

Avaliação da dinâmica social dos municípios mineiros criados após a constituição federal de 1988

Marcos Antônio Nunes*
Ricardo Alexandrino Garcia**
Carlos Lobo***

* Geógrafo (UFMG). Mestre em Geografia (UFMG). Doutor em Geografia (IGC/UFMG). Pesquisador da FJP

** Graduado em Psicologia (USP). Mestre em Demografia (UFMG). Doutor em Demografia (UFMG). Professor da UFMG

*** Geógrafo (UFMG). Mestre em Geografia (UFMG). Doutor em Geografia (UFMG). Professor da UFMG

Resumo Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, verificou-se no Brasil uma corrida emancipacionista distrital em quase todas as unidades federativas. Em Minas Gerais, foram 130 municípios entre 1988 e 2019. A pesquisa explora a evolução do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), para os anos de 2000, 2010 e 2016, com o objetivo de mensurar o grau de sucesso das emancipações distritais que ocorreram naquele período em Minas Gerais e as possíveis conquistas sociais. Primeiramente, calculou-se a variação do crescimento do IMRS de cada município nos períodos de 2000-2010 e 2000-2016. Após tratamento estatístico, observou-se que as dimensões que correspondem à área social foram as que mais contribuíram para o incremento do IMRS dos municípios analisados no período, com destaque para a dimensão “saúde” por ter sido a que mais impactou positivamente neste crescimento.

Palavras-chave: emancipações distritais, municípios mineiros, desenvolvimento social, IMRS.

1. Introdução

A criação de municípios no Brasil seguiu historicamente um amplo processo burocrático e hierárquico que envolveu amplos interesses e classes sociais: moradores, comunidades locais, agentes econômicos e políticos, dentre outros. Este tema remete à formação territorial do país e esteve presente, e assim continua, nos textos constitucionais em diferentes períodos de nossa história.

A Constituição Federal de 1988, ao restaurar o Estado Federal brasileiro após um longo período de regime militar, estruturou um federalismo de equilíbrio, conferindo autonomia aos estados federados. A autonomia das entidades federativas, contudo, pressupõe uma repartição de competências administrativas, tributárias e legislativas (Torres 2014).

Foi pensando nesta autonomia que os constituintes deliberaram aos estados-membros o poder de legislar sobre o tema das emancipações distritais, embutida no § 4º do Art. 18 da Constituição Federal de 1988:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (BRASIL 1989, p. 19).

Eis a brecha constitucional que daria fôlego aos distritos pela corrida emancipacionista dos anos 1990, em diferentes

estados da federação, além da conquista de novo status na divisão municipal.

O distrito é a subdivisão do município e autoridade administrativa, judicial, fiscal e policial, além de constituir cartório. Possui como sede uma área urbana, denominada vila, e uma área rural, intitulada de povoações isoladas (FJP 2017).

Uma vez instalado o distrito, com seus termos definidos em lei municipal e através de votação na Câmara dos Vereadores, ele adquire a mínima condição estabelecida para se tornar Município, em conformidade com a legislação das assembleias estaduais que estabeleceram as regras – muitas delas facilitadoras e complacentes (Nunes 2001).

Atualmente o país possui 5.570 municípios. Este número poderia ter sido ampliado não fosse o “freio” acionado pela Emenda Constitucional nº 15 de 1996, ao estabelecer que novas regras para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios devessem constar em legislação federal, ao retirar dos estados esta prerrogativa:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (Brasil 1996).

Observa-se que a Emenda nº 15 retoma a necessidade de “estudo de viabilidade municipal” como um dos requisitos aos

distritos que pleiteiam se emancipar. Contudo, o projeto de lei que deveria criar estes critérios, até então, não foi regulamentado pelo Congresso por não haver consenso com o Palácio do Planalto.

Outro episódio de contenção das emancipações ocorreu no final de 2013, quando a ex-presidente Dilma Rousseff vetou integralmente o Projeto de Lei Complementar 416/2008, que continha as novas exigências, e assim evitou que centenas de distritos se ascendessem à condição de município nas diversas regiões do Brasil. Um novo veto da ex-presidente ocorreria no ano seguinte, apesar dos esforços do relator do projeto:

Para evitar novo veto presidencial, o relator Valdir Raupp (PMDB-RO) atendeu ao pedido do governo e, nas regiões Sul e Sudeste, aumentou a exigência de 12 mil habitantes para 20 mil habitantes. No Nordeste, o texto vetado por Dilma previa população de 8,4 mil. Agora, são 12 mil. No Centro-Oeste e no Norte não houve alteração na exigência de 6 mil moradores. (Mendes 2014).

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), estudo da União Brasileira em Defesa da Criação de Novos Municípios (UBDCNM) identificou, naquela ocasião, que 188 distritos reuniam condições exigidas no projeto vetado pela ex-presidente. No entanto, outro estudo realizado pelo próprio IPEA estimou que seriam criados no mínimo 363 municípios (Sachsidá; Monasterio; Lima 2013). Este número foi subestimado, já que a pesquisa, que se baseou em pedidos de criação de municípios nas assembleias legislativas, não levou em conta os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Roraima, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins. Na ocasião, o Ipea não conseguiu obter os dados nas assembleias legislativas dessas unidades federativas (Maretti 2014).

Em certa medida, os distritos que se emanciparam após a Constituição Federal de 1988 podem servir de parâmetro para uma análise da sua viabilidade, pelo menos no que se refere ao seu desenvolvimento social.

Os municípios recém-criados, sobretudo por não terem herdado nenhum ônus financeiro do seu “progenitor” no ato de sua instalação, estariam credenciados a contrair empréstimos para a realização de obras de infraestrutura para o funcionamento da administração pública municipal, e assim disponibilizar aos seus munícipes serviços essenciais na área da saúde, educação, moradia – principais motivos que impulsionaram as emancipações no período pós-Constituição de 1988 (Nunes 2017).

Desse modo, esta pesquisa pretende avaliar se houve avanços sociais no conjunto dos municípios mineiros criados após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com base no desempenho do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), nos períodos de 2000-2010 e 2000-2016.

Por sua vez, mediante tratamento estatístico, serão identificados os municípios que tiveram desempenho acima da média, e qual dimensão do IMRS mais contribuiu para o seu incremento. A hipótese que se aventou é que a dimensão “saúde” foi a principal responsável, a julgar pela precariedade dos serviços a ela relacionados até alguns anos após a instalação dos novos municípios. E, também, por ser uma das principais bandeiras sociais da população neles residente.

2. O IMRS como indicador e instrumento de avaliação do desenvolvimento social

O processo de concepção e difusão de indicadores, denominado por Carley (1985) de “movimento de indicadores sociais”, foi resultado da grande insatisfação que se abatia nas ciências sociais a partir de meados do século XX. Nesse momento, várias instituições e organizações internacionais investiram na produção de informações que pudessem compor a base para o desenvolvimento de um amplo sistema de indicadores sociais (Lobo e Santos 2002).

Atualmente, é possível encontrar inúmeros indicadores sociais que permitam mensurar várias dinâmicas temporais de determinado fenômeno, em diversas escalas conforme objeto de análise do pesquisador. Metodologias são elaboradas para apresentar indicadores sintéticos de desigualdade e vulnerabilidade sociais, segregação socioespacial, dentre outros (Pinheiro et al. 2008; Neri 2006; Ribeiro & Garcia 2005; Jannuzzi 2004; Vieira 2005). Entretanto, nem sempre é possível a elaboração/utilização desses indicadores, dada sua continuidade temporal e disponibilidade de dados na escala requerida.

No Brasil, a partir dos anos 1990, intensificou-se a proposição de indicadores socioeconômicos com o objetivo de subsidiar avaliações sobre as condições de vida da população, inspirados no ambiente herdado da chamada “década perdida”. Não obstante, toda concepção de indicadores deve respeitar algumas propriedades desejáveis a sua aplicabilidade.

Paulo Jannuzzi destaca as seguintes: a sua relevância social, que é a identificação das demandas da sociedade para a sua legitimação; a validade, ou o grau de proximidade entre o conceito e o indicador, a que o indicador se pretende a substituir ou operacionalizar; a confiabilidade, que é a propriedade relacionada à qualidade dos dados levantados; a boa cobertura espacial ou populacional, adequada aos propósitos a que se presta, de maneira que o indicador seja representativo da realidade empírica; a sensibilidade, que é a capacidade do indicador em refletir mudanças significativas se as condições que afetam a dimensão social referida sofrer alterações; a especificidade, que corresponde à propriedade do indicador em refletir alterações estritamente ligadas às mudanças relacionadas à dimensão social de interesse – essa propriedade depende do grau de consistência interna existente entre suas dimensões – muito importante para os indicadores sociais compostos; a inteligibilidade, que diz respeito à transparência da metodologia de construção do indicador, que deve ser comunicável e compreensível; a periodicidade com que o indicador possa ser atualizado; a factibilidade de sua obtenção; por último, a historicidade, que consiste na existência de séries históricas extensas e que permitem a comparação de períodos diferentes (Jannuzzi 2004, p. 26-31).

Até então, o Produto Interno Bruto (PIB), criado pelo russo naturalizado americano Simon Kuznets, na década de 1930, bem como o PIB per capita, eram francamente utilizados como proxy do nível de desenvolvimento socioeconômico dos cidadãos em diferentes países do mundo. Entretanto, os analistas entendiam que o PIB per capita não constitui uma representação satisfatória que permita mensurar a qualidade de vida, o bem-estar, o nível de desenvolvimento, e o grau de desigualdade presente. O questionamento tinha como fundamento a própria contradição existente entre o crescimento do PIB, a persistência da pobreza e o crescimento

das desigualdades socioeconômicas e regionais, notadamente nos países em vias de desenvolvimento, questões teóricas abordadas por ilustres autores (Furtado 2000; Oliveira 1989; Prebisch 1949; Santos 1979). Assim, face à estrutura e dinâmica distributiva, o crescimento do PIB mascarava as desigualdades econômicas que se consolidavam nesses países (Stefani; Nunes; Matos 2014).

Enquanto medida sumária que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento, o PIB tornou-se alvo de críticas de pesquisadores quanto à sua eficiência, o que contribuiu para o seu desgaste (Feijó; Valente; Carvalho 2012). O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento das rendas pessoais e da industrialização (Sen 2000). Assim, não tardaria o surgimento de outros indicadores de desenvolvimento, como exemplo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e muitos outros.

A construção do IMRS ficou atribuída à Fundação João Pinheiro do Governo de Minas Gerais, conforme Art. 2º da Lei 15.011, de 15 de janeiro de 2004. O índice sintetiza seis dimensões. Cada dimensão tem seu índice, e o indicador sintético é o resultado da média ponderada dos índices das seis dimensões: Saúde; Educação; Segurança Pública; Vulnerabilidade Social; Meio Ambiente, Saneamento e Habitação; Cultura, Esporte e Lazer.

A responsabilidade social na gestão pública estadual consiste na implementação, pela administração pública, de políticas, planos, programas, projetos e ações que assegurem o acesso da população à assistência social, à educação, aos serviços de saúde, ao emprego, à alimentação de qualidade, à segurança pública, à habitação, ao saneamento, ao transporte, ao lazer com equidade de gênero, etnia, orientação sexual, idade e condição de deficiência (Minas Gerais 2004).

Desde que foi construído, o IMRS vem sofrendo reformulações para o seu aperfeiçoamento como indicador sintético que reúne inúmeras informações. Exemplo foi a inclusão de outras variáveis, ao longo de sua existência, de modo a retratar de forma mais fidedigna dado fenômeno contemplado pelas dimensões do indicador. De fato, isto tem reflexo direto na comparabilidade dos dados numa análise temporal mais longa.

Por outro lado, a disponibilidade de resultados sintéticos por dimensão facilita os estudos setoriais o que é importante para análise dos fenômenos, como objetiva esta pesquisa. Dado à complexidade de suas variáveis e dimensões, trata-se de um amplo indicador, ousado, e que não é fácil de ser replicado.

Destarte, a Fundação João Pinheiro tem se empenhado na construção de uma ampla base de dados voltada para retratar as dimensões mencionadas na Lei. Contudo, o maior desafio para a geração de informações para os 853 municípios de Minas Gerais consiste na obtenção de dados que apresentem confiabilidade, comparabilidade, abrangência e periodicidade

adequadas. O conjunto de informações organizado até o momento evoluiu bastante desde a sua primeira edição. Essas informações se encontram dispersas, em diferentes formatos, em diversos órgãos e instituições. Atualmente esta plataforma reúne mais de 700 indicadores, sendo que 44 deles são selecionados para compor os índices do IMRS (IMRS, s. d.).

Por esta razão o emprego do IMRS em pesquisas de caráter social representa uma aproximação mais fidedigna para avaliar o desenvolvimento social do conjunto populacional de um determinado território. Espera-se, assim, conforme sugerido por Benetti (2006), que este indicador seja uma ferramenta desenvolvida para obter informações referentes a uma dada realidade, tendo como característica principal a capacidade de sintetizar um conjunto complexo de informações.

3. Emancipações distritais e o desenvolvimento social em Minas Gerais: Algumas evidências empíricas e aspectos metodológicos

Há décadas, Minas Gerais tornou-se a unidade mais fracionada da Federação e, mesmo assim, foi o estado que mais criou municípios após a Constituição Federal de 1988. Portanto, nesta análise, é importante definir três categorias municipais, segundo o status do município em relação ao processo de desmembramento: municípios recém-criados (“filhos”); municípios remanescentes (“mães”); e municípios que não sofreram fracionamento municipal após a Constituição Federal de 1988 (“neutros”).

Dos 853 municípios mineiros, foram identificados 636 pertencentes à categoria “neutros”; 87 pertencentes à categoria “mães”; e 130 que compõem a categoria “filhos”.

A Tabela 1 apresenta os dados das emancipações distritais distribuídas por mesorregiões mineiras (IBGE). Cabe ressaltar que, há casos, evidentemente, em que “municípios-mãe” geraram mais de um município. Dessa forma, na Tabela 1, o valor da primeira categoria é inferior ao verificado na segunda categoria. A mesorregião Norte de Minas foi a que apresentou maior número de emancipações, com a criação de 45 municípios, o que corresponde a 50,5% do total de municípios daquela mesorregião. As mesorregiões do Vale do Rio Doce, com 27 novos municípios, e da Zona da Mata, com 16 municípios, somam-se àquela mesorregião que sofreram maior fracionamento territorial. Contudo, em termos relativos, outras mesorregiões figuram como as que mais criaram municípios no estado. Além da mesorregião Norte de Minas e Vale do Rio Doce, as mesorregiões Noroeste de Minas, Vale do Mucuri e Jequitinhonha, todas com participação relativa da categoria “filhos” superior a 21%. Como resultado, e ilustrado na Figura 1, nota-se que as mesorregiões Norte de Minas e Vale do Rio Doce concentram boa parte dos municípios criados, compreendendo cerca de 55% dos ditos “filhos”.

Mesorregiões	Neutros		Mães		Filhos	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Noroeste de Minas	7	36,8	5	26,3	7	36,8
Norte de Minas	20	22,5	24	27,0	45	50,5
Jequitinhonha	30	58,8	10	19,6	11	21,6
Vale do Mucuri	12	52,2	5	21,7	6	26,1
Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	58	87,9	3	4,6	5	7,6
Central Mineira	30	100,0	0	0,00	0	0,0
Metropolitana de Belo Horizonte	92	87,6	6	5,7	7	6,7
Vale do Rio Doce	60	58,8	15	14,7	27	26,5
Oeste de Minas	42	95,5	1	2,3	1	2,3
Sul e Sudoeste de Minas	140	95,9	3	2,1	3	2,1
Campo das Vertentes	32	88,9	2	5,6	2	5,6
Zona da Mata	113	79,6	13	9,2	16	11,3
Total	636	74,6	87	10,2	130	15,2

Tabela 1: Número e percentual de municípios das mesorregiões de Minas Gerais, segundo a categoria: “Filhos”, “Mães” e “Neutros” (2010)
Fonte: Atlas dos Municípios (PNUD-Brasil, 2013).

A Figura 1 mostra também a distribuição espacial das 853 sedes dos municípios mineiros, que estão representados por pontos, segundo a sua categoria. Destaque (em vermelho) para os municípios recém-criados (após a Constituição de 1988). Observa-se que o maior número de emancipações ocorreu nas mesorregiões localizadas nos extremos setentrionais e na porção leste do estado. Em face das novas sedes municipais circunscritas no território mineiro, cintila a tinta do legislador que flexibilizou os critérios para a multiplicação de municípios em Minas Gerais.

De acordo com Siqueira (2003), dois aspectos político-institucionais estimularam o processo de criação de municípios no Brasil sob a vigência da Constituição de 1988: 1) o novo status conquistado pelos municípios, acompanhado de uma transferência significativa de recursos; e 2) a elaboração de uma legislação, em nível estadual, que criou regras facilitadoras para as emancipações distritais. Esta combinação foi perfeita para que ocorresse em todo o país um novo surto emancipacionista.

Deve-se salientar, ainda, o fato de que "toda ‘mãe’ está próxima de seus ‘filhos’" e a distribuição e densidade dos pontos, que certamente foram condicionados pelo espaço dos fluxos (rodovias e eixos de articulação entre as regiões do estado). Ainda que a Figura 1 não ilustre as principais rodovias que cortam o território mineiro, este condicionamento é visível

em alguns alinhamentos, sobretudo nas porções supramencionadas.

4. Metodologia

Para avaliar o grau de sucesso obtido pelo conjunto dos municípios mineiros criados após a Constituição Federal de 1988 foi utilizado o IMRS de três anos: 2000, 2010 e 2016. Os dois primeiros se referem aos anos censitários e, o último, à informação mais recente disponível do indicador.

Primeiro, calculou-se a variação percentual do IMRS dos 130 municípios que representam a categoria “filhos”, para os períodos de 2000-2010 e 2000-2016.

Em seguida, foram calculados as médias simples e os desvios-padrões dos valores correspondentes à variação percentual de cada período (2000-2010 e 2000-2016). Somou-se a média e mais um desvio-padrão para os respectivos períodos, cujos valores serviram de referência, de modo que aqueles municípios que figuraram acima desses valores, nos dois períodos, foram considerados de “crescimento consistente”. Estes municípios, doravante denominados de Categoria 1, representam exatamente 10% do total, ou 13 municípios recém-criados – que merecerão uma análise à parte.

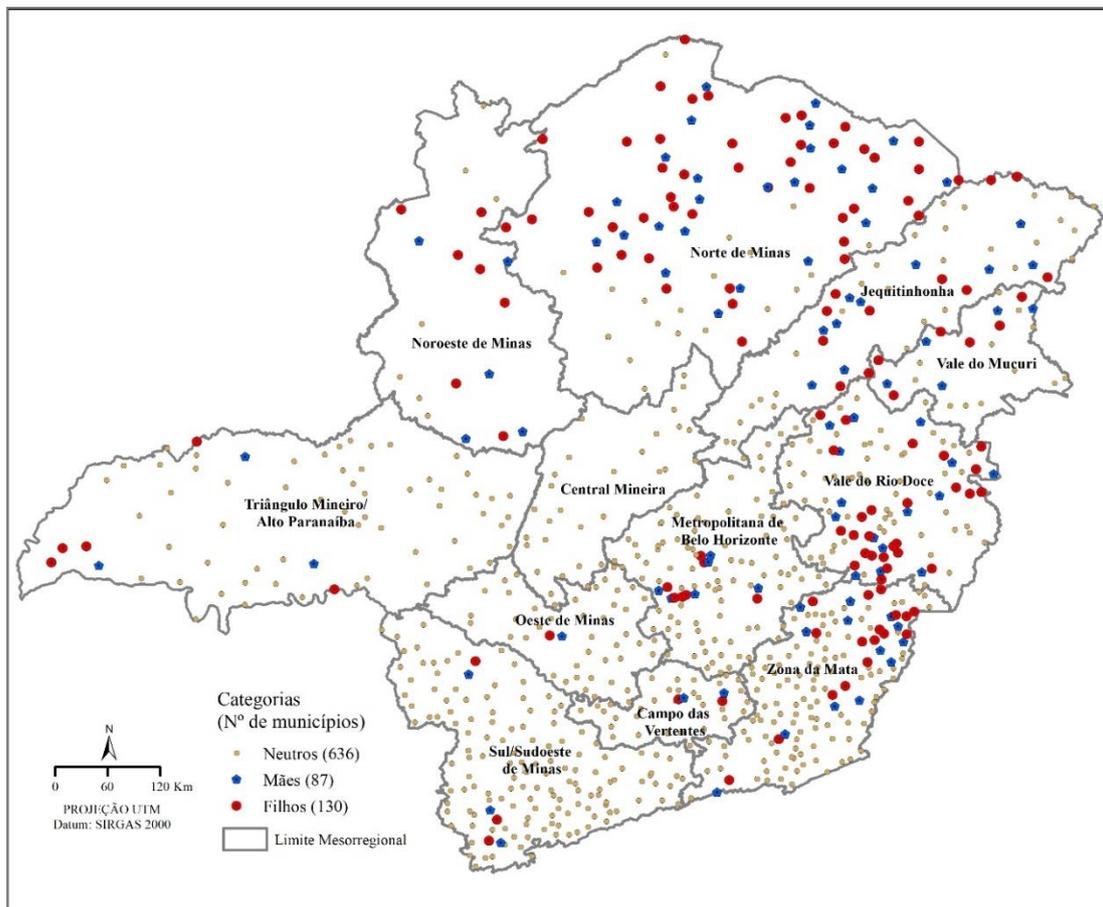


Figura 1: Distribuição espacial das sedes dos municípios mineiros, de acordo com a mesorregião e categorias municipais: “neutros”, “mães” e “filhos” – 2010.

Fonte: Atlas dos Municípios (PNUD-Brasil, 2013)

A Categoria 2 representa o conjunto de municípios que tiveram crescimento acima da média e mais um desvio padrão no período 2000-2016. Esta categoria somou 12 municípios. E, por último, os municípios da Categoria 3 que tiveram crescimento, adotados os mesmos critérios acima, apenas no período 2000-2010. Estes somam apenas 8 municípios, conforme mostra Quadro 1.

Do total de 33 municípios elencados no Quadro 1, os da Categoria 1 representam aqueles que tiveram de fato desempenho excepcional ou “consistente”. Observa-se que 10 deles estão localizados nas porções norte e nordeste de Minas Gerais, representadas pelas mesorregiões Norte de Minas (7), Vale do Mucuri (1), e Jequitinhonha (2). Destoam apenas os municípios das mesorregiões Oeste de Minas e Vale do Rio Doce.

Em termos probabilísticos a chance de figurar municípios da Mesorregião Norte de Minas nesta categoria é maior, pois, conforme abordado, foi a que mais sofreu fracionamento territorial com o fenômeno das emancipações. Por outro lado, é plausível afirmar que a maioria destes municípios possuía uma base muito baixa nos valores de IMRS no ano de 2000, tendo em vista que qualquer alteração em termos de investimentos

financeiros em infraestrutura nas novas municipalidades iria refletir sensivelmente nos indicadores, neste particular os sociais, por conseguinte no IMRS.

E foi justamente o que aconteceu com os municípios recém-criados em Minas Gerais, pois não herdaram ônus dos municípios de origem, conforme as benesses da legislação estadual, e surgem com a “razão social limpa”, sem dívidas e prontos para contraírem financiamentos para realizarem as sonhadas obras e instalações para o atendimento da população local. Entretanto, o que também se observou foi o surgimento de inúmeros municípios dependentes do repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme analisaram Nunes, Garcia e Oliveira (2015).

Nestas localidades “tão esquecidas” pelo poder público, a simples instalação de uma administração municipal representou em muitos casos a contração de servidores públicos externos, tanto da área da saúde quanto da educação e demais dependências das prefeituras. Esta população mais qualificada, recém-chegada, certamente impactou positivamente nos indicadores sociais. Todavia, a área que mais contribuiu para a melhoria do IMRS nos 13 municípios selecionados foi a da saúde, conforme será abordado na próxima seção.

Categoria 1	Mesorregião	Categoria 2	Mesorregião	Categoria 3	Mesorregião
Berizal	Norte de Minas	Catuji	Vale do Mucuri	Jaíba	Norte de Minas
Catuti	Norte de Minas	Divisópolis	Jequitinhonha	Mata Verde	Jequitinhonha
Córrego Fundo	Oeste de Minas	Japonvar	Norte de Minas	Matias Cardoso	Norte de Minas
Curral de Dentro	Norte de Minas	José Gonçalves de Minas	Jequitinhonha	Periquito	Vale do Rio Doce
Franciscópolis	Vale do Mucuri	Leme do Prado	Jequitinhonha	Santa Cruz de Salinas	Norte de Minas
Goiabeira	Vale do Rio Doce	Ninheira	Norte de Minas	São Domingos das Dores	Vale do Rio Doce
Ibiracatu	Norte de Minas	Pai Pedro	Norte de Minas	São João do Manteninha	Vale do Rio Doce
Jenipapo de Minas	Jequitinhonha	Palmópolis	Jequitinhonha	São Sebastião do Anta	Vale do Rio Doce
Lontra	Norte de Minas	Santo Antônio do Retiro	Norte de Minas		
Monte Formoso	Jequitinhonha	São Geraldo do Baixo	Vale do Rio Doce		
Nova Belém	Vale do Rio Doce	São João do Pacuí	Norte de Minas		
Pintópolis	Norte de Minas	Vargem Grande do Rio Pardo	Norte de Minas		
Serranópolis de Minas	Norte de Minas				

Quadro 1: Municípios mineiros criados após a Constituição Federal de 1988, que apresentaram crescimento do IMRS acima da média e mais um desvio-padrão, nos períodos de 2000-2010, 2000-2016, conforme a categoria e as respectivas mesorregiões.

Nota: Municípios da Categoria 1: Municípios que apresentaram crescimento acima da média e mais um desvio-padrão nos dois períodos: 2000-2010 e 2000-2016. Municípios da Categoria 2: adotados os mesmos critérios, cresceram apenas no período 2000-2016. Municípios da Categoria 3: adotados os mesmos critérios, cresceram apenas no período 2000-2010.

Fonte: IMRS (2000, 2010, 2016)

4. Saúde em primeiro lugar: como os novos municípios deram um salto no IMRS

Uma das principais características dos municípios recém-criados são os baixos valores de IMRS que eles apresentaram no ano base de 2000. Dos 13 municípios que ostentaram crescimento consistente nos períodos analisados (Categoria 1), cinco deles apresentaram, em 2000, valores de IMRS inferiores a 0,400. Os demais, sequer chegaram a valores próximos de 0,500. Dentre eles, o município de Córrego Fundo

era o que tinha o valor mais elevado (0,464), conforme mostra a Tabela 2.

Embora figurassem distantes da média do IMRS de 2016, que foi de 0,712 para o conjunto dos 130 municípios recém-criados, quatro tiveram crescimento superior a 50% nos valores do IMRS no período 2000-2016: Lontra (59,9%), Ibiracatu (58,7%), Franciscópolis (52,7%) e Santo Antônio do Retiro (51,9%). Este último aparece dentre os municípios da Categoria 2, conforme Quadro 1.

Município	IMRS - 2000	IMRS - 2010	IMRS - 2016	Var. 2000-2016 (%)
Berizal	0,405	0,553	0,567	40,0
Catuti	0,400	0,517	0,557	39,3
Córrego Fundo	0,464	0,600	0,645	39,0
Curral de Dentro	0,399	0,526	0,550	37,8
Franciscópolis	0,376	0,509	0,574	52,7
Goiabeira	0,429	0,591	0,608	41,7
Ibiracatu	0,349	0,548	0,554	58,7
Jenipapo de Minas	0,411	0,564	0,584	42,1
Lontra	0,392	0,549	0,627	59,9
Monte Formoso	0,390	0,526	0,570	46,2
Nova Belém	0,403	0,526	0,573	42,2
Pintópolis	0,412	0,536	0,606	47,1
Serranópolis de Minas	0,411	0,537	0,587	42,8
Média	0,403	0,544	0,584	45,3

Tabela 2: IMRS de 2000, 2010 e 2016 e variação percentual do IMRS do período 2000-2016 dos Municípios da Categoria 1 que apresentaram crescimento consistente no período 2000-2016.

Fonte: IMRS (2000, 2010, 2016)

Ao desagregar as dimensões do IMRS, observou-se que a dimensão “saúde” foi a que mais contribuiu para o incremento do indicador sintético. Para todos os municípios esta dimensão compareceu em primeiro lugar, e as dimensões “educação” e “saneamento” alternavam em segundo lugar, mesmo assim com incrementos bem inferiores à da primeira.

Como se pode verificar, em todos os municípios o IMRS-Saúde apresentou, em 2000, índices bem modestos e alcançou,

em 2016, valores médios e altos, cujo crescimento relativo foi superior a 100% no período, e até mesmo alcançando, em alguns casos, valores superiores a 200%, como aconteceu nos municípios de Franciscópolis (228,6%), Córrego Fundo (220,9%), e Ibiracatu (202,2%), conforme mostra a Tabela 3.

Município	IRMS – 2000	IRMS – 2010	IRMS – 2016	Var. 2000-2016 (%)
Berizal	0,316	0,795	0,820	159,5
Catuti	0,280	0,755	0,791	182,5
Córrego Fundo	0,268	0,848	0,860	220,9
Curral de Dentro	0,317	0,748	0,860	171,3
Franciscópolis	0,238	0,604	0,782	228,6
Goiabeira	0,243	0,817	0,681	180,2
Ibiracatu	0,228	0,686	0,689	202,2
Jenipapo de Minas	0,346	0,730	0,714	106,4
Lontra	0,306	0,839	0,772	152,3
Monte Formoso	0,338	0,732	0,758	124,3
Nova Belém	0,290	0,745	0,801	176,2
Pintópolis	0,357	0,737	0,829	132,2
Serranópolis de Minas	0,322	0,581	0,703	118,3
Média	0,296	0,740	0,774	165,8

Tabela 3: IMRS da dimensão Saúde de 2000, 2010 e 2016 e variação percentual do período 2000-2016 dos Municípios da Categoria 1, que apresentaram crescimento consistente no período 2000-2016.

Fonte: IMRS (2000, 2010, 2016)

Por sua vez, alguns indicadores que compõem a dimensão “saúde” concorreram determinantemente para o incremento do IMRS desses municípios mais exitosos. O IMRS-Saúde é composto por oito indicadores:

- Taxa de mortalidade por câncer de colo de útero na população feminina;
- Estimativa da proporção da população atendida pela Estratégia de Saúde da Família (ESF);
- Proporção de nascidos vivos cujas mães realizaram 7 ou mais consultas de pré-natal;
- Proporção de óbitos por causas mal definidas;
- Proporção das internações hospitalares por condições sensíveis à atenção primária;
- Proporção das internações de média complexidade de pacientes do SUS encaminhados para outra microrregião;
- Cobertura vacinal de Pentavalente em menores de 1 ano;
- Taxa de mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis;

No entanto, pelo menos três indicadores foram mais determinantes para o crescimento do IMRS-Saúde dos 13 municípios: primeiro, a “estimativa da proporção da população atendida pela Estratégia de Saúde da Família”. Este indicador está diretamente relacionado à saúde preventiva e ou à atenção primária em saúde.

A proposta de atenção primária em saúde, expressa na Conferência de Alma-Ata, representou uma inovação conceitual e tecnológica na visão sobre os sistemas de saúde no mundo, ao defender os princípios de integralidade, qualidade, equidade e participação social

em saúde. Estes princípios seriam alcançados através de uma rede descentralizada de serviços de saúde, capaz de acolher e resolver boa parte dos problemas de saúde de indivíduos e comunidades, priorizando grupos sociais mais vulneráveis (Who 1978 apud Tomasi 2011).

Verificou-se que nos 13 municípios a cobertura alcançou, em 2016, os 100% da população atendida. Fato que não se verificou no ano de 2000, quando nove municípios não ofereciam o serviço. Vale dizer que esses municípios são todos de pequeno porte, o que contribuiu para ampliar a cobertura deste serviço nas novas sedes municipais.

O segundo indicador que muito contribuiu para a melhoria do IMRS-Saúde foi a “cobertura vacinal de Pentavalente em menores de 1 ano”. Dez municípios apontaram em 2016 cobertura total, e apenas três deles: Goiabeira, Ibiracatu e Serranópolis de Minas não tiveram cobertura de vacinação nesta modalidade naquele ano.

O terceiro indicador relevante é a “proporção de nascidos vivos cujas mães realizaram 7 ou mais consultas de pré-natal”. Este indicador também configura como ponto de partida uma base bem modesta, que foi incrementada e alcançou patamar superior e próximo a 90%. Apenas os municípios de Goiabeira (58,8%), Monte Formoso (70,8%) e Franciscópolis (71,4%) apresentaram as menores proporções.

Embora estes indicadores tenham contribuído de forma determinante para a melhoria do IMRS desses municípios, estão em elevação as taxas de mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis – fator que está relacionado ao envelhecimento gradual da população.

Por fim, dados preliminares de outros indicadores municipais como IDH-M, PIB per capita e até mesmo as receitas orçamentárias desses municípios corroboram no sentido de ratificar que ocorreu nesses municípios mudanças sociais significativas. Isto porque estes municípios, quando

deixaram a condição de distrito em meados de 1990, partiram de uma base de indicadores bem modesta e foram galgando melhores condições à medida que os serviços, sobretudo, de saúde foram instalados e aperfeiçoados nas novas municipalidades.

Apesar de terem logrado êxito quanto à melhoria da qualidade de vida, sobretudo no desenvolvimento humano e social (Fleury 2003; Nunes e Garcia 2014), a grande maioria continua dependente das receitas federais e não adquiriram condições necessárias para a captação de crédito e assim ampliarem a parcela de receita própria (Nunes et al., 2015).

Wanderley (2008) constatou resultado bastante robusto na melhoria das condições sociais locais nos municípios emancipados. Ao mesmo tempo, observou que os municípios de origem tendem a não sofrer nenhum efeito estatisticamente significativo.

De acordo com Magalhães (2007), as emancipações permitiram uma redistribuição espacial dos gastos públicos, e uma de suas principais vantagens foi permitir a aproximação da população local de seus representantes políticos. Anteriormente à emancipação, as mediações eram feitas com estruturas políticas distantes, o que dificultava a representatividade da população local. A emancipação, pois, representa uma nova maneira de aumentar os recursos financeiros para a comunidade, na busca de melhorias nas áreas da saúde, da educação, da segurança e dos serviços públicos afins.

Desta forma, vale ressaltar que a análise baseada apenas no IMRS, notadamente na dimensão “saúde”, não é suficiente para validar os avanços sociais que, de fato, ocorreram nas novas municipalidades. Contudo, é pertinente correlacionar este indicador com outros de natureza econômica, como a própria renda e o PIB per capita, de desenvolvimento humano, como o IDH-M, e também outros indicadores da área social tais como o acesso à educação, nível de escolaridade, moradia, saneamento básico, entre outros.

5. Considerações finais

Minas Gerais, além de ser o estado mais fracionado da Federação, foi também o que mais criou municípios após a Constituição Federal de 1988. Por isso o caso mineiro é emblemático para analisar se ocorreram conquistas sociais para a população envolvida no processo emancipatório.

O método adotado na pesquisa para mensurar os ganhos sociais das novas municipalidades foi analisar a dinâmica do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) – indicador sintético desenvolvido e executado pela Fundação João Pinheiro do Governo de Minas Gerais.

Os períodos selecionados (2000-2010 e 2000-2016) corresponderam às expectativas de analisar a dinâmica do indicador que mostrou forte incremento para uma parcela dos municípios mineiros. Esta parcela representou um total de 13 municípios, exatamente 10% do total que foram criados após a promulgação da Constituição Federal.

Para se chegar a este número foram calculados as médias simples e os desvios-padrões dos valores correspondentes à variação percentual daqueles períodos. Após somar a média e um desvio-padrão para os respectivos períodos, chegou-se à principal categoria dos municípios que apresentaram

“crescimento consistente”, pois apresentaram forte crescimento nos dois períodos.

Os IMRS dos 13 municípios foram desagregados. A análise da dinâmica do IMRS permitiu concluir que a dimensão “saúde” foi a que mais concorreu para incrementar o indicador sintético da maioria dos municípios recém-criados. Por seu turno, nesta dimensão, três indicadores se apresentaram como mais determinantes: a “estimativa da proporção da população atendida pela Estratégia de Saúde da Família”, a “cobertura vacinal de pentavalente em menores de 1 ano” e a “proporção de nascidos vivos cujas mães realizaram 7 ou mais consultas de pré-natal”.

A julgar pela dinâmica e valores do IMRS apresentados nos períodos de análise, pode-se concluir que o peso da dimensão “saúde” – notadamente na cobertura dos serviços de prevenção, vacinação de menores de 1 ano e realização de pré-natal – foi crucial para a melhoria das condições de vida da população dessas novas municipalidades. Portanto, a resposta é imperativa quando se refere à conquista social no quesito “saúde” dessas novas municipalidades. Todavia, merece um esforço em correlacionar o IMRS desses municípios a outros indicadores de natureza econômica, social, etc. O que deverá ser realizado em outra pesquisa.

Esta análise poderá subsidiar esforços de outras administrações municipais, no sentido de buscar o desempenho alcançado pelo grupo dos 13 municípios que foram bem-sucedidos no IMRS neste período, e assim contribuir para a melhoria das condições sociais dos seus municípios.

Em suma, é inquestionável as conquistas sociais obtidas por estes pequenos municípios. Não obstante, o governo federal ter enviado ao Congresso Nacional Projeto de Emenda à Constituição (PEC 188/2019) que sugere que municípios com menos de 5 mil habitantes e arrecadação própria inferior a 10% da receita total sejam incorporados pelos seus respectivos vizinhos.

Certamente o Congresso Nacional fará um debate qualificado acerca da manutenção ou incorporação desses “micromunicípios” pelos municípios vizinhos, respeitando a contiguidade territorial. Não será tarefa fácil, pois há manifestações contrárias muito fortes, principalmente dentro do próprio Congresso, e também de outras entidades como a Confederação Nacional dos Municípios.

Por outro lado, é provável que nem todas as administrações municipais, outrora “mães”, gostariam de receber de volta os “ex-filhos”, pois representariam um grande ônus.

Todavia, seria uma grande oportunidade para apresentar alternativas para a sustentabilidade financeira do conjunto dos municípios brasileiros. Exemplos: fim da remuneração de vereadores ou o seu trabalho voluntariado nos municípios de pequeno porte; transformação das prefeituras em subprefeituras, prestando serviços na condição de distrito, etc. Discussão que será feita em uma próxima oportunidade.

REFERÊNCIAS

- Benetti LB. *Avaliação do índice de desenvolvimento sustentável do município de Lages (SC) através do método do Painel de Sustentabilidade*. Tese (Doutorado em Engenharia Ambiental) – Curso de Pós-graduação em Engenharia Ambiental, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.
- Brasil. §4º do art. 18 da Constituição Brasileira de 5 de outubro de 1988. Trata da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. In: *Constituição Brasileira 1988*. Coord. José Cretella Jr. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.
- Brasil. Emenda Constitucional Nº 15 de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao §4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília, 1996. [online]. URL: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON198812.09.1996/art_18_.shtm
- Carley M. *Indicadores sociais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- Feijó CA, Valente E, Carvalho PGM. 2012. Além do PIB: uma visão crítica sobre os avanços metodológicos na mensuração do desenvolvimento socioeconômico e o debate no Brasil contemporâneo. *Estatística e Sociedade*, Porto Alegre, 2(1)42-56.
- FJP – Fundação João Pinheiro. 2017. [online] URL: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/3822-criacao-de-distritos>.
- Fleury, SJF. Emancipação de municípios: um exame de indicadores. *Revista do legislativo*, Belo Horizonte, n. 37, p. 58-73, jul./dez. 2003.
- Furtado, C. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. In: Bielschowsky, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. Cap. 5, p. 239-262. (v. 1)
- IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social. 2000. [online] URL: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/Home/IMRS>.
- IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social. 2010. [online] URL: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/Home/IMRS>.
- IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social. 2016. [online] URL: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/Home/IMRS>.
- Jannuzzi PM. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 3. Campinas-SP: Alínea, 2004.
- Lobo C, Santos I. Desenvolvimento e qualidade de vida: a utilização de indicadores sociais. *Pensar BH-Política Urbana e Ambiental*, Belo Horizonte, 4(1) 49-50, 2002.
- MAGALHÃES, JC. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. *Dinâmica dos municípios*. Brasília: IPEA. Cap. v. 1, p. 13-21, 2007.
- Maretti E. Para Ipea, projeto que permite criação de novos municípios aumenta desequilíbrios. *Rede Brasil Atual*, Política, 10 mar. 2014. [online] URL: <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/03/para-ipea-projeto-que-permite-criacao-de-novos-municipios-aumenta-desequilibrios-3874.html>.
- Mendes, P. Senado aprova novas regras para criação de municípios. *G1 política*, 6 ago. 2014. [online] URL: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/08/senado-aprova-novas-regras-para-criacao-de-municipios.html>.
- Minas Gerais. Lei 15.011 de 15 de janeiro de 2004. Dispõe sobre a responsabilidade social na gestão pública estadual, altera a Lei Nº 14.172, de 15 de janeiro de 2002, que cria o Índice Mineiro de Responsabilidade Social, e dá outras providências. Belo Horizonte: ALMG.
- Neri M. *Desigualdade, estabilidade e bem-estar social*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. (Ensaio Econômico).
- Nunes MA. *Estruturação e reestruturações territoriais da região do Jequitinhonha em Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Geografia e Organização Humana do Espaço), Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.
- Nunes MA. Criação de municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. 2017. *Revista Espinhaço* 1(1) 11-20. [online] URL: <http://www.revistaespinhaco.com/index.php/journal/artic le/view/149>.
- Nunes, MA; GARCIA, RA. O municipalismo brasileiro e as emancipações distritais durante a década de 1990: o grau de sucesso mediante análise do IDH. In: Simpósio Mineiro de Geografia, Alfenas, maio 2014. [online] URL: <http://www.unifal-mg.edu.br/simgeo/system/files/anexos/Marcos%20Ant%C3%B4nio%20Nunes.pdf>.
- Nunes MA, Garcia RA, Oliveira GLN. *Emancipações distritais no Brasil após a Constituição Federal de 1988 e o potencial de captação de crédito dos municípios recém-criados*. In: XVI ENANPUR: Espaço, Planejamento e Insurgências, Anais, Belo Horizonte, 2015. [online] URL: http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=260
- Oliveira, F. *A economia da dependência imperfeita*. 5. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- Pinheiro L, Fontoura NO, Querino AC, Bonetti A, Rosa W. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 3(1), Brasília: IPEA: SPM: UNIFEM, 2008.
- PNUD - *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*. 2013. [online] URL: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-municipios-2010.html>.

- Prebisch, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista brasileira de economia*, Rio de Janeiro, **3**(1), 47-111, 1949.
- Ribeiro A, Garcia RA. 2005. *Segregação socioespacial em Belo Horizonte: uma aplicação de modelos difusos*. Geografias, Belo Horizonte, **1**(1), 86-97.
- Sachsida, A.; Monasterio, Lima; I. M. *Criação de Municípios Depois do PLS 98/2002: uma estimativa preliminar*. Brasília: IPEA, dez. 2013. (Nota técnica nº6)
- Santos, M. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. São Paulo, F. Alves, 1979.
- Sen A. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- Siqueira CG. *Surgimento de municípios nos 90: a influência da distribuição populacional e do novo arranjo político-institucional no processo emancipatório paulista*. In: III ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, Anais, UNICAMP, Campinas, 2003. [online] URL: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/eventos/transdisciplinar/mig_siqueira.pdf.
- Stefani J, Nunes MA, Matos R. 2014. *Índice Mineiro de Responsabilidade Social e sua dinâmica na região de planejamento Jequitinhonha/Mucuri*. Caderno de Geografia, Belo Horizonte, **24**(41), 17-33.
- Tomasi E. et. al. 2011. *Características da utilização de serviços de Atenção Básica à Saúde nas regiões Sul e Nordeste do Brasil: diferenças por modelo de atenção*. Ciência e Saúde Coletiva, Pelotas-RS, **16**(11), 4.395-4.404.
- Torres, M. A divisão da competência legislativa entre os entes federados. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF, 6 jun. 2014. [online] URL: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/39639/a-divisao-da-competencia-legislativa-entre-os-entes-federados>.
- Vieira AB. *O lugar de cada um: indicadores sociais de desigualdade intraurbana*. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente. [online] URL: http://www2.fct.unesp.br/pos/geo/dis_teses/05/05_alexandre.pdf.
- Wanderley, CB. Emancipações municipais mineiras ocorridas na década de 90: estimativa de seus efeitos sobre o bem-estar social. In: *Anais do XIII Seminário Sobre Economia Mineira*. Diamantina: Cedeplar, 2008.
- WHO - World Health Organization. United Children's Found (UNICEF). **Health for all**. Geneva: World Health Organization, 1978.

Assessing the social dynamics of Minas Gerais municipalities created after the Federal Constitution of 1988

Marcos Antônio Nunes*
Ricardo Alexandrino Garcia**
Carlos Lobo***

* Geógrafo (UFMG). Mestre em Geografia (UFMG). Doutor em Geografia (IGC/UFMG). Pesquisador da FJP

** Graduado em Psicologia (USP). Mestre em Demografia (UFMG). Doutor em Demografia (UFMG). Professor da UFMG

*** Geógrafo (UFMG). Mestre em Geografia (UFMG). Doutor em Geografia (UFMG). Professor da UFMG

Abstract Since the approval of the Federal Constitution of 1988 in Brazil, there are a district emancipationist race within most of states. In Minas Gerais state, 130 municipalities were created between 1988 and 2019. In order to measure the degree of success of district emancipations in Minas Gerais and the possible social achievements, this research used the Índice Mineiro de Minas Gerais Social Responsibility Index for the years 2000, 2010 and 2016, we calculated the variation of this index growth of each municipality between 2000-2010 and 2000-2016. Using descriptive statistic, we observed that the dimension “health” presents a significant impact on IMRS increase among the municipalities analyzed.

Keywords: district emancipations, municipalities of Minas Gerais, social development, IMRS.

Informações sobre os autores

Marcos Antônio Nunes

E-mail: marcos.geoman@gmail.com

Link para o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/3770701139583558>

Ricardo Alexandrino Garcia

E-mail: alexandrinogarcia@gmail.com

Link para o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8353755524805376>

Carlos Lobo

E-mail: carlosfflobo@gmail.com

Link para o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/5261484949232779>

Artigo recebido: 11/06/2019

Artigo aceito: 29/10/2019