



# Textos PARA Discussão

n. 8

Uma análise prospectiva da  
emancipação dos distritos baianos



# UMA ANÁLISE PROSPECTIVA DA EMANCIPAÇÃO DOS DISTRITOS BAIANOS

*Urandi Roberto Paiva Freitas\**  
*Alex Gama Queiroz dos Santos\*\**

## INTRODUÇÃO

O Senado aprovou, no dia 16 de outubro de 2013, o projeto de Lei Complementar N° 98/2002 que regulamenta a criação de 188 novos municípios no Brasil. No estado da Bahia, 28 distritos pleiteiam emancipação, mas apenas 20 distritos cumprem requisito mínimo para tal investida (ver mapa em anexo). A nova regra é mais rigorosa, exige que tanto o município a ser criado quanto aquele que já existe devem atender a requisitos mínimos: no caso do município criado na região nordeste, este tem que possuir uma população de, no mínimo, 8.784 habitantes, além de realizar um plebiscito para consultar a população e acima de tudo apresentar um projeto mostrando viabilidade político-administrativo-financeira que possa justificar a emancipação.

A Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI), autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, se propôs a analisar as emancipações no Estado sob o ponto de vista econômico-financeiro e social, dentro da perspectiva do desenvolvimento regional, analisando as consequências para economia local e para a sociedade, no que diz respeito à capacidade desses novos municípios oferecerem serviços básicos à população como saúde, educação, infraestrutura e saneamento.

Do ponto de vista financeiro, as principais receitas que mantêm os municípios baianos com até 20 mil habitantes são as transferências constitucionais, sobretudo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Estas representam, em média, 60% das receitas correntes. O FPM é distribuído a municípios levando em consideração sua população. Desta forma, para cada faixa populacional, um coeficiente é estabelecido, variando de 0,6 a 4,0 para municípios do interior com número de habitantes entre 10.188 e 156 mil. Para municípios com número maior de habitantes, o coeficiente continua fixo (ver Cartograma 1 em anexo).

Caso os 20 distritos que postulam a emancipação consigam o feito, a Bahia passaria de 417 para 437 municípios. Para o Estado e União pouco mudaria do ponto de vista econômico, já que as cotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) já são previamente

\* Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordenador de Estatística da SEI e professor de Estatística e Econometria da Universidade Salvador (Unifacs).

\*\* Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Técnico da Coordenação de Estatística da SEI e professor de Finanças da União Metropolitana de Educação e Cultura (Unime).

fixadas. Os grandes prejudicados seriam os municípios remanescentes, pois estes teriam que necessariamente abrir mão de suas cotas parte do FPM, para financiar os municípios novos. Admitindo-se que não haja mudanças nos coeficientes de rateio do FPM, apenas dois Municípios não apresentariam perdas de arrecadação oriundas do FPM, são eles os municípios de Feira de Santana e Camaçari. Já outros 18 municípios apresentariam perdas significativas: os municípios de Encruzilhada, Nova Viçosa e Itapicuru apresentariam perdas maiores, da ordem de 50,4%, 40,2% e 37,7% na arrecadação do FPM respectivamente (ver Tabela 1) e, provavelmente, enfrentariam problemas em cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os municípios pequenos, com população abaixo de 20 mil habitantes, são altamente dependentes de transferências do FPM e Fundeb, o que representa em média 96% das receitas correntes desses municípios. Qualquer problema econômico na esfera federal, principalmente em relação à arrecadação do Imposto de Renda (IR) e Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), ou a nível estadual, como o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), poderá comprometer o orçamento dos municípios, devido à inflexibilidade em relação a outras fontes de receitas, o que pode afetar o equilíbrio das finanças municipais.

Também esses municípios de pequeno porte têm extrema dificuldade em cobrar adequadamente os dois principais tributos de sua competência como: o Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto Predial Territorial e Urbano (IPTU). O primeiro, devido à grande informalidade nas atividades de serviços oferecidos e pela predominância da sonegação e baixa capacidade de fiscalização. Já o segundo, pela dificuldade e assimetria no processo de determinação do valor dos imóveis, que geralmente são precários e têm baixo valor de mercado.

Analisando as despesas correntes per capita, para o ano de 2011, estas apresentaram um valor médio de R\$ 1.295,00 para uma faixa de população entre 10 e 20 mil habitantes. Considerando uma população média de 15 mil habitantes para os novos municípios a serem criados, as despesas correntes anuais municipais seriam, em média, de R\$ 19,5 milhões para cada município. Avaliando a população total dos 20 novos municípios de 292.911 habitantes, as despesas correntes desses municípios poderão apresentar um valor mínimo de aproximadamente R\$ 400 milhões por ano aos cofres públicos. Sem considerar os investimentos necessários em infraestrutura de funcionamento como sedes administrativas dos poderes executivo e legislativo, além de outros investimentos que possam proporcionar serviços básicos necessários à população na área de saúde, educação, segurança e infraestrutura urbana como: pavimentação de ruas, saneamento básico, coleta de lixo, obras públicas etc. Nesse sentido, esses municípios teriam que criar mecanismos próprios para gerar receita a fim de fazer frente às despesas citadas acima.

No que tange à questão social, conforme a Tabela 2, dentre os vinte municípios, quatro apresentaram taxa de extrema pobreza, acima de 25%, ou seja um quarto da população vive em situação de pobreza extrema: Quijingue (34,6%), Oliveira dos Brejinhos (33,3%), Itapicuru (32,8%), São Desidério (27,0%), Encruzilhada (25,6%) e Campo Formoso (25,3%). Também destes municípios, treze apresentam taxa de urbanização abaixo de 50,0%, sendo a população predominantemente rural. O grau de urbanização tem uma relação inversa com a taxa de densidade demográfica dos

municípios, com a extrema pobreza e com o indicador de desenvolvimento municipal, representado pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) calculado pelo Programa das Nações Unidas ao Desenvolvimento (PNUD).

Os municípios com baixa taxa de urbanização apresentam problemas de infraestrutura em relação a serviços básicos para serem ofertados à população, como saúde e educação. Geralmente a população desses municípios utiliza serviços de outros municípios vizinhos dotados de melhores condições em infraestrutura. Dentre estes vinte municípios, as menores taxas de urbanização foram Itapicuru (14,8%), Quijingue (15,8%) e Encruzilhada (21,6%),

Neste processo emancipatório, os municípios com baixa densidade demográfica são os que apresentam as maiores perdas territoriais, exceto o município de Muritiba, com densidade demográfica de 343,1 habitantes por km<sup>2</sup> e uma perda territorial de 53,9% para o distrito de São José do Itaporã. Os municípios que teriam perdas territoriais (ver Tabela 3) relevantes com esse processo são: Tanhaçu (81,5%), Oliveiras dos Brejinhos (72,3%), São Desidério (59,6%), Itacaré (55,9%) e Itapicuru (53,5%). Municípios com baixa densidade demográfica geralmente têm maiores dificuldades em ofertar serviços básicos à população, pois apresentam baixa dinâmica econômica.

Tendo como base o Índice de Performance Econômico (IPE) calculado pela SEI, para os 417 municípios baianos, pode-se classificar os municípios em relação ao índice de Infraestrutura (INF). Dentre os vinte municípios analisados, os quatro piores indicadores de infraestrutura são: Itapicuru (359°), Encruzilhada (298°), Quijingue (291°) e Canarana (218°). Quanto à capacidade de oferecer serviços básicos à população, tendo como base o Índice de Performance Social (IPS), os que apresentaram os menores indicadores foram: Casa Nova (404°), Encruzilhada (375°), Quijingue (345°) e São Desidério (322°). (ver anexo as Tabelas 4 e 5).

Analisando o Índice de Independência Fiscal (IIF), através do IPE, os municípios que apresentaram as menores capacidades de arrecadação própria, entre os vinte municípios analisados, destacam-se: Quijingue (412°), Canarana (409°), Oliveira dos Brejinhos (363°) e Itapicuru (348°).

Na ótica do desenvolvimento regional, a criação de 20 novos municípios na Bahia traria algumas consequências aos municípios desmembrados, quais sejam: falta de infraestrutura para oferecer serviços básicos, já que inicialmente estes municípios teriam que adiantar recursos para montar uma estrutura político-administrativa, como exemplo, a criação de um legislativo. Outra consequência seria derivada da primeira, pois como os novos municípios não teriam uma infraestrutura para ofertar serviços básicos, sua população passaria a demandar serviços básicos de municípios ao entorno, causando impacto na estrutura dos municípios vizinhos, já que os mesmos teriam problema de fluxo de caixa por perderem cota parte no FPM e, além disso, ampliariam suas despesas devido à demanda por atendimento da população do novo município. Por fim, a maioria dos distritos que pleiteiam emancipação no estado da Bahia tem uma população média de 12 mil habitantes, município com população pequena tem maior dificuldade em prover serviços públicos, pois o custo marginal da oferta de serviços é grande na medida em que enfrentam problema de escala de produção e provisão de serviços públicos



**Cartograma 1**  
**Distritos com propósito de emancipação por município – Bahia – 2013**

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2013)..

**Tabela 1**  
**Análise de perda de transferência do FPM, para dados de 2013, dos vinte municípios**

Municípios	População	FPM (R\$ milh.)	Distritos	População	FPM (R\$ milh.)	Nova Pop.	Novo FPM (R\$ milh.)	Perda Pop.	Perdas FPM (%)
Camaçari	275.575	59,8	Vila de Abrantes	48.283	18,8	227.292	59,8	0,2%	0,0%
Campo Formoso	71.507	24,5	Laje dos Negros	10.212	7,5	61.295	22,6	14,3%	7,8%
Canarana	26.006	13,2	Salobro	10.649	7,5	15.357	9,4	40,9%	28,8%
Casa Nova	70.796	22,6	Santana do Sobrado	13.089	7,5	57.707	20,8	18,5%	8,0%
Curaça	34.725	15,1	Riacho Seco	12.524	7,5	22.201	11,3	36,1%	25,2%
Encruzilhada	21.418	11,3	Vila do Café	12.000	7,5	9.418	5,6	56,0%	50,4%
Feira de Santana	606.139	59,8	Humildes	13.462	7,5	592.677	59,8	2,2%	0,0%
Ibirapitanga	24.059	13,2	Itamarati	9.671	5,6	14.388	9,4	40,2%	28,8%
Itacaré	26.753	13,2	Taboquinhas	10.057	5,6	16.696	9,4	37,6%	28,8%
Itapicuru	35.255	15,1	Sambaíba	18.908	11,3	16.347	9,4	53,6%	37,7%
Jaguaquara	54.902	22,6	Stela Dubois	9.800	5,6	45.102	18,9	17,8%	16,4%
Mata de São João	44.538	20,8	Açu da Torre	12.207	7,5	32.331	15,1	27,4%	27,4%
Mucuri	34.725	15,1	Itabatã	18.011	11,3	16.714	9,4	51,9%	37,7%
Muritiba	30.635	15,1	São José do Itaporã	10.632	7,5	20.003	11,3	34,7%	25,2%
Nova Viçosa	42.265	18,9	Posto da Mata	22.168	11,3	20.097	11,3	52,5%	40,2%
Oliveira dos Brejinhos	22.738	11,3	Bom Sossego /Ipubaça	11.397	7,5	11.341	7,5	50,1%	33,6%
Porto Seguro	141.006	34,0	Arraial d'ajuda	16.997	11,3	124.009	32,1	12,1%	5,6%
Quijingue	28.996	13,2	Algodões	12.089	7,5	16.907	9,4	41,7%	28,8%
São Desidério	31.785	15,1	Roda Velha	10.591	7,5	21.194	11,3	33,3%	25,2%
Tanhaçu	21.246	11,3	Suçuarana	10.164	5,6	11.082	7,5	47,8%	33,6%

Fonte: Censo Demográfico (2013).

**Tabela 2**  
**Indicadores sociais dos vinte municípios: urbanização, desenvolvimento municipal e pobreza**

Municípios	População 2010	Pop ext. pobre 2010 <sup>(1)</sup>	Pop. Ext. Pobre	IDH	Pop. Urbana	Taxade Urbanização
Camaçari	242.984	18.188	7,5%	0,694	160.866	66,2%
Campo Formoso	66.638	16.867	25,3%	0,586	22.809	34,2%
Canarana	24.055	5.095	21,2%	0,587	6.848	28,5%
Casa Nova	64.944	13.699	21,1%	0,570	23.334	35,9%
Curaça	32.165	7.835	24,4%	0,581	10.902	33,9%
Encruzilhada	23.786	6.152	25,9%	0,544	5.130	21,6%
Feira de Santana	556.756	38.176	6,9%	0,712	495.965	89,1%
Ibirapitanga	22.610	4.565	20,2%	0,558	6.163	27,3%
Itacaré	24.340	4.007	16,5%	0,583	11.221	46,1%
Itapicuru	32.278	10.591	32,8%	0,486	4.783	14,8%
Jaguaquara	51.019	7.833	15,4%	0,580	28.786	56,4%
Mata de São João	40.210	4.996	12,4%	0,668	20.111	50,0%
Mucuri	36.043	4.236	11,8%	0,665	8.607	23,9%
Muritiba	28.897	4.309	14,9%	0,660	15.817	54,7%
Nova Viçosa	38.537	5.358	13,9%	0,654	9.042	23,5%
Oliveira dos Brejinhos	21.839	7.266	33,3%	0,554	5.057	23,2%
Porto Seguro	126.770	10.218	8,1%	0,676	80.267	63,3%
Quijingue	27.243	9.423	34,6%	0,544	4.297	15,8%
São Desidério	27.692	7.485	27,0%	0,579	7.109	25,7%
Tanhaçu	20.022	3.977	19,9%	0,577	7.014	35,0%

Fonte: Brasil (2013).

(1) População extremamente pobre com base no censo de 2010.



**Tabela 3**  
**Análise de perda territorial e densidade demográfica para os vinte municípios – 2010**

Municípios	Popu- lação	Área (Km <sup>2</sup> )	(hab / Km <sup>2</sup> )	Distritos	Popu- lação	Área (Km <sup>2</sup> )	(hab / Km <sup>2</sup> )	Perda Territorial
Camaçari	275.575	784,7	351,2	Vila de Abrantes	48.283	133,4	362,0	17,0%
Campo Formoso	71.507	7.258,6	9,9	Laje dos Negros	10.212	3.022,8	3,4	41,6%
Canarana	26.006	576,4	45,1	Salobro	10.649	224,9	47,3	39,0%
Casa Nova	70.796	9.647,0	7,3	Santana do Sobrado	13.089	1.055,4	12,4	10,9%
Curaça	34.725	6.079,0	5,7	Riacho Seco	12.524	1.598,3	7,8	26,3%
Encruzilhada	21.418	1.982,5	10,8	Vila do Café	12.000	334,9	35,8	16,9%
Feira de Santana	606.139	1.338,0	453,0	Humildes	13.462	105,9	127,1	7,9%
Ibirapitanga	24.059	447,3	53,8	Itamarati	9.671	224,3	43,1	50,2%
Itacaré	26.753	737,9	36,3	Taboquinhas	10.057	412,7	24,4	55,9%
Itapicuru	35.255	1.585,6	22,2	Sambaíba	18.908	848,3	22,3	53,5%
Jaguaquara	54.902	928,2	59,1	Stela Dubois	9.800	377,8	25,9	40,7%
Mata de São João	44.538	633,2	70,3	Açu da Torre	12.207	221,2	55,2	34,9%
Mucuri	34.725	1.780,6	19,5	Itabatã	18.011	178,8	100,8	10,0%
Muritiba	30.635	89,3	343,1	São José do Itaporã	10.632	48,1	220,9	53,9%
Nova Viçosa	42.265	1.322,9	31,9	Posto da Mata	22.168	356,4	62,2	26,9%
Oliveira dos Brejinhos	22.738	3.512,7	6,5	Bom Sossego / Ipubaça	11.397	2.538,7	4,5	72,3%
Porto Seguro	141.006	2.408,5	58,5	Arraial d'ajuda	16.997	255,9	66,4	10,6%
Quijingue	28.996	1.342,9	21,6	Algodões	12.089	560,1	21,6	41,7%
São Desidério	31.785	15.157,0	2,1	Roda Velha	10.591	9.026,4	1,2	59,6%
Tanhaçu	21.246	1.234,5	17,2	Suçuarana	10.164	1.006,2	10,1	81,5%

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2013).

**Tabela 4**  
**Índice de Performance Econômica (IPE) dos vinte municípios - 2010**

Município	INF	Ranking	IPM	Ranking	ICE	Ranking	IIF	Ranking	IPE	Ranking
Camaçari	5.248	1°	5.639	2°	5546	4°	5378	5°	5451	3°
Campo Formoso	5.059	82°	5.002	41°	4990	54°	4938	323°	4997	142°
Canarana	4.992	218°	4.987	166°	4987	117°	4893	409°	4964	344°
Casa Nova	4.998	198°	4.998	50°	5014	22°	4908	397°	4979	254°
Curaçá	5.011	165°	4.989	107°	4987	79°	5141	31°	5032	58°
Encruzilhada	4.954	298°	4.988	138°	4987	117°	4989	174°	4979	255°
Feira de Santana	5.090	47°	5.347	4°	4998	29°	5376	6°	5200	7°
Ibipitanga	4.923	357°	4.984	302°	4987	117°	4979	202°	4968	319°
Itacaré	5.034	120°	4.987	156°	4987	116°	5093	52°	5025	68°
Itapicuru	4.921	359°	4.988	123°	4987	117°	4930	348°	4957	380°
Jaguaquara	5.025	133°	4.995	65°	4987	117°	4998	154°	5001	122°
Mata de São João	5.176	8°	4.999	47°	4990	52°	5642	1°	5195	8°
Mucuri	5.119	25°	5.031	21°	5666	2°	5241	15°	5259	5°
Muritiba	5.173	9°	4.989	109°	4987	117°	5007	132°	5038	49°
Nova Viçosa	5.112	28°	4.999	48°	4988	63°	5151	30°	5062	29°
Oliveira dos Brejinhos	5.002	189°	4.986	199°	4987	86°	4924	363°	4975	281°
Porto Seguro	5.111	29°	5.029	23°	4987	84°	5245	14°	5092	19°
Quijingue	4.957	291°	4.987	159°	4987	117°	4885	412°	4954	386°
São Desidério	5.098	39°	5.024	24°	5066	12°	5152	29°	5085	20°
Tanhaçu	5.029	124°	4.986	187°	4987	117°	4949	275°	4988	189°

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2013).

INF: Índice de Infraestrutura - observa a potencialidade do município em oferecer infraestrutura para a população.

IPM: Índice de Produto Municipal - verifica a capacidade produtiva dos municípios por setor de atividade econômica.

ICE: Índice de Corrente de Comércio Exterior - analisa a disposição e interação do município com o comércio internacional.

IIF: Índice de Independência Fiscal - representa a competência de arrecadação própria do município.

IPE: Índice de Performance Econômica dos municípios - calculado pela média geométrica dos índices: INF, IPM, ICE e IIF

**Tabela 5**  
**Índice de Performance Social (IPS) dos vinte municípios - 2010**

Município	ISB	Ranking	INE	Ranking	INS	Ranking	IMT	Ranking	IPS	Ranking
Camaçari	5.235	8°	4.966	303°	4.997	206°	5.504	4°	5.171	5°
Campo Formoso	4.944	311°	5.006	177°	4.960	347°	4.971	209°	4.970	316°
Canarana	4.997	186°	5.010	164°	4.955	356°	4.953	328°	4.979	268°
Casa Nova	4.872	404°	4.974	278°	4.935	394°	5.023	87°	4.951	385°
Curaçá	4.966	259°	4.994	222°	4.973	305°	4.955	313°	4.972	309°
Encruzilhada	4.903	375°	4.939	362°	4.968	317°	4.975	190°	4.946	393°
Feira de Santana	5.149	21°	5.033	109°	5.067	31°	5.149	24°	5.099	19°
Ibipitanga	4.946	301°	4.934	370°	5.016	139°	4.941	384°	4.959	361°
Itacaré	5.008	168°	4.963	313°	4.997	209°	5.016	97°	4.996	180°
Itapicuru	4.944	314°	4.924	386°	4.992	224°	4.952	329°	4.953	381°
Jaguaquara	5.049	97°	5.004	186°	5.022	120°	4.962	272°	5.009	127°
Mata de São João	5.267	6°	4.995	217°	4.936	393°	5.259	12°	5.112	12°
Mucuri	5.074	64°	5.031	118°	5.008	166°	5.266	11°	5.094	22°
Muritiba	5.070	70°	4.955	333°	5.011	156°	4.973	199°	5.002	161°
Nova Viçosa	5.114	38°	5.006	175°	4.986	252°	5.144	28°	5.062	36°
Oliveira dos Brejinhos	4.938	320°	5.035	101°	4.979	282°	4.946	359°	4.975	294°
Porto Seguro	5.195	10°	5.001	195°	4.989	242°	5.107	35°	5.072	30°
Quijingue	4.924	345°	5.019	142	4.970	314°	4.940	388°	4.963	348°
São Desidério	4.938	322°	4.985	244°	4.947	374°	5.285	9°	5.037	61°
Tanhaçu	4.969	250°	5.015	153°	4.988	243°	4.966	239°	4.985	239°

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2013).

ISB: Índice de Oferta de Serviço Básico - verifica a capacidade de oferta de serviços básicos para a população

INE: Índice do Nível de Educação - observa o número de matrículas no ensino fundamental, médio e superior em relação a população

INS: Índice do Nível de Saúde: analisa a capacidade de oferta de leitos ambulatoriais e hospitalares em relação a população.

IMT: Índice de Mercado de Trabalho: verifica a geração de renda e o emprego formal relativo a população.

IPS: Índice de Performance Social - calculado pela média geométrica dos índices: ISB, INE, INS e IMT.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Finanças públicas dos municípios brasileiros*. Brasília: STN, 2013. Disponível em: <<http://www.stn.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2013.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2013.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Índice de Performance Econômico e Social dos Municípios da Bahia*. Salvador: SEI, out. 2012. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2013.