

# DESLOCAMENTOS POPULACIONAIS E SUAS REPERCUSSÕES NO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE DEMOGRÁFICA PÓS-2000 NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*Populations displacements and their repercussion in the municipalities participation fund: an analysis based on pos-2000 demographic dynamics in the State of Rio Grande do Sul*

Sergio Luis Allebrandt  
Airton Adelar Mueller  
Reneo Pedro Prediger  
Taciana Angélica Moraes Ribas  
Roseli Fistarol Kruger  
Luiz Raul Sartori

# DESLOCAMENTOS POPULACIONAIS E SUAS REPERCUSSÕES NO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE COM BASE NA DINÂMICA DEMOGRÁFICA PÓS-2000 NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*Population displacements and their repercussions in the municipalities participation fund: an analysis based on the post-2000 demographic dynamics in the state of Rio Grande do Sul*

Sérgio Luís Allebrandt  
Airton Adelar Mueller  
Reneo Pedro Prediger  
Taciana Angélica Moraes Ribas  
Roseli Fistarol Kruger  
Luiz Raul Sartori

**Resumo:** Em mais da metade dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul diminuiu a população no período decorrido entre os censos demográficos de 2000 e 2010. As estimativas populacionais para os anos que seguiram, até o ano de 2017, mostram que tal realidade persiste. Em linhas gerais, o fenômeno atinge particularmente as áreas oeste e norte do estado, ao passo que na região leste existe um contingente de municípios que apresentou expressivo aumento populacional nesse período. O presente estudo caracteriza este fenômeno e busca analisar efeitos dessas perdas e/ou ganhos populacionais sobre as transferências de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma vez que o tamanho populacional é critério definidor do rateio destes recursos. Dentre os resultados, destaca-se que esta dinâmica demográfica pode acarretar mudanças na classificação dos municípios quanto às faixas do FPM e, sobretudo, distorções do valor per capita distribuído entre esses entes federativos.

**Palavras chave:** Migrações, Esvaziamento populacional, Fundo de Participação dos Municípios, Desigualdade Territorial, Rio Grande do Sul.

**Abstract:** In more than half of the municipalities of the state of Rio Grande do Sul, the population declined in the period between the demographic censuses of 2000 and 2010. The population estimates for the following years, until the year 2017, show that this reality persists. In general terms, this phenomenon affects particularly the western and northern areas of the state, while in the east there is a contingent of municipalities that presented a significant population increase in this period. This study characterizes this phenomenon analyzes the effects of these losses and / or population gains on the transfers of resources from the Municipal Participation Fund (MPF), since population size is the defining criterion for apportioning these resources. The results show that this demographic dynamic can lead to changes in the classification of FPM rating ranges and, above all, distortions of the per capita value distributed to the entities of this federative sphere.

**Keywords:** Migrations, Depopulation, Municipal Participation Fund. Territorial Inequalities, Rio Grande do Sul.

**JEL:** Q 28

## INTRODUÇÃO

Os resultados do Censo Demográfico 2010 divulgados pelo IBGE (2011) indicam um incremento de mais de 20 milhões de pessoas na população brasileira. Este crescimento populacional, da ordem de 12,3% sobre a população existente em 2000, apresenta menor intensidade em relação aos verificados nos censos passados. Outra particularidade do mesmo período é o crescimento populacional desigual entre as diversas regiões e unidades federativas do país. Enquanto as regiões norte e centro-oeste tiveram suas populações acrescidas em 22,98% e 20,74% respectivamente, as regiões nordeste, sudeste e sul apresentaram crescimento de 11,98%, 10,97% e 9,07% respectivamente, percentuais inferiores ao verificado, na média, pelo país.

Sob a ótica das unidades federativas esta assimetria é ainda mais significativa. Enquanto alguns estados apresentam percentuais de crescimento superiores a 30% (Amapá, Roraima e Acre), outros, como Piauí, Minas Gerais, Paraíba, Paraná e Bahia tiveram índices de crescimento populacional inferiores a 10%. O estado do Rio Grande do Sul, com sua população crescendo apenas 4,9%, é o que apresentou o menor índice dentre todos os estados brasileiros e o Distrito Federal. O censo de 2010, quando o estado era composto por 496 municípios<sup>1</sup>, evidenciou, também, outro aspecto associado à dinâmica demográfica: mais da metade destes municípios (51,8%) teve sua população reduzida em termos absolutos, na comparação com os números do censo de 2000. São 141.869 pessoas, ou 5,79%, a menos nestes 257 municípios. De outro lado, os 239 municípios restantes, evidenciaram um incremento populacional de 647.726 habitantes neste mesmo período. O que equivale a um incremento de 8,37%.

Diversos pesquisadores têm se dedicado ao estudo deste tema no estado gaúcho. Podem ser citados os trabalhos de Jardim e Barcelos (2005, 2011), Rauber *et al.* (2009), Froehlich *et al.* (2011), Ribeiro *et al.* (2012), Prudêncio de Mera e Mielitz Neto (2014), Corrêa, Silveira e Brandt (2015), Marion Filho e Reichert (2017), Bertê *et al.* (2017) e Mueller (2017). Um elemento em comum a estas pesquisas é a preocupação com as causas que provocam tal esvaziamento. Neste sentido, olham mais para os indivíduos, na procura dos motivos, limitações e/ou restrições que impactam na decisão de migrar. Do ponto de vista das repercussões desta dinâmica demográfica, sobressai-se uma leitura de que se trata de um fenômeno bastante negativo aos territórios perdedores.

De maneira ligeiramente distinta, o objetivo de fundo deste estudo é mostrar que, sob determinado ângulo, este fato pode ser interpretado de forma um pouco mais amena. Especificamente, o estudo caracteriza o fenômeno da dinâmica recente de deslocamentos populacionais nos municípios do Rio Grande do Sul e busca analisar efeitos dessas perdas e/ou ganhos sobre a transferência de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Isto porque o tamanho populacional é critério definidor do rateio desses recursos. Significa que tanto as perdas populacionais quanto os ganhos podem impactar na quantidade total a que cada município faz jus na distribuição do FPM, o que, por sua vez, pode resultar em: a) alterações na faixa do FPM a qual cada município pertence, o que implica mudanças no valor recebido, e b) distorções entre os municípios, se levarmos em consideração a

---

<sup>1</sup> O município de Pinto Bandeira foi emancipado de Bento Gonçalves em 1996. Em 2003, por meio de uma liminar do Supremo Tribunal Federal (STF) retornou à condição de distrito. Recuperou a condição de município em 2010 sendo reinstalado no ano de 2013 (MUNICÍPIO DE PINTO BANDEIRA, 2017).

apropriação *per capita* do FPM. Ou seja, há a possibilidade de que os municípios perdedores de população sejam “beneficiados” com um valor *per capita* maior em função da redução populacional, se esta não for suficiente para acarretar mudança de faixa.

A seção subsequente a esta introdução, dividida em duas subseções, é dedicada à caracterização da dinâmica demográfica recente em termos de aumento/redução populacional dos municípios gaúchos. Na primeira subseção foca-se os grupos de municípios que diminuíram e/ou aumentaram sua população no período de 2000 a 2010. Para tanto, foram utilizados dados disponibilizados pelo IBGE e empreendeu-se a elaboração de mapas e tabelas que permitem a visualização de pormenores do objeto em estudo. Na segunda subseção pretende-se inferir, lançando mão das estimativas populacionais produzidas pelo IBGE, um possível cenário dos tempos atuais, quase 8 anos depois do censo de 2010.

A seção seguinte é dedicada a apresentar ao leitor o Fundo de Participação dos Municípios e sua íntima relação com o tamanho populacional. Descreve-se sua composição, progressiva e atual, e os critérios de distribuição dos recursos entre os municípios e grupos de municípios, segundo parâmetros socioeconômicos e populacionais. Para cada um dos três grupos que a legislação prevê (capitais de estado, reserva e interior) elucida-se os respectivos critérios com um exemplo concreto.

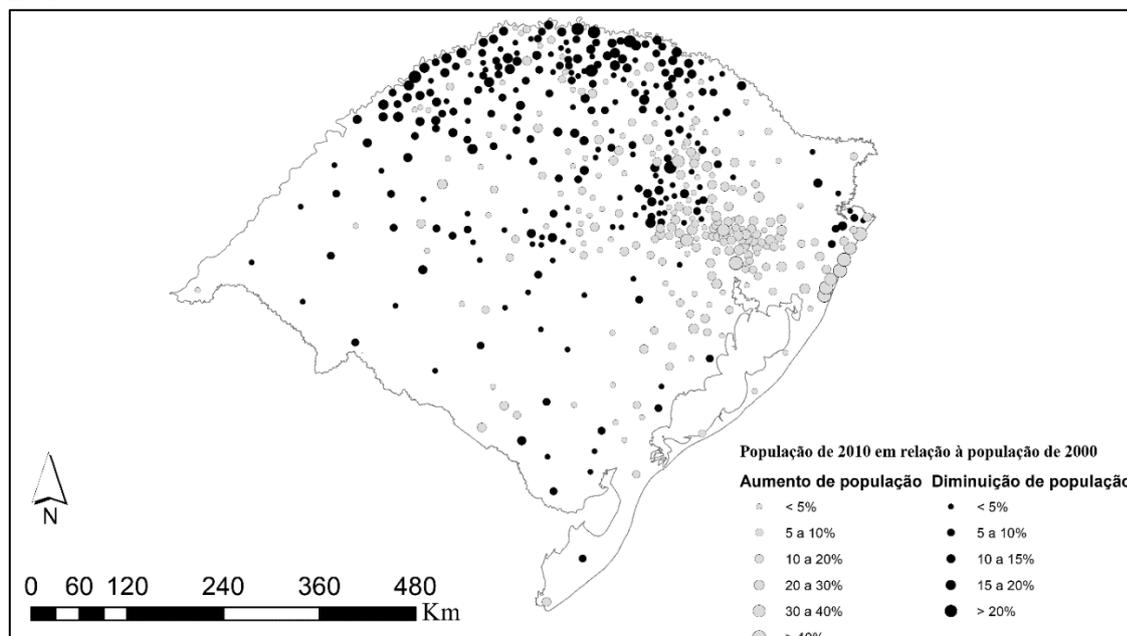
Com base em dados obtidos junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), evidencia-se, na sequência, os resultados propriamente ditos. Foca-se, primeiramente, nas alterações de faixa do FPM e, em seguida, nas diferenças entre os municípios quanto ao valor *per capita* do FPM ao longo do período 2000 – 2017. Por fim, nas considerações finais, ressalta-se possíveis implicações destes resultados para a temática das desigualdades espaciais de desenvolvimento, para a temática das migrações intermunicipais e inter-regionais e para a própria rediscussão dos critérios de composição e rateio do FPM.

## **2. A dinâmica demográfica no período 2000-2010 e estimativas para o presente**

O mapa apresentado na Figura 1 ilustra a dinâmica populacional dos municípios gaúchos entre os censos de 2000 e 2010. Os círculos em preto representam os municípios que reduziram a sua população, enquanto os círculos em cinza descrevem aqueles que apresentaram acréscimo populacional. O mapa, de maneira imediata, permite vislumbrar alguns elementos:

- Os municípios que perderam população estão localizados, em sua grande maioria, na porção oeste e/ou norte do estado do Rio Grande do Sul;
- Os municípios que aumentaram a sua população, embora encontrados em todas as regiões, estão concentrados na metade leste, notadamente na região metropolitana de Porto Alegre, região nordeste e no litoral norte do estado.

**Figura 1** – Dinâmica populacional nos municípios gaúchos no período de 2000 a 2010



Fonte: Elaborado pelos autores

Os 257 municípios que tiveram redução populacional em 2010, apresentaram, conjuntamente, uma média de 7,44% de redução em relação à população que possuíam em 2000. Alguns municípios reduziram mais do que 20% de sua população. No topo desta lista o município de Engenho Velho, que perdeu 28,3% da população, seguido de Porto Vera Cruz com diminuição de 24,8%, Rio dos Índios com menos 23,1%, União da Serra com 22,06% negativo, Alpestre com redução de 21,81% e Itatiba do Sul com perda populacional equivalente a 20,58% de sua população no ano de 2000. Outros três municípios, embora com crescimento negativo, reduziram menos do que 10 pessoas e, de certa forma, poderiam ser classificados como estáveis. É o caso de Rodeio Bonito, com menos 8 habitantes, Herveiras com menos 3 e o município de Relvado que reduziu apenas 2 pessoas.

Um dado significativo é o fato de que, dos 257 municípios com perda populacional, 203 deles, 79%, possuíam no ano de 2000 menos do que 10.000 habitantes. Com a redução populacional outros 4 municípios se juntaram a este grupo no ano de 2010. O que equivale, nessa data, a 80,54% do total daqueles que reduziram a sua população. Dos demais 50 municípios que em 2010 permaneceram com população superior a 10.000 pessoas, 43 deles possuem menos de 50.000 habitantes e apenas 7 superam esta marca. Destes últimos, apenas o município de Uruguaiana apresenta mais do que 100.000 habitantes. Portanto, este fenômeno do esvaziamento populacional atinge, sobretudo, municípios já pequenos em termos de número de habitantes.

Quanto aos municípios que aumentaram sua população no período em questão tem-se um total de 238. Estes estão localizados em todas as regiões do estado, todavia há uma clara concentração geográfica nas áreas leste e nordeste do estado. Em linhas gerais, não se pode caracterizar como significativo este ganho populacional, se vistos em conjunto todos os municípios em questão. A cidade com maior acréscimo foi Caxias do Sul, com 75.063 habitantes a mais no final do período. A capital do estado,

município mais populoso, apresentou um acréscimo de apenas 49.349 pessoas, o equivalente a 3,63% da sua população.

Um dado a destacar é o fato de que 92 municípios, 38,6% dos que aumentaram a sua população, experimentaram um acréscimo relativo inferior ou igual à média estadual que foi de 4,9%. Já outros 147 municípios mostraram um crescimento relativo superior à média estadual. Destes, destacam-se os municípios de Cidreira (42,5%), Nova Santa Rita (44,2%), Imbé (44,3%), Balneário Pinhal (45,7%), Arroio do Sal (46,9%) e Xangri-lá (51,3%), quase todos no litoral do estado. Na média, cada município deste grupo aumentou sua população em 10,1%.

O IBGE publica anualmente as estimativas populacionais para todos os municípios brasileiros. Estas projeções obedecem a metodologia específica (IBGE, 2017) que considera, dentre outros fatores, a população verificada nos dois últimos censos demográficos. Entretanto, por mais aprimorados que sejam os métodos empregados nestas estimativas, muitas variáveis que interferem na dinâmica populacional certamente não serão percebidas.

As estimativas populacionais divulgadas em 2017 (TCU, 2017) apontam, em relação ao censo de 2010, para um aumento de 627.363 pessoas no Estado do Rio Grande do Sul. Isto equivale a um crescimento de 5,87%. Contudo 88 municípios têm população projetada em números menores do que os verificados no censo de 2010. Deste modo o fenômeno verificado entre os censos de 2000 e 2010, com diminuição de população em um significativo número de municípios gaúchos, tende a se repetir quando da realização do próximo censo demográfico. Evidentemente não se pode prever a sua intensidade, todavia há indicativos de uma diminuição no ritmo de crescimento populacional no estado do Rio Grande do Sul (RIBEIRO *et al.*, 2012).

Embora as estimativas populacionais para o ano de 2017 indiquem nova redução populacional em municípios de um grande número das microrregiões gaúchas, as microrregiões de Erechim (14 municípios), Frederico Westphalen (10 municípios), Santo Ângelo (10 municípios), Santa Rosa (7 municípios), Três Passos (7 municípios) e Cerro Largo (5 municípios) estão em destaque. Estas seis microrregiões, somadas, contêm 53 dos 88 municípios perdedores. Este número representa praticamente 60% do total. Estas microrregiões já mostraram números significativos no período de 2000 a 2010. Novamente ressaltando que são estimativas populacionais, não podendo ser ignorada a necessidade de estudos que melhor caracterizem as razões de migração dos habitantes destes locais.

Por outro lado, o IBGE estima que os restantes 408 municípios tiveram incremento populacional no ano de 2017 em relação ao ano de 2010. Em média, cada município deste grupo aumentou a sua população em 5,1%. Em um extremo estão os municípios de Coqueiros do Sul e Dois Irmãos das Missões, com apenas 1 habitante a mais, e no outro extremo o município de Xangri-lá, com 18,1% de aumento populacional. Os dados, entretanto, apontam para uma repetição do modesto crescimento do estado do Rio Grande do Sul em relação aos demais estados. Destes 408 municípios 89,2% (364 municípios) apresentam um índice de crescimento inferior a 10%.

### 3. O fundo de participação dos municípios: composição e critérios de rateio

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) promulgada em 1988 estabeleceu, no seu artigo 18, que a organização política-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Todos estes entes possuem, ao mesmo tempo, responsabilidades e competências. Em ambos os casos cabe a cada esfera federativa aquilo que pode ser mais bem gerenciado ou executado por cada uma delas. Assim, por exemplo, a política macroeconômica cabe à União enquanto a limpeza das ruas é atribuição dos municípios. Raciocínio semelhante pode ser empregado quando o assunto é arrecadação tributária. A Constituição entrega à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios o poder de instituir e cobrar tributos. O saldo destas responsabilidades e competências é sintetizado por Prado (2007). Quem mais arrecada, e menos gasta, são os governos dos níveis superiores. Para os governos de níveis inferiores ocorre justamente o contrário. Esta centralização arrecadatória na União, principalmente, e os déficits observados nos municípios e estados são compensados pelas chamadas transferências intergovernamentais. A Constituição Brasileira (BRASIL, 1988), inclusive, reserva uma seção inteira para este tema.

Um destes instrumentos compensatórios é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Este fundo foi criado por meio da Emenda Constitucional 18, de 1º de dezembro de 1965 (BRASIL, 1965). A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) manteve este fundo em seu ordenamento, além de promover aumento nos recursos da União a serem distribuídos a estados e municípios. Diversos outros instrumentos legais também ajustaram e regulamentaram o Fundo de Participação dos Municípios, muitos deles instituídos antes da promulgação da constituição em vigor. O FPM é uma transferência constitucional<sup>2</sup> de caráter redistributivo. Os critérios para sua composição foram significativamente alterados ao longo de sua existência, como fica evidenciado na Figura 2. Dos 10% da receita líquida do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR) quando de sua criação, no ano de 1967, passou-se para a atual proporção de 24,5% da receita líquida destes tributos.

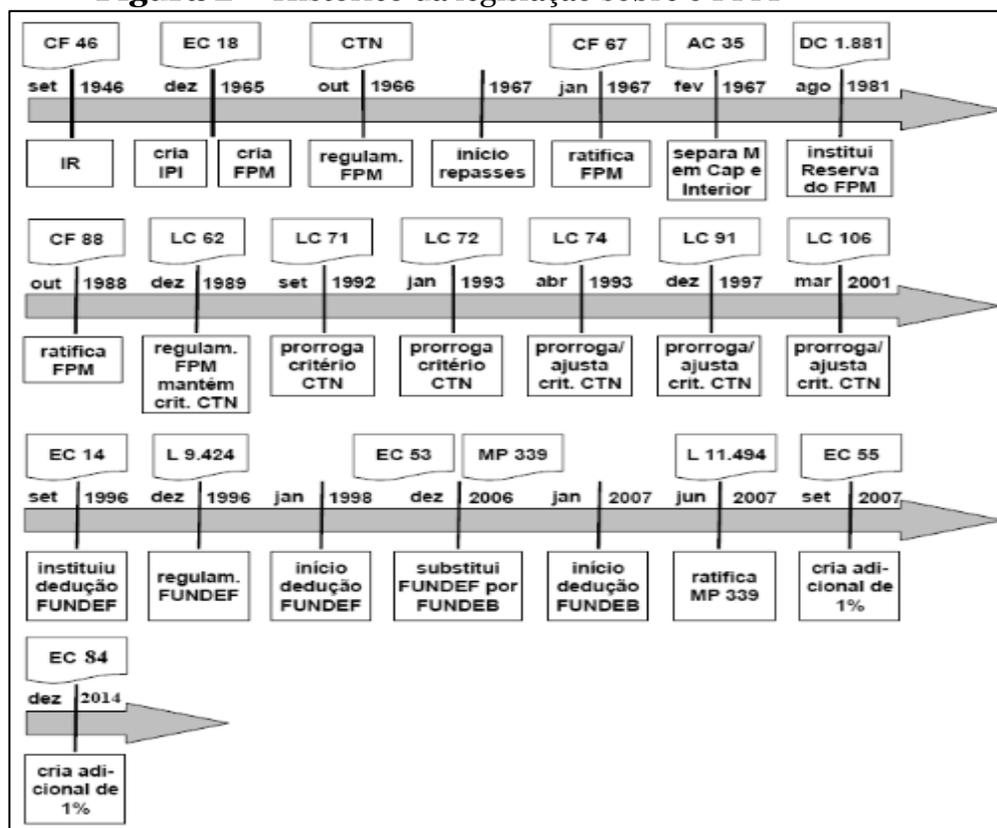
O repasse do FPM ao município é obrigatório e não existem condicionamentos para sua execução, podendo ser usados livremente pelos municípios sem qualquer tipo de contrapartida<sup>3</sup>. Como colocam Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 30) “trata-se da segunda maior categoria de transferências, perdendo apenas para o repasse do ICMS dos estados para os municípios”. Cabe salientar que o ICMS é uma transferência devolutiva, enquanto o Fundo de Participação dos Municípios é a principal transferência de caráter redistributivo da União para os governos municipais. De acordo com Ribeiro (2016, p. 1) “os recursos do FPM representaram, em média, 18% do total das receitas correntes dos municípios nos anos de 2000 a 2012”. Todavia, para um considerável contingente de municípios, este é um dos recursos mais relevantes para os cofres públicos. O que é válido, sobretudo, para os aqueles municípios de pequeno porte. Daí que qualquer alteração no repasse pode

<sup>2</sup> As outras formas de transferências, de acordo com Mendes, Miranda e Cosio (2008) são as transferências incondicionais devolutivas, as transferências condicionais voluntárias, as transferências condicionais obrigatórias, as transferências ao setor produtivo privado e as transferências diretas a indivíduos.

<sup>3</sup> Vale observar que a lei 11.494 de 20 de junho de 2007 especifica que parte destes recursos devem ser aplicados no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por meio de outros critérios para sua distribuição.

impactar significativamente os cofres públicos e a capacidade dos governos locais de implementarem, ou não, políticas públicas.

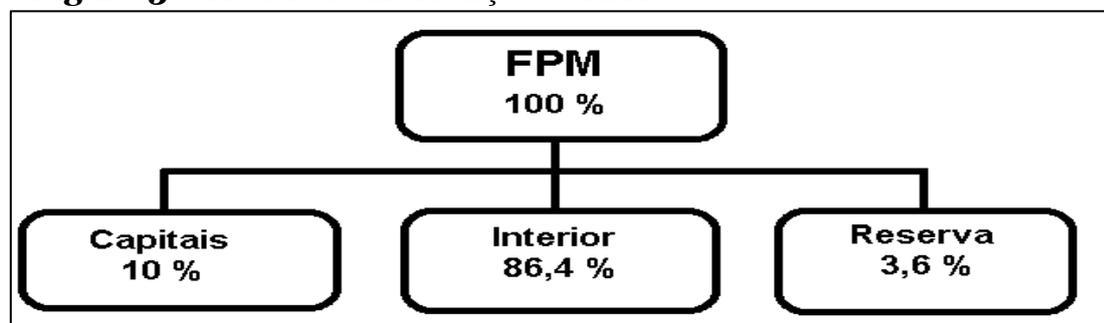
**Figura 2 – Histórico da legislação sobre o FPM**



Fonte: Adaptado de (STN, 2013)

Para a distribuição destes recursos, os municípios são divididos em três classes: a) as capitais dos estados; b) os demais municípios do estado e c) os municípios que se enquadram na reserva do FPM (Figura 3).

**Figura 3 – Modelo de distribuição do FPM**



Fonte: STN (2013)

Na primeira categoria estão incluídos os municípios sede das capitais estaduais e o Distrito Federal, para os quais são destinados 10% do montante de recursos. Na segunda classe, denominada de “interior”, encontram-se todos os municípios do estado, exceto as capitais, fazendo jus a 86,4% do valor total<sup>4</sup>. Finalmente, a última

<sup>4</sup> Este percentual é aplicado à parcela que cada estado da federação tem direito. Ao estado do Rio Grande do Sul corresponde 7,3011% dos valores do IPI e IR arrecadados em todo o País (BRASIL, 1989; TCU, 1990).

classe contém os municípios com população superior a 142.633 habitantes, que repartem entre si valor correspondente aos 3,6% restantes (STN, 2013). Portanto, os municípios desta classe também fazem parte dos municípios do interior. Significa que os municípios que compõem a “Reserva” dividem entre si os 3,6% exclusivamente a eles destinado e, além disso, fazem parte do rateio dos 86,4%, de acordo com sua faixa.

Os critérios para alocação do FPM entre os municípios são diferentes para as diversas classes/grupos de municípios. Para os municípios do interior, foco deste trabalho, os critérios são baseados unicamente na população do município, cujos detalhes de sua composição e distribuição se verá em seguida. Já para as capitais dos estados e os municípios da reserva o cálculo do coeficiente de cada município emprega fatores populacionais e socioeconômicos. São diversas etapas até a determinação do índice final.

- a) Fator população - Para cada município (capital ou reserva) deve ser estabelecida a relação entre a sua população e a soma das populações do respectivo grupo. O valor resultante deve ser usado para localização do fator população (Quadro 1).

**Quadro 1** – Fator população - Capitais e municípios da reserva

Porcentagem que a população da entidade participante representa na população total do respectivo grupo (Capital ou Reserva)	Fator
Até 2%	2,0
Acima de 2% até 2,5%	2,5
Acima de 2,5% até 3,0%	3,0
Acima de 3,0% até 3,5%	3,5
Acima de 3,5% até 4,0%	4,0
Acima de 4,0% até 4,5%	4,5
Acima de 4,5%	5,0

Fonte: Lei 5.172, de 25/10/1966 (BRASIL, 1966).

- b) Fator renda *per capita* – Deve ser calculado o inverso da renda *per capita* do estado onde se situa o município (capital ou da reserva) em relação à renda *per capita* da nação. O valor resultante deve ser usado para localização do fator renda *per capita* (Quadro 2).
- c) Coeficiente individual de participação – É obtido pela multiplicação do fator população e o fator renda *per capita*.
- d) Participação relativa no total do grupo – Corresponde ao índice a ser empregado para o cálculo do FPM do município. É obtido pela proporção que o coeficiente individual de participação representa em relação ao total do seu grupo (capitais ou municípios da reserva).

**Quadro 2 – Fator renda per capita - Capitais e municípios da reserva**

Inverso do índice relativo à renda per capita da entidade participante	Fator
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2,0
Acima de 0,0220	2,5

Fonte: Lei 5.172, de 25/10/1966 (BRASIL, 1966).

Exemplificando, a capital do estado do Rio Grande do Sul obteve 2,714347% como índice de participação relativa no total das capitais para o ano de 2018 (TCU, 2017). Isto significa que do valor total a ser transferido às capitais, Porto Alegre terá direito a este percentual. Este resultado foi determinado por:

- a) A população estimada pelo IBGE para a cidade de Porto Alegre em 01/07/2017 foi de 1.484.941 habitantes. Esta população equivale a 3,0027% da soma total das capitais que é de 49.452.903 pessoas. Este percentual remete, pelo quadro nº1, a 3,5 como fator população.
- b) A renda *per capita* média do Brasil, em 2015, foi de R\$ 29.326,00. Este valor deve ser dividido pela renda *per capita* do estado do Rio Grande do Sul, que no mesmo ano foi de R\$ 33.960,00. Uma nova divisão, agora por 100, resulta em 0,0086. Este índice relativo aponta, no quadro nº 2, para um fator renda *per capita* de 0,9.
- c) A multiplicação do fator população pelo fator renda *per capita* resulta em 3,15 como coeficiente individual de participação.
- d) A divisão deste coeficiente (3,15) pela soma dos coeficientes individuais de participação de todas as capitais estaduais e do Distrito Federal (116,05) resulta em 0,027143472641103. Ou, em termos percentuais, os 2,714347% apontados inicialmente.

Em outro exemplo, o município de Caxias do Sul, que é enquadrado como integrante da reserva, obteve 0,472565% como índice de participação relativa no total dos municípios da reserva, de todo o País, para o ano de 2018 (TCU, 2017). Isto significa que do valor total a ser transferido ao grupo, Caxias do Sul terá direito a este percentual. Este resultado foi determinado por:

- a) A população estimada pelo IBGE para a cidade de Caxias do Sul em 01/07/2017 foi de 483.377 habitantes. Esta população equivale a 0,8827% da soma total dos municípios da reserva, de todo o País, que é de 54.763.352 pessoas. Este percentual remete, pelo quadro nº 1, a 2,0 como fator população.
- b) A renda *per capita* média do Brasil, em 2015, foi de R\$ 29.326,00. Este valor deve ser dividido pela renda *per capita* do estado do Rio Grande do Sul, que no mesmo ano foi de R\$ 33.960,00. Uma nova divisão, agora por

100, resulta em 0,0086. Este índice relativo aponta, no quadro nº 2, para um fator renda *per capita* de 0,9. Este fator, inclusive, será o mesmo para os demais municípios gaúchos pertencentes à reserva.

- c) A multiplicação do fator população pelo fator renda *per capita* resulta em 1,8 como coeficiente individual de participação.
- d) A divisão deste coeficiente (1,8) pela soma dos coeficientes individuais de participação de todos os municípios da reserva (380,9) resulta em 0,0047256497768443. Ou, em termos percentuais, os 2,714347% apontados inicialmente.

Conforme dito, para os municípios do interior, o único critério de composição da cota do FPM é o tamanho de sua população. O Decreto Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, estabeleceu faixas populacionais para tal fim, sendo que a cada uma destas faixas corresponde um coeficiente que será atribuído ao município (BRASIL, 1981). O Quadro 3 apresenta estas faixas populacionais e seus respectivos coeficientes. O cálculo do valor a ser transferido para cada município depende, finalmente, da participação relativa no total do estado. Esta participação relativa é um percentual proporcional do coeficiente municipal em relação à soma dos coeficientes de todos os municípios do estado. O Tribunal de Contas da União estabelece, anualmente, a faixa e a participação relativa correspondente a cada município brasileiro a partir das estimativas populacionais divulgadas pelo IBGE (TCU, 2017).

**Quadro 3 – FPM – Faixas populacionais e coeficientes**

<b>Faixa de habitantes</b>	<b>Coeficiente</b>	<b>Faixa de habitantes</b>	<b>Coeficiente</b>
Até 10.188	0,6	De 61.129 a 71.316	2,4
De 10.189 a 13.584	0,8	De 71.317 a 81.504	2,6
De 13.585 a 16.980	1,0	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 101.880	3,0
De 23.773 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.565 a 37.356	1,6	De 115.465 a 129.048	3,4
De 37.357 a 44.148	1,8	De 129.049 a 142.632	3,6
De 44.149 a 50.940	2,0	De 142.633 a 156.216	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Acima de 156.216	4,0

Fonte: Decreto Lei nº 1.881/1981 (BRASIL, 1981)

Exemplificando, o TCU estabeleceu para o município de Ijuí no estado do Rio Grande do Sul, o valor de 0,586510% como índice de participação relativo no total do estado, da seguinte forma:

- a) A população estimada pelo IBGE para o município de Ijuí em 01/07/2017 foi de 83.330 habitantes. Esta população resulta em um coeficiente de 2,8, conforme Quadro 3.
- b) A divisão do coeficiente (2,8) pela soma dos coeficientes individuais de participação de todos os municípios do interior (477,4) resulta em 0,0058651026392962. Ou, em termos percentuais, os 0,586510% apontados inicialmente.

Existem duas considerações a serem feitas sobre estas faixas populacionais, coeficientes e índices de participação relativa. A primeira delas diz respeito às faixas. Por serem fundamentalmente discretas, implica que nem toda redução ou aumento populacional ocasiona uma mudança de faixa. Como será apresentado adiante, somente parte dos municípios gaúchos que reduziram sua população retrocederam a

faixas imediatamente anteriores. Isto significa que mesmo com menor número de habitantes, o repasse do FPM pode continuar o mesmo. Conseqüentemente, haverá um acréscimo do valor per capita recebido naquele município.

A segunda observação está relacionada aos aumentos populacionais que impliquem mudança para faixas mais elevadas. O fato destes municípios aumentarem seus coeficientes provoca uma reação em cadeia, ocasionando a redução da participação relativa no total do estado para os demais municípios, mesmo àqueles que não reduziram sua população e permaneceram na mesma faixa em que estavam. Isto se dá porque uma alteração nos coeficientes não representa alteração no valor total a ser dividido entre os municípios. Portanto, os deslocamentos populacionais entre os municípios, interessam a todos, mesmo àqueles que não forem diretamente afetados pelo fenômeno.

#### **4. Dinâmica populacional e reflexos no fundo de participação dos municípios gaúchos**

Os anos de 2000, 2010 e 2017, períodos em que a população dos municípios foi analisada, estabeleceram os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios para os anos de 2001, 2011 e 2018, respectivamente. Uma observação das alterações anuais dos coeficientes mostra, para o intervalo entre os anos de 2001 e 2011, 149 diminuições e 91 elevações de coeficientes, resultando nos números exibidos na Tabela 1.

**Tabela 1** – Número de municípios gaúchos por coeficiente do FPM. 2001, 2011 e 2018

Coeficiente	Número de municípios		
	2001	2011	2018
0,6	297	332	330
0,8	38	33	33
1,0	28	17	16
1,2	45	28	25
1,4	20	18	19
1,6	12	13	14
1,8	6	12	11
2,0	5	1	6
2,2	8	7	3
2,4	5	7	10
2,6	6	6	5
2,8	5	2	4
3,0	4	2	1
3,2	1	1	2
3,4	3	4	3
3,6	1	1	2
3,8	0	0	0
4,0	11	11	11
<b>Total</b>	<b>495</b>	<b>495</b>	<b>495</b>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do TCU.

É preciso observar, no entanto, que muitos municípios sofreram múltiplas modificações neste período. Os saldos, se comparados apenas os anos de 2011 e 2001, apresentam 101 municípios que reduziram seus coeficientes, 41 que aumentaram e 353 que mantiveram os coeficientes. O período seguinte, compreendido entre os anos de 2011 e 2018, mostra um comportamento um tanto diverso. Apenas um município, comparados o início e o fim do intervalo de tempo, diminuiu seu coeficiente, enquanto para outros 37 os coeficientes elevaram-se. Esta menor incidência de modificações nos coeficientes do FPM pode ser explicada pelo fato de que neste segundo período, com exceção do ano de 2011, os demais anos tiveram as populações obtidas por meio de estimativas e, como já colocado anteriormente, menos municípios com diminuição populacional é observado.

Dos 238 municípios que aumentaram sua população (excluindo-se a capital, Porto Alegre), somente em 41 este acréscimo populacional foi suficiente para a reclassificação em faixa superior do FPM. Dos demais municípios, 170 mantiveram seus coeficientes e, de forma aparentemente contraditória, 27 municípios resultaram com coeficientes menores. A explicação para tal fenômeno reside no fato de que a tabela abrange um período de 10 anos e nos anos intermediários, com coeficientes determinados por estimativas populacionais e pela contagem realizada pelo IBGE em 2007, houve modificações destes coeficientes. O aumento populacional do período, entretanto, não foi suficiente para recolocar estes municípios nos mesmos patamares do ano de 2001.

A Tabela 2 mostra a variação absoluta dos coeficientes municipais no período compreendido entre os anos de 2001 e 2011. Deste modo, pode-se visualizar em um extremo que um município reduziu o valor 1,0 em seu coeficiente (estes coeficientes variam de 0,6 a 4,0, conforme apresentado no Quadro 1) e, no outro extremo, 3 municípios obtiveram um acréscimo de 0,4. É importante destacar, contudo, que 353 municípios (71,3% do estado) permaneceram com o mesmo coeficiente.

Dos 257 municípios que reduziram sua população no período de 2000 a 2010, 183 (o que corresponde a 71,2% deste grupo) não tiveram seu coeficiente do FPM modificado. Dos restantes 74 municípios, 44 reduziram em apenas uma faixa de coeficiente (0,2) e 22 em duas (0,4). Esta diminuição, no entanto, quando do cálculo da participação relativa de cada município, pode provocar um impacto quase que inexpressivo.

**Tabela 2** - Variação dos coeficientes do FPM. 2001 e 2011

Variação do coeficiente	Número de municípios no período		
	Reduziram população	Aumentaram população	Total
-1,0	1	0	1
-0,8	1	0	1
-0,6	6	0	6
-0,4	22	8	30
-0,2	44	19	63
0,0	183	170	353
0,2	0	38	38
0,4	0	3	3
<b>Total</b>	<b>257</b>	<b>238</b>	<b>495</b>

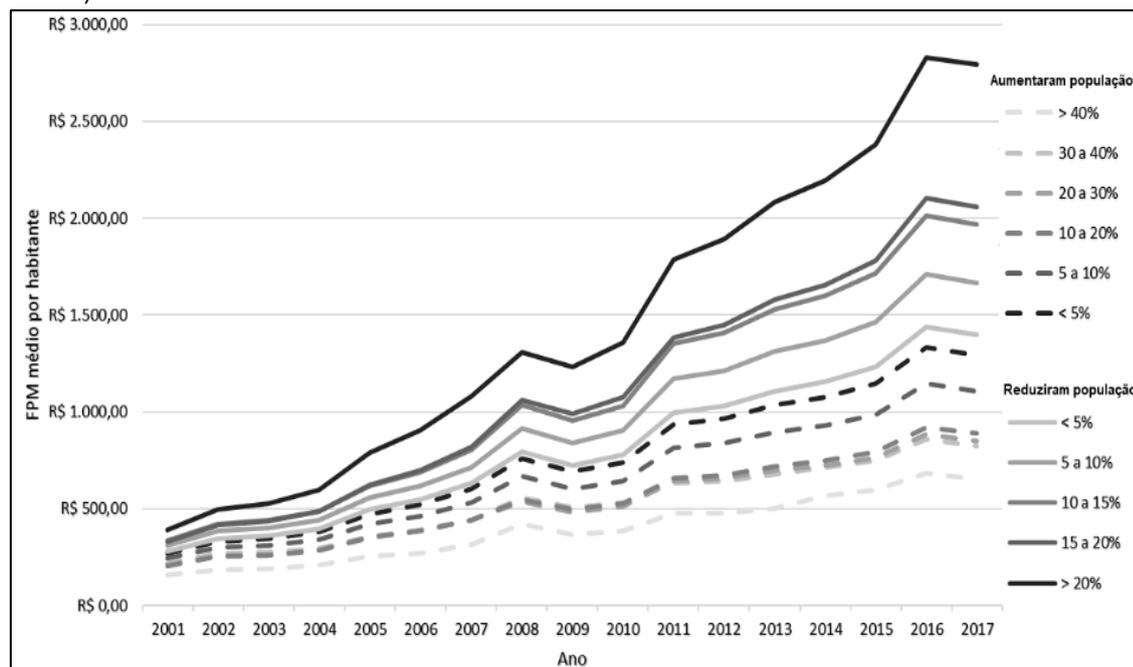
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do TCU.

Evidencia-se, ademais, que os municípios que reduziram seus coeficientes, principalmente no período compreendido entre 2001 e 2011, estão distribuídos tanto entre os que reduziram sua população, quanto entre os que a tiveram aumentada. Dos 101 municípios que reduziram seus coeficientes, 84 estão entre aqueles que experimentaram redução populacional no período 2000 - 2010. Nos 27 municípios restantes, a população, no mesmo período, aumentou.

Para além das alterações quanto as faixas às quais os municípios pertencem, o FPM também pode ser analisado por meio dos valores monetários transferidos pela União. A Secretaria do Tesouro Nacional disponibiliza, em seu sítio na internet (STN, 2017), os valores referentes às transferências constitucionais, dentre elas o Fundo. Como o FPM, com exceção dos municípios da reserva e das capitais estaduais, é determinado em função da população municipal, calculou-se então o valor do FPM que corresponde a cada habitante em cada um dos anos estudados. Foi calculada, também, a média destes valores por habitante, para os mesmos grupos de municípios apresentados na Figura 1. O resultado para as onze faixas observadas<sup>5</sup>, são expostos no gráfico da Figura 4.

A primeira observação que pode ser feita é que em praticamente todo o período houve aumento nominal dos valores do FPM por habitante. As exceções são os anos de 2009 e 2017. O primeiro caso pode-se explicar pelo fato de o ano de 2008 ser calculado com base na população de 2007 que, por sua vez, foi objeto de contagem populacional, implicando ajustes frente às estimativas utilizadas nos anos anteriores. Já o ano de 2009 foi baseado na população de 2008, agora objeto de estimativa populacional. Estes dois métodos diferentes para obtenção da população dos municípios podem levar a resultados como o exibido no gráfico. Para a diminuição do FPM por habitante observada no ano de 2017, a explicação mais provável é a diminuição da arrecadação dos impostos, principalmente o imposto de renda.

**Figura 4** – FPM médio por habitante, por faixa de crescimento da população - 2001 a 2017



<sup>5</sup> Estas faixas são as mesmas apresentadas no mapa da Figura 1. Cinco delas representam municípios que diminuíram sua população e seis que a aumentaram entre os censos de 2000 e 2010.

Fonte: Elaborado pelos autores.

É possível visualizar um comportamento, até certo ponto, semelhante entre os onze grupos de municípios comparados. Todos crescem e, até mesmo, todos diminuem nos mesmos anos e com quase a mesma intensidade. Todavia, é possível visualizar no gráfico que o grupo que mais perdeu população (> 20%) descolou-se dos demais em termos de aumento do valor médio do FPM por habitante a partir do ano de 2013. Além disso, os dados evidenciam que aqueles municípios que mais perderam população em termos relativos, são os que apresentam um maior crescimento em todo o período (Tabela 3).

Tanto a Tabela 3 quanto o gráfico da Figura 2 ilustram o mesmo fenômeno. Quanto maior a perda relativa de população, maior é o valor médio do FPM por habitante e maiores são os índices anuais de crescimento deste recurso. Isto pode estar atrelado a vários fatores, todavia, é muito provável que a diminuição populacional em si seja parte importante na explicação deste fenômeno.

Tabela 3 – Aumento no FPM por habitante - 2001 e 2017

Aumento/Redução de população	Faixa de aumento/redução da população ano de 2000 - 2010	Número de municípios	Incremento médio anual no FPM por habitante	Aumento do FPM médio – 2017 em relação a 2001
Aumento	> 40%	6	9,84%	314,13%
	30 a 40%	6	9,06%	277,02%
	20 a 30%	22	9,64%	307,71%
	10 a 20%	56	10,00%	330,98%
	5 a 10%	57	10,38%	353,24%
	< 5%	92	10,77%	379,93%
Redução	< 5%	99	11,03%	398,13%
	5 a 10%	88	11,59%	438,03%
	10 a 15%	47	12,18%	484,11%
	15 a 20%	17	12,57%	519,23%
	> 20%	6	13,55%	612,54%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com relação ao valor do FPM por habitante em termos monetários, a ordenação é, novamente, invertida. Municípios com maior perda relativa de população entre os censos de 2000 e 2010 possuem os maiores valores médios do FPM por habitante. A proporção entre o grupo que mais perdeu população (> 20%) e o grupo que mais aumentou (> 40%) varia de 2,5 vezes, em 2001, até 4,13 vezes em 2017. Embora nem sempre se pode realizar comparações entre o valor total das transferências relativas ao FPM entre municípios de um grupo com outro, para aquelas pessoas que continuaram residindo nestes municípios que reduziram sua população, há uma maior disponibilidade de recursos. Por exemplo, para cada real transferido pelo Tesouro Nacional a um habitante de Caxias do Sul<sup>6</sup>, cada habitante de Engenho Velho<sup>7</sup> recebe R\$ 39,77.

<sup>6</sup> O montante recebido por Caxias do Sul, por habitante, em 2017, foi de R\$ 113,30.

<sup>7</sup> Cada habitante de Engenho Velho recebeu R\$ 4.506,32.

## **5. Considerações Finais**

Entre os censos demográficos de 2000 e 2010 mais da metade dos municípios gaúchos perderam habitantes, em maior ou menor proporção em relação à sua própria população. As estimativas populacionais divulgadas pelo IBGE nos anos que se seguiram mostram que, pelo menos em parte, este fenômeno continua se repetindo. Por outro lado, muitos municípios, quase a outra metade, aumentou sua população. Os pequenos municípios formam o maior grupo daqueles que perderam população. Para estes, o Fundo de Participação dos Municípios consiste na principal fonte de recursos. Neste sentido, variações populacionais são de extrema importância para os cofres públicos, uma vez que os coeficientes e valores são definidos com base no número de habitantes. Daí que o presente artigo procurou analisar possíveis implicações desta dinâmica populacional no FPM dos municípios do Rio Grande do Sul neste início do século XXI.

Uma parte significativa dos municípios que perderam população também reduziu os coeficientes relativos ao Fundo de Participação dos Municípios. O que significa que a redução populacional pode acarretar queda na faixa do FPM. Todavia, a redução populacional não ocasiona necessariamente tal redução do coeficiente, tal qual foi o caso de 183 municípios (Tabela 2). Em contrapartida estes municípios com perda populacional apresentaram, ao longo de todo o tempo considerado, os maiores valores médios do FPM por habitante (Figura 4 e Tabela 3). Isto pode apontar, em princípio, para o mesmo montante de recursos recebidos pelos municípios para benefício de um menor número de pessoas, o que caracteriza certa distorção na distribuição e apropriação do FPM.

O presente estudo não pretende afirmar que é “um bom negócio” para os municípios a diminuição de sua população. Todavia, ao menos enquanto não se dispuser de informações adequadas que qualifiquem e tornem mais precisa a caracterização deste fenômeno, o esvaziamento populacional, não se pode generalizar e imaginar que todas as consequências sejam negativas. Além disso, vale ressaltar que variações no valor repassado a um município também ocorrem em função de alteração nos demais e em função de outros fenômenos demográficos não considerados aqui, tais como nascimentos e falecimentos. O que faz com que se deva interpretar com cautela os dados aqui apresentados.

O que se mostra necessário, também, é a discussão dos porquês desta diminuição populacional. As alterações no FPM são nada mais do que consequência de processos sociais mais estruturais, para os quais, aparentemente, os governos locais não estão em condições de fazer frente. Além disso, vale ressaltar que existem críticas ao FPM, principalmente às faixas populacionais ora vigentes, o que leva a municípios com população razoavelmente diferentes receberem o mesmo valor relativo do FPM. Isto, por sua vez, aponta para a necessidade de se debater os critérios do FPM afim de corrigir distorções tais como as aqui evidenciadas e de repensá-lo enquanto instrumento de combate às desigualdades espaciais de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- BERTÊ, A. M. DE A. et al. ASPECTOS DA DINÂMICA TERRITORIAL E DEMOGRÁFICA DA FRONTEIRA SUL DO BRASIL. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, v. 29, p. 51–75, 2017.
- BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 18, de 1º de dezembro de 1965**, 1965.
- BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**, 1966.
- BRASIL. **Decreto Lei 1.881, de 27 de agosto de 1981**, 1981.
- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>
- BRASIL. **Lei complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989**, 1989.
- CORRÊA, J. C. S.; DA SILVEIRA, R. L. L.; BRANDT, G. B. O Corede Alto Jacuí No Contexto Da Pndr/Cndr: Reflexões Sobre a Questão Migratória. **Redes**, v. 20, n. 3, p. 81–97, 2015.
- FROEHLICH, J. M. et al. Êxodo seletivo, masculinização e envelhecimento da população rural na região central do RS. **Ciência Rural**, v. 41, n. 9, p. 1674–1680, 2011.
- IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 1 out. 2017.
- IBGE. Estimativas da população residente nos municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2016. **IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais**, p. 11, 2017.
- JARDIM, M. D. L.; BARCELLOS, T. M. DE. Os movimentos populacionais no Rio Grande do Sul : uma visão inter e intra-regional através dos Coredes. **Ensaio Fee**, v. 26, n. Especial, p. 143–170, 2005.
- JARDIM, M. DE L.; BARCELLOS, T. M. M. DE. MIGRAÇÕES NO RIO GRANDE DO SUL. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 121, p. 133–147, 2011.
- MARION FILHO, P. J.; REICHERT, H. Transição Demográfica no Rio Grande do Sul: um processo desafiador. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, v. 7, n. 1, p. 196–213, 2017.
- MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Textos para discussão**, v. 40, p. 1–111, 2008.
- MUELLER, A. A. O fenômeno do esvaziamento populacional em municípios do Rio Grande do Sul–Brasil sob a lente da Abordagem das Capacidades. **Redes**, v. 22, n. 1, p. 494–509, 2017.
- MUNICÍPIO DE PINTO BANDEIRA. **Município de Pinto Bandeira**. Disponível

em: <<http://www.pintobandeira.rs.gov.br>>. Acesso em: 1 out. 2017.

PRADO, S. Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira: Avaliação e alternativas de reforma. **Forum Fiscal dos Estados Brasileiros**, v. 6, p. 323, 2007.

PRUDÊNCIO DE MERA, C. M.; MIELITZ NETO, C. G. A Diminuição da População Rural na Região do Alto Jacuí / RS : Análise Sob a Perspectiva dos Segmentos Rurais. **Desenvolvimento em questão**, v. 12, n. 27, p. 216–263, 2014.

RAUBER, C. DA C. et al. **O esvaziamento do pampa gaúcho : uma análise a partir do envelhecimento e da masculinização rural na APA do Ibirapuitã**. 47º Congresso SOBER. Anais...Porto Alegre: 2009.

RIBEIRO, L. C. DE Q. et al. **Os Estados e as Regiões Metropolitanas constitutivas do Observatório das Metrôpoles no Censo 2010**. Rio de Janeiro: [s.n.].

RIBEIRO, M. B. UMA RESENHA SOBRE AS AVALIAÇÕES MAIS RECENTES DOS EFEITOS LOCAIS DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ( FPM ). **Boletim regional, urbano e ambiental - IPEA**, v. 15, p. 53–58, 2016.

STN. **Fundo de Participação dos Municípios – FPM**, 2013.

STN. **Tesouro Nacional - Transferências constitucionais**. Disponível em: <[http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:::...](http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:::)>. Acesso em: 1 dez. 2017.

TCU. **Resolução nº 242/90, de 02 de janeiro de 1990** Brasil, 1990.

TCU. **Cálculo dos percentuais individuais de participação dos municípios (FPM), a vigir no exercício de 2018**. [s.l: s.n.].

#### **Sobre os Autores:**

##### **Sérgio Luís Allebrandt**

Professor da Universidade Regional do Noroeste do RS (UNIJUI). E-mail: [sergio.allebrandt@gmail.com](mailto:sergio.allebrandt@gmail.com)

##### **Airton Adelar Mueller**

Professor da Universidade Regional do Noroeste do RS (UNIJUI). E-mail [airton.mueller@unijui.edu.br](mailto:airton.mueller@unijui.edu.br)

**Reneo Pedro Prediger** Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do RS (UNIJUI)

##### **Taciana Angélica Moraes Ribas**

Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do RS (UNIJUI)

##### **Roseli Fistarol Kruger**

Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do RS (UNIJUI)

**Luiz Raul Sartori**

Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do RS (UNIJUI)