de Nash em (emancipa, emancipa).

Enfim, uma última ilustração sobre a importância do FPM pode ser facilmente verificada pelas ações dos municípios em prol de si mesmos. Segundo Bremaeker (1996b), o Decreto 1.881/81 - que estabelecia o reajuste dos coeficientes individuais dos municípios - acabou anulado pela aprovação, da parte do Congresso Nacional, de lei complementar. Ainda segundo o autor, a justificativa alegada pelos municípios teria sido a crise econômica de 1991.

O que ocorreu é que o cômputo de nova população foi alvo de protestos de alguns municípios (sob a alegação de "inexatidão do levantamento estatístico"), o que levou a uma decisão espúria, pois sobreestimou as populações dos municípios. Assim, municípios que perderam parte da população tiveram seus coeficientes originais de 1991 mantidos. Para os novos, ajustou-se a população de 1991 ao novo território. Assim, o saldo final, nas palavras do autor, foi o de dar a todos os municípios os maiores coeficientes possíveis.

Dada a descrição acima, o passo seguinte seria se perguntar sobre os custos envolvidos em um processo de emancipação. Até aqui vimos os incentivos que podem haver, para os cidadãos – conforme visto na exposição da Teoria dos Clubes – e para os políticos, para que ambos defendam processos emancipacionistas. A seção seguinte trata dos custos associados às emancipações.

3.4 A Economia Política da Secessão – Os custos da emancipação

Os custos de uma secessão, segundo Young (1994)³⁶, podem ser divididos em dois grupos - curto e longo prazo. O primeiro grupo pode ser ainda subdividido em três sub-grupos: custos de transição, fiscais, e de incerteza. Respectivamente dizem respeito à: criação de novos sistemas administrativos (que cuidam dos aspectos burocráticos da transição), custos para o fornecimento da mesma quantidade de bens públicos (educação, saúde, defesa, etc.) anterior à secessão e, enfim, os custos gerados com a incerteza proveniente da secessão (por exemplo, a incerteza acerca de se haverá emigração de consumidores e/ou firmas, o que geraria uma queda na arrecadação). O segundo grupo, o dos custos de longo prazo, dizem respeito ao aumento das dificuldades da unidade emancipada em aceder aos mercados, devido ao enfraquecimento da integração³⁷.

Young ainda adota uma outra divisão dos custos, dentro da tradição microeconômica: fixos e variáveis. Resumidamente,

“Fixed costs are inescapable. They include some part
of transaction costs, some fiscal costs, and losses

³⁶ Esta seção segue de perto o artigo de Young (1994). Observe-se, contudo, que a secessão tratada neste artigo (Canadá versus Quebec) tem um aspecto bastante distinto da secessão que ocorre quando da emancipação de distritos em Minas Gerais. Uma situação que pode ser bem próxima à tratada pelo autor seria a do movimento secessionista do Rio Grande do Sul. O caso particular que, pretende-se, seja o caso de Minas Gerais, é relacionado à restrição orçamentária rígida. Nos modelos da literatura, o que se destaca é o desejo dos cidadãos de se livrarem do poder de uma coalizão dominante de lhe impor uma carga tributária "excessiva".

³⁷ Mais uma vez, este é um tópico específico do processo de emancipação entre Quebec e o restante do Canadá. Provavelmente não é razoável assumi-lo para o caso em estudo.

caused by some minimal level of uncertainty. All the rest are variable". [YOUNG, R. A., 1994 : 232]

Uma observação importante feita pelo autor é a de que os custos variáveis podem ser maiores ou menores conforme a unidade-sede da qual se emancipa adota medidas mais ou menos "retaliatórias" (ou seja, depende da existência de um grau maior ou menor de cooperação na situação posterior à secessão).

Dados estes custos, qual seria o potencial secessionista de uma jurisdição? Uma tentativa de se responder a esta pergunta é feita pelo modelo de Buchanan & Faith (1987). Assume-se que³⁸:

- a) Existem dois grupos na jurisdição, e que desejam transferir renda a seu favor (ou seja, a coalizão que assumir o poder transferirá renda a seu favor);
- b) O governo é o fornecedor (monopolista) de bens públicos, e seu financiamento é feito através de impostos proporcionais à renda de todos os indivíduos da jurisdição.

Chen & Ordeshook (1994) formulam um jogo sobre a secessão, objetivando mostrar que a existência da Constituição, como fator de coordenação, é essencial, quando se apresentam múltiplos equilíbrios. De forma sintética, dois equilíbrios são encontrados, um com o direito constitucional à secessão, e outro sem. Não é objetivo deste trabalho promover uma detalhada exposição do modelo, porém, observe-se o trecho abaixo acerca dos dois equilíbrios:

"In the first - which corresponds to a constitutional right to secede - a federal unit secedes only if it fails to receive a share of the benefits from federation that equals or exceeds what it can secure acting alone and the other units in federation do not punish it for doing so in this circumstance. In the

³⁸ É importante lembrar, neste ponto, que uma hipótese adotada pelos autores, em seu modelo geral, é a de que uma taxa de imposto "não-exploratória" seria aquela que "(...) generates just enough revenue to finance the public good" [BUCHANAN & FAITH, 1987 : 1025] . Vale dizer, trata-se da hipótese implícita de existência de uma restrição orçamentária rígida e, adicionalmente, desconsiderando a existência de transferências intergovernamentais (ou mesmo interjurisdicionais).

second equilibrium - which corresponds to a constitutional prohibition of secession - a subunit does not secede even though it may receive less than this share because it is punished if it defects. And since these equilibria coexist for a range of parameter values in our model, we infer that a constitution can coordinate the players to either equilibrium". [CHEN, Y. & ORDESHOOK, P.C. ; 1994 : 48]

Comparando-se o trecho acima com a sub-seção anterior, percebe-se que, no caso brasileiro, em um primeiro momento, existe apenas a possibilidade de secessão sem punição, pois o direito à secessão passa a ser um direito de prerrogativa estadual o que foi anteriormente analisado. Destaque-se o quão importante é a expectativa de uma melhoria no recebimento dos “benefícios” oriundos da secessão.

Apesar desse movimento inicial, já no final de 1995, observa-se movimentação contrária, partindo do governo federal, no sentido de restringir as emancipações³⁹, vale dizer, passou-se à uma tentativa de “punição” (ou desestímulo) a prováveis futuros movimentos emancipacionistas.

Percebe-se, assim, que existem diversos fatores que podem gerar movimentos emancipacionistas em um município. Em primeiro lugar, existe o interesse dos próprios políticos locais em emancipar a região (ou o distrito), objetivando, e.g., a consecução de votos para reeleição ou o isolamento de forças rivais. Em segundo, por parte dos cidadãos, pode haver o desejo de melhoria de condições de vida, expectativa esta que pode ou não ser exacerbada por discursos favoráveis de políticos locais. Assim, caracteriza-se algo como uma oferta e uma demanda de emancipação de distritos.

Mensurar este tipo de oferta e de demanda - que não se dá em um mercado tal como comumente entendido - é extremamente difícil. Exemplificando, não

³⁹ Veja-se, por exemplo, Bremaeker (1996) para uma descrição do processo.

existe correspondente ao preço de um bem neste caso. Dessa forma, neste trabalho, optou-se por uma estratégia distinta, qual seja, a estimação de um modelo que captasse a influência dos principais fatores citados na literatura como sendo determinantes da emancipação de distritos (área do município, bem-estar da população) bem como de fatores normalmente não considerados como o grau de rigidez da restrição orçamentária de um município e a influência política. Esta mensuração será feita no próximo capítulo.

A seguir, tentar-se-á uma síntese do que foi visto até aqui, com a introdução do chamado Federalismo Preservador de Mercados.

3.5. Federalismo Preservador de Mercados

Conforme visto anteriormente, considera-se a federação como composta de diversos níveis governamentais (normalmente considera-se que estes níveis sejam o governo central, os estaduais e os municipais). Supõe-se também uma certa independência decisória entre estas unidades. Contudo, a existência legal da federação não necessariamente implica em sua efetiva operacionalidade⁴⁰.

Montinola, Qian & Weingast (1994), McKinnon (1994,1995a), Qian & Weingast (1997), Qian & Roland (1997) e Cao, Qian & Weingast (1997) desenvolveram um arcabouço teórico útil para se compreender o porquê da importância de se examinar cuidadosamente a forma institucional de um regime federalista para a geração de riquezas em um país. Esta importância é destacada, por exemplo, por Hillbrecht (1997):

“A inexistência de direitos de propriedade seguros, ou seja, a inexistência de um compromisso crível por parte do Estado para garanti-los, reduz a atividade econômica e a criação de riqueza pois adiciona-se ao

⁴⁰ Veja-se, e.g., Williamson (1994).

risco econômico de se investir em uma determinada atividade o risco político de intervenções não desejáveis sobre esta".
[HILLBRECHT, R.O. 1997 : 55]

Desta forma, uma importante tarefa do governo central é a de garantir o respeito aos direitos de propriedade, de forma a não gerar incentivos à fuga de capitais. Uma outra forma de compromisso é a da adoção, *de facto*, pelo menos, de cláusulas favoráveis à uma maior rigidez da restrição orçamentária das unidades de uma federação. Assim,

"Lack of commitment in this form fails to provide 'negative incentives' to economic institutions and agents, who rationally distort their efforts, typically leading to wasteful investment and low productivity. Put simply, the soft-budget constraint eliminates the need for sensible planning since mistakes are not costly to the decisionmakers (...)". [MONTINOLA, G., QIAN, Y., & WEINGAST, B., 1994 : 5]

O que se faz, a seguir, é um breve resumo das principais proposições do Federalismo Competitivo, tal como exposto por estes autores. Montinola, Qian & Weingast (1994) apontam cinco fatores institucionais que seriam responsáveis pelo sucesso do federalismo chinês *de facto* (ainda que, *de jure*, exista uma certa centralização política). Estes fatores são detalhados abaixo.

Condições 1 e 2 - Hierarquia de governos com clara delimitação de autoridade

Vale dizer, existe um governo central e vários sub-governos (e.g., estaduais e municipais), com esferas bem delimitadas de atuação entre eles de forma que exista uma autonomia no exercício da autoridade entre os diversos níveis de governo.

Condição 3 - Grau de autonomia institucionalizado

Neste caso, o que se tem é um limite à atuação discricionária do governo central sobre os governos estaduais. A institucionalização da autonomia pode ser feita, e.g., via Constituição e, efetivamente, cumprida⁴¹.

Condição 4 - Não-existência de superposição de responsabilidades

A responsabilidade pelas atividades do município cabe ao mesmo, analogamente para o estado. Ao governo central, caberia apenas a tarefa de impedir que os sub-governos erigissem barreiras ao livre comércio entre si, vale dizer, caber-lhe-ia a proteção do mercado comum entre as unidades federativas.

Assim, as quatro condições encerram, em si, um assumido grau de tensão resolvido para as diversas unidades federativas no que diz respeito às atribuições de cada um. Buchanan & Faith (1987) e Buchanan (1995,1996), Young (1994) e Chen & Ordeshook (1994) por exemplo, destacam a importância da existência de uma *cláusula secessionista* entre as atribuições das unidades federativas (estaduais e/ou municipais). O argumento se baseia na hipótese de que a relação entre governos locais e cidadãos é mais eficiente do que aquela entre governo central e cidadãos. O argumento, pode ser exposto, e.g, da seguinte forma:

“(...) local public goods are best left to local governments, and thus to small groups, since the inhabitants of localities can be assumed to have more homogeneous preferences than the inhabitants of the entire federation. What is more, local governments will be better informed about the preferences of their citizens than a central government (...). Leaving decisions about local public

⁴¹ Destaque-se aqui a importância do governo central neste aspecto. Em um artigo anterior [Milgrom, North & Weingast (1990)], o mesmo prof. Weingast discutia a importância de uma instituição central (juizes privados) à manutenção da reputação inicialmente gerada pelos códigos legais relacionados com a lei mercantil (*The Law Merchant*) na Idade Média. O que se pode notar, portanto, é que o governo central (tal como os juizes no citado artigo) cumprem a tarefa de *enforcement* dos compromissos acordados.

goods to local governments thus avoids excessive coercion, since otherwise uniform taxes would be raised over the entire federation in order to provide a homogeneous set of public goods that part of the federation does not desire”. [APOLTE, T., 1997 : 60]

É claro que, como destaca Apolte (1997), podem haver decisões não-favoráveis aos cidadãos, mesmo em governos locais, vis-a-vis o governo central. Contudo, a condição 4, se efetiva, dá a este último a prerrogativa de impedir ações anti-concorrenciais por parte das unidades federativas inferiores. A questão importante passa a ser, portanto, a do respeito a um conjunto de regras pró-mercado que poderia ser imaginado como uma espécie de *Constituição Fiscal*⁴², o que nos remete à próxima condição.

Condição 5 - Restrição orçamentária rígida (ROR)

A *síndrome da restrição orçamentária não-rígida* [Kornai (1979), Maskin (1996)] já foi vista anteriormente, de forma introdutória. Relembrando, pode ser definida como:

“(...) a bank or a government (...) finds it impossible to keep an enterprise to a fixed budget, i.e., whenever the enterprise can extract ex post a bigger subsidy or loan than would have been considered efficient ex ante”. [MASKIN, E.S., 1996 : 125]

Ou, de outra forma:

“(...) an enterprise or any organization is said to have a soft-budget constraint when it expects to be bailed out in case of financial trouble. This creates an incentive problem because the manager would fail to observe financial discipline”. [QIAN, Y., ROLAND, G., 1997 : 1]

Argumento similar é encontrado em Grossman, relativo às finanças locais.

⁴² Para maiores detalhes, veja-se, e.g., Buchanan (1991).

“By breaking the bond between taxing and spending powers, grants encourage greater total government spending. Second, by concentrating the powers of taxation in the hands of the central government, grants serve to expand the range over which the central government can apply its monopoly power”. [GROSSMAN, P.J., 1989 : 64]

Assim, a principal característica da ROR reside, no contexto do estudo do federalismo, no princípio da inacessibilidade da opção de resgate de jurisdições (estados e municípios) irresponsáveis. Tornar a restrição rígida significa, portanto, que todos os bens e serviços públicos fornecidos pela jurisdição devem ser bens com, pelo menos, custos concentrados⁴³. Ou, de outra forma, os governos jurisdicionais devem alocar todos seus recursos na produção de bens públicos e, estes recursos, podem ou não serem coletados na própria jurisdição⁴⁴, desde que a capacidade de tomar empréstimos seja limitada. Nas palavras de McKinnon:

“(...) budget constraints on every government should be ‘virtually’ hard, i.e., its capacity to borrow directly - or indirectly through other governments - must be limited.” [McKINNON, R., 1994 : 5]

Hillbrecht (1997) expõe, sucintamente, as medidas propostas por McKinnon para que a restrição orçamentária seja rígida. Basicamente seriam: a cobrança de uma elevada taxa de juros para as dívidas das jurisdições (podendo-se usá-la como instrumento punitivo, aumentando-a se o governo endividado não cumprir alguma meta pré-estabelecida), a existência de separação fiscal - vale dizer, a restrição de

⁴³ Os benefícios também poderiam ser concentrados. Contudo, este poderá não ser o caso para muitos bens públicos (tome-se, por exemplo, o caso da educação local, que gerará cidadãos com elevado capital humano que, no caso de haver mobilidade e custos de transporte negligíveis, poderão se deslocar para outra jurisdição). Por outro lado, a não-difusão dos custos de financiamento dos bens e serviços públicos evita a sobre-provisão dos bens públicos. Este ponto pode ser visto em diversos modelos, como, por exemplo, no já citado Persson & Tabellini (1994).

⁴⁴ Um ponto de vista mais extremo, contudo, pode ser encontrado em Frey: "Eu gostaria de realmente enfatizar esse aspecto, de que em um Estado federalista os níveis inferiores têm que ter sua autoridade tributária própria, ou o Estado não é federalista". [FREY, 1995 : 2]

revenue sharing - a não-existência de transferências intergovernamentais (vinculadas e não-vinculadas)⁴⁵ e a possibilidade de disputa, da parte dos governos locais, por fatores de produção⁴⁶.

Desta forma, neste modelo de federalismo, todos os governos subnacionais podem competir entre si, seguindo regras ditadas pelo governo central. As regras devem ser gerais e a discricionariedade deve ser pequena, de forma que os governos sub-nacionais se vejam compelidos a seguirem-nas. Além disso, a autonomia nas estratégias das unidades, com relação a políticas sobre sua população e firmas, aliada à cláusula da ROR, gera como resultado políticas competitivas, porém comprometidas com algum tipo de equilíbrio fiscal intertemporal. Vale dizer, como não existe "socorro" financeiro para os governos sub-nacionais, qualquer política de "incentivos fiscais" que objetive atrair investimentos não pode ser feita de qualquer forma, mas tendo-se em vista, no horizonte de planejamento dos burocratas, a necessidade de se gerar receitas próprias suficientes para cobrir o déficit presente. Seguindo o espírito do modelo de Tiebout (1956), os governos subnacionais não terão, necessariamente, os mesmos níveis de oferta de bens públicos, já que:

"A heterogeneidade de preferências em relação a políticas públicas permite que jurisdições com maior nível de gastos públicos e conseqüentemente maior arrecadação tributária convivam com outras de menor oferta de bens públicos".
[HILLBRECHT, R.O., 1997 : 56]

Assim, o federalismo, tal como proposto pelos autores, tem a propriedade de revelação de preferência do modelo *voting-with-the-feet*, aliado a, resumidamente, duas condições institucionais: a autonomia de cada sub-governo de realizar

⁴⁵ Ou pelo menos que as mesmas sejam residuais e não-significativas.

⁴⁶ Nas palavras do autor: "Deve existir competição aberta por impostos com os outros governos locais, todos eles sujeitos às mesmas restrições financeiras". [HILLBRECHT, R.O., 1997 : 57]

políticas em suas respectivas jurisdições, e a condição de que estas políticas sejam sujeitas à regra da competição, qual seja, políticas ruins não serão compensadas por qualquer ajuda de cidadãos de outras jurisdições. Não existiria, grosso modo, a possibilidade de *bailout* dos governos estaduais.

Qian & Roland (1996, 1997) mostram que a descentralização fiscal gera maior rigidez da restrição orçamentária (dado que exista mobilidade de capital). Perceba que a descentralização segue a sugestão de Grossman citada anteriormente, de que cada jurisdição deve ser responsável por seu próprio nível de arrecadação e gastos⁴⁷. O argumento dos autores é o seguinte. Suponha mobilidade dos fatores de produção e que haja competição (uma espécie de “guerra fiscal”) entre as jurisdições por, e.g., capital. Supondo que não haja transferências intergovernamentais⁴⁸, o governo local só poderá exaurir seu orçamento em bens públicos, subsídios e gastos de infra-estrutura. A competição gera um incentivo ao gasto em infra-estrutura, diminuindo o montante que resta aos outros dois itens. O que ocorre é um aumento no custo de oportunidade de se subsidiar os projetos anteriores, o que, em outras palavras, significa um incentivo à *hardening* da restrição orçamentária local. Uma outra consequência é a queda na produção dos bens públicos locais (apesar do aumento da arrecadação no “esforço de guerra” para atrair recursos)⁴⁹.

⁴⁷ O que, em última instância, nos levaria à discussão sobre a utilidade ou não de transferências intergovernamentais na geração de desenvolvimento econômico - equalizador ou não de diferenças regionais. Este não é um tópico central neste artigo (embora importante). Para maiores referências, veja-se Qian & Weingast (1997).

⁴⁸ Os autores estudam, especificamente em Qian & Roland (1997), o caso da existência de transferências, mas na forma de “socorro” (pois as transferências *ex post* dependeriam do nível de gastos *ex ante*) e vinculadas a algum nível de gastos locais e subsídios. A conclusão dos autores é que: “The competition for grants pushes local governments toward even more infrastructure investment and keeps the budget constraints of enterprises hard as long as the grant size is not too large”. [QIAN, Y. & ROLAND, G.; 1997 : 15]

⁴⁹ Para maiores detalhes (inclusive a formalização), veja Qian & Roland (1997) e Qian & Roland (1996). O conceito de ROR utilizado pelos autores, como se percebe, é ligeiramente distinto do exposto anteriormente. Basicamente, enquanto a origem da síndrome da restrição não-rígida, tal

Shikida (1988) apresenta um resumo do federalismo no Brasil, mostrando que o mesmo não cumpre diversas das cláusulas propostas pelo *Federalismo Preservador de Mercados*.

Assim, no próximo capítulo busca-se verificar um aspecto gerado pela mudança constitucional - e seus efeitos sobre as cinco condições postuladas para a consecução do MPF - qual seja, as emancipações de distritos. Será utilizada, contudo, apenas uma amostra de municípios do estado de Minas Gerais, compatível com as emancipações ocorridas em 1995.

como formulada por Kornai, relaciona-se com o paternalismo, em Qian & Roland, a origem diz respeito a projetos anteriormente iniciados e de qualidade ruim, porém representando um alto *sunk cost*.

Capítulo IV - Análise Econométrica das Emancipações em Minas Gerais

4.1. Introdução

No capítulo anterior foram revisados os principais argumentos teóricos que a literatura econômica apresenta ao fenômeno das emancipações de forma direta (e.g., quando se discute o problema das secessões) e indireta (e.g., quando se discute o arcabouço institucional - Federalismo - bem como as transferências intergovernamentais e a restrição orçamentária rígida). Neste capítulo, assim, proceder-se-á à análise empírica do que anteriormente se denominou “economia política da secessão”, aplicada ao caso mineiro.

4.2. Análise Econométrica

Nesta seção apresentam-se os principais resultados obtidos através da estimação de um PROBIT para a emancipação. Modelos desse tipo (PROBIT, LOGIT) são utilizados quando se deseja avaliar o impacto de variáveis em uma variável dependente binária. No caso desse trabalho, tal modelo nos permite verificar o impacto, sobre a probabilidade de ocorrência de emancipação, de diversas variáveis citadas ao longo dos argumentos expostos nos capítulos anteriores.

É importante destacar que a estimação aqui proposta não parte de algum modelo microeconômico teórico matematicamente especificado, mas se adequa muito mais no que Leamer (*apud* Maddala (1992)) chama de *proxy variable search* e *interpretative search*. Sucintamente, não se pretende a construção de um modelo para fins de previsão, mas sim a verificação dos sinais dos coeficientes postulados, teoricamente, por toda a argumentação construída nos capítulos anteriores. Além

disso, algumas das variáveis como, e.g., o fator “político” das emancipações, são de difícil mensuração, o que reforça a necessidade de se trabalhar em uma estratégia de teste de variáveis proxy. Trata-se, enfim, de uma exploração inicial do tema, cujo objetivo é apenas o de se verificar as relações postuladas pelo modelo do Federalismo Preservador de Mercados apresentado anteriormente.

A seguir, portanto, expõem-se alguns dados estatísticos referentes aos municípios mineiros.

Segundo dados primários da Fundação João Pinheiro (FJP), em 1994, de um total de 756 municípios, 422 deles tinham população menor do que 10 mil habitantes, 278 possuíam população maior ou igual a 10 mil, porém com menos do que 50 mil habitantes e, finalmente, haviam 56 municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes. A tabela abaixo ilustra a importância do FPM na receita orçamentária dos municípios.

Tabela 4.1
Percentuais dos itens sobre a receita orçamentária - MG (*)

	Receita Tributária (1)	Receita Patrimonial (2)	Receita de Serviços (3)	Receita Industrial (4)	Outras Receitas Correntes (5)	Receitas Correntes (1+2+3+4+5)	Receitas de Capital	Transferências Correntes e de Capital			
								FPM	ICMS	IPVA	Outros
x ≤ 10 (**) (422)	3,58	2,59	1,13	0,30	4,47	12,07	4,22	<u>59,94</u>	13,64	0,41	9
10 < x ≤ 50 (278)	7,04	3,74	1,09	0,34	7,94	20,15	0,00	<u>40,70</u>	27,93	0,95	10
x ≥ 50 (56)	<u>19,48</u>	10,36	0,59	0,12	5,86	36,41	0,00	11,51	<u>37,33</u>	1,45	13

Fonte: Dados primários - FJP (Fundação João Pinheiro), cálculos do autor

Notas: (*) A receita orçamentária total é igual a soma das colunas. Os municípios estão classificados em tamanho populacional e abreviados. Por exemplo, x < 10 significa o total de municípios com menos de 10 mil habitantes.

(**) Os números entre parênteses se referem ao número de municípios em cada categoria.

Na tabela acima temos uma discriminação dos itens da receita orçamentária.

Os itens mais interessantes para a análise se encontram sublinhados. Para efeitos

de comparação, os municípios foram divididos tal como na citada pesquisa do IBAM¹.

A primeira coluna refere-se à receita tributária (composta primordialmente pelos tributos de responsabilidade municipal, quais sejam: IPTU, ISS, IVV). Os municípios grandes apresentam alguma dependência da transferência relativa ao ICMS², mas a capacidade de arrecadação própria é maior, e a receita tributária, ao contrário dos municípios menos populosos, é um item importante em sua receita orçamentária total.

Quanto à receita patrimonial, a mesma não é muito significativa (a não ser para os municípios maiores), diz respeito às receitas imobiliárias diversas (aluguéis, laudêmios, taxas de ocupação de imóveis, etc.) do município, bem como outras fontes de receitas patrimoniais.

A receita de serviços, regularmente baixa no total das receitas correntes para todos os municípios, independente de seu tamanho, compreende todas as formas de arrecadação via serviços prestados como serviços comerciais, financeiros, de transporte, portuários, armazenagem, processamento de dados, bem como quaisquer outros serviços prestados pelo município à população.

A receita industrial engloba as receitas oriundas dos setores industriais do Estado, compondo-se de receitas da indústria extrativa mineral, de transformação, de construção e da receita de serviços industriais de utilidade pública. Como as atividades industriais especificadas se localizam, na maioria das vezes, em

¹ Conforme descrito no capítulo 1.

² O que é previsível, pois a transferência diz respeito a 25% do total arrecadado do ICMS no estado, transferido aos municípios levando-se em conta, primordialmente, o valor adicionado. Das três fontes de transferências especificadas acima, duas são relativas à relação estado-municípios: a referente ao IPVA (neste caso, distribui-se 50% do total arrecadado no estado entre os municípios) e a relativa ao ICMS.

municípios maiores, não seria de se esperar resultado distinto do ilustrado na tabela.

A coluna referente às “outras receitas correntes” diz respeito aos itens não-regulares da receita, como multas, indenizações, etc. Curiosamente, apesar de seu nome - “outras receitas” - sua participação no total das receitas correntes é bem maior do que a receita industrial e a de serviços somadas.

Para os municípios pequenos percebe-se uma prevalência dos itens de transferências (aproximadamente 80%). Mesmo nos municípios intermediários (ou seja, aqueles com população entre 10.000 e 49.999 habitantes, as transferências relativas ao FPM e ao ICMS perfazem aproximadamente 50% da receita. A coluna “outras transferências” diz respeito a itens como transferências de instituições privadas, do exterior, convênios e de particulares. Percebe-se que as outras transferências chegam a sobrepor a contribuição do IPVA para todos os municípios, independentemente de seu tamanho.

Contudo, a consideração da receita orçamentária não é, rigorosamente falando, o conceito mais correto para se analisar a real efetividade de receitas para o município. Segundo estudo da FJP, deve-se trabalhar com a receita orçamentária subtraída das operações de crédito pois a mesma:

“(…) permite identificar o montante de recursos de que a Prefeitura dispõe sem contrair nenhum tipo de dívida, isto é a receita orçamentária típica e usualmente disponível. (...) As operações de crédito são receitas atípicas e não regulares, caracterizando-se como procedimentos que levam à captação de recursos no sistema financeiro, podendo ocorrer em determinado exercício e não ocorrer no seguinte”.
[FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996 : 14]

Assim, um bom indicador da dependência (ou vulnerabilidade) das finanças municipais seria o total das transferências recebidas pelo município sobre a receita líquida total, ou seja, um índice de vulnerabilidade das finanças locais. Assim, para os municípios que se emanciparam em 1994, a média deste índice era de 84,41%, aproximadamente. Para aqueles que não se emanciparam o valor médio deste índice era de 83,56%, portanto praticamente igual.

Se, à primeira vista, não indica que este fator de não-rigidez orçamentária seja uma provável variável causadora da emancipação dos diversos distritos, por outro comprova a extrema dependência dos municípios com relação às transferências. Não parece, portanto, que emancipações fossem recomendáveis (ou desejáveis, conforme veremos abaixo), principalmente se os municípios fossem de porte pequeno³.

Contudo, mesmo este índice pode não representar corretamente o fenômeno da *softening* da restrição orçamentária de um município, pois parte dela é composta de transferências que são oriundas da atividade local do próprio município (o ICMS).

Outra medida que também merece uma breve análise é a razão entre o valor arrecadado do IPTU sobre o total de habitantes estimado. Segundo a FJP, este seria um indicador da situação do setor privado do município. Grosso modo, quanto maior este, mais forte a atividade econômica local. Para este indicador, temos 0,51 para os emancipados, 0,88 para os não-emancipados e 0,85 para o agregado⁴. Uma

³ A não ser que se acredite que, com municípios menores, é mais fácil administrar o orçamento municipal, fornecendo serviços e bens públicos satisfatórios e com geração de receita própria compatível. Esta é, por exemplo, a visão de Hayek (apud Qian & Weingast (1997)). Contudo, como já visto, esta não é uma condição que garanta a durabilidade de um federalismo do tipo postulado no capítulo anterior.

⁴ Este indicador poderia, à primeira vista, ser interpretado como "um dos" possíveis indicadores do que Bremaeker (1992) chama de "existência de forte atividade local".

observação importante é a de que, em alguns casos, afirma-se que municípios poderiam, tendo em vista um forte percentual de suas receitas oriundo de transferências, abdicar da arrecadação deste imposto. Este é um fenômeno de difícil mensuração, pois pode-se muito bem verificar uma renúncia total ou parcial. No primeiro caso, a poder-se-ia assumir que municípios que apresentassem valor nulo em sua receita de IPTU tivessem optado por este tipo de estratégia. No caso da nossa amostra de municípios que sofreram processos emancipacionistas (72 municípios), temos apenas dois deles nesta categoria⁵, quais sejam, Monte Azul e Manga. Contudo, a mensuração de uma renúncia parcial é praticamente impossível, pois o valor da receita de IPTU, em si, se baixo ou alto, não permite qualquer classificação sobre o *trade-off* entre transferências e esforço arrecadatório próprio. Assim, este indicador foi descartado da análise. Os indicadores utilizados estão resumidos na tabela a seguir. As explicações pertinentes lhe são subsequentes.

Os dados utilizados neste estudo estão resumidos na tabela 4.2. abaixo.

Tabela 4.2.

Variável	Descrição	Média	Desvio-padrão	Máximo	Mínimo
EMANC	Dummy que assume valor 1 quando o município sofreu processo de emancipação. Caso contrário, assume valor 0.	---	---	---	---
INDGFIM	Índice do percentual de famílias indigentes no município sobre o total de famílias.	31.42	11.19	45.63	0.17
AREA	Área total do município em 1993 (Km ²)	753.52	1202.37	13292.10	4.70
SOFT	Total do FPM destinado ao município sobre a população total do mesmo medida em 1991.	104.25	69.19	677.86	12.71
ICMS PER CAPIT.	Total do ICMS destinado ao município sobre a população total do mesmo medida em 1991.	14.89	58.23	437.38	0.10
DUMMYPOL	Assume valor "1", quando o	---	---	---	---

⁵ Contudo, FJP (1996) chama a atenção para a provável subutilização da base tributária dos municípios com relação ao IPTU. Outra observação importante é a de que, da amostra total (756 municípios), apenas 57 municípios não arrecadaram IPTU em 1994. Argumento similar pode ser utilizado para o ICMS, por exemplo. Kume & Piani (1997) argumentam que o crescimento dos percentuais do FPM e do FPE teriam desestimulado o esforço próprio de arrecadação.

	partido do prefeito pertence à coligação que elegeu o governador atual (PSDB-PL-PTB) e conseguiu a emancipação, a despeito de não cumprir os requisitos mínimos de moradia, e valor "0", caso contrário.				
--	--	--	--	--	--

Fonte: Dados primários - FJP. Cálculos do autor.

A primeira variável, EMANC, é uma variável *dummy*, assumindo valor "1", se o município sofreu processo bem-sucedido de emancipação e "0" caso não tenha sofrido qualquer processo (ou tenha sofrido um processo mal-sucedido).

A variável INDGFIM é uma variável de bem-estar do município. Bremaeker (1993) aponta como uma das principais causas dos processos emancipacionista o bem-estar da população. Assim, quanto maior a disparidade intra-municipal, e se a mesma for concentrada em uma área comum (ou mais de uma) do território, então, provavelmente haverá uma tendência positiva na geração de protestos emancipacionistas. O argumento é compatível, também, com o modelo Buchanan & Faith (1983) acima exposto, no sentido de que grupos mais pobres da população, mas que sofrem o mesmo grau de taxaço, engrossariam as fileiras de grupos emancipacionistas.

Às vezes se diz que a distância do distrito à sede do município tende a gerar um maior desejo pela emancipação, pois:

"(...) maior é a dificuldade de atender aos anseios de toda a sua população, afastada da sede do Município por distâncias maiores". [BREMAEKER, F.E.J. de, 1993 : 206].

Verificamos esta asserção para o caso de Minas Gerais. Utilizando os dados de área territorial de 1993 (para levar em conta os municípios já emancipados em 1992), verificamos que, para os municípios que sofreram processos de emancipação,

50% tinham área menor ou igual a 1.172,2 Km². Para os municípios que não sofreram emancipação, os mesmos 50% menores municípios apresentavam área menor ou igual a 312,9 Km². Aparentemente, o tamanho do município parece, de fato, influir em processos de emancipação e, espera-se, municípios maiores tenderão a apresentar maior probabilidade de ocorrência de processos emancipacionistas.

A variável SOFT representa uma primeira aproximação para a medição da síndrome da restrição orçamentária não-rígida. Representa, basicamente, o FPM *per capita*, ou, de outra forma, o grau de não-rigidez efetivo sobre a população local. Assim, por exemplo, quanto maior SOFT, pode ser que a população seja muito pequena ou que o montante de FPM seja muito grande (ou ambos). Sobre esta variável cabem algumas observações.

Em primeiro lugar, conforme visto anteriormente, a mensuração da restrição orçamentária não-rígida não é trivial. Por exemplo, como destacado por Anderson, Korsun & Murrel (1997):

“First, sources of state aid are myriad and it is often difficult to account for them all. Second, not all subsidies are evidence of soft budgets if one uses Kornai’s (...) classic definition that a soft budget exists when the state is willing to help an enterprise escape the adjustments consequent on financial setbacks. (...) Third, an enterprise that is not in financial difficulties might receive little state help, but nevertheless might be acting under the premise that such help would be forthcoming were fortunes to change. Such an enterprise does have a soft budget and might, as a consequence, behave in a non-prudential manner causing large inefficiencies”. [ANDERSON, J., KORSUN, G. & MURREL, P.; 1997 : 1]

Apesar do estudo dos autores acima se referirem à privatização de empresas estatais - o que é exatamente a motivação básica de estudos que seguem a preocupação de Kornai com economias socialistas - as observações acima podem ser facilmente adaptadas para o problema das emancipações.

Dessa forma, e.g., o uso de uma variável como percentual de transferências de FPM sobre a receita pode não ser uma *proxy* adequada para o fenômeno em questão. Por que? Porque se esse indicador for bastante elevado (ou baixo) para todos os municípios, provavelmente não será uma variável decisiva para a geração de emancipação. Assim, optou-se pelo uso do FPM *per capita* como indicador do efeito da rigidez orçamentária sobre a probabilidade de emancipação.

Seguindo o exemplo de Buchanan - a teoria dos clubes - exposta anteriormente, espera-se que um nível atual elevado de FPM *per capita* gere um efeito negativo na votação pró-emancipação por causa da percepção de que, quanto maior o nível atual de financiamento externo, menor o benefício marginal daí advindo⁶.

Partindo de uma situação inicial na qual o requisito da restrição orçamentária rígida não seja cumprido, então existiria um forte incentivo a movimentos *rent-seeking*, um exemplo podendo ser o de movimentos emancipacionistas. Contudo, a força destes movimentos será menor quanto maior o nível atual de financiamento externo⁷. Isto, contudo, *não* é sinônimo de se dizer que

⁶ Em Qian & Roland (1996, 1997), por exemplo, a síndrome da não-rigidez da restrição orçamentária local leva a uma super-provisão de bens públicos, com relação ao nível de eficiência econômica.

⁷ Pode-se supor que a "complexidade fiscal" torne bem difícil ao cidadão ter pleno conhecimento de um eventual aumento (ou queda) do FPM *per capita*, bem como dos reais custos de uma emancipação. Segundo Monteiro (1990): "No caso da estrutura tributária, supõe-se que a variedade de fontes de receita (...), o grau de transitoriedade das regras fiscais, e a alocação dessa cobrança, segundo as jurisdições de governo (grau de centralização da autoridade fiscal), concorrem positivamente para essa complexidade". [MONTEIRO, J.V., 1990 : 45]

a situação pré-emancipação é ótima, do ponto de vista econômico. Afinal, existe uma desvinculação entre a geração de receita própria e os gastos (*pork barrel politics*). Nesse sentido, a emancipação, seria ótima se aos municípios fosse imposto algum compromisso de geração de receita própria compatível com as necessidades locais e, provavelmente, as proposições tradicionais pró-descentralização seriam válidas⁸.

Assim, a perspectiva de uma descentralização administrativa poderá ser solapada pela inviabilidade financeira, no longo prazo, se a dependência dos financiamentos externos não diminuir. Isso porque um alto grau de não-rigidez, como visto, pode gerar um nível de gastos não compatível com as necessidades locais, ainda que compatível com um horizonte de curto prazo dos políticos.

Um aspecto de ordem técnica é o de que o correto seria usar o total de transferências, ao invés de apenas o FPM. Contudo, este procedimento não se justifica pelos seguintes motivos. O primeiro deles, empírico, é o de que grande parte dos municípios apresenta como fonte principal de receita o FPM, conforme visto anteriormente. Em segundo lugar, a segunda fonte de receitas (para municípios de porte médio, basicamente) representada pelo ICMS, não representa um fator de medição do grau de rigidez. Isto porque o ICMS é gerado a partir da atividade econômica (comercial) local e seu recolhimento pelo governo estadual e posterior redistribuição se faz mais por um motivo de economias de escala.

⁸ Por exemplo, o argumento principal de Prud'homme (1995) contra a descentralização se baseia nos tradicionais argumentos de "corrupção" local. Provavelmente a corrupção atingirá níveis menores se existir menor nível de transferências intergovernamentais e um maior compromisso com a arrecadação local. Conforme Parikh & Weingast (1997): "Market-preserving federalism therefore diminishes the prevalence of rent-seeking and patronage systems". [PARIKH, S. & WEINGAST, B.R. , 1997 : 1603]

Finalmente, DUMMYPOL é a variável que busca mensurar o efeito “político” da emancipação⁹. Esta variável foi construída a partir de dados que indicavam que o município não cumpria o requisito de número de moradias mínimo¹⁰ e outros que indicavam a qual coalizão pertencia o prefeito da cidade (coalizão governamental, vale dizer, aquela que apoiava o governador Eduardo Azeredo)¹¹. Se ambas as condições se verificassem, então a variável assumia valor “1”, caso contrário, “0”. Perceba o leitor que não importa se o prefeito deseja emancipar algum distrito para receber votos ou para afastar inimigos políticos: importa apenas que seu objetivo será alcançado quanto mais “forte” for, da forma como mensurado pela variável DUMMYPOL¹².

O modelo utilizado para este trabalho foi um PROBIT¹³. Os resultados encontram-se no quadro 4.1 abaixo.

Quadro 4.1

Variável	Coefficientes	Efeitos Marginais
CONST	-1.3787 (-4.210)***	---
INDGFIM	0.36110e-01 (4.220)***	0.16070e-02 (2.973)***
SOFT	-0.20178e-01 (-4.987)***	-0.89798e-03 (-4.693)***
DUMMYPOL	0.70792 (4.466)***	0.31505e-01 (2.467)**
AREA	0.24437e-03 (4.267)***	0.10875e-04 (2.188)**
χ^2	155.2887***	
Previsão	687/756=0.91	
Observações	756	

Estatísticas t são fornecidas em parênteses abaixo dos coeficientes.

⁹ Na verdade, bem se poderia chamá-la de variável *proxy* para o fenômeno de *logrolling* anteriormente citado.

¹⁰ Segundo a lei complementar no 39/1995 resumida no capítulo anterior.

¹¹ Maakaroun, em matéria no jornal Estado de Minas (02.07.1995), publica declarações de um prefeito do PFL que destaca a necessidade de apoio do prefeito ao governo do estado. Apesar de seu caráter claramente caricatural (pois é difícil dar credibilidade científica a uma afirmação como a feita na matéria citada), pode-se considerá-la um indício de que, realmente, o apoio é necessário. Sobre a amplitude do arco ideológico a favor da emancipação, consulte-se também Estado de Minas (29.05.1995).

¹² Um objetivo possível é o de, simplesmente, tentar se apropriar de uma parcela das transferências, tal como exposto anteriormente. Este seria um argumento na tradição da *Escolha Pública*.

¹³ Maiores detalhes podem ser encontrados em Maddala (1983), Maddala (1992) ou Greene (1993).

* denota significância a 10%

** denota significância a 5%

*** denota significância a 1%

Na equação, o teste de que o vetor dos parâmetros referentes à inclinação seja igual a um vetor nulo é feito através do teste LR. A estatística de teste é dada pela expressão: $LR = -2[\ln \hat{L}_r - \ln \hat{L}]$, onde o primeiro termo entre colchetes diz respeito ao logaritmo neperiano da função de verossimilhança estimada para o modelo restrito. O segundo termo é análogo, só que para o modelo irrestrito. A distribuição da estatística do teste segue uma χ^2 com o número de graus de liberdade igual ao de variáveis explicativas (no caso, quatro). Verifica-se, para a equação estimada, que a hipótese nula é rejeitada.

A qualidade do ajuste de equações como esta não pode ser medida pelo tradicional R^2 , já que o modelo PROBIT é não-linear. Existem várias medidas alternativas de ajuste (R^2 de McFadden, o pseudo R^2 de Cragg & Uhler e o R^2 de "contagem", por exemplo), mas os resultados entre elas pode ser bem diferente, o que não recomenda o uso das mesmas¹⁴.

Uma alternativa a estas medidas é verificar-se o poder de previsão do modelo com relação às estimativas da variável dependente¹⁵. Este é o procedimento seguido, por exemplo, por Kassouf (1994). Para a equação estimada, neste caso, verifica-se um razoável poder de previsão de aproximadamente 0.91 (ou seja, 91% das observações estimadas coincidem com as observações originais).

Testes de heterocedasticidade não foram realizados já que, conforme Greene (1993), os mesmos não são robustos.

Para cada coeficiente, individualmente, o teste é o tradicional teste "t". Para este, verifica-se que, basicamente, as variáveis estatisticamente significativas o são

fortemente (ou seja, com 1% de significância). A análise individual de cada uma delas segue abaixo.

O sinal de INDGFIM (a variável mensuradora de bem-estar) é positivo, indicando que quanto maior o número de famílias indigentes, maior a probabilidade de emancipação. Pode-se racionalizar este resultado de duas formas: primeiro, quanto maior o número de famílias indigentes, maior a probabilidade de uma coalizão favorável à sua exclusão do município. Segundo, quanto maior o número de famílias indigentes, maior a probabilidade de que as mesmas formem uma coalizão objetivando a sua emancipação (com alguma esperança de melhorar sua situação). As explicações são compatíveis com o exposto em Buchanan & Faith (1987), anteriormente resumido.

A variável de "tamanho do município", AREA, também apresenta sinal positivo e é fortemente significativa, o que parece corroborar a hipótese de Bremaeker de que as emancipações se relacionam fortemente com o tamanho do município, vale dizer, áreas periféricas teriam a tendência de gerar movimentos emancipacionistas. Este seria um argumento pró-descentralização administrativa, pois a mesma daria às populações locais a maior possibilidade de expressão de suas preferências pelos níveis de bens públicos desejados.

A variável SOFT foi significativa, com o sinal negativo, indicando que, quanto maior o nível atual de *softness* - medido como o FPM *per capita* - menor a probabilidade de um município se emancipar. Assim, o baixo grau de rigidez da restrição orçamentária do governo local de cada município - sinal de um desrespeito a uma das cláusulas propostas para o funcionamento pró-mercado do federalismo -

¹⁴ Veja-se, por exemplo, a nota anterior para uma discussão sobre as diversas medidas existentes.

¹⁵ Ou seja, calcula-se a razão entre os valores corretamente estimados e os valores observados.

tem um efeito negativo sobre a probabilidade de emancipação. O sinal negativo, portanto, parece refletir o fato de que, quanto maior o nível atual de transferências, menor a probabilidade de apoio à emancipação, devido ao benefício marginal decrescente (equação 3.10 da seção 3.2.1.3) que a população auferir de um aumento da base tributada externa ao município.

Uma outra explicação - não necessariamente oposta à acima - é a de que um nível elevado atual de transferências é um incentivo à manutenção do *status quo*, por parte dos grupos de interesse positivamente relacionados à coalizão governante. Qualquer tentativa de aumentar a base externa tributável só seria possível via emancipação, o que implica em rearranjos entre os grupos de interesse e, portanto, no surgimento de custos de transação - antes inexistentes - relativos ao *enforcement* do acordo entre os grupos pelo novo montante de FPM (que será menor para o município). Quanto maior o nível atual de FPM de um município, maiores os prováveis custos de um rearranjo entre os grupos com a emancipação.

Com relação à variável DUMMYPOL, o sinal foi positivo, indicando que a força política do prefeito tem um efeito positivo sobre a probabilidade de se ter sucesso na emancipação, conforme esperado. Perceba que a força política está sendo medida através do fato de se estar na coalizão e não cumprir os requisitos mínimos de moradia. Assim, o fato de simplesmente cumprir um dos dois atributos (requisitos ou coalizão) não refletiria, do ponto de vista da definição da variável, a força política do prefeito.

No próximo capítulo, finalmente, discutem-se as principais conclusões deste trabalho.

4.3. Observações sobre os dados utilizados

Os dados utilizados na regressão deste capítulo foram:

INDGFIM - Índice construído como sendo o total de famílias indigentes sobre o total de famílias em um município. Segundo a FJP, fonte destes dados, uma família é considerada indigente se seus rendimentos mensais só lhe permite a aquisição de uma cesta básica. A composição da mesma é tal como recomendado pela FAO/OMS/ONU. O índice foi construído para 1990 e supõe-se, neste trabalho, que este índice não tenha se alterado muito até 1994~5.

AREA - Também obtido através de levantamento da FJP, diz respeito à área total de um município em 1993, em Km².

SOFT - Total de transferências do FPM, a preços de R\$ de dezembro de 1994 (via IGP-DI) dividido pelo total da população estimada pelo último censo populacional, vale dizer, o de 1991.

DUMMYPOL - Construída a partir de duas fontes de dados. A primeira, que diz respeito à coligação política, tal como exposto na tabela 3.2, e a segunda, oriunda de levantamento feito pelo autor junto à assessoria do deputado Geraldo Rezende (PMDB), da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, com respeito aos municípios que não alcançaram o número mínimo de moradias estabelecido na lei complementar n.39/1995. Os dados são originalmente oriundos do IBGE.

Capítulo V. Conclusões

Este trabalho procurou ilustrar alguns importantes aspectos da discussão acerca da emancipação de distritos (ou da criação de novos municípios) em Minas Gerais.

Em primeiro lugar, utilizou-se o arcabouço teórico neo-institucionalista, frisando a importância do federalismo e das características que o mesmo deve apresentar para que seja uma instituição pró-mercado. Esta teoria tem como um de seus principais aspectos o conceito de “Restrição Orçamentária Rígida”, oriunda, dos estudos de economias socialistas, na tradição iniciada por Kornai¹. A importância deste item, quando se incorpora na análise do desempenho econômico de um país o seu caráter federativo, é crucial, como visto na análise do mecanismo que orienta a distribuição do FPM, bem como as atribuições constitucionais de cada nível federativo.

Quanto ao fenômeno da emancipação, a literatura, pelo menos até o fim deste trabalho, não é abundante em modelos econômicos de separação de unidades político-administrativas. Quando os mesmos existem, a motivação não é a mesma estudada aqui. Assim, dentro do que pareceu ser o mais representativo desta literatura, buscou-se fazer uma resenha dos modelos que procuram explicar o fornecimento de bens públicos locais relacionando-o ao desempenho dos políticos. O objetivo era identificar as principais variáveis que causariam o fenômeno da emancipação.

¹ Contudo, alguns autores poderiam traçar a origem do conceito da restrição orçamentária rígida até o debate do cálculo socialista. Esta é, e.g., uma observação feita por Schaffer (1997), ao traçar a origem do conceito até Von Mises.

Este estudo centrou-se na situação específica de Minas Gerais. Para inserir a discussão no contexto estadual foi necessário fazer-se um breve relato do fenômeno, em nível nacional e, adicionalmente, estudar a repartição de responsabilidades constitucionalmente estabelecida em 1988. Durante esta análise, alguma ênfase foi dada ao Fundo de Participação de Municípios, tido por muitos como um dos principais geradores de movimentos emancipacionistas. Adicionalmente, um estudo da legislação estadual pertinente foi feito, na busca de uma tendência maior ou menor ao relaxamento de critérios para emancipações.

O capítulo seguinte buscou ilustrar os elementos da oferta e demanda de emancipação de municípios, dentro da tradição da Escolha Pública, ou seja, não considerando apenas os fatores tradicionais apontados na literatura (e.g., tamanho do município, nível de pobreza), mas também o elemento político, bem como o institucional, na forma da inclusão, no modelo dos Clubes, da síndrome da restrição orçamentária não-rígida. A compreensão se completa quando se considera o arcabouço institucional sob a ótica da Nova Economia Institucional.

Em seguida, partiu-se para a mensuração empírica do trabalho. O modelo adotado foi um Probit. A estratégia adotada foi a de escolher as variáveis mais representativas - obtidas na resenha da literatura sobre o assunto - e testar sua significância no modelo postulado. Este foi o objeto do capítulo IV.

Aquele capítulo representa uma tentativa inicial de análise econométrica do fenômeno das emancipações, incorporando não só variáveis tradicionais como “área de um município” e “nível de bem-estar”, como também uma medida do grau de rigidez² e também de poder político local. Os sinais encontrados parecem estar de

² Esta variável, como visto, mede a influência do grau de rigidez da restrição orçamentária de maneira indireta sobre as emancipações.

acordo com a teoria exposta, indicando, basicamente, que a não adoção de um modelo de Federalismo Preservador de Mercados gera resultados (ou induz comportamentos) não necessariamente benéficos, em termos sociais. Afinal, como exposto ao longo deste trabalho, nem sempre uma emancipação é função apenas de fatores “sociais”, mas também de aspectos político-institucionais.

Acredita-se que os resultados devam ser encarados como preliminares - e portanto com cautela - porém indicativos de que um modelo mais amplo e melhor fundamentado microeconomicamente seja o mais adequado desdobramento futuro desse trabalho³.

De qualquer forma, espera-se que a importância do Federalismo (ou seja, das características institucionais) como importante variável na elaboração de políticas públicas tenha ficado evidente. A consideração do Federalismo, como uma estrutura cujo *design* pode induzir a determinados comportamentos por parte dos agentes políticos certamente é um campo vasto para pesquisas futuras e o autor espera ter contribuído para um eventual crescimento das mesmas.

³ Este trabalho já estava concluído quando o autor teve acesso a Bolton & Roland (1997), no qual um modelo gera proposições testáveis bastante semelhantes às feitas aqui, só que aplicadas a uma secessão diferente (pois trata-se de um país, e não de um governo local).

Bibliografia

- ABRUCIO, F. & LACERDA, A. Tendência arrasta São Paulo e Minas. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, 15.Dez.1995, p.A-11 (1995a).
- AFFONSO, J.R.R. Federalismo fiscal & Reforma Institucional: falácias, conquistas e descentralização. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v.4, n.1, p.79-106, Nov/1994.
- **A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo**. São Paulo: FUNDAP/IESP (mimeo), mar/1995, 22p.
- Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.3, n.5, jun/1996.
- ALDRICH, J.H. & NELSON, F.D. **Linear Probability, Logit, and Probit Models**. London, Sage Publications, 1984, USA, 95p.
- ANDERSON, J.; KORSUN, G. & MURRELL, P. **Which enterprises (believe they) have soft budget after mass privatization? Evidence from Mongolia**. Mimeo, Aug.97, 27p.
- APPOLTE, T. Secession Clauses: A tool for the taming of an arising Leviathan in Brussels? **Constitutional Political Economy**, Netherlands, v.8, n.1, p.57-70, 1997.
- AZZONI, C.R. & ISAI, J.Y. Censo demográfico, novos municípios e reforma tributária: impactos sobre as finanças municipais. In: ANAIS DO XIV ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA, Campos do Jordão. **Anais...** Campos do Jordão, SBE, 1992, v.2, p.669-688.
- BARRERA, A.W. & ROARELLI, M.L.M. Relações Fiscais Intergovernamentais. In: AFFONSO, R de B. A. & SILVA, P.L.B. (orgs) **Federalismo no Brasil - Reforma Tributária e Federação**. São Paulo, FUNDAP/UNESP, 1995, p.129-69.
- BECKER, G. A theory of competition among pressure groups for political influence. **Quartely Journal of Economics**, v.98, n.3, p.371-400, Aug/1983.
- BIRD, R. M. Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization. **National Tax Journal**, USA, v. 46, p. 207-27, 1993.
- BOARNET, M.G. & GLAZER, A. **An Information Explanation for the Flypaper Effect**. University of California Irvine Economic Paper, n.95-96-6, March, 1996, 16p.

- BODREAUX, D. The Coase theorem and strategic bargaining. **Advances in Austrian Economics**, USA, v.3, p.95-105, 1996.
- BOLTON, P. & ROLAND, G. The breakup of nations: a political economy analysis. **Quarterly Journal of Economics**, v.113, p.1057-90, Nov.1997.
- BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre FPE e FPM**. Brasília, 1995.
- BREMAEKER, F.E.J. de. Os novos municípios brasileiros. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 38, n.200, p.82-92, jul/set 1991.
- Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 40, n.206, p.88-99, jan/mar 1993.
- Mitos sobre as finanças dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 41, n.212, p.06-21, jul/set 1994.
- Os municípios brasileiros frente à reforma tributária. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 42 n.215, p.94-103, abr/jun 1995.
- Causas da situação de crise financeira dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.43, n.219, p.8-21, abr/dez 1996 (1996a).
- Limites à criação de novos municípios: a emenda constitucional nº 15. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.43, n.219, p.118-28, abr/dez 1996 (1996b).
- BRENNAN, G. & PINCUS, J. An implicit contract theory of intergovernmental grants. **Publius: The Journal of Federalism**, USA, V.20, n.4, Fall 1990.
- BRETON, A. **The Economic Theory of Representative Government**. Chicago: Aldine Publishing Company, 1974, 227p.
- **Competitive Governments - An economic theory of politics and public finance**. USA: Cambridge University Press, 1996, 385p.
- BRETON, A. & SCOTT, A. The Assignment Problem in Federal Structures. In: FELDSTEIN, M.S. & INMAN, R.P. **The Economics of Public Services**. USA, Macmillan, 1977, p.344-57.
- BUCHANAN, J.M. Federalism and fiscal equity. **American Economic Review**, USA, v. 40, n.4, p. 583-99, 1950.
- The Domain of Constitutional Economics. **Constitutional Political Economy**, USA, v.1, n.1, p. 1-18, Winter/1990.
- **Constitutional Economics**. UK: Basil Blackwell, 1991, 137p.

- **Federalism as (1) an ideal political order and (2) an objective for constitutional reform.** mimeo, 1995, 17p.
- **Federalism and individual sovereignty.** mimeo, 1996, 15p.
- BUCHANAN, J.M. & FAITH, R.L. Secession and the Limits of Taxation: Toward a Theory of Internal Exit. **American Economic Review**, USA, v.77, n.5, p.1023-31, 1987.
- BUCHANAN, J.M. & TOLLISON, R.D. (ed) **The Theory of Public Choice II** USA: University of Michigan Press, 1984, 453p.
- CAO, Y., QIAN, Y. & WEINGAST, B.R. **From Federalism, Chinese Style, to Privatization, Chinese Style.** (mimeo), Dec/1997, 36p.
- CASELLA, A. & FREY, B. Federalism and clubs - towards an economic theory of overlapping political jurisdictions. **European Economic Review**, North-Holland, v. 36, p. 639-46, 1992
- CARVALHO, A.M de. *A viabilidade dos governos locais: o caso do Estado de Minas Gerais.* **Diário do Comércio**, 09.11.95, p.?
- CARVALHO, O.M. **A multiplicação dos municípios em Minas Gerais.** Rio de Janeiro : IBAM, 1957, 18p.
- CHEN, Y. & ORDESHOOK, P.C. Constitutional Secession Clauses. **Constitutional Political Economy**, USA, v.5, n.1, p.45-60, Winter/1994.
- CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.
- CORNES, R. & SANDLER, T. **The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods**, USA: Cambridge University Press, 2nd edition, 1996, 590p.
- COWEN, T. , GLAZER, A. & McMILLAN, H. **Rent seeking can promote the provision of public goods.** Mimeo. Nov/1993, 32p.
- CULLIS, J. & JONES, P. **Public Finance and Public Choice - analytical perspectives.** London: McGraw-Hill, 1992, 486p.
- DADOS do IBGE apontam que 87 distritos não podem emancipar-se. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 28. Ago.1995, p.2
- DEPUTADO arma estratégia para impedir veto às emancipações. **Hoje em Dia**, Belo Horizonte 18 e 19.out.1995. p.?
- DOWNS, A. An economic theory of political action in a democracy. **Journal of Political Economy**, USA, v. 65, n.2, p.135-50, 1957.
- DYE, T. **American Federalism - Competition among governments.** Toronto: Lexington Books, 1990, 219p.

- ELEITORES mentem ao TRE para transferir títulos eleitorais. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 27. jul.1995, p.2
- ELSTER, J. The Impact of Constitutions on Economic Performance. **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development**, USA, p. 209-26, 1994.
- EMANCIPAÇÃO só trouxe pobreza para 373 municípios mineiros. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 02. jul.1995, p.2
- EMANCIPACIONISTAS amargam derrota na Grande-BH. **Hoje em Dia**, Belo Horizonte, 30.out.1995. p.3
- EMENDA cria restrições a novas emancipações. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 15.dez.1995. p. A-5.
- EPPLE, D. & ZELENTZ, A. The implications of competition among jurisdictions: Does Tiebout need politics? **Journal of Political Economy**, USA, v.89, n.61, p.1197-1217, 1981.
- ESTRATÉGIA Macroeconômica**. Rio de Janeiro, v.3, n.57. 05.jun.1995.
----- Rio de Janeiro, v.3, n.67. 23.out.1995.
- FREY, B. **Política Econômica Democrática**. São Paulo: Vértice 1987, 312p.
-----, B. **Política Econômica Democrática?**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, série Conferências, n.21, 1995, 10p.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Avaliação de Finanças Públicas Municipais**. Minas, Gerais, Fundação João Pinheiro/Centro de Estudos Econômicos e Sociais, 1996, 2 volumes, v.1, 140p.
- GOLDFELD, S.M. & QUANDT, R.E. Budget constraints, bailouts, and the firm under central planning. **Journal of Comparative Economics**, USA, v.12, p.502-20, 1988.
- GOVERNO Federal ameaça acabar com a febre de emancipações, **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 22.Out.1995, p.2.
- GRAMLICH, E.M. A policymaker's guide to fiscal decentralization. **National Tax Journal**, USA, v.46, n.2, p.229-35, 1993.
- GREENE, W.H. **Econometric Analysis**. London: Prentice-Hall, (2nd edition), 1993, cap.21. Models with discrete dependent variables. P.635-81.
- GRIFFITHS, W.E., HILL, R.C. & JUDGE, G.G. **Learning and practicing Econometrics**. New York: John Wiley & Sons, 1993, 866p.
- GROSSMAN, P. J. Fiscal decentralization and government size: an extension. **Public Choice**, Netherlands, v. 62, p.62-9, 1989.

- GUNNING, J.P. **Understanding Democracy - An Introduction to Public Choice**. (<http://www.showtower.com.tw/~gunning/votehtm/cont.htm>), last web version: 12/1997.
- HEYNDELS, B. & SMOLDERS, C. Tax complexity and fiscal illusion. **Public Choice**, USA, v.85, p.127-41, 1995.
- HILLBRECHT, R.O. Federalismo e a União Monetária Brasileira. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 27, nº1, p.53-67, Jan/Abr 1997.
- IKEDA, S. Market Process. In Boettke, P.J. **The Elgar Companion to Austrian Economics**, UK, 1994, p.23-9.
- INMAN, R.P. Public Debts and Fiscal Politics: How to decide? **American Economic Review - Papers and Proceedings**, USA, v.80, n.2, May/1990.
- INMAN, R.P. & RUBINFELD, D.L. Fiscal federalism in Europe - Lessons from the United States experience. **European Economic Review**, North-Holland, v.36, p.654-60, 1992.
- INVESTIGAÇÃO da PM irrita deputados. **Estado de Minas**, 09.Nov.1995, p.2.
- KASSOUF, A.L. The Wage rate estimation using the Heckman procedure. **Revista de Econometria**, Rio de Janeiro, v.14, n.1, p.89-107, 1994.
- KORNAI, J. Resource-constrained versus demand-constrained systems. **Econometrica**, USA, v.47, n.4, 1979, p.801-819.
- KORNAI, J. The soft budget constraint. **Kyklos**, v.39, n.1, p.1-30, 1986.
- KORNAI, J. **The Socialist Economy - the political economy of communism**. New Jersey, Princeton University Press, 1992, cap.8. Money and Price. p.131-59.
- KORNAI, J. Hardening of the budget constraint under the postsocialist system. **Japan and the World Economy**, Netherlands, v.8, p.135-51, 1996.
- KRAFT, E. & VODOPIVEC, M. How soft is the budget constraint for Yugoslav firms?. **Journal of Comparative Economics**, USA, v.16, p.432-55, 1992.
- KUME, H. & PIANI, G. Mudanças no regime do icms: uma estimativa da perda fiscal decorrente da desoneração das exportações e impactos sobre a balança comercial. **Economia Aplicada**, Brasil, v.1, n.2, p.227-49, Abr-Jun/1997.
- LEE, D.R. **The case for decentralization as a constraint on the power to tax**. Mimeo. Sep/1993, 23p.
- MAAKAROUN, B. Emancipação só trouxe pobreza para 373 municípios mineiros. **Estado de Minas**, BELO HORIZONTE, 02.jul.1995, p.2
- MADDALA, G.S. **Limited-Dependent and Qualitative Variables in Econometrics**, USA: Cambridge University Press, 1983, 401p.

- **Introduction to Econometrics**, USA: Prentice-Hall, 1992, 2nd ed., 631p.
- MASKIN, E.S. Theories of the soft budget-constraint. **Japan and the World Economy**, Netherlands, v.8, p.125-33, 1996.
- McKINNON, R.I. **Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union**. (mimeo), 1994, 27p.
- McKINNON, R.I. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. **The Journal of Law, Economics & Organization**, Oxford, v.11, n.1, p.1-31, 1995 (1995a).
- Intergovernmental Competition in Europe with and without a common currency. **Journal of Policy Modelling**, Netherlands, v. 17, n.5, p. 463-78, 1995 (1995b).
- McLURE JR., C.E. Comment on "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomics Aspects by Vito Tanzi. **Annual World Bank Conference on Development Economics**, USA, pg. 317-22, 1995.
- MELLO, D.L. de. A multiplicação de municípios no Brasil. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.39, n.203, p.23-28, abr/jun 1992.
- MESQUITA, R. & BRAGA, T. Novos municípios, um processo inevitável. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, 15.Jan.1995, p.A-11. (1995b)
- MINAS GERAIS, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - CONSELHO DE INFORMAÇÃO E PESQUISA. **As Constituintes Mineiras de 1891, 1935 e 1947 - Uma Análise Histórica**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 1989, 313p.
- MITCHELL, W.C. Virginia, Rochester, and Bloomington: twenty-five years of public choice and political science. **Public Choice**, USA, v.56, p. 101-19, 1988.
- Chicago political economy: a public choice perspective. **Public Choice**, USA, v.63, p.283-92, 1989.
- MITCHELL, W.C. & SIMMONS, R.T. **Beyond Politics - Markets, Welfare, and the Failure of Bureaucracy**. Boulder: Westview Press, 1994, 234p.
- MODY, A. & WANG, F. Explaining industrial growth in coastal China: economic reforms...and what else? **The World Bank Economic Review**, USA, v.11, n.2, p.293-326, 1997.
- MONTEIRO, J.V. **Fundamentos da política pública** Rio de Janeiro: PNPE/IPEA, 1982, 178p.
- **Macroeconomia do Crescimento do Governo** Rio de Janeiro: PNPE/IPEA, 1990, 142p.

- **Estratégia Macroeconômica** Rio de Janeiro: PNPE/IPEA, 1994, 176p.
- O poder de propor; ou, a economia das medidas provisórias. **Revista de Administração Pública**, USA, v.29, n.3, p.59-72, Jul/Set 1995.
- MONTINOLA, G. , QIAN, Y. & WEINGAST, B.R. **Federalism, chinese style: the political basis for economic success in China**. Stanford University, 1994, 36p.
- MÜLLER, D.C. **Public Choice II - a revised edition of Public Choice** Cambridge: Cambridge Press, 1989, 518p.
- MUNICÍPIOS a mancheias. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 15.ago.1995. p. A-3.
- MUNICÍPIOS sem recursos. **Diário do Comércio**, Belo Horizonte, 05.jun. 1992, p.8.
- MURREL, P. Comment on "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform" by Williamson **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development**, USA, p. 201-05, 1994.
- MUSGRAVE, R.A. & MUSGRAVE, P.B. **Finanças Públicas - Teoria e Prática** São Paulo: Campus/USP, 1980, 673p
- MYLES, G.D. **Public Economics**. USA: Cambridge University Press, 1995, cap. 10 Externalities, p.312-47.
- NICOLAU, J.M. **Multipartidarismo e Democracia**, Rio de Janeiro: FGV-Editora, 1996, 118p.
- NISKANEN, W. Conditions affecting the survival of constitutional rules. **Constitutional Political Economy**, USA, v.1 n.2, p.53-62, 1990.
- NORONHA, F. de Criação de novos municípios: o processo ameaçado. **Revista de Administração Municipal**, USA, v.43, n.219, p.110-17, abr/dez 1996.
- NORTH, D.C. **A Transaction Cost Theory of Politics** (mimeo), 1997.
- NOVOS municípios sem recursos. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 17.Jan.1995, p.A-5.
- OLSON, M. Jr. The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government. **American Economic Review Papers and Proceedings**, USA, v.59, n.?, p.479-87, 1969.
- ORDESHOOK, P. C. **Game theory and political theory - an introduction**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, 511p.
- OSTROM, V. & OSTROM, E. Public goods and public choices: the emergence of public economies and industry structures. In: OSTROM, V. **The meaning of**

- american federalism - constituting a self-governing society.** San Francisco : ICS Press, 1991, p.163-198.
- OSTROM, V., TIEBOUT, C.M. & WARREN, R. The Organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. In: OSTROM, V. **The meaning of american federalism - constituting a self-governing society.** San Francisco : ICS Press, 1991, p.137-162.
- PARIKH, S. & WEINGAST, B.R. A comparative theory of federalism: India. **Virginia Law Review**, USA, v.83, n.7, p. 1593-1615, Oct/1997.
- PEREZ, L. Falta de verbas impede realização dos plebiscitos antes de outubro. **Estado de Minas**, BELO HORIZONTE, 26.jun.1995, p.2.
- PERSSON, T. & TABELLINI, G. Does centralization increase the size of government? **European Economic Review**, North-Holland, v.38, p.765-77, 1994.
- PUTNAM, R.D. Comment on "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform" by Williamson **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development**, USA, p. 198-200, 1994.
- PINHEIRO, L. Número de sindicatos cresceu 60% em 6 anos. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 jul. 1995, p.b-7.
- PRUD'HOMME, R. The Dangers of Decentralization. **The World Bank Research Observer**, USA, v.10, n.2, p. 201-20, Aug/1995.
- QIAN, Y. A theory of shortage in socialist economies based on the "soft budget constraint". **American Economic Review**, USA, v.84, n.1, p.145-156, Mar/1994.
- QIAN, Y. & ROLAND, G. **Federalism and the Soft Budget Constraint** (mimeo), Oct/1997, 31p.
- QIAN, Y. & ROLAND, G. The soft budget constraint in China. **Japan and the world economy review**, Netherlands, v.8, p.207-23, 1996.
- QIAN, Y. & WEINGAST, B.R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. **Journal of Economic Perspectives**, USA, v.11, n.4, p. 83-92, Fall 1997.
- RACIONALIDADE na criação de municípios. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 11.Dez.1995, p.A-2.
- RAISER, M. The no-exit economy: soft budget constraints and the fate of economic reforms in developing countries. **World Development**, Great Britain, v. 22, n.12, p.1851-67, 1994.

- REZENDE, F. **Descentralização e Desenvolvimento: Problemas Atuais do Financiamento das Políticas Públicas**. FUNDAP/IESP, mimeo, maio/1995, 17p.
- ROSE-ACKERMAN, S. Does federalism matter? Political choice in a federal republic. **Journal of Political Economy**, USA, v.89, n.1, p.152-65, 1981.
- ROSSI, A.f. del The politics and economics of pork barrel spending: the case of federal financing of water resources development. **Public Choice**, USA, v.85, p.285-305, 1995.
- ROWLEY, C.K. **The right to justice - The political economy of legal services in the United States**, USA, Edward Elgar, 1992, cap.3. ,p.37-46.
- RUBINFELD, D. L. **Handbook of Public Economics**, North-Holland: Amsterdam, 1987, cap.11. Economics of Public Sector. p.571-645.
- SALMON, P. Decentralization as an incentive scheme. **Oxford Review of Economic Policy**, Great Britain, v.3, n.2, 1987.
- SAMUELS, D. J. **Careerism and its Consequences: Federalism, Elections, and Policy-Making in Brazil**. Tese de doutorado não-publicada, University of California, San Diego, 1998.
- SANTOS, M.H.C., MACHADO, E.M. & ROCHA, P.E.N.M. O jogo orçamentário da União: relações Executivo-Legislativo na terra do *pork-barrel*. In: DINIZ, E. & AZEVEDO, S. (orgs) **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**, Brasília, Editora UnB, 1997, pp.83-124.
- SCHAFFER, M.E. **Do firms in transition have soft budget constraints? A reconsideration of concepts and evidence**. CERT Discussion Paper, n.97/20, Dec.1997, 33p.
- SHAH, A . **Perspectives of the Design of Intergovernmental Fiscal Relations**, 1993 (mimeo), 73p.
- SHIKIDA, C.D. **Emancipação de Municípios em Minas Gerais (1995): Uma Abordagem Novo-Institucionalista e de Escolha Pública**. Dissertação de mestrado (não publicada), Ago/1998.
- SHLEIFER, A. & VISHNY, R. Politicians and Firms. **Quartely Journal of Economics**, USA, v.110, n.4, p. 995-1025, 1994.
- SILVA, L.C. Prefeitos pedem mais atenção para municípios emancipados. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 22.08.1993, p.2
- SILVA, L.C. Minas ganha mais 96 municípios miseráveis na virada do ano. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 24.12.1995, p.2

- SINN, S. The taming of Leviathan: competition among governments. **Constitutional Political Economy**, USA, v.3, n.2, p. 177-96, 1992.
- SJÖBERG, Ö. & GANG, Z. **Soft Budget Constraints: An analysis based on a survey of chinese township enterprises**. Working Paper, n.93, Stockholm School of Economics, Jan/1996, 34p.
- STIGLITZ, J. **Economics of the Public Sector**, 2nd edition, New York: Norton, 1988.
- STRUMPF, K.S. **A predictive index for flypaper effect**. Mimeo. Mar/96, 37p.
- TANZI, V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. **Annual World Bank Conference on Development Economics**, USA, p. 295-316, 1995.
- TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, USA, v. 64, n.5, p.416-24, 1956.
- TODOS *querem dividendos*. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 29.Mai.1995, p.2
- TOLLISON, R.D. Rent Seeking: A Survey. **Kyklos**, v.35, n.4, p.575-602, 1982.
- TREVISAN, C. Plebiscitos espalham cidades "nanicas". **Folha de São Paulo**, 14. ago.95. Cad. principal. p.1-8.
- TULLOCK, G. **Rent-Seeking**. England: Edward Elgar, 1993, 97p.
- WEINGAST, B.R. & MARSHALL, W.J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. **Journal of Political Economy**, USA, v. 96, n.1, p.132-63, 1988.
- WEINGAST, B.R., SHEPSLE, K.A. & JOHNSEN, C. The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. In: PERSSON, T. & TABELLINI, G. **Monetary and Fiscal Policy - vol. 2: Politics**, USA : MIT Press, 1994, p.345-68.
- WERLANG, S.R. da C. & NETO, A.F. Os bancos estaduais e o descontrolo fiscal: alguns aspectos. In: FIORAVANTE, M. & FARIA, L.V. de (orgs) **A última década - ensaios da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90**. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1993, p.132-49.
- WERNECK, R.L.F. Federalismo fiscal e política de estabilização no Brasil **Revista Brasileira de Economia**, USA, v.49, n.2, p.375-90, Abr/Jun.1995.
- WILDASIN, D.E. Budgetary pressures in the EEC: A fiscal federalism perspective. **American Economic Review - AEA Papers and Proceedings**, USA, v. 80, n.2, May/1990.

WILLIAMSON, O. The Institutions and Governance of Economic Development and Reform **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development**, USA, p. 171-97, 1994.

YOUNG, R.A. The Political Economy of Secession: The Case of Quebec. **Constitutional Political Economy**, USA, v.5, n.2, p.221-43, Spring/Summer 1994.