

# **Receita pública e bem estar social nos municípios mineiros emancipados no período de 1988 e 1997**

**Paulo Ricardo Costa Reis** (UFV) - paulo.ufv@hotmail.com

**Thiago de Melo Teixeira da Costa** (UFV) - thiagocosta@ufv.br

**Suely de Fátima Ramos Silveira** (UFV) - sramos@ufv.br

## **Resumo:**

*O processo de descentralizações política, administrativa e fiscal intensificado a partir de 1988 tinha como objetivo promover a transferência de poder, recursos e atribuições para os governos locais. Além disso, esse processo impulsionou o processo de emancipação municipal com o intuito de aproximar o poder público da sociedade, promovendo a melhoria da prestação de serviços. Este estudo apresenta a análise das receitas públicas e do bem-estar social dos municípios mineiros emancipados no período de 1988 a 1987. Para tanto, utilizaram-se testes de médias no intuito de comparar o desempenho dos municípios emancipados com o desempenho de seus municípios de origem. Como conclusão, verificou-se que os novos municípios são beneficiados com as transferências governamentais e possuem a mesma capacidade de arrecadação tributária dos seus municípios de origem. Não obstante, isso não permitiu que os citados municípios apresentassem nível de bem-estar superior em relação aos municípios de origem, assim como maior eficiência na gestão desses recursos, uma vez que estão mais próximos dos usuários.*

**Palavras-chave:** *Descentralização. Emancipação. Receitas Públicas. Teste de Médias. Municípios. Bem-Estar Social.*

**Área temática:** *Custos aplicados ao setor público*

## **Receita pública e bem estar social nos municípios mineiros emancipados no período de 1988 e 1997**

### **Resumo**

O processo de descentralizações política, administrativa e fiscal intensificado a partir de 1988 tinha como objetivo promover a transferência de poder, recursos e atribuições para os governos locais. Além disso, esse processo impulsionou o processo de emancipação municipal com o intuito de aproximar o poder público da sociedade, promovendo a melhoria da prestação de serviços. Este estudo apresenta a análise das receitas públicas e do bem-estar social dos municípios mineiros emancipados no período de 1988 a 1987. Para tanto, utilizaram-se testes de médias no intuito de comparar o desempenho dos municípios emancipados com o desempenho de seus municípios de origem. Como conclusão, verificou-se que os novos municípios são beneficiados com as transferências governamentais e possuem a mesma capacidade de arrecadação tributária dos seus municípios de origem. Não obstante, isso não permitiu que os citados municípios apresentassem nível de bem-estar superior em relação aos municípios de origem, assim como maior eficiência na gestão desses recursos, uma vez que estão mais próximos dos usuários.

Palavras-chave: Descentralização. Emancipação. Receitas Públicas. Teste de Médias. Municípios. Bem-Estar Social.

Área Temática: Custos aplicados ao setor público.

### **1 Introdução**

O movimento de descentralização municipal característico, tanto do processo de reforma do estado quanto da redemocratização do país, impulsiona a transferência de poder, recursos e atribuições para os governos locais. Esse processo de descentralização tem como objetivo promover a melhoria da prestação de serviços, o aumento da eficiência do gasto público e a elevação da qualidade de vida da população.

Os municípios foram os principais beneficiários da descentralização fiscal, iniciada em meados da década de 1970 e intensificada a partir da Constituição de 1988, com a atribuição de competências tributárias próprias aos municípios e ampliação das participações no produto da arrecadação de impostos federais e estaduais. O Fundo de Participação Municipal (FPM), transferência da união para os municípios e a quota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), repasse estadual, são as principais transferências feitas aos municípios (GOUVÊA *et al.*, 2010).

Com relação aos critérios de transferência da quota-parte de ICMS, são repassados aos municípios 25% do total arrecadado pelo Estado, sendo a intensidade da produção econômica um dos principais determinantes do volume de repasse aos municípios. Dessa forma, os repasses dependem da capacidade de geração de riqueza no âmbito municipal. Isso significa que os municípios menos desenvolvidos economicamente não são premiados com esses repasses.

Diante do exposto, os municípios passaram a desempenhar papel mais relevante na administração pública brasileira. Além disso, a Constituição de 1988 definiu os critérios para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, antes prerrogativa federal, passando agora a ser prerrogativa dos estados. A partir de então, houve intenso processo de

emancipação municipal no Brasil, com crescimento de 33,29% no número total de municípios brasileiros. O Estado de Minas Gerais foi o terceiro Estado com maior número de emancipações, com a criação de 131 novos municípios. Assim, o Estado de Minas Gerais passou de 722 municípios em 1988 para 853 em 2010.

Entre os vários argumentos pró-criação de novos municípios, destaca-se que esta promoveria a aproximação entre Estado e cidadão, com o objetivo de melhorar o serviço prestado à comunidade. Não obstante, existem críticas a esse fenômeno. De acordo com Bouchardet (2006), o aumento na criação de municípios alcançou dimensões preocupantes nas últimas décadas. O processo de emancipação municipal resultou na criação de grande número de municípios de pequeno porte que são incapazes de se autossustentarem financeiramente.

Considerando a importância do tema e pressupondo que os municípios emancipados, geralmente, apresentam pequeno porte, baixa capacidade de arrecadação tributária, menores transferências de ICMS e forte dependência do FPM, este artigo visou responder se as transferências governamentais, especialmente o FPM, contribuem para gerar condições de gastos em serviços públicos equitativas entre os municípios emancipados e os municípios de origem. Buscou-se, portanto, analisar se existem diferenças significativas entre o porte, as receitas públicas *per capita* e os indicadores de bem-estar social nos municípios mineiros emancipados entre 1988 e 1997 e nos seus municípios de origem.

Não obstante, deve-se ressaltar que o desempenho dos indicadores de bem-estar social não é resultado, exclusivamente, das condições e fontes de receitas. A qualidade do gasto e dos investimentos públicos, os fatores estruturais como a base econômica, o nível de urbanização e condições físicas também são determinantes do desempenho das políticas públicas.

## **2 Referencial Teórico**

### **2.1 Descentralização**

No campo da Administração Pública, o processo de descentralização constitui política para se diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais, através da desconcentração, isto é, da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos da união para os governos estaduais e municipais (PENFOLD-BECERRA, p. 3-5 citado por GUINMARÃES).

De acordo com Souza (2003), desde a redemocratização e promulgação da Constituição de 1988 o processo de descentralização ocorrido no Brasil teve como objetivo ampliar a autonomia administrativa, política e financeira dos municípios, uma vez que estes passaram a ser tratados e reconhecidos como entes federativos. Em contrapartida, os municípios tiveram aumento significativo nas obrigações de prestação de serviços públicos essenciais, que passaram a ser de sua responsabilidade. De acordo Cossio e Carvalho (2001), a Constituição de 1988 tinha como objetivo implantar um sistema de transferências intergovernamentais de caráter equalizador, a fim de atenuar as diferenças socioeconômicas inter-regionais existentes no Brasil.

Em razão dessas mudanças, o município tem seu papel alterado, assumindo novas responsabilidades e experimentando a exploração de novas potencialidades, na busca de enfrentar, quase que de forma independente, os desafios impostos pela necessidade de desenvolvimentos político, econômico e social.

A descentralização brasileira em relação aos estados e municípios é defendida considerando a premissa da melhoria do gerenciamento do setor público, pois é no nível local que se teria a maior capacidade de alocar eficazmente os recursos públicos, produzindo benefícios espacialmente localizados (SORIA, 2007). O processo de descentralização

caracteriza-se pela redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições e responsabilidades, isto é, poderes político e econômico em cada formação social específica, sendo também uma forma eficiente de administração das finanças públicas. A proximidade com o usuário permite, com maior segurança, que as diversas esferas de governo participem da escolha na oferta dos serviços, evitando possíveis desequilíbrios causados pelo desconhecimento das necessidades dos usuários.

Para Gama e Santos (2004), o processo de descentralização fortalece o fornecimento de bens públicos pelos governos locais, proporcionando maior flexibilidade e melhor adaptação dos investimentos públicos orientados pelas preferências da população local. Além disso, a atuação do poder público sobre um grupo focalizado de cidadãos contribui para a maior participação da população na formulação das políticas públicas, o que democratiza as estruturas de poder e “territorializa” a demanda por cidadania, atribuindo legitimidade ao poder público.

Numa perspectiva contrária, muito se questiona sobre as disparidades regionais, alegando que o processo de descentralização não distribui seus benefícios de forma equitativa. Se, por um lado, os municípios assumiram novas obrigações, do outro lado cria-se uma suposta dependência financeira das transferências dos entes federativos superiores. Essa realidade ocorre, principalmente, nos municípios de menor porte, que não teriam capacidade de expandir a arrecadação de impostos, nem de financiar outra atividade que não seja o pagamento dos servidores públicos, nem como desempenhar, com recursos transferidos para tal fim, algumas atividades relacionadas à prestação de serviços de saúde e educação.

## **2.2 Emancipação municipal**

Com a Constituição de 1988, definiram-se, também, os critérios para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, antes prerrogativa federal, os quais passaram a ser prerrogativa dos estados. Desde então, houve aceleração no processo de criação de municípios. O processo de emancipação municipal não ocorreu de forma homogênea no país, e em alguns estados o número de emancipações foi pouco expressivo. Entre 1988 e 2001, foram criados 1.389 municípios, representando um crescimento de 33,29%. Nesse período, as Unidades da Federação que apresentaram maior número de novos municípios foram: Rio Grande do Sul (253), Tocantins (133) e Minas Gerais (131).

Foram dois os fatores que contribuíram para a emancipação de novas unidades político-administrativas, em particular, de novos municípios. O primeiro, relativo à arrecadação, com a possibilidade de compartilhamento dos Fundos de Participação entre as unidades novas e antigas; o segundo, de natureza política, já que essas mudanças possibilitariam não apenas o surgimento de lideranças locais, mas também a acomodação de grupos rivais, resultando de novo formato de repartição do poder político administrativo. Outro aspecto é que a opção pela fragmentação se tornou uma forma de simplificação da gestão através de soluções locais.

Bremaeker (1993) demonstrou que as principais alegações dos novos prefeitos para a emancipação de seus municípios são: descaso por parte da administração do município de origem; existência de forte atividade econômica local; grande extensão territorial do município de origem; e aumento da população local.

Além disso, a emancipação passa a representar, para a comunidade, o real acesso a toda uma gama de serviços públicos a que jamais teria acesso. Nesse sentido, a comunidade passa a gerir seus destinos quanto à educação e à saúde e assistência social. Ainda, passa a construir e depois conservar as vias urbanas, as estradas e caminhos vicinais, a cuidar da limpeza pública e, de alguma forma, prover o saneamento básico (BREMAEKER, 2001). Entretanto, numa perspectiva contrária ao processo de emancipação municipal, argumenta-se que o aumento na criação de municípios alcançou dimensões preocupantes. Deve-se

questionar o porte dos novos municípios em relação ao tamanho de sua população, bem como a situação dos municípios de origem e outros de mesmo porte em questões de infraestrutura físico-administrativa e a insuficiência de recursos financeiros para o oferecimento dos serviços públicos básicos (BOUCHARDET, 2006).

De acordo com Tomio (2002), os novos municípios são incapazes de sustentar até mesmo sua folha de pagamento apenas com a receita própria, o que cria uma situação de dependência das transferências do Estado e da União, principalmente do Fundo de Participação Municipal (FPM), que é a maior fonte de renda dos municípios de pequeno porte.

Outros pontos negativos associados à criação de municípios são: 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 (PINTO, 2002). Diante do exposto, as principais discussões sobre o processo de emancipação municipal estão pautadas nos aspectos relacionados às finanças públicas.

### **2.3 Finanças públicas**

De acordo com Musgrave e Musgrave (1980), as finanças públicas são o complexo de problemas que se concentram em torno do processo de receitas e despesas. Trata-se da atividade financeira orientada para a obtenção e a aplicação dos recursos materiais e de serviços cujo objetivo é o atendimento às necessidades da coletividade, por meio do processo do serviço público. Cabe ao Estado, todavia, a responsabilidade de viabilizar o funcionamento dos serviços públicos essenciais demandados por essa coletividade.

A receita pública, como fonte de obtenção, é o ingresso de dinheiro nos cofres públicos que se efetiva de maneira permanente no patrimônio do Estado e que não esteja condicionado à sua devolução ou à correspondente baixa patrimonial. A despesa pública constitui toda a saída de recursos ou de todo o pagamento efetuado, a qualquer título, pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na Lei do Orçamento, ou em lei especial, e destinados à execução dos serviços públicos (MATIAS-PEREIRA, 2006).

De acordo com o art. 11 da Lei nº 4.320/64, com redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939/82, a receita se classificará nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. No Quadro 1, apresenta-se o detalhamento das receitas públicas de acordo com o Orçamento da União.

As Receitas Correntes são receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender às despesas classificáveis em Despesas Correntes. Enquanto as Receitas de Capital são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas e da conversão em espécie, de bens e direitos, os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado são destinados a atender às despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

|                                     |
|-------------------------------------|
| <b>1. RECEITAS</b>                  |
| 1.1. RECEITAS CORRENTES             |
| 1.1.1. Receita Tributária           |
| 1.1.2. Receita de Contribuições     |
| 1.1.3. Receita Patrimonial          |
| 1.1.4. Receita Agropecuária         |
| 1.1.5. Receita Industrial           |
| 1.1.6. Receita de Serviços          |
| 1.1.7. Transferências Correntes     |
| 1.1.8. Outras Receitas Correntes    |
| 1.2. RECEITAS DE CAPITAL            |
| 1.2.1. Operações de Crédito         |
| 1.2.2. Alienação de Bens            |
| 1.2.3. Amortização de Empréstimos   |
| 1.2.4. Transferência de Capital     |
| 1.2.5. Outras Receitas de Capital   |
| <b>2. DESPESAS</b>                  |
| 2.1. DESPESAS CORRENTES             |
| 2.1.1. Pessoal e Encargos Sociais   |
| 2.1.2. Juros e Encargos de Dívida   |
| 2.1.3. Outras Despesas Correntes    |
| 2.2. DESPESAS DE CAPITAL            |
| 2.2.1. investimentos                |
| 2.2.2. inversões Financeiras        |
| 2.2.3. Amortizações                 |
| <b>3. SUPERÁVIT/DÉFICIT = (1-2)</b> |

Fonte: Secretária do Tesouro Nacional, 2008.

Quadro 1 – Classificação das receitas e das despesas públicas

Com objetivo de garantir esses recursos e, ao mesmo tempo, promover a descentralização fiscal, a Constituição Federal de 1988 implementou uma série de mudanças na redistribuição de competências tributárias e de receitas públicas nos três níveis de governos federal, estadual e municipal (Quadro 2).

De acordo com Gouvêa *et al.* (2010), apesar de os municípios apresentarem aumento na sua capacidade fiscal, tal processo não ocorreu de forma homogênea entre os municípios brasileiros. Para Bovo (2001), as principais fontes de tributação dos municípios têm maior potencial de arrecadação nos médios e grandes municípios, já que nos de pequeno porte, com base eminentemente rural, a propriedade urbana é pouco significativa e o setor de serviços, pouco expressivo.

| Ente Federativo | Tributos                                                           |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------|
| União           | Imposto sobre Importação (II)                                      |
|                 | Imposto sobre Exportação (IE)                                      |
|                 | Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)                      |
|                 | Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) |
|                 | Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)                          |
|                 | Imposto Territorial Rural (ITR)                                    |
|                 | Imposto Extraordinário (IEEx)                                      |
|                 | Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)                               |
| Estados         | Imposto sobre Circulação Mercadorias e Serviços (ICMS)             |
|                 | Imposto sobre a transmissão de Bens Imóveis (ITBI)(causa mortis)   |
|                 | Imposto sobre a propriedade de Veículos Automotores (IPVA)         |
| Municípios      | Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU)              |
|                 | Imposto sobre Serviços (ISS)                                       |
|                 | Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis(ITBI)(intervivos)        |
|                 | Imposto sobre Vendas a Varejo Combustíveis Líquidos e Gasosos(IVV) |

Fonte: elaborado pelos autores a partir da Constituição Federal de 1988.

Quadro 2 - Estrutura tributária brasileira

De acordo com Silva e Cavalcanti (2005), as transferências são essenciais ao alcance da eficiência tributária e à complementação das disponibilidades financeiras necessárias aos governos locais e devem estar pautadas em três requisitos: a associação entre custos tributários e benefícios gerados pela provisão de bens públicos para a comunidade, resguardadas as necessidades de transferências redistributivas, mecanismos e critérios de transferências compatíveis com os objetivos desejados e incentivos ao alcance de metas, equilíbrio fiscal ou, mesmo, metas sociais que podem estar ligadas a índices como o de alfabetização ou de mortalidade infantil. Os percentuais de repasse referentes a algumas transferências constitucionais, previstas nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal de 1988, são apresentados no Quadro 3.

| Ente Federativo         | Tributos                                                              |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| União para Estados      | Fundo de Participação de Estados 21,5% da Arrecadação do IR e IPI     |
|                         | IPI proporcional às Exportações 10% da arrecadação                    |
|                         | Imposto de Renda Retido na Fonte                                      |
|                         | Fundos Regionais (FNE, FNO, FCO) 3% da arrecadação do IR e IPI        |
| União para Municípios   | 50% do ITR                                                            |
|                         | Fundo de Participação dos Municípios 22,5% da arrecadação do IR e IPI |
| Estados para Municípios | 25% do ICMS                                                           |
|                         | 50% do IPVA                                                           |
|                         | 25% dos recursos recebidos de exportações                             |
|                         | 25% dos recursos recebidos pelos fundos regionais                     |

Fonte: elaborado pelos autores a partir da Constituição Federal de 1988.

Quadro 3 - Transferências das receitas tributárias entre os entes federativos

Embora a transferência de recursos da União e dos estados para os municípios tenha como objetivo gerar condições equitativas aos municípios brasileiros para enfrentar os novos encargos sociais, essa mão é a regra, em alguns casos como na quota-parte do ICMS, os municípios beneficiados são os mais desenvolvidos economicamente (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Além disso, Abrucio e Couto (1996) consideraram que os critérios de distribuição do FPM são poucos eficientes, pois consideraram o critério de renda apenas para grandes cidades e capitais estaduais. Nos demais municípios, o principal critério para distribuição dos recursos do FPM é o tamanho da população, com coeficientes de participação estabelecidos por faixas de população e não para um número específico.

### 3 Metodologia

#### 3.1 Área de estudo

A escolha de Minas Gerais para a realização deste estudo deveu-se ao fato de que, entre os estados brasileiros, esse se destaca pelas grandes disparidades regionais e municipais (SIMÃO, 2004). Minas Gerais caracteriza-se por apresentar elevados níveis de desigualdade social, tanto da perspectiva pessoal quanto da espacial. Coexistem no Estado as mais diferenciadas estruturas produtivas, relações de trabalho, condições de vida e possibilidades de acesso da população aos bens e serviços básicos. Essa realidade está presente tanto nas grandes regiões de planejamento quanto nas microrregiões e seus municípios. Identificam-se, em Minas Gerais, algumas regiões que alcançam alto desenvolvimento e prosperidade (Central, Sul e Triângulo,) enquanto em outras (Jequitinhonha/Mucuri, Norte e Mata) predominam municípios marcados pelo atraso econômico, péssimos indicadores sociais e altos índices de pobreza.

Destaca-se, ainda, que Minas Gerais apresenta o maior número de municípios entre os Estados brasileiros, 853 no total, representando aproximadamente 15% dos municípios do país. Além disso, o Estado destaca-se pelo número de emancipações ocorridas entre 1988 e 1997, com a criação de 131 novos municípios. Como a última emancipação no Estado de Minas Gerais ocorreu em 1997, acredita-se que tem passado tempo suficiente para que os efeitos do processo da descentralização e emancipação se manifestassem sobre as receitas públicas e indicadores de bem-estar dos municípios analisados.

Nesse sentido, a área de estudo é constituída por 221 municípios pertencentes ao Estado de Minas Gerais, sendo 131 municípios e 90 municípios de origem. No entanto, devido à indisponibilidade de algumas informações foram excluídos quatro municípios, o que levou a uma primeira amostra formada por 129 municípios emancipados e uma segunda que é composta por 88 municípios de origem.

#### 3.2 Coleta e fonte de dados

Foram selecionadas três variáveis referentes às receitas públicas (Receita Tributária *per capita*, Cota-parte FPM *per capita* e Cota-parte ICMS *per capita*) e quatro indicadores de bem-estar social, que abrangem as dimensões econômicas (PIB Municipal *per capita*), emprego e renda (IFDM Emprego e Renda), educação (IFDM Educação) e saúde (IFDM Saúde). Além dessas variáveis, coletou-se a variável população, com o intuito de mensurar o porte dos municípios estudados.

As variáveis de receitas públicas foram coletadas na Secretária do Tesouro Nacional-Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Finbra), o indicador PIB *per capita* e a população foram coletados na Fundação João Pinheiro – Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, e os Índices Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) foram coletados no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipeadata. Todos os dados referem-se ao ano de 2006. A escolha do ano justifica-se pela disponibilidade de dados para esse período, mais especificamente para os dados referentes ao IMRS. Ademais, a utilização desse período representa um período de nove anos desde a última emancipação municipal ocorrida em Minas Gerais.

### 3.3 Hipóteses e operacionalização das variáveis

Baseado na proposta do processo de descentralizações política, administrativa e fiscal, de conferir maior autonomia na gestão dos recursos financeiros como tentativa de ganho de eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, bem como nas perspectivas teóricas referentes ao processo de emancipação municipal, foram elaboradas as hipóteses de pesquisa apresentadas no Quadro 4.

| Número de formulação                                                                   | Hipótese nula                | Hipótese alternativa         |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 1 A média da população (Porte) é menor nos municípios emancipados                      | $H_0: \bar{X}_1 = \bar{X}_2$ | $H_1: \bar{X}_1 < \bar{X}_2$ |
| 2 A média da Receita Tributária <i>per capita</i> é menor nos municípios emancipados   | $H_0: \bar{X}_1 = \bar{X}_2$ | $H_1: \bar{X}_1 < \bar{X}_2$ |
| 3 A média da Cota-Parte do ICMS <i>per capita</i> é menor nos municípios emancipados   | $H_0: \bar{X}_1 = \bar{X}_2$ | $H_1: \bar{X}_1 < \bar{X}_2$ |
| 4 A média da Cota-Parte do FPM <i>per capita</i> é maior nos municípios de emancipados | $H_0: \bar{X}_1 = \bar{X}_2$ | $H_1: \bar{X}_1 > \bar{X}_2$ |
| 5 A média do PIB <i>per capita</i> é menor nos municípios de emancipados               | $H_0: \bar{X}_1 = \bar{X}_2$ | $H_1: \bar{X}_1 < \bar{X}_2$ |
| 6 A média do IFDM emprego e renda é menor nos municípios de emancipados                | $H_0: \bar{X}_1 = \bar{X}_2$ | $H_1: \bar{X}_1 < \bar{X}_2$ |
| 7 A média do IFDM educação é menor nos municípios de emancipados                       | $H_0: \bar{X}_1 = \bar{X}_2$ | $H_1: \bar{X}_1 < \bar{X}_2$ |
| 8 A média do IFDM saúde é menor nos municípios de emancipados                          | $H_0: \bar{X}_1 = \bar{X}_2$ | $H_1: \bar{X}_1 < \bar{X}_2$ |

Fonte: elaboração própria.

Quadro 4 - Hipóteses testadas

### 3.4 Tratamento dos dados

O tratamento dos dados para verificação das hipóteses de pesquisa foi realizado através do teste de médias de amostras independentes. Segundo Triola (2005), amostras independentes são aquelas cujos valores amostrais de uma população não estão relacionados ou combinados com os valores amostrais selecionados de outra população. De acordo com Hair *et al.* (2005), uma das questões mais frequentemente examinadas na pesquisa em administração é se as médias de dois grupos são significativamente diferentes.

A estatística do teste de hipótese para duas médias de amostras independentes é a distribuição t, conforme a equação (1), em que  $\bar{x}_1$  e  $\bar{x}_2$  representam, respectivamente, a média dos valores observados na primeira e segunda amostras;  $\mu_1$  e  $\mu_2$ , correspondem à média da primeira e da segunda população;  $S_1^2$  e  $S_2^2$ , a variância da primeira e da segunda amostra; e  $n_1$  e  $n_2$  representam o número de observação da primeira e segunda amostras (TRIOLA, 2005).

$$t = \frac{(\bar{x}_1 - \bar{x}_2) - (\mu_1 - \mu_2)}{\sqrt{\frac{S_1^2}{n_1} + \frac{S_2^2}{n_2}}} \quad (1)$$

A equação 1 deve ser utilizada quando se assumem variâncias homogêneas. Se não assume variâncias iguais, deve utilizar o teste t com erro combinado (TRIOLA, 2005), representado na equação (2).

$$t = \frac{(\bar{x}_1 - \bar{x}_2) - (\mu_1 - \mu_2)}{\sqrt{\frac{S_p^2}{n_1} + \frac{S_p^2}{n_2}}}, \text{ sendo:} \quad (2)$$

$$S_p^2 = \frac{(n_1 - 1)S_1^2 + (n_2 - 1)S_2^2}{(n_1 - 1) + (n_2 - 1)} \quad (3)$$

Para realização dos testes, utilizou-se o programa SPSS 15.0 for windows (*Statistical Package of Social Science*), e consideraram-se estatisticamente significativas as diferenças entre as médias cujo *p-value* o teste foi inferior ou igual a 0,05, isto é, utilizou-se um nível de significância de 5%.

#### 4 Análise dos resultados

De acordo com os argumentos contrários ao processo de descentralização, se por um lado os municípios assumiram novas obrigações, do outro lado cria-se uma suposta dependência financeira das transferências dos entes federativos superiores. Essa realidade ocorre, principalmente, nos municípios de menor porte, que não teriam capacidade de expandir a arrecadação de impostos, nem de financiar outra atividade que não seja o pagamento dos servidores públicos e financiamento da máquina administrativa, nem como desempenhar com recursos transferidos para tal fim; algumas atividades relacionadas à prestação de serviços de saúde e educação, não sendo capaz de garantir o bem-estar social de sua população.

Para a verificação da existência desses problemas nos municípios mineiros emancipados entre os anos de 1988 e 1997, compararam-se as médias das principais receitas públicas municipais e os indicadores de bem-estar social dos municípios mineiros emancipados com os municípios que deram origem a esses novos municípios.

Inicialmente, procedeu-se à análise descritiva dos dados visando melhor compreender as características das variáveis nos dois grupos de municípios analisadas. A Tabela 1 resume as principais estatísticas descritivas das variáveis analisadas.

Como se pode verificar, os municípios emancipados têm em média uma população de 7.244 habitantes, contra 31.088 habitantes no grupo de municípios de origem. Não obstante, a população desse grupo apresenta dispersão acentuada, como se pode perceber pela análise do desvio-padrão, e o grupo de origem é composto por municípios de porte bastante heterogêneo, que pode ser identificado por meio do elevado desvio-padrão apresentado pela variável em análise. Destaca-se que, enquanto o menor município do grupo possuía população de 3.457 habitantes, o maior município tinha quase 300 mil habitantes.

Com relação aos repasses da União, o grupo de municípios emancipados apresenta, em média, cota de FPM *per capita* de 561,21 reais, contra 346,57 reais dos municípios de origem. A receita tributária e a cota de ICMS *per capita*, receitas essas que tendem a ser mais expressivas nos municípios mais economicamente desenvolvidos, em média foram de 41,18 reais e 232,04 reais *per capita*, respectivamente nos municípios emancipados, enquanto nos municípios de origem as receitas tributárias *per capita* foram de 49,88 reais e a cota parte de ICMS, de 137,02 reais *per capita*. Isso significa que, em média, os valores absolutos, tanto os repasses do FPM quanto a cota-parte de ICMS, foram superiores no grupo de municípios emancipados.

Pela análise dos indicadores de bem-estar social, pode-se verificar que os municípios de origem apresentaram, em média, valores superiores apenas para o PIB *per capita*

municipal. Os outros indicadores, em média, possuíam melhor desempenho nos municípios de origem.

Tabela 1 - Análise exploratória das variáveis selecionadas por grupo de municípios

| Grupo de Municípios | Variáveis             | Nº de Municípios | Mínimo   | Máximo     | Média    | Desvio Padrão |
|---------------------|-----------------------|------------------|----------|------------|----------|---------------|
| Emancipado          | População             | 129              | 2.206    | 34.233     | 7.244    | 4.679         |
|                     | Cota FPM pc           |                  | 243,95   | 1.420,12   | 561,21   | 217,89        |
|                     | Receita Tributária pc |                  | 10,49    | 233,03     | 41,18    | 41,39         |
|                     | Cota ICMS pc          |                  | 54,39    | 3.214,69   | 232,04   | 347,35        |
|                     | PIB pc                |                  | 2.431,26 | 196.542,06 | 8.595,27 | 22.204,16     |
|                     | Emprego & Renda       |                  | 0,13     | 0,75       | 0,34     | 0,11          |
|                     | Educação              |                  | 0,47     | 0,77       | 0,63     | 0,07          |
|                     | Saúde                 |                  | 0,36     | 0,90       | 0,66     | 0,10          |
| Origem              | População             | 88               | 3.457    | 285.094    | 31.088   | 39.440        |
|                     | Cota FPM pc           |                  | 107,80   | 906,22     | 346,57   | 165,36        |
|                     | Receita Tributária pc |                  | 11,94    | 189,73     | 49,88    | 35,06         |
|                     | Cota ICMS pc          |                  | 43,35    | 1.048,60   | 137,02   | 124,18        |
|                     | PIB pc                |                  | 2.782,15 | 18.861,82  | 6.299,21 | 3.325,11      |
|                     | Emprego & Renda       |                  | 0,12     | 0,82       | 0,41     | 0,13          |
|                     | Educação              |                  | 0,51     | 0,82       | 0,67     | 0,06          |
|                     | Saúde                 |                  | 0,49     | 0,92       | 0,69     | 0,10          |

Fonte: Dados da pesquisa.

Embora os dados da Tabela 1 assinalem diferenças em valores absolutos para as médias do grupo de municípios emancipados e para o grupo de municípios de origem, nada se pode aferir sobre a significância das diferenças dessas médias. Com a finalidade de verificar se as médias dos dois grupos de municípios são significativamente diferentes, deve-se realizar um teste estatístico. A Tabela 2 apresenta os resultados do Teste t de igualdade de médias para as variáveis referentes ao porte e as receitas públicas dos municípios analisados.

Tabela 2 - Teste t de igualdade de médias entre os grupos de municípios de origem e emancipados: porte e receitas públicas

| Porte e receitas públicas            |                                | Homogeneidade de variâncias |       | Teste t para igualdade de médias |         |                  | Diferença média | Intervalo de confiança da diferença (95%) |            |
|--------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-------|----------------------------------|---------|------------------|-----------------|-------------------------------------------|------------|
|                                      |                                | F                           | Sig.  | t                                | GL      | Sig. (Bi caudal) |                 | Abaixo                                    | Acima      |
|                                      |                                |                             |       |                                  |         |                  |                 |                                           |            |
| População                            | Variâncias iguais supostas     | 47,018                      | 0,000 | 6,804                            | 215,000 | 0,000            | 23.844,327      | 16.936,814                                | 30.751,839 |
|                                      | Variâncias iguais não supostas |                             |       | 5,644                            | 88,673  | 0,000            | 23.844,327      | 15.449,987                                | 32.238,666 |
| Cota FPM <i>per capita</i>           | Variâncias iguais supostas     | 8,351                       | 0,004 | -7,828                           | 215,000 | 0,000            | -214,632        | -268,676                                  | -160,588   |
|                                      | Variâncias iguais não supostas |                             |       | -8,238                           | 212,510 | 0,000            | -214,632        | -265,987                                  | -163,278   |
| Receita Tributária <i>per capita</i> | Variâncias iguais supostas     | 0,015                       | 0,904 | 1,615                            | 215,000 | 0,108            | 8,699           | -1,917                                    | 19,314     |
|                                      | Variâncias iguais não supostas |                             |       | 1,666                            | 205,065 | 0,097            | 8,699           | -1,594                                    | 18,991     |
| Cota ICMS <i>per capita</i>          | Variâncias iguais supostas     | 4,399                       | 0,037 | -2,460                           | 215,000 | 0,015            | -95,021         | -171,165                                  | -18,877    |
|                                      | Variâncias iguais não supostas |                             |       | -2,851                           | 171,593 | 0,005            | -95,021         | -160,800                                  | -29,242    |

Fonte: dados da pesquisa.

O teste de homogeneidade de variâncias (Tabela 2) indica que se deve rejeitar a hipótese de que as variâncias sejam iguais para o porte dos municípios, para a cota-parte do FPM *per capita* e para a cota de ICMS *per capita*. Assim, as variâncias entre os dois grupos não podem ser consideradas homogêneas, ou seja, considera-se que a variância das diferenças entre as duas variáveis independentes seja diferente da do primeiro grupo mais a variância do segundo grupo analisado.

Pelo teste de médias independentes, pode-se concluir que existe diferença significativa entre as médias do porte e os recebimentos de repasses *per capita* do FPM e da cota de ICMS dos municípios emancipados e municípios de origem, essa diferença aponta para a dependência financeira dos municípios emancipados em relação às transferências governamentais. O grupo de municípios emancipados tem, em média, porte (população) inferior ao dos municípios de origem. Com relação ao fundo de participação municipal e à cota-parte de ICMS, o teste de médias demonstrou que os municípios emancipados recebem, em média, maiores repasses *per capita* tanto da cota do FPM quanto da cota de ICMS.

Ainda de acordo com o teste de médias independentes das variáveis de receitas públicas, pode-se concluir que não existem diferenças significativas entre as médias de receitas tributárias *per capita* entre o grupo de municípios de origem e o grupo de municípios emancipados. Esse resultado pode ser explicado pelo fato de que, de modo geral, tanto os municípios emancipados quanto os de origem apresentem porte reduzido, com pequeno e médio portes, respectivamente.

Outro aspecto analisado neste estudo se refere à eficiência dos municípios na geração e promoção do bem-estar social para sua população. Para verificar se a maior autonomia na gestão dos recursos e a aproximação do governo local, a comunidade proporcionou ganho de eficiência nos indicadores de bem-estar social, compararam-se as médias do PIB municipal *per capita*, IFDM emprego e renda, IFDM educação e IFDM saúde dos municípios emancipados com os municípios de origem (Tabela 3).

Tabela 3 - Teste t de igualdade de médias entre os grupos de municípios de origem e emancipados: indicadores de bem-estar social

| Indicadores de bem estar social |                                | Homogeneidade de variâncias |       | Teste t para igualdade de médias |         |                     | Diferença média | Intervalo de confiança da diferença (95%) |           |
|---------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-------|----------------------------------|---------|---------------------|-----------------|-------------------------------------------|-----------|
|                                 |                                | F                           | Sig.  | t                                | GL      | Sig.<br>(Bi caudal) |                 | Acima                                     | Abaixo    |
|                                 |                                |                             |       |                                  |         |                     |                 |                                           |           |
| PIB <i>per capita</i>           | Variâncias iguais supostas     | 4,396                       | 0,037 | -0,962                           | 215,000 | 0,337               | -2.296,059      | -7.000,394                                | 2.408,277 |
|                                 | Variâncias iguais não supostas |                             |       | -1,156                           | 136,337 | 0,250               | -2.296,059      | -6.225,070                                | 1.632,953 |
| Emprego & Renda                 | Variâncias iguais supostas     | 3,644                       | 0,058 | 4,277                            | 215,000 | 0,000               | 0,070           | 0,038                                     | 0,102     |
|                                 | Variâncias iguais não supostas |                             |       | 4,107                            | 159,723 | 0,000               | 0,070           | 0,036                                     | 0,103     |
| Educação                        | Variâncias iguais supostas     | 1,424                       | 0,234 | 4,307                            | 215,000 | 0,000               | 0,040           | 0,022                                     | 0,058     |
|                                 | Variâncias iguais não supostas |                             |       | 4,391                            | 198,869 | 0,000               | 0,040           | 0,022                                     | 0,058     |
| Saúde                           | Variâncias iguais supostas     | 0,002                       | 0,967 | 2,406                            | 215,000 | 0,017               | 0,033           | 0,006                                     | 0,061     |
|                                 | Variâncias iguais não supostas |                             |       | 2,405                            | 186,771 | 0,017               | 0,033           | 0,006                                     | 0,061     |

Fonte: dados da pesquisa.

Pelo teste de médias independentes apresentado na Tabela 3, verifica-se que, apenas, para o PIB *per capita* existe a igualdade de médias, em um nível de significância de 0,337. Nos demais indicadores, verificou-se que há evidências para afirmar que as médias dos

indicadores de bem-estar social dos municípios emancipados são estatisticamente inferiores aos dos municípios de origem.

Nesse sentido, apesar de os municípios emancipados receberem maior parcela de repasses da cota de FPM e da cota de ICMS, observou-se, pelos testes de médias, que esses municípios não apresentam desempenho superior ao dos municípios de origem na geração de bem-estar social. Portanto, existem evidências que permitem rejeitar as hipóteses nulas, contrariando aquelas de que o processo de descentralizações política, administrativa e fiscal contribua para a melhoria da prestação de serviços para a população.

## 5 Considerações finais

O processo de descentralização tem como objetivo aproximar o poder público dos usuários dos serviços, isto é, a população. A descentralização deveria proporcionar maior autonomia aos administradores e gestores públicos, procurando alcançar melhor desempenho na prestação dos serviços à sociedade. Nesse sentido, o processo de emancipação municipal, bem como as transferências governamentais, tinha como objetivo conferir melhor a utilização dos recursos públicos e a prestação de serviços mais adequados às realidades de diferentes localidades.

Não obstante, os críticos do processo de emancipação municipal consideram que a criação de municípios de pequeno porte e sem capacidade de arrecadação gera problema de dependência de transferências governamentais, em que os municípios emancipados são incapazes de se autossustentarem financeiramente. Desse modo, para verificar a influência desse processo de descentralização sobre a criação de novos municípios, este trabalho realizou uma análise comparativa do porte municipal, das principais receitas públicas (Receitas Tributárias, FPM e ICMS) e de indicadores de bem-estar social dos municípios emancipados em Minas Gerais no período de 1988 a 1997, em relação aos seus municípios de origem.

Quanto ao porte dos municípios analisados, percebeu-se que os novos municípios apresentam, em média, uma população inferior 4,3 vezes aos municípios de origem. Quando analisadas as principais fontes de receitas públicas desses municípios, verificou-se que os municípios emancipados recebem, em média, maiores repasses *per capita* tanto da cota do FPM quanto da cota de ICMS. Para as receitas tributárias, os resultados indicam que não existem diferenças significativas entre os dois grupos de municípios. Isso pode estar associado ao fato de que os dois grupos apresentam tamanho reduzido, com pequeno e médio portes, respectivamente.

Com relação aos indicadores de bem-estar social, o teste de médias apontou evidências de que as médias desses indicadores nos municípios emancipados são estatisticamente inferiores dos municípios de origem. Portanto, existem evidências que permitem rejeitar as hipóteses nulas, contrariando as hipóteses de que o processo de descentralização política, administrativa e fiscal contribua para a melhoria da prestação de serviços para a população.

Como conclusão, verificou-se que os novos municípios são beneficiados com as transferências governamentais e possuem a mesma capacidade de arrecadação tributária dos seus municípios de origem. Não obstante, isso não permitiu que os novos municípios apresentassem nível de bem-estar superior em relação aos municípios de origem, assim como maior eficiência na gestão desses recursos, uma vez que estão mais próximos dos usuários.

Não se pode afirmar que esses resultados se repetem entre outros grupos de municípios, portanto recomenda-se a repetição da análise para outros grupos de municípios. Outra sugestão para melhor elucidar as conclusões deste trabalho é que sejam feitos outros testes incluindo novas variáveis, assim como novas metodologias de análise. Sugere-se, ainda, a realização de outras pesquisas para verificar a percepção dos gestores públicos e cidadãos (beneficiários) dos municípios envolvidos em relação às vantagens e desvantagens desse processo de descentralização.

## 6 Referências

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-7, jul./set. 1996.

BOUCHARDET, S. **O processo de municipalização dos anos 90 análise dos impactos das emancipações de distritos ocorridos em Minas Gerais na década de 90 sobre a distribuição dos benefícios sociais no Estado**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

BOVO, J. M. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 93-117, jan./fev. 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição Federal 1988** – Artigos 158 e 159. 19. ed. Brasília: Cedi, 2002.

BRASIL. Finanças do Brasil. **Dados contábeis dos municípios (2006)**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

BREMAEKER, F. E. J. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. **Revista de Administração Municipal**, v. 40, n. 206, p. 88-99, jan./mar. 1993.

\_\_\_\_\_. **Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2001.

COSSÍO, F. A. B.; CARVALHO, L. M. de. Os efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais das despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros – 1996. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 31, n. 1, 2001.

GAMA, E. P. N.; SANTOS, A. M. P. **Ciudadanía y poder local y el control del Estado. Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Teritório, México 2004**. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2010.

GOUVÊA, M. A.; VARELA, P. S.; FARINA, M. C. Avaliação das relações entre receita tributária e desenvolvimento econômico e social dos grupos 3, 4 e 5 de municípios paulistas, segundo o IPRS: uso da análise multivariada de variância. **REAd** – Revista Eletrônica de Administração, v. 16, n. 2, p. 1-21, maio/ago. 2010.

GUINMARAES, M. C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **O&S Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 9, n. 23, p. 57-77, set./dez. 2002.

HAIR JR., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Trad. por Lene Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2005.

IPEADATA – **Banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 7 out. 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Índice mineiro de responsabilidade social**. Disponível em: <[http://www.datagerais.mg.gov.br/site/int\\_imrs.php](http://www.datagerais.mg.gov.br/site/int_imrs.php)>. Acesso em: 10 set. 2010.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PINTO, G. J. Município, descentralização e democratização do governo. **Caminhos de Geografia** – Revista On Line, Uberlândia, v. 6, jun. 2002. Disponível em: <[http://www.ig.ufu.br/revista/volume06/artigo01\\_vol06.pdf](http://www.ig.ufu.br/revista/volume06/artigo01_vol06.pdf)>. Acesso em: jul. 2010.

SILVA, O. G.; CAVALCANTI, A. L. C. **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>>. Acesso em: 30 out. 2010.

SIMÃO, R. C. S. **Distribuição de renda e pobreza no Estado de Minas Gerais**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz-ESALQ/USP, Piracicaba, SP, 2004.

SORIA, M. D. P. S. Q. G. **Descentralização da saúde**: análise das disparidades regionais em Minas Gerais. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2007.

SOUZA, C. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. DADOS. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-84, 2003.

TOMIO, F. R. de L. A criação de municípios após a constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, fev. 2002.

TRIOLA, M. F. **Introdução à estatística**. Rio de Janeiro: LTC, 2005. 656 p.