

Área Temática: Administração Geral

Título: Análise dos Municípios Mineiros Emancipados pós Constituição de 1988: Um Estudo considerando Aspectos Sociais, de Gestão e de Finanças Públicas

AUTORES

IVY SILVA COSTA

Universidade Federal de Viçosa

ivysilvacosta@yahoo.com.br

SIMONE MARTINS

Universidade Federal de Viçosa

simone.m@ufv.br

ADRIEL RODRIGUES DE OLIVEIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

aroli@ufv.br

ANTONIO CARLOS BRUNOZI JÚNIOR

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

ACBRUNOZI@YAHOO.COM.BR

Resumo: A criação de municípios ainda é um tema bastante relevante no cenário atual, visto que há vários distritos que ainda buscam sua independência. Sendo assim, ressalta-se que há uma corrente de pesquisadores que defendem a emancipação como instrumento de desenvolvimento humano e melhor qualidade de vida para a população, enquanto outra argumenta que esta ação apenas redistribuiria a miséria, pois os recursos do Fundo de Participação dos Municípios seriam compartilhados com um maior número de municípios. Enfatiza-se que muitos municípios criados, recentemente, não têm a menor capacidade arrecadatória para sobreviver e realizar os fins a que se propõem, dependendo assim das transferências. O presente estudo teve como finalidade avaliar se a criação de municípios, após a Constituição de 1988, ocorrida no estado de Minas Gerais se justifica à luz de indicadores sociais, de gestão e de finanças públicas. Os resultados apontaram que a maioria dos novos municípios apresenta índices menores do que seus respectivos municípios de origem. No entanto, os índices relativos à saúde e à educação não estão tão distantes entre os dois grupos estudados e ao analisar os gastos *per capita*, verifica-se que os novos municípios estão investindo mais em educação e cultura.

Abstract: The creation of municipal districts is still a quite relevant theme in the current scenery, because there are several districts that still look for its independence. In this sense, it stands out that there is a current of researchers that defend the emancipation as an instrument of human development and better quality of life for the population, while another argues that this action would just redistribute the poverty, because the resources of the fund of participation of the municipal districts would be shared with a larger number of municipal districts. The present study had as purpose to evaluate the creation of municipal districts, after the Constitution of 1988, occurred in the State of Minas Gerais is justified through the light of social indicators, of administration and of public finances. The results pointed that most of the

new municipal districts present smaller indexes than their respective origin municipal districts. However, the indexes relative to the health and to the education they are not so distant among the two studied groups and when analyzing the per capita expenses, it is verified that the new municipal districts are investing more in education and culture.

Palavras-chave: Criação de Municípios; Gestão Pública; Indicadores.

1 INTRODUÇÃO

Para fazer frente à ineficiência, ao não cumprimento de finalidades precípuas do Estado, foram propostas reformas que se tornaram foco de discussões no Brasil e no mundo. Busca-se adequar o setor público às novas mudanças oriundas da globalização e torná-lo mais eficiente, eficaz e efetivo nos aspectos administrativo e político, além de rever suas funções.

Trata-se da introdução do Estado gerencial, regulador e, sobretudo, democrático, para propiciar uma estrutura menos complexa que contribua para o crescimento e desenvolvimento.

Uma das conseqüências da reforma do Estado é a descentralização, que, apesar de amplamente defendida, não se concretiza plenamente em virtude da possibilidade de contrariar interesses historicamente estabelecidos. Mesmo que a descentralização não resulte em ações políticas ou políticas públicas, há uma expansão em termos de unidades geográficas, municípios, como se pode observar no Brasil, após a Constituição de 1988. Este fato é particularmente significativo no Estado de Minas Gerais, que soma 853 municípios, sendo 131 deles criados após a referida Constituição.

A criação de novos municípios pode ser defendida com base no argumento de promover a aproximação do Estado ao cidadão, com o objetivo de melhorar o serviço prestado à comunidade. No entanto, os de opinião contrária argumentam que esta seria apenas a redistribuição da miséria, ou seja, retalhar ainda mais os recursos do Fundo de Participação dos Municípios, já restritos, e que tais municípios não têm a menor vontade nem capacidade arrecadatória para sobreviver e realizar os fins a que se propõem.

Considerando a importância do tema e os poucos estudos na área, optou-se por realizar uma pesquisa exploratória, com uma amostra de municípios mineiros, criados após a Constituição de 1988, e seus respectivos municípios de origem, com a finalidade de avaliar se a emancipação ocorrida no estado de Minas Gerais se justifica à luz de indicadores sociais, de gestão e de finanças públicas. Busca-se saber se os novos municípios se encontram em situação melhor, igual, ou pior que os municípios que lhes deram origem.

A principal justificativa para realização do trabalho é sociopolítica. Isto porque, mais do que em outros países, a reforma do Estado é uma necessidade premente no Brasil. Para que se possa evoluir no sentido da reforma que atenda efetivamente os interesses do cidadão é necessário aumentar o acervo de conhecimentos sobre a realidade da administração pública brasileira, especialmente em esfera municipal, tendo em vista que a descentralização é um dos mecanismos mais citados como ferramenta para a concretização da reforma. Assim, este trabalho busca informações sobre a realidade da criação de municípios, o que pode ser uma contribuição importante para a administração pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Reforma da Administração Pública

Para Torres (2004), a reforma administrativa implica na implementação de um conjunto de políticas voltadas para a retomada da performance e da qualidade dos serviços públicos.

A busca de estabilidade e desenvolvimento e a preocupação com a ineficiência e a ineficácia do Estado tendem a resultar na discussão sobre a Reforma do Estado, a qual, geralmente, é tratada tanto pela abordagem política quanto pela gerencialista. A abordagem política vai à linha de mudanças mais profundas, estruturais, que podem significar avanços que venham a impactar significativamente a vida dos cidadãos da comunidade. Já a abordagem gerencialista implica em mudanças apenas de forma, do processo de produção e da prestação de serviços, o que pode melhorar a qualidade destes, mas não mudar a natureza do Estado, suas relações com a sociedade e seus serviços prestados à coletividade.

Segundo Bresser-Pereira (1995), a administração gerencial é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve da descentralização e do incentivo a criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Para Mendes (2000), as vantagens mais visíveis da administração pública gerencial são: a flexibilidade, a criatividade, o incentivo às inovações, a orientação para a obtenção de resultados, a avaliação de resultados através de indicadores de desempenho e a autonomia na gestão com o controle de resultados a posteriori.

2.2 Constituição de 1988

A reestruturação do setor público nos anos 80, a qual originou a Constituição de 1988, significou um esforço de reforma institucional nas questões da municipalização e da desestatização, a qual delegou maior autonomia aos municípios frente ao governo central.

Torres (2004) acredita-se que o “carro chefe” para a Constituição de 1988 foi o estabelecimento das competências das esferas federativas, da descentralização governamental e da configuração da autonomia municipal. Visto que ela definiu as competências funcionais de cada nível de governo, afirmando-os como esferas autônomas; e deu ênfase ao aspecto da descentralização fiscal, como sendo o mecanismo que possibilitaria a tão almejada autonomia.

Segundo Villas Boas (1994) a Constituição de 1988 avançou em relação aos princípios democráticos e participativos no Brasil, já que ela introduziu novas ferramentas como referendos, iniciativas populares, e a representação direta através de Conselhos Municipais.

No entanto, segundo Bremaeker (1993) os municípios não foram capacitados de criar suas próprias receitas financeiras tornando-se com isso, dependentes financeiramente do repasse de fundos da União.

A Constituição de 1988 estabeleceu os impostos de competência federal, estadual e municipal, bem como a participação dos municípios na arrecadação de tributos de competência federal e estadual. As esferas subnacionais foram compensadas com a ampliação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPEM).

A Constituição de 1998 deu lugar a uma legislação mais flexível quanto à criação de municípios, a qual facilitou os procedimentos de emancipações, já que deixou inteiramente a cargo dos Estados a definição dos requisitos mínimos para a emancipação municipal em seus respectivos territórios e ampliou os recursos fiscais transferidos aos municípios. Este fato fez com que o número de municípios brasileiros aumentasse bastante, fazendo com que o Congresso Nacional aprovasse, no ano de 1996, a Emenda Constitucional No 15, que introduziu critérios mais rigorosos para a formação de municípios, como:

- A necessidade de se efetuar e divulgar previamente um estudo de viabilidade municipal, a ser definido por cada estado, como requisito à autorização do plebiscito;
- A consulta plebiscitária deve se estender não mais apenas à população diretamente interessada, mas a toda população do município envolvido.

2.3 Descentralização

A descentralização, nas últimas décadas, transformou-se num tema amplamente discutido, utilizado e adotado por diferentes atores, grupos e setores, os quais a aplicam em situações variadas e em fins diversos. Para Mello (1991), descentralização é um conceito político que significa governo próprio para as entidades descentralizadas, o que implica em autonomia. Para Tobar (1991, p.38), “descentralização implica redistribuição do poder, com transferência na alocação de poder decisório”.

De acordo com Castro (1991), a descentralização vem sendo concebida tanto como mecanismo de redução das funções básicas e indispensáveis do Estado, quanto como

sinônimo de democratização da administração pública, da burocracia e dos partidos, através da multiplicação de estruturas de poder.

Assim, pode-se afirmar que a descentralização é uma estratégia que busca reestruturar o aparato estatal, não com o objetivo de que, reduzido, ganhe agilidade e eficiência, mas para aumentar a eficácia das ações das políticas sociais pelo deslocamento para esferas periféricas, de competências e de poder de decisão sobre as políticas. É importante ressaltar que desconcentração é um conceito menos geral que descentralização, visto que é, por definição, a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório, o que pressupõe, obrigatoriamente, a existência de uma só pessoa jurídica.

De acordo com Affonso (1995), a principal característica da descentralização é o aumento significativo dos recursos financeiros pelos municípios tanto dos estados quanto da União. Sendo que, após a Constituição de 1988, os municípios passaram a ter liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios e para financiar e administrar suas receitas, o que refletiu em uma autonomia tributária.

Para Felicíssimo (2002) a descentralização pode fortalecer a democracia ou banir esta por longo tempo. Na primeira hipótese haverá o fortalecimento da articulação entre os diversos níveis do estado e as sociedades regionais e locais, havendo assim uma representação mais genuína dos interesses locais. Já na segunda hipótese haverá um processo excludente com frágeis democracias locais, pois não se produzirá o desenvolvimento econômico e o caos político e social irá continuar e poderá até mesmo ser aprofundado.

Cheema & Rondinelli citado por Mello (1991) apontam que a descentralização da administração pública contribui para a redução de entraves burocráticos; maior sensibilidade em relação aos problemas locais; maior representatividade de diferentes grupos minoritários; contribui para a melhoria da capacidade de gestão dos governos locais; facilita a participação popular nas decisões; conduz a uma administração local mais flexível e inovadora; colabora para uma maior eficiência na distribuição dos serviços e de bens públicos, entre outros.

2.4 Criação de Municípios

Entende-se que a criação de novos municípios se enquadra na estratégia de reforma que foi denominada acima de Reforma Gerencial. Tal reforma se caracterizaria pelo aprofundamento da descentralização, fazendo com que a ação do Estado pudesse atingir de forma mais efetiva comunidades do território nacional que, de outra forma, continuariam relegados a segundo plano em uma municipalidade mais ampla.

A intensa criação de municípios não é um fenômeno recente, porém, ela foi bastante diferenciada no Brasil ao longo do tempo, apresentando relação com os períodos de centralização e descentralização pelo qual o país passava.

Para Bremaeker (1993), as causas que geralmente levam os distritos a buscarem sua emancipação política são: os interesses políticos eleitoreiros para a obtenção de votos por parte dos defensores da emancipação; o descaso por parte da administração do município de origem, que exclui seus distritos de serviços básicos; a existência de uma forte atividade econômica local; a grande extensão territorial do município de origem; e o grande aumento da população local.

Entre os estados brasileiros, Minas Gerais é o segundo estado que mais emancipou municípios no período 1988/2001, sendo assim o estado que mais possui municípios na federação, visto que foram criados 131 novos municípios após a Constituição de 1988. Assim, pode-se afirmar que o ritmo de emancipação no período Pós-Constituição de 1988 ocorreu principalmente nos micro e pequenos municípios do interior, já que eles são mais sensíveis aos estímulos fiscais.

Para Tomio (2002), a receita própria dos novos municípios é incapaz de sustentar até mesmo os cargos políticos gerados pela emancipação, por isso eles passam a depender

exageradamente das transferências do Estado e da União, principalmente do FPM (Fundo de Participação Municipal) que é a maior fonte de renda dos municípios pequenos e o que garante a sobrevivência de deles.

De acordo com Fávero (2004), há no país duas correntes sobre emancipações municipais, uma que é contrária ao processo emancipatório, justificando que são criados municípios muito pequenos, que pouco contribuem com a arrecadação própria, ficando somente dependentes dos recursos de transferências constitucionais, além de aumentar as despesas com os serviços das administrações municipais. E outra que defende a descentralização administrativa porque acredita que ela aproxima o poder decisório dos membros das comunidades, obtém repasses de recursos tributários da união e dos estados e facilita o acesso aos serviços públicos urbanos a um maior número de pessoas.

Para Pinto (2002), são pontos negativos da criação de novos municípios: o elevado gasto que se tem para estruturar um município; a construção de um banco de dados eficiente, para identificar os contribuintes do novo município e possibilitar a arrecadação dos tributos de forma eficaz; a maior divisão do FPM; a maior pressão dos municípios para a obtenção de verbas; e o maior número de municípios economicamente inviáveis a serem sustentados.

Segundo Klering (1998), um argumento a favor da criação de municípios é que os recursos colocados à disposição dos mesmos possibilitam investimentos em saúde, educação, saneamento, entre outros, a um nível de qualidade e eficiência superior à ofertada sob a condição de distrito, propiciando indicadores sociais e econômicos bastante favoráveis.

Pinto (2002) acredita que são pontos positivos da criação de novos municípios: a diminuição nas taxas de migração da zona rural para a cidade; o aumento da urbanização; a maior proximidade do governo com a população; a maior satisfação das necessidades básicas da população do novo município; e os benefícios e as melhorias na infra-estrutura urbana.

2.5 Avaliação da Gestão Pública

Para Feuerstein (1990, p.42), “a avaliação é uma maneira de tentar conhecer com mais clareza o que estamos fazendo, o que mais precisamos fazer e qual a melhor forma de fazê-lo para atingir nossos objetivos”.

De acordo com Kayano e Caldas (2002, p.4) avaliar a gestão pública é importante, pois permite corrigir caminhos indesejados que podem estar sendo tomados despercebidamente. Avaliações periódicas podem “identificar e aproveitar oportunidades de ação para solucionar problemas, reduzir desperdícios ou realizar ações para atingir compromissos de governo”. A transparência da administração é fundamental para a democratização da relação Estado-sociedade e para a consolidação da cidadania.

Silva e Cavalcanti (2005) mencionam que a avaliação da gestão através de indicadores é fundamental para o desenvolvimento e fortalecimento da administração pública, pois busca contribuir com o melhor gerenciamento dos recursos disponíveis, além da prestação de contas à sociedade. A importância dos indicadores de gestão para o administrador público reside no fato de que eles não apenas medem, mas estabelecem índices que aferem resultados, monitoram, orientam e induzem a organização a adotar ações preventivas e corretivas.

Kayano e Caldas (2002, p.2) definem indicadores como instrumentos “para controle gestão e verificação e medição de eficiência e eficácia” na administração privada e pública, esta última “por permitirem comparar situações entre localidades (espaços territoriais) ou entre períodos diferentes de um mesmo município”. Estes mesmos autores dizem que para avaliar a gestão, os indicadores compostos, os quais correspondem a um conjunto de aspectos da realidade que agrupam em um único número vários indicadores simples, são importantes por permitirem fazer comparações globais da situação do município e do desempenho da gestão.

Kayano e Caldas (2002, p.2) afirmam que na administração pública os indicadores justificam-se “por aumentarem a transparência da gestão e facilitarem o diálogo entre os mais diversos grupos sociais organizados”. Ou seja, os indicadores são “importantes ferramentas gerenciais de gestão para a administração pública” e “um instrumento fundamental para a fiscalização, controle e acompanhamento da gestão pública por parte dos movimentos populares”. Aqueles autores argumentam que os indicadores são instrumentos que auxiliam na interpretação da realidade, pois permitem observar e mensurar determinados aspectos da realidade social.

Para Kayano e Caldas (2002) um indicador pode avaliar o desempenho das políticas e programas da administração pública, medindo o grau em que seus objetivos foram alcançados (eficácia), o nível de utilização de recursos (eficiência) ou as mudanças operadas no estado social da população alvo (impacto ou efetividade). A análise de eficiência e eficácia busca avaliar os processos de implementação e resultados das políticas públicas, já a avaliação dos impactos busca mostrar que as mudanças registradas não ocorriam sem a ação política.

Por fim, Kayano e Caldas (2002) mencionam que a utilização de indicadores é fundamental para o fortalecimento da participação popular na elaboração e implementação de políticas públicas e controle social.

3 DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS

3.1 Delineamento da Pesquisa

O estudo é de essência quantitativa, a qual oferece informações de natureza mais objetiva e aparente. De acordo com Teixeira e Pacheco (2005), a abordagem quantitativa caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações quanto no tratamento dessas por meio de técnicas estatísticas. Para Dias (2000), a pesquisa quantitativa se mostra apropriada quando existe a possibilidade de medidas quantificáveis das variáveis e inferências a partir de amostras de uma população.

Procurando atingir os objetivos propostos, a pesquisa é classificada, de acordo com Vergara (2005), quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa é exploratória e descritiva. Para Gil (2002), a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, busca torná-lo mais explícito e tem como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições. Um estudo dessa natureza é recomendado quando há pouco conhecimento sobre o problema a ser estudado. No presente estudo, verificou-se pouco conhecimento acumulado e sistematizado sobre o assunto, já que faz parte de uma área de pesquisa relativamente pouca explorada. A pesquisa foi, também, descritiva em função do propósito de identificar, compreender e descrever as características do processo de emancipação, sem manipulá-los. Conforme Vergara (2005), a pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza.

Quanto aos meios, a pesquisa se caracteriza por ser bibliográfica e documental. Segundo Vergara (2005, p.47 e 48), a pesquisa bibliográfica corresponde ao estudo que foi desenvolvido “com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”, dissertações e teses sobre o tema em estudo; documental porque, segundo Gil (2002, p.45), “vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”.

3.2 Universo e Amostra

A população-alvo do presente estudo foi composta de 131 municípios mineiros criados após a promulgação da Constituição de 1988 e de seus respectivos municípios de origem, os

quais se somavam 90 municípios. Dos 131 municípios, 37,4% têm menos de 5.000 habitantes e 51,9% se situam na faixa populacional que vai de 5.000 a 10.000 habitantes. Dos 14 municípios estantes (10,7%), 8 estão na faixa de 10.000 a 15.000 habitantes e os outros 6 de 15.000 a 28.000 habitantes.

Assim sendo, decidiu-se trabalhar, aleatoriamente, com uma amostra de 10% dos municípios que compunham a população objeto do presente trabalho. Desta forma, a mostra foi dividida conforme se observa na tabela e no quadro abaixo.

Tabela 1: Composição da Amostra

Municípios	Frequencia	Percentual
Até 5.000 habitantes	5	37,4
De 5.001 a 10.000 habitantes	7	51,9
Mais de 10.000 habitantes	1	10,7
Total	13	100

Fonte: Dados da pesquisa

Quadro1: Composição da Amostra dos Municípios

Municípios da Amostra		
População dos Municípios Novos	Municípios Novos	Municípios de Origem
Até 5.000 habitantes	Goianá Oratórios Rosário da Limeira Sem-Peixe Vermelho Novo	Rio Novo Ponte Nova Muriaé Dom Silvério Raul Soares
De 5.001 a 10.000 habitantes	Durandé Fervedouro Luisburgo Pedra Bonita Santa Cruz de Minas São João do Manhuaçu Vargem Alegre	Manhumirim Carangola Manhuaçu Abre Campo Tiradentes Manhuaçu Caratinga
Mais de 10.000 habitantes	Sarzedo	Ibirité

Fonte: Dados da pesquisa

3.3 Coleta e Análise de Dados

O processo de criação de municípios refere-se a fatores relacionados à descentralização administrativa, política, financeira e social. Nessa direção, busca-se estudar a distribuição das receitas, despesas, e, principalmente as dimensões da alocação dos serviços considerados prioritários a comunidade e ao bem público. Assim, verificando-se a crescente evolução dos desmembramentos ocorridos no território de Minas Gerais, pretende-se observar os efeitos das emancipações nos indicadores de qualidade social e nas receitas e despesas *per capita*.

Neste contexto, realizou-se uma pesquisa junto à população dos municípios novos estudados e verificou-se que a educação e a saúde foram considerados os serviços municipais que mais se destacaram após o processo emancipatório e os quais são tidos pelos entrevistados como os primordiais ao melhoramento local. Contudo, definiu-se que seriam analisados os gastos *per capita* total, de saúde e de educação e os indicadores sociais do município no geral, da saúde e da educação. Para tanto, representa-se como aporte de dados àqueles coletados ao sítio de internet da Secretaria Nacional do Tesouro (FINBRA) e da Fundação João Pinheiro.

Na análise dos indicadores, em medida comparativa, considera-se o indicador social escolhido para a descrição o IMRS (Índice Mineiro de Responsabilidade Social), o qual expressa-se o nível de desenvolvimento de cada município mineiro. O cálculo do IMRS dispõe as dimensões educação, saúde, segurança pública, emprego e renda, gestão, habitação, infra-estrutura e meio ambiente, cultura, lazer e desporto. Para cada grandeza, foram selecionados variáveis relevantes que pudessem retratar a situação existente, a atuação da gestão pública e as iniciativas vinculadas à participação nas decisões. As ações avaliadas foram definidas como aquelas que são (ou deveriam ser) prioridade de programas e de políticas públicas das esferas de governo municipal, estadual e/ou federal. Sendo assim, os diferentes níveis de governo são co-responsáveis por avanços nessas áreas, e o índice retratar seu sucesso ou sua responsabilidade social conjunta.

Enfatiza-se que os dados analisados correspondem aos anos de 2000, 2002 e 2004, devido ao fato de serem estes os anos que apresentavam-se informações referentes ao IMRS. Utilizou-se do *Microsoft Excel 2003* para delinear os gráficos e analisar a evolução das variáveis no período considerando e do Programa *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS) para correlacionar as despesas totais *per capita* com o IMRS dos municípios, os gastos *per capita* de saúde e de educação com o IMRS de saúde e educação, respectivamente.

Neste sentido, é importante ressaltar que, como se referem a variáveis métricas, tornou-se necessário a realização da correlação bivariada de Pearson. De acordo com Hair Jr et al. (2005, p.311) “as variáveis estão associadas quando exibem covariação”, sendo que esta “existe quando uma variável coerente e sistematicamente muda em relação a outra variável. O coeficiente de correlação é usado para avaliar essa associação. Coeficientes mais próximos de +1 indicam uma alta covariação e uma forte relação entre as variáveis e vice-versa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Alocação de Recursos ao Fomento de Indicadores Sociais

Conforme se dispõe, o Estado de Minas Gerais possui diversos municípios que tem como princípio gerador o processo de emancipação a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Neste sentido, verifica-se que o advento das unidades municipais, provém de representações político-sociais, as quais têm como principal causa a distribuição de recursos utilizados para administrar os respectivos espaços locais.

Nesse contexto, observa-se que os territórios denominados Distritos, os quais possuíam escassa infraestrutura e debilitados serviços básicos oferecidos à população, recebiam uma pequena parcela de recursos dos municípios considerados matrizes administrativas para proporcionar boas condições de vida à sua população. A partir da Constituição de 1988, percebe-se notório crescimento da emancipação das unidades municipais de pequeno porte, em que se advém dos Distritos. Para corroborar a afirmação anterior, Bremaeker (1993), coloca que algumas causas que comumente levam os Distritos aos processos emancipatórios são os interesses políticos eleitoreiros para a obtenção de votos por parte dos defensores da emancipação, o descaso por parte da administração do município de origem, que exclui seus distritos de serviços básicos e a grande extensão territorial do município de origem.

Para tanto, considerando-se o escopo deste estudo, o qual tem o intuito de verificar a situação recente dos municípios mineiros novos em relação aos de origem, torna-se relevante a relação entre a alocação dos recursos públicos e os aspectos qualitativos dos indicadores sociais. Neste aspecto, observa-se elementos relacionados a dimensões da educação, saúde, segurança pública, emprego e renda, gestão, habitação, infra-estrutura e meio ambiente, cultura, lazer e desporto e a aplicação efetiva das despesas.

Desta forma, o presente trabalho considera os municípios que após a Constituição de 1988 efetuaram o desmembramento e as unidades territoriais que englobavam estes antigos Distritos. Pode-se dispor que a comparabilidade das novas unidades municipais aos municípios matrizes ocasiona a distinção quanto ao oferecimento de serviços relevados como prioritários aos anseios da população.

Percebe-se nas Figuras 1 e 2, respectivamente, o IMRS e os gastos totais *per capita* dos municípios novos e de origem para os de 2000, 2002 e 2004, observando-se a efetividade da alocação dos recursos públicos à oferta de serviços municipais básicos.

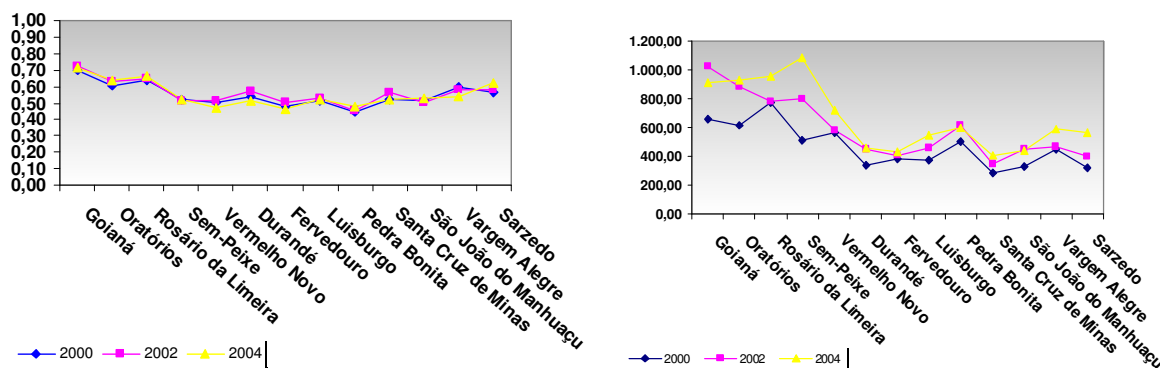


Figura 1: IMRS e Gastos Totais *per capita* dos Municípios Novos, de 2000 a 2004

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa

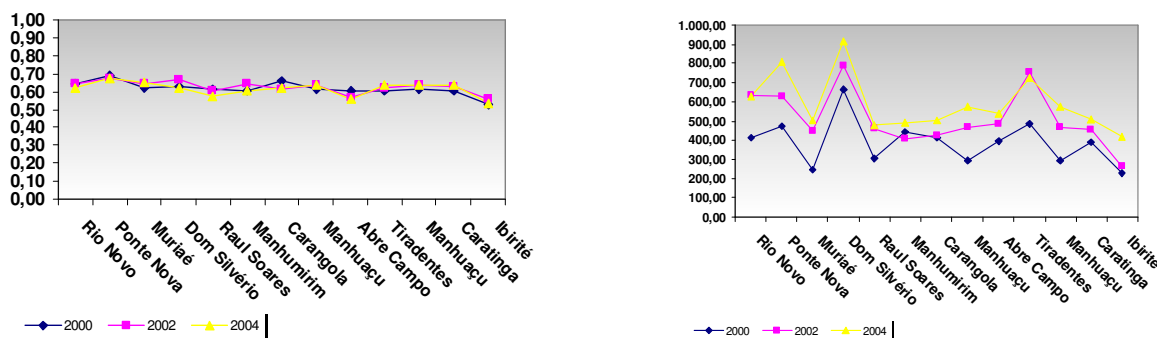


Figura 2: IMRS e Gastos Totais *per capita* dos Municípios de Origem, de 2000 a 2004

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa

Considerando-se as Figuras anteriores, percebe-se que os municípios novos dispõem de indicadores sociais com variabilidade inconstante, em que apresenta-se uma faixa de mensuração entre aproximadamente 0,45 e 0,70. Quanto aos municípios novos, tem-se como destaque a unidade municipal de Goianá, correspondendo a um índice médio de 0,713, em detrimento, observa-se Pedra Bonita, com um índice de 0,458, aproximadamente, em termos da média. Neste sentido, pode-se inferir que os indicadores corroboram a relação da efetiva aplicação de recursos públicos providos das despesas, pois há a correlação representativa dos índices de IMRS às despesas *per capita*. Verifica-se que, em média, nos anos considerados houve um valor próximo a 0,569 positivamente, o que pode explicar uma indicação de relação de racionalidade de gastos *per capita* aplicando-se aos serviços básicos oferecidos à população.

Quanto aos municípios matrizes, observa-se que o indicador social considerado apresentou-se constante para os municípios analisados durante o período de tempo estudado.

Neste conceito, ressalta-se a unidade municipal de Ponte Nova com um índice médio de 0,681, em detrimento, verifica-se Ibirité com aproximadamente 0,539. Quanto à relação da aplicação efetiva dos gastos *per capita* aos serviços públicos básicos, percebe-se uma correlação de aproximadamente 0,500 positivamente.

No aspecto de comparação dos municípios novos aos de origem, observa-se que mesmo considerando a racionalidade dos gastos e a alocação nos serviços básicos como educação, saúde, cultura e desportos, por meio da correlação às despesas, verifica-se que em dez municípios matrizes os indicadores sociais são superiores aos das unidades municipais novas e em um deles os índices são bastantes semelhantes. Este fato pode representar que, apesar da presente melhora na qualidade e na disponibilização de recursos, os municípios novos carecem de uma maior infraestrutura e uma concreta oferta dos serviços básicos à população, visto que, anteriormente estes serviços eram bastante debilitados nos Distritos.

4.2 Alocação de Recursos ao Fomento de Indicadores Sociais de Educação

Definiu-se como prioridades de análise para este estudo os serviços básicos de educação e saúde providos à população nas unidades municipais novas e de origem. Considerando-se que os serviços educacionais no Brasil, obrigatoriamente, devem ser oferecidos à população, senão pelo mercado por meio do próprio governo, prevê-se na Lei 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, que a educação deve ser desenvolvida, predominantemente, por meio do ensino em instituições próprias e vincular-se ao universo do trabalho e à prática social. Os gastos per capita desta seção referem-se à soma dos gastos per capita de educação e cultura, visto que no ano 2000 não havia distinção entre os gastos destas duas funções, sendo assim adotou-se para os anos 2002 e 2004 este mesmo critério com o objetivo de uniformidade. Ressalta-se que cultura e educação estão relacionadas, já que a primeira apresenta programas que tem como objetivo complementar os fatores relacionados à educação, tais como divulgações acadêmicas, encontros disciplinares e outros eventos que influenciam diretamente a formação de uma base educacional.

Veja-se na Figura 3, a mensuração dos índices de educação e a soma dos gastos *per capita* com Educação e Cultura nos municípios novos para os anos de 2000, 2002 e 2004.

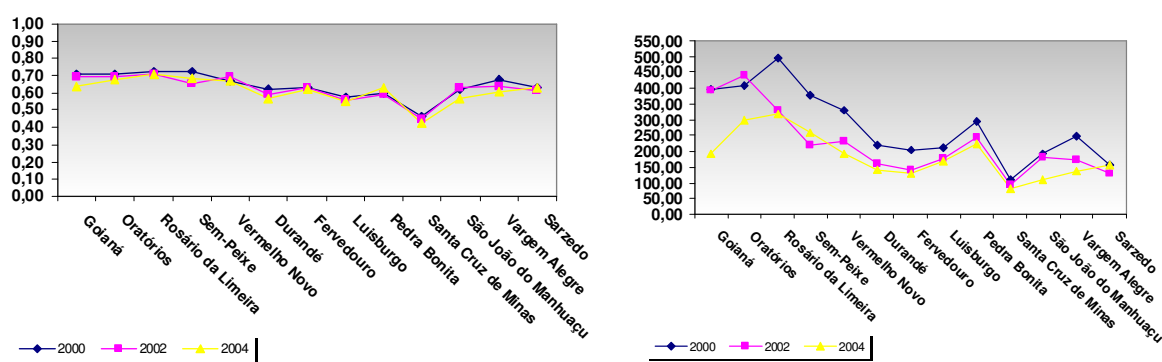


Figura 3: IMRS-Educação e Gastos *per capita* com Educação e Cultura dos Municípios Novos, de 2000 a 2004

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa

Pode-se observar pela Figura acima que os indicadores de educação dos municípios novos da amostra são instáveis, visto que, ocorrem variabilidade em uma faixa de aproximadamente 0,40 a 0,70, o que representa as disparidades quanto a educação nos distintos municípios do Estado mineiro. Porém, enfatiza-se que as unidades municipais obtiveram sutis variações para os anos analisados. Ressalta-se positivamente o município de

Rosário de Limeira que apresentou índices médios de 0,716, enquanto Santa Cruz de Minas obteve em média 0,445 para o IMRS. Seguindo esse contexto, percebe-se que quando relaciona-se os gastos *per capita* de educação e cultura ao indicador do IMRS-Educação, tem-se uma alta correlacionariedade positiva, em aproximadamente 0,781, demonstrando-se a dependência dos dispendios públicos ao desenvolvimento da política educacional municipal.

Nesta mesma direção, tem-se na Figura 4 a mensuração dos IMRS-Educação e dos gastos *per capita* com Educação e Cultura dos municípios de origem para os anos de 2000, 2002 e 2004.

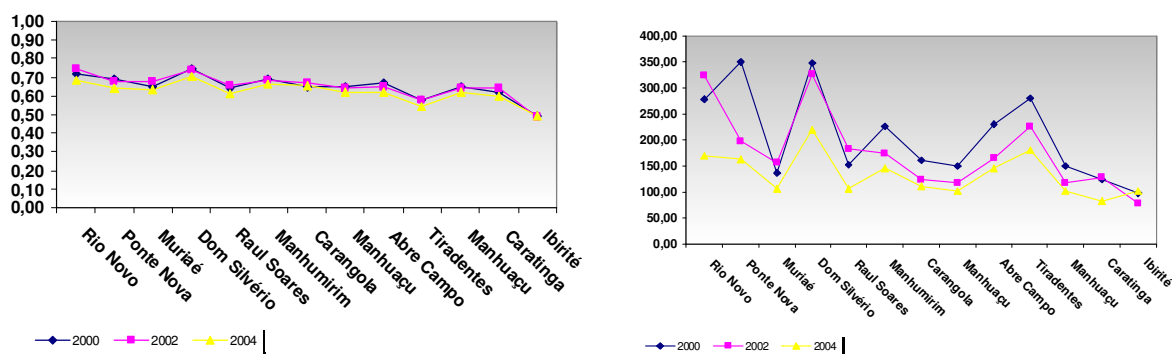


Figura 4: IMRS-Educação e Gastos *per capita* com Educação e Cultura dos Municípios de Origem, de 2000 a 2004

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa

Quando considerados os indicadores de Educação para os municípios de origem, observa-se índices com uma variabilidade entre as faixas de aproximadamente 0,50 a 0,80. No entanto, ressalta-se que as unidades municipais da amostra representam-se equalizadas na direção das variáveis aos serviços educacionais, pois todos os municípios apresentam variações sutis de um período para o outro. Destaca-se o município de Dom Silvério como a maior média do indicador educação, correspondendo a 0,728, em detrimento, verifica-se Ibirité que apresenta-se com um valor médio de 0,489 para o mesmo índice. Quando ressalva-se a relação entre o IMRS Educação e os gastos *per capita* com serviços educacionais, percebe-se a correlação positiva média de 0,567, demonstrando-se que há dependência dos dispendios públicos *per capita* ao desenvolvimento da política educacional municipal, porém em menor relação do que os municípios novos, pois os de origem são relacionados à estrutura já estabelecida, o que quer dizer que são utilizados mais para a manutenção da atividade.

Ao comparar os municípios novos aos de origem quanto aos IMRS-Educação, constata-se que em um município de origem e um novo os índices são semelhantes e em oito municípios matrizes os indicadores são superiores aos das unidades municipais novas, porém ressalta-se que a diferença entre eles é sutil. Este fato pode representar que os municípios novos obtiveram maior avanço no índice de educação quando comparados aos de origem, apesar destes últimos possuírem índices relativamente maior, pois os municípios emancipados começaram a se estruturar a menos de duas décadas e por isso não detinham uma sólida política educacional, ao contrário das unidades municipais de origem.

4.3 Alocação de Recursos ao Fomento de Indicadores Sociais de Saúde

De acordo com a Constituição Federal de 1988, artigo 197 é de importância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou por meio de terceiros. Os gastos per capita desta seção referem-se à soma dos gastos per capita de educação e saneamento, visto que no ano 2000 não havia distinção entre os gastos destas duas funções,

sendo assim adotou-se para os anos 2002 e 2004 este mesmo critério com o objetivo de uniformidade. Enfatiza-se que saneamento está diretamente relacionado à saúde, visto que o primeiro busca prevenir a população de problemas de saúde. Assim, pode-se afirmar que os investimentos em saneamento têm um efeito direto na redução dos gastos públicos com serviços de saúde.

Esta seção evidenciará os resultados dos indicadores de saúde para os municípios novos e de origem. Sendo assim, observa-se na Figura 5 os índices de saúde e os gastos per capita com saúde e saneamento para os municípios novos referente aos anos 2000, 2002 e 2004.

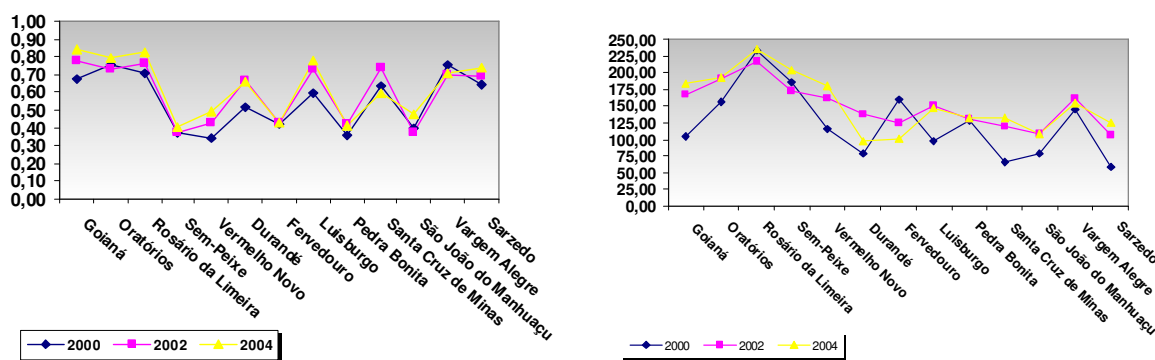


Figura 5: IMRS-Saúde e Gastos per capita com Saúde e Saneamento dos Municípios Novos, de 2000 a 2004
 Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa

Considerando-se a Figura acima, percebe-se que os municípios novos dispõem de indicadores sociais de saúde com grande variabilidade entre as unidades municipais, em que apresenta-se uma faixa de mensuração entre 0,343 e 0,845. Dentre os municípios novos, destaca-se o município de Goianá com um índice médio de 0,767, em detrimento, de Sem-Peixe que, apresentou o menor índice médio de saúde dentre os municípios emancipados, que foi de 0,384. Neste sentido, corrobora-se por meio dos indicadores a relação da efetiva aplicação de recursos públicos providos das despesas per capita. Desta forma, evidencia-se que há correlação de pouca representatividade entre os índices de saúde e as despesas per capita deste mesmo tipo de serviço e saneamento nos municípios novos. Isto justifica-se porque o valor médio encontrado para a correlação dos anos analisados é de aproximadamente 0,254 positivamente, o que pode representar relação de racionalidade notoriamente baixa de gastos per capita aplicando-se aos serviços básicos de saúde oferecidos à população.

Em relação aos municípios de origem, observa-se que os indicadores sociais considerados apresentam-se predominantemente constantes durante o período analisado, conforme Figura 6. Ressalta-se a unidade municipal de Ponte Nova com um índice médio de 0,826, em detrimento, verifica-se Rio Novo com aproximadamente 0,634. Quanto a relação da aplicação efetiva dos gastos per capita aos serviços públicos básicos de saúde, percebe-se uma correlação alta de aproximadamente 0,740 positivamente.

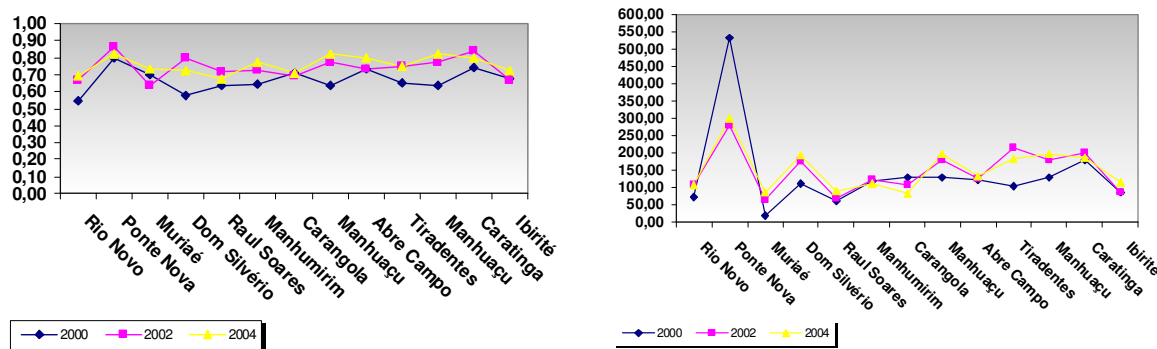


Figura 5: IMRS-Saúde e Gastos *per capita* com Saúde e Saneamento dos Municípios de Origem, de 2000 a 2004

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados da pesquisa

Ao comparar os municípios novos aos de origem, observa-se que em onze municípios matrizes os indicadores sociais são superiores às unidades municipais novas. Este fato pode ser decorrente dos municípios novos precisarem de uma adequada infraestrutura e de uma concreta oferta dos serviços de Saúde, visto que, anteriormente estes tipos de serviços eram escassos, devido principalmente à falta de postos de saúde, ambulâncias e programas de saúde familiar (PSF).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou estudar importantes aspectos acerca da criação de novos municípios no Estado de Minas Gerais, o qual é o segundo Estado que mais emancipou distritos no período 1988/2001, sendo assim o Estado com maior número de municípios na Federação.

Constatou-se que a intensa criação de municípios no Brasil se deu pela multiplicação do número de micro e pequenos municípios. A descentralização corresponde a um princípio democrático, além de estar de acordo com os postulados básicos do modelo político-administrativo vigente, uma vez que proporciona mais democracia e mais participação cidadã.

Diante disto, este trabalho buscou avaliar se os novos municípios justificam-se à luz de indicadores sociais, de gestão e de finanças públicas quando comparados com seus respectivos municípios de origem. Ou seja, pretendeu-se analisar se os novos municípios se encontram em situações melhor, igual, ou pior que os municípios que lhes deram origem.

A partir das análises realizadas, verifica-se que a grande maioria dos novos municípios, geralmente, apresenta índices menores do que seus respectivos municípios de origem. Porém, ressalta-se que este fato não é suficiente para argumentar que as emancipações não se justificam, pois deve-se considerar que quando a maioria dos distritos se emanciparam, os serviços municipais básicos analisados eram bastante escassos em seus territórios. A partir disto, pode-se afirmar que os municípios novos têm um bom desenvolvimento, visto que seus índices relativos à saúde e à educação não estão tão distantes dos mesmos índices de seus respectivos municípios de origem, o que pode vir a demonstrar uma melhora na qualidade de vida daqueles e justificar as emancipações ocorridas após a Constituição de 1988.

Percebeu-se que os índices de educação dos municípios novos encontram-se altamente correlacionados com a aplicação efetiva dos gastos *per capita* nesta função, o que pode ser decorrente dos altos investimentos que eles devem fazer para que a política pública educacional seja realizada. Quando analisada a relação entre os índices de saúde e seus gastos *per capita*, percebe-se que há pouca representativa, podendo ser justificado porque os novos

municípios não dispõem de tantos recursos para proporcionar atendimentos de última geração a seus habitantes, dessa maneira, eles oferecem apenas os serviços básicos e quando a população necessita de cuidados maiores ela é transferida para centros maiores, em alguns casos até para o antigo município matriz. Desta forma, pode-se dizer que os municípios novos estão aplicando eficientemente os recursos na educação, o que não está ocorrendo na saúde.

Observa-se que existe uma alta correlação entre os índices de saúde dos municípios de origem e os gastos *per capita* com esta função, podendo ser justificada pelas elevadas aplicações de recursos para manter a estrutura existente que pode vir a atender as pessoas de outros de municípios que não contam com determinados serviços de saúde. Destaca-se que a representativa correlação dos índices de educação com seus gastos *per capita* pode ser decorrente da manutenção de seus programas de políticas públicas educacionais. Menciona-se que os municípios matrizes estão aplicando eficientemente seus recursos na saúde e na educação, no entanto, enfatiza-se que os municípios novos empregam com mais eficiência seus recursos na educação do que as unidades municipais de origem.

Ressalta-se que tanto os municípios novos quanto os de origem apresentam uma correlação representativa e semelhante quanto ao IMRS que engloba dimensões como educação, saúde, segurança pública, emprego e renda, gestão, habitação, infra-estrutura e meio ambiente, cultura, lazer e desporto e o gasto *per capita* total. Assim, pode-se afirmar que os recursos dos municípios novos e de origem estão sendo eficientemente alocados nos serviços básicos à população no geral.

A partir do exposto, entende-se que a maioria dos novos municípios não estão em condições melhores do que seus respectivos municípios de origem, apesar de haver alguns que estão em situações semelhantes ou até melhores. Porém, acredita-se que os municípios novos possuem uma tendência de melhorar seus indicadores com o passar do tempo, visto que ainda não possuem nem duas décadas de emancipação.

Desta forma, acredita-se que os municípios novos já se desenvolveram em relação à sua situação anterior de distrito, pois percebe-se através dos indicadores que houve uma melhora na qualidade de vida de seus munícipes; maiores investimentos em políticas públicas, as quais proporcionam maior eficiência aos serviços; maior aproximação do governo e dos membros da sociedade; e maior satisfação das necessidades básicas da população.

Espera-se que a análise realizada neste estudo possa contribuir para o desenvolvimento teórico e para o processo de emancipação e conseqüente descentralização dos serviços públicos no país, além de incentivar outros trabalhos na área.

Ressalta-se que este estudo não tem a aspiração de ser definitivo e livre de equívocos, mas pretende-se que ele sirva de base para estudos futuros sobre o processo emancipatório ocorrido após a Constituição de 1988 tanto em Minas Gerais quanto nos outros Estados.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Rui de Brito A. **A Federação no Brasil: Impasses e perspectivas.** In: AFFONSO, Rui de Brito A. e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados.* São Paulo: FUNDAP, 1995.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 15**, de 12 de setembro de 1996. *Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.*

BREMAEKER, François E. J. **Os Novos Municípios: Surgimento, Problemas e Soluções.** *Revista de Administração Municipal.* Rio de Janeiro, v 40, nº 206, p.88-99, jan./mar,1993.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira.** Conferência nos seminários sobre a reforma constitucional realizados com os partidos políticos, sob o patrocínio da Presidência da República, Brasília, janeiro de 1995.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Descentralização e Política Social no Brasil**: as perspectivas dos anos 90. Revista Espaço & Debate, nº32, 1991.

FÁVERO, Edison. **Desmembramento Territorial**: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. Departamento de Engenharia de Construção Civil USP, Tese de doutorado, São Paulo, 2004.

FELICÍSSIMO, José Roberto. **Os Impasses da Descentralização Política** - administrativa na Democratização do Brasil. Revista de administração de empresas, São Paulo, jan/mar, 2002.

FEUERSTEIN, Marie-Thérèse. **Avaliação**: como avaliar programas de desenvolvimento com a participação da comunidade. Tradução de Beatriz Cantanhede Orsini. São Paulo: Paulinas, 1990.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Governo de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.fjp.gov.br/> . Acessado em: abril de 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HAIR, Jr., Joseph F; BABIN, Barry; MONEY, Arthur H.; SAMOUEL, Phillip. **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. Tradução Lene Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2005.

KAYANO, J. & CALDAS, E. L. **Indicadores para o Diálogo**. In: CACCIABAVA, S. (coord.) Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo: Polis, 2002.

KLERING, L. R. **Experiências Recentes em Municípios Brasileiros**: Os Novos Municípios e as Conquistas de Autonomia. In: FACHIN, R. C. e CHANLAT, A. Governo Municipal na América Latina. Porto Alegre: Sulina, Editora da UFRGS, 1998, p. 248-265.

MELLO, Diogo L. **Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e Recursos Financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel**. Revista de Administração Pública. Rio, EBAP, 1991.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. **Inovação Gerencial na Administração Pública**: um estudo na esfera municipal no Brasil. 116 f. Tese (Doutorado em Administração)- Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2000.

PINTO, Georges José. **Município, Descentralização e Democratização do Governo**. Uberlândia, Caminhos de Geografia - Revista On Line, vol. 6, jun/2002. Disponível em: http://www.ig.ufu.br/revista/volume06/artigo01_vol06.pdf . Acessado em: janeiro de 2008.

SILVA, Osany Gomes da; CAVALCANTI, André Luiz Cordeiro. **Uma Análise dos Indicadores de Gestão Utilizados no Setor Público Federal no Brasil**. Trabalho desenvolvido no curso de Graduação de Ciências Contábeis da Universidade Católica de Brasília (UCB), 2005. Disponível em: <http://www.contabeis.ucb.br/sites/000/96/00000098.pdf> . Acessado em: maio de 2009.

TEIXEIRA, Rubens de França; PACHECO, Maria Eliza Corrêa. **Pesquisa Social e a Valorização da Abordagem Qualitativa no Curso de Administração**: a quebra de paradigmas científicos. Cadernos de Pesquisa em Administração, São Paulo : FEA/USP, v.12, n.1, p. 55-68, jan/mar 2005.

TESOURO NACIONAL. Finanças do Brasil (FINBRA). Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp . Acessado em: fevereiro de 2008.

TOBAR, F. **O Conceito de Descentralização**: Usos e Abusos. Revista Planejamento e Política Pública, 1991, 5: p.31-51.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **A Criação de Municípios após a Constituição de 1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 17, nº 48, fevereiro de 2002, p. 61- 89. Disponível em: www.scielo.com.br . Acessado em: fevereiro de 2008.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VILLAS-BOAS, Renata. (Org.). **Os Canais Institucionais da Participação Popular**. Participação Popular nos Governos Locais, São Paulo, Pólis, 1994, (14): p.55-62.