

## EMANCIPAÇÕES DISTRITAIS MINEIRAS, DESENVOLVIMENTO HUMANO E EQUIDADE DISTRIBUTIVA: EM BUSCA DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE

**Marcos Antônio Nunes**

Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte - MG

**Ricardo Alexandrino Garcia**

Instituto de Geociências/UFMG

Belo Horizonte - MG

**RESUMO:** A Constituição Federal de 1988, ao conceder mais autonomia às unidades federativas sobre a temática das emancipações distritais, contribuiu para que ocorresse no país novo surto emancipacionista. Como reflexo, no decorrer da década de 1990 foram criados mais de mil municípios no Brasil; e em Minas Gerais foram criados 130, em sua maioria de pequeno porte. Vis-à-vis as vantagens e desvantagens das emancipações, a questão que se coloca é: pode-se medir o grau de sucesso dessas emancipações utilizando indicadores socioeconômicos que permita inferir sobre a sustentabilidade desses novos municípios? Nesta pesquisa foram utilizados o Índice de Desenvolvimento Humano – Municipal (IDH-M) e o Coeficiente de Gini. Os resultados permitiram congregar os municípios em quatro tipos, que, por sua vez, possibilitaram avaliar a dinâmica dos municípios recém-criados frente às demais categorias municipais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Emancipações distritais; Municípios mineiros; IDH; Coeficiente de Gini;

Desenvolvimento municipal.

**ABSTRACT:** The Federal Constitution of 1988, by granting more autonomy to the federative units on the subject of the emancipation of the district, contributed to the occurrence of a new emancipationist outbreak in the country. As a reflection, more than 1,000 municipalities were created in Brazil in the 1990s; and in Minas Gerais, 130 were created, mostly small. Opposite the advantages and disadvantages of emancipations, the question is: can one measure the degree of success of these emancipations using socioeconomic indicators that allow inferring about the sustainability of these new municipalities? In this research the Municipal Human Development Index (HDI-M) and the Gini Coefficient were used. The results allowed the municipalities to congregate in four classes, which, in turn, made it possible to evaluate the dynamics of newly created municipalities in comparison with other municipal categories.

**PALAVRAS-CHAVE:** District Emancipations; Minas Gerais municipalities; HDI; Gini Coefficient; Municipal development.

### 1 | INTRODUÇÃO

O municipalismo brasileiro presenciou momentos de relativa autonomia e restrições

políticas em diferentes períodos de sua história constitucional. A sua maior expressão de autonomia ocorreu na Nova República, com a aprovação da Constituição Federal de 1988, quando os estados federativos passaram a legislar sobre a temática das emancipações. Em consequência, o país assistiu à eclosão de mais de mil municípios, só em Minas Gerais foram instalados 130.

Segundo Siqueira (2003) dois aspectos político-institucionais estimularam o processo de criação de municípios no Brasil: o novo *status* conquistado pelos municípios, acompanhado de uma transferência significativa de recursos; e a elaboração de uma legislação, em nível estadual, que criou regras facilitadoras para as emancipações distritais.

O processo poderia estar em curso não fosse a interferência do governo federal que procurou refreá-lo. Até 1996, a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de municípios eram realizados por lei estadual conforme § 4º do art. 18 da Constituição Federal. A Emenda Constitucional 15/1996 estabeleceu novas exigências que deveriam constar numa legislação federal:

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).

O governo reagiu, assim, à excessiva multiplicação de municípios, a maioria sem as mínimas condições financeiras para funcionarem. Observa-se que a Emenda retoma, de legislações passadas, a necessidade de “estudos de viabilidade municipal”. Todavia, o projeto de lei que deveria criar estes critérios ainda não foi regulamentado. Enquanto isso, continuará o represamento dos pedidos de emancipações nas assembleias estaduais, até que a matéria seja definitivamente promulgada pelo Legislativo e Executivo federais.

Não obstante as brechas deixadas pela legislação federal, os novos municípios surgiram sem nenhum ônus, e quando instalados já contavam com receitas próprias. Parcela expressiva das receitas destes municípios é oriunda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e também dos repasses da Previdência Social, pagos aos munícipes beneficiários. Mesmo porque, a grande maioria destes municípios tem população inferior a 10 mil habitantes e dependem sobretudo destes repasses para subsistirem. Sendo, portanto, inviáveis do ponto de vista econômico e financeiro.

Apesar disso, esses municípios realizaram obras de infraestrutura e melhoraram a oferta e a qualidade dos serviços públicos – razões pelas quais mobilizaram as lideranças políticas locais para se emanciparem. A propensão em se endividar foi uma grande vantagem para o município recém-criado nas condições postas pela legislação até então vigente, já que não havia a necessidade de ressarcir o município de origem (NUNES & GARCIA, 2014).

Desse modo, é plausível admitir que os novos municípios adquirissem relativa dinamicidade econômica ao atrair investimentos e também contingentes humanos. Por isso, é importante mensurar se houve melhoria nas condições de vida dessa população.

Não obstante o período de análise ter sido de apenas uma década, em função da indisponibilidade dos dados para um tempo superior, a hipótese aqui apresentada é de que parte dos municípios recém-criados logrou êxito, sobretudo no que se refere ao desenvolvimento humano e social.

Em certa medida, os municípios recém-criados podem servir de parâmetro para avaliar o grau de sucesso das emancipações, e ao mesmo tempo testar indicadores que sirvam de referência para a construção de um indicador sintético de sustentabilidade municipal.

A pesquisa se restringiu aos 853 municípios mineiros. Foram utilizados dois indicadores: o Índice de Desenvolvimento Humano – Municipal (IDH-M) e o Coeficiente de Gini, dos anos de 2000 e 2010.

Antes de apresentar as etapas metodológicas e avaliar os resultados da pesquisa, a próxima seção analisa os aspectos históricos e conceituais relacionados ao tema “desenvolvimento sustentável”.

## **2 | DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A TRAJETÓRIA DE UM CONCEITO**

### **2.1 A emergência da questão ambiental: o Clube de Roma e a Conferência de Estocolmo**

O período pós-guerra assistiu a uma nova expansão econômica e industrial que tornou férteis as discussões de caráter político e econômico. Neste período floresceram movimentos de ordem ambiental que passaram a questionar a qualidade de vida da população, especialmente a dos grandes centros devido à acelerada urbanização.

Outros acontecimentos vinculados foram a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e o Programa de Recuperação Europeia ou *Plano Marshall*, em 1947, pelos Estados Unidos. Surgia um ambiente de “paz mundial” e de crescimento econômico. A ajuda financeira norte-americana visava não apenas a recuperação dos países europeus aliados, mas, sobretudo, ampliar a sua área de influência na Europa devastada pela guerra. Os governos daqueles países enfrentavam fortes manifestações populares, o que colocava em risco o capitalismo europeu frente ao avanço do socialismo soviético no continente. Foram injetados na economia europeia mais de US\$10 bilhões, o que contribuiu para o crescimento da produção industrial.

O capitalismo industrial, marcado pelo crescimento das multinacionais, se expandiu em direção aos países da periferia. Destarte, nos anos 1960, alguns países do Terceiro Mundo iniciaram tardiamente seu processo de industrialização denominado “fordismo periférico”, financiado por transferências de créditos e de

tecnologia provenientes do “fordismo central” (LIPIETZ, 1989). A legislação ambiental nos “Novos Países Industrializados” (NPIs) era inexistente ou muito permissiva, o que agravou a degradação ambiental.

A sociedade industrial estava diante de um grande desafio: o debate sobre “o limite entre crescimento econômico e exploração dos recursos naturais”. Em 1966, um grupo de empresários europeus fundou o chamado *Clube de Roma*, através do qual puderam debater um conjunto de assuntos relacionados à economia mundial, política, meio ambiente, entre outros. O *Clube de Roma* ganhou mais notoriedade no ano de 1972, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) patrocinou a *Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente* ou *Conferência de Estocolmo*.

O maior objetivo da *Conferência de Estocolmo* era conter a poluição nas suas várias formas. Porém, duas teses foram discutidas durante a reunião. De um lado, os países industrializados propondo a linha do “desenvolvimento zero”, e de outro, os países em desenvolvimento que propunham o “crescimento a qualquer custo”. Tais impasses inviabilizaram o acordo entre as partes, e o que se verificou na Conferência foi a divisão do tipo Norte/Sul.

Para essa Conferência, o Clube de Roma patrocinou o relatório *Os Limites do Crescimento*, publicado pelo *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), que tratou de temas relacionados ao desenvolvimento econômico da humanidade: tecnologia, geração e consumo de energia, saneamento básico, poluição, saúde, crescimento populacional, etc. A publicação ficou conhecida como *Relatório Meadows*, pois a pesquisa foi conduzida pela cientista Donella Meadows que simulou, através de um modelo matemático, as interações entre população, crescimento industrial, produção de alimentos e os limites dos ecossistemas terrestres em suprir a crescente demanda mundial – assim foi formulado o primeiro modelo econométrico para o emergente ambientalismo.

Embora o documento servisse de alerta à comunidade internacional, ele não apresentava uma saída conciliadora entre o crescimento econômico e a exploração dos recursos naturais. Uma alternativa seria proposta na década seguinte através de um novo conceito. Contudo, ele seria subsidiado por outras propostas que amadureceriam ainda na década de 1970.

## 2.2 Gênese e consolidação do conceito

O debate que permeia o conceito *desenvolvimento sustentável* emergiu, portanto, quando as questões ambientais passaram a fazer parte da agenda do meio técnico e científico, com a deflagração da conflituosa relação homem/natureza. Desde então, o termo *desenvolvimento sustentável* tem sido utilizado pelos mais diversos segmentos da sociedade civil internacional.

Ao observar políticos, empresários, ambientalistas e trabalhadores empregando

o termo de forma indiscriminada se questiona o quanto um conceito pode servir a grupos tão antagônicos, ou a quem serve o discurso em torno do conceito (EVASO et al., 1992).

Goldsmith et al. (1972) afirmam que uma sociedade é considerada sustentável quando todos os seus propósitos e intenções podem ser atendidos indefinidamente. De acordo com Pronk e ul Haq (1992), o desenvolvimento é sustentável quando o crescimento econômico traz justiça e oportunidades para todos os seres humanos, sem destruir os recursos naturais finitos e ultrapassar a capacidade de carga do sistema. Costanza (1991) considera que o conceito deve ser inserido na relação dinâmica entre o sistema econômico humano e um maior, o ecológico. Para ser sustentável essa relação deve assegurar que a vida humana continue indefinidamente (VAN BELLEN, 2006, p. 23-24).

Em 1973, Maurice Strong introduziu o conceito de *ecodesenvolvimento*, inicialmente utilizado para caracterizar uma concepção alternativa de desenvolvimento em áreas rurais dos países subdesenvolvidos, sensível à problemática ambiental. Em 1974, Ignacy Sachs reelabora este conceito, estendendo-o às áreas urbanas (EVASO et al., 1992).

Ignacy Sachs aborda a questão da educação, da participação, da preservação dos recursos naturais, juntamente com a satisfação das necessidades básicas. Foi um avanço na percepção da problemática ambiental global, na medida em que se começa a verificar a interdependência entre desenvolvimento (modelo dominante) e meio ambiente (VAN BELLEN, 2006).

A *Declaração de Cocoyok* (México), de 1974, lança algumas hipóteses sobre a relação entre Desenvolvimento e Meio Ambiente, entre elas a de que a explosão populacional é decorrente da falta de recursos em alguns países; e que a destruição ambiental é resultante da pobreza desses países, e por isso os países desenvolvidos têm uma parcela de culpa nos problemas globais por terem elevado nível de consumo (VAN BELLEN, 2006).

Em 1975, o relatório da Fundação Dag-Hammarskjöld aprofundou as conclusões da *Declaração de Cocoyok*. O relatório contou com a colaboração de 48 países e outras 13 organizações da ONU, e concentrou-se na questão do poder e sua relação com a degradação ambiental. O texto apela à mudança das estruturas dos sistemas vigentes (VAN BELLEN, 2006).

No início da década de 1980, a ONU retomou os debates sobre as questões ambientais discutidas na *Conferência de Estocolmo*. Em 1983 indicou a então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, para chefiar a *Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento* (CMMAD). Brundtland deveria aprofundar propostas mundiais na área ambiental e suas contribuições iriam influenciar determinantemente os trabalhos da CMMAD na década seguinte, ao difundir o conceito de *Desenvolvimento Sustentável* na comunidade internacional através de um relatório.

O relatório foi apresentado em 1987 e foi denominado *Nosso Futuro Comum*, ou *Relatório Brundtland*. Ele traz uma das definições mais conhecidas que afirma que o desenvolvimento sustentável é “uma abordagem que visa a satisfazer as necessidades e aspirações das gerações atuais e futuras, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas necessidades” (SIMON; DEFRIES, 1992, p. 137).

O *Relatório Brundtland* já apontava que as possibilidades para a materialização de um estilo de desenvolvimento sustentável se encontram diretamente relacionadas com a superação da pobreza, com a satisfação das necessidades básicas de alimentação, saúde e habitação. Além disso, uma matriz energética que privilegie as fontes renováveis de energia, em que o processo de inovação tecnológica gere benefícios a serem compartilhados pelos países ricos (GUIMARÃES, 1997).

Algumas questões pertinentes que norteiam este debate são:

- Como alcançar um processo contínuo e global de desenvolvimento sustentável que não esgote os recursos naturais, e que ao mesmo tempo satisfaça as atuais demandas do processo produtivo em um contexto de desenvolvimento desigual? (EVASO et al., 1992).
- Como desenvolver práticas sociais orientadas para a sustentabilidade, se há um regime de acumulação baseado na centralização do poder econômico e no crescimento da participação do capital privado através de organizações empresariais globais? (MATTOS, 1997).

Nas condições que estabelece este novo regime de acumulação que se terá que avançar para um desenvolvimento sustentável, o qual envolve dificuldades e desafios de grande envergadura. Os caminhos alternativos até agora esboçados pairam o mundo da utopia e, como tal, têm um limitado porvir em termos de prática concreta (MATTOS, 1997).

Os representantes da ONU, ao propor os Objetivos do Milênio, sabiam deste grande desafio. É preciso traçar metas, sem as quais não se atinge os objetivos que hoje podem parecer utópicos.

### **2.3 Dimensões da sustentabilidade e os Objetivos do Milênio da ONU**

Dado à complexidade não apenas conceitual do termo *desenvolvimento sustentável* e sua derivada, *sustentabilidade*, ao longo do tempo observou-se a ampliação das dimensões que abarcam o conceito. Ignacy Sachs (1993) propôs cinco dimensões da sustentabilidade: social, econômica, ecológica, espacial e cultural.

Embora este autor considere a natureza política e institucional dos obstáculos à preservação “da base de recursos”, ele não inclui a “sustentabilidade político-institucional” que pode ser considerada a partir de outros indicadores, neste particular, no nível municipal.

A Organização das Nações Unidas (ONU), através da Agenda pós-2015, ingressou neste caminho, quando em 2000 convidou a sociedade civil e aos Estados-

membros a se dedicarem com atenção aos grandes desafios que o planeta enfrentava, através dos “objetivos de desenvolvimento do milênio” cujas metas deveriam ser atingidas até o ano de 2015 (IPEA, SPI/MP, 2007).

Algumas metas foram alcançadas, outras não. O então Secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, convidou novamente a sociedade a se mobilizar em prol dos novos desafios a serem acompanhados para os próximos 15 anos, que incluem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Estes objetivos são constituídos por metas, cada uma com indicadores propostos pela ONU e, no caso brasileiro, pelo Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), muitas visando o desenvolvimento local.

A perspectiva de analisar a sustentabilidade dos municípios a partir de dois indicadores (IDH e Coeficiente de Gini), conforme descrito na próxima seção, servirá para validar a sua utilização no caso do desenvolvimento humano e o grau de desigualdade dos 853 municípios mineiros.

### **3 | METODOLOGIA**

Para avaliar o grau de sucesso dos municípios mineiros criados após a Constituição Federal de 1988 foi preciso congregá-los em três categorias: municípios recém-emancipados (filhos), municípios remanescentes (“mães”), e os que não sofreram fracionamento municipal (“neutros”). Há casos em que o “município-mãe” gerou mais de um município – o que explica o número da primeira categoria ser inferior ao da segunda.

A Figura 1 mostra as 853 sedes dos municípios mineiros, segundo a sua categoria, representados por pontos, com destaque (em vermelho) para os emancipados após a Constituição de 1988.

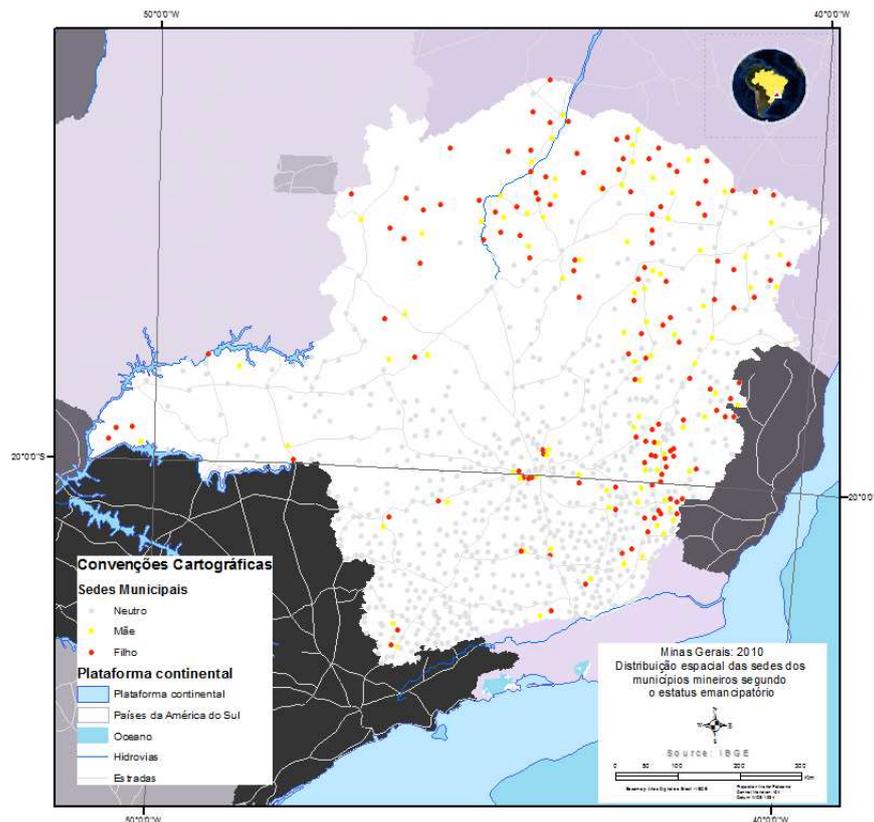


Figura 1 – Distribuição espacial das sedes dos municípios mineiros, segundo a categoria municipal: neutros, mães e filhos (2010).

Para comparar o grau de desenvolvimento dos municípios mineiros, segundo aquelas categorias, foram adotados dois indicadores que mensuram, respectivamente, o desenvolvimento humano e a desigualdade social: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), por ser um indicador sintético que congrega as dimensões “educação”, “longevidade” e “renda”; e o Coeficiente de Gini, que permite mensurar o grau de desigualdade na distribuição da renda entre a população municipal.

Tendo em vista que as emancipações distritais ocorreram em sua maior parte em meados dos anos 1990, foram tomados os anos de 2000 e 2010 como referência para analisar a dinâmica do desenvolvimento municipal, segundo as categorias aqui estabelecidas. Ao serem confrontados os dados, utilizando os recursos do *software* Excel, os resultados permitiram agrupar o conjunto dos municípios mineiros em quatro classes ou tipos:

- **Município Tipo 1:** alta desigualdade e baixo desenvolvimento;
- **Município Tipo 2:** baixa desigualdade e baixo desenvolvimento;
- **Município Tipo 3:** tipo: alta desigualdade e alto desenvolvimento;
- **Município Tipo 4:** baixa desigualdade e alto desenvolvimento

O Município Tipo 1, por ser muito desigual na distribuição da renda municipal e apresentar baixo desenvolvimento humano, refere-se a pior condição socioeconômica

que se pode encontrar em uma determinada sociedade. O Tipo 2, não obstante apresentar baixa desigualdade, possui, entretanto, baixo grau de desenvolvimento humano. Por sua vez, o Tipo 3, embora detenha um alto desenvolvimento humano, apresenta alta desigualdade na distribuição da renda. Portanto, os tipos 2 e 3 são modelos menos nefastos que o do Tipo 1, mas, mesmo assim, não devem ser almejados pelos planejadores municipais. Por fim, o Tipo 4, que detém baixa desigualdade e alto desenvolvimento humano, representa o “melhor dos mundos”, o modelo a ser palmilhado pelos gestores públicos municipais.

Desta forma, os municípios foram congregados em categorias, segundo o *status* em relação às emancipações: “filhos”, “mães” e “neutros”, portanto, são condições fixas e estabelecidas em conformidade pelo próprio processo emancipatório ocorrido após a Constituição de 1988. E, também, foram reunidos em tipos ou classes para tipificá-los em conformidade com o grau de desenvolvimento socioeconômico alcançado no decorrer do período 2000-2010. Portanto, há uma dinâmica entre as classes de municípios, cuja recomposição, determinada pelas migrações entre elas, não afeta em nada o *status* das categorias municipais.

Assim, ao analisar os resultados para o conjunto dos municípios mineiros naquele período, verificou-se uma redistribuição dos municípios entre os tipos ou classes, revelando uma tendência nada animadora, conforme será analisado na próxima seção.

#### 4 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dos 853 municípios mineiros foram identificados 636 pertencentes à categoria “neutros”; 87 à categoria “mães”, e 130 que compõem a categoria “filhos”. Estes municípios, conforme descrito, foram organizados em 4 classes (tipos) que, no período de análise, migraram ou não entre elas.

No período entre 2000 e 2010 foram verificadas algumas mudanças na composição dessas classes municipais. O Município Tipo 2 (baixa desigualdade e baixo desenvolvimento) é a classe que predomina em Minas Gerais e apresentou naqueles dois anos a maior frequência absoluta, 638 e 737 municípios, respectivamente. O incremento de 99 municípios para esta classe, no interstício, sugere que houve migrações de municípios de outras classes para esta, conforme mostra a Tabela 1.

O Município Tipo 1 (alta desigualdade e baixo desenvolvimento), pertencente à classe mais desfavorável, apresentou redução de 86 para 34 municípios, no período. Esta redução foi generalizada e se verificou em todas as categorias municipais, principalmente entre os “municípios-filhos”, que apresentou queda relativa superior à de outras categorias. Isto sugere que as emancipações podem ter contribuído, em certa medida, para a melhoria das condições de vida da população desses novos municípios.

Tipo/Classe Municipal	Categoria municipal						Total	
	Neutros		Mães		Filhos		2000	2010
	2000	2010	2000	2010	2000	2010		
1- Alta desigualdade e baixo desenvolvimento	51	24	13	4	22	6	86	34
2- Baixa desigualdade e baixo desenvolvimento	470	542	63	75	105	120	638	737
3- Alta desigualdade e alto desenvolvimento	7	5	2	2	0	1	9	8
4- Baixa desigualdade e alto desenvolvimento	108	65	9	6	3	3	120	74
<b>TOTAL</b>	<b>636</b>		<b>87</b>		<b>130</b>		<b>853</b>	

Tabela 1- Evolução da participação dos municípios mineiros, segundo os tipos e categorias municipais, no período de 2000-2010

Fonte: PNUD/Brasil (2000 e 2010).

O Município Tipo 3 (alta desigualdade e alto desenvolvimento) constitui a classe menos expressiva em Minas Gerais, por congregar menos de uma dezena de municípios em cada um dos anos analisados. Em 2010, apenas um município da categoria “filhos” passou a integrar esta classe. Trata-se do município de Carneirinho, emancipado de Iturama, no Triângulo Mineiro. Em 2010, a capital mineira deixou a classe Tipo 4 (baixa desigualdade e alto desenvolvimento) para integrar a classe Tipo 3.

O Município Tipo 4, classe considerada “melhor dos mundos”, representou queda em números absolutos no período, passando de 120 para 74 municípios. A queda foi mais acentuada na categoria dos municípios “neutros”. Contudo, a categoria “filhos” manteve três municípios nesta classe: Confins, na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), que tem o maior PIB per capita de Minas Gerais, graças à arrecadação propiciada pelo Aeroporto Internacional Tancredo Neves; São José da Barra, no sudoeste mineiro, que conta com o ICMS da Usina Hidrelétrica de Furnas; e Sarzedo, também na RMBH, município produtor de hortigranjeiros que “substituiu” São José da Lapa que integrava este grupo em 2000.

A economia de São José da Lapa, na RMBH, é impulsionada pelo setor mineral, através da exploração de cal e cimento. Com exceção de Sarzedo, os três casos corroboram para afirmar uma das principais razões para a criação de municípios, conforme estudo realizado por Bremaeker (1996) – a existência de uma importante atividade econômica local que contribua para impulsionar o desenvolvimento. A julgar pelos dados analisados, o município de Sarzedo demonstra que é possível congrega a classe Tipo 4 sem ter em seus domínios territoriais uma “importante atividade econômica” para aquele fim.

No geral, 46 municípios deixaram o Tipo 4 no período para integrar as classes inferiores. Isso indica, em termos médios, que os municípios mineiros estão migrando para as classes intermediárias (tipos 2 e 3), o que representa uma queda relativa em

seu desenvolvimento humano e equidade distributiva.

Os gráficos 1 e 2 expressam o cruzamento dos respectivos índices municipais que reúnem o IDH-M e o Coeficiente de Gini, segundo as categorias de municípios. O resultado é a dispersão dos municípios em forma de nuvem, e a posição que eles ocupam nos quadrantes. Estes foram determinados pelo cruzamento das linhas que representam o IDH de Minas Gerais, bem como o seu Coeficiente de Gini para os anos de 2000 e 2010. Em 2000, Minas Gerais detinha um IDH de 0,62 e um Coeficiente de Gini de 0,61; em 2010 estes valores foram, respectivamente, de 0,73 e 0,56, o que elevou a média do primeiro indicador e reduziu a do segundo – boa perspectiva para o conjunto populacional do estado.

Desse modo, na parte superior dos gráficos estão os quadrantes Tipo 1 (alta desigualdade e baixo desenvolvimento) e Tipo 3 (alta desigualdade e alto desenvolvimento). Na parte inferior estão os quadrantes Tipo 2 (baixa desigualdade e baixo desenvolvimento) e o Tipo 4 (baixa desigualdade e alto desenvolvimento).

O Gráfico 1 representa o ano de 2000 e revela maior dispersão dos municípios, com grande abrangência, pela ordem, nos quadrantes Tipo 2, 1, 4 e 3. Curiosamente, os municípios-filhos estão distribuídos em todos eles, com maior concentração no 3º quadrante, seguindo o padrão das demais categorias. Por sua vez, o Gráfico 2 revela que, em 2010, a redistribuição dos municípios corroborou para menor dispersão dos pontos, com nítida tendência à concentração dos municípios mineiros no quadrante Tipo 2 (baixa desigualdade e baixo desenvolvimento), conforme abordado.

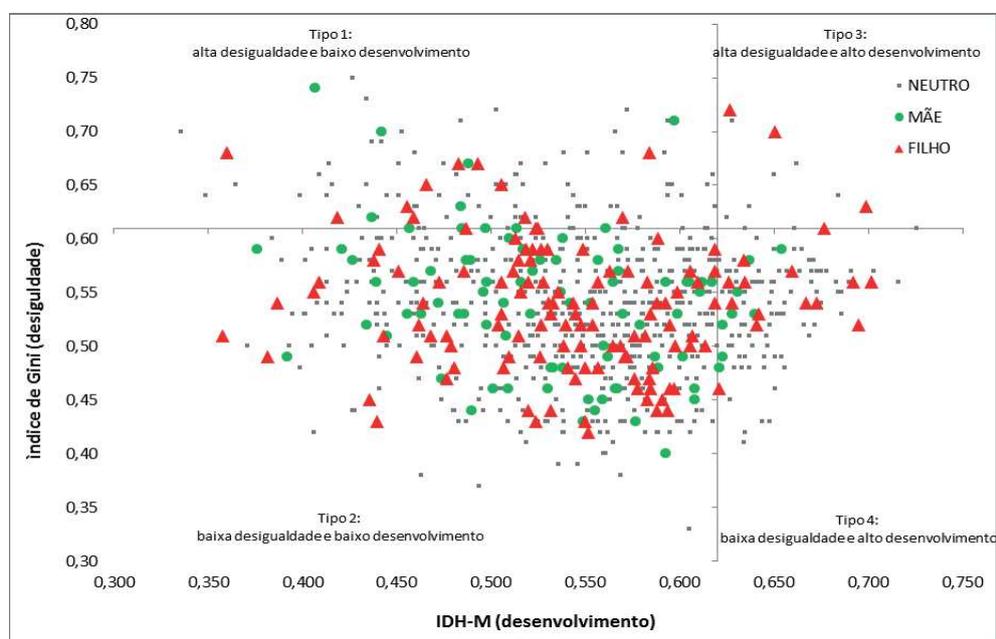


Gráfico 1- Distribuição das categorias dos municípios mineiros e tipos municipais, segundo o grau de desenvolvimento humano e equidade distributiva – 2000

Fonte: PNUD/Brasil (2000).

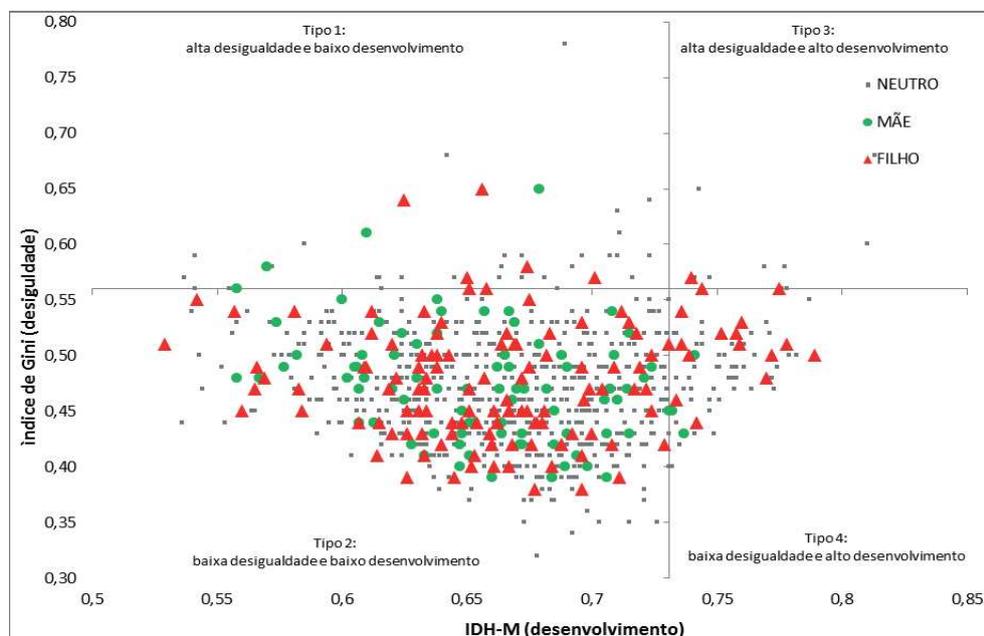


Gráfico 2- Distribuição das categorias dos municípios mineiros e tipos municipais, segundo o grau de desenvolvimento humano e equidade distributiva – 2010

Fonte: PNUD/Brasil (2010).

Todavia, verifica-se que apenas 20,5% dos municípios mineiros migraram de classe, não havendo, portanto, grandes mudanças na estrutura dos tipos municipais, mesmo porque o intervalo de uma década não seria suficiente para revelar grandes mudanças estruturais, exceto por externalidades que possam afetar duramente a economia do país. Portanto, dos 853 municípios mineiros, 678 deles mantiveram-se nas mesmas classes: 11 deles permaneceram na classe Tipo 1, 606 no Tipo 2, apenas um no Tipo 3, e 60 no Tipo 4, considerando o total das categorias “neutros”, “mães” e “filhos”, conforme pode-se verificar na Tabela 2.

Portanto, 175 municípios se deslocaram de classe no período, sendo que 85 deles regrediram sua posição entre os quadrantes. Essas migrações ocorreram, no entanto, em maior número entre as classes do Tipo 1 para o Tipo 2, ou seja, 74 municípios deixaram a condição de “alta desigualdade e baixo desenvolvimento” para se ingressarem na de “baixa desigualdade e baixo desenvolvimento”, sendo que eles pertencem na maioria dos casos à categoria “neutros”, seguida pela dos “filhos”. Embora este processo não represente, em princípio, melhoria no desenvolvimento humano, ao menos a desigualdade social demonstrava, naquela ocasião, estar em queda nos municípios mineiros, a julgar pelo incremento da classe Tipo 2.

Tipos Municipais (2000-2010)	Categorias Municipais			Total
	1- Neutros	2- Mães	3- Filhos	
1-1	7	1	3	11
1-2	43	12	19	74
1-4	1	0	0	1
2-1	15	3	3	21

2-2	447	59	100	606
2-3	0	1	1	2
2-4	8	0	1	9
3-2	3	1	0	4
3-3	1	0	0	1
3-4	3	1	0	4
4-1	2	0	0	2
4-2	49	3	1	53
4-3	4	1	0	5
4-4	53	5	2	60
<b>TOTAL</b>	<b>636</b>	<b>87</b>	<b>130</b>	<b>853</b>

Tabela 2- Dinâmica migratória das classes municipais no período 2000-2010

Fonte: PNUD/Brasil (2000 e 2010).

Outra mudança representativa ocorreu com a migração de 53 municípios do Tipo 4 (baixa desigualdade e alto desenvolvimento) para o Tipo 2 (classe majoritária). Isso é preocupante, pois indica que estes municípios deixaram a melhor condição socioeconômica para se ingressarem em situação inferior. A maioria deles está na categoria “neutros”. Contudo, como visto, figura um município da categoria “filhos”, que é o município de São José da Lapa.

Observa-se que os municípios “neutros” são, em geral, de pequeno e médio portes e estão distribuídos pelas mesorregiões do estado. Figuram municípios da Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte (Caeté, Florestal, Itabirito, Nova Era, Pará de Minas, Pitangui), do Vale do Rio Doce (Governador Valadares), da Zona da Mata (Além Paraíba, Ubá), da Sul e Sudoeste de Minas (Lambari, Passa Quatro, Santa Rita do Sapucaí, São Sebastião do Paraíso), inclui municípios do Polo das Malhas (Jacutinga, Monte Sião, Ouro Fino), do Oeste de Minas (Campo Belo), entre outros.

Por seu turno, outros 21 municípios migraram do Tipo 2 para o Tipo 1, o que também representa perda de melhores condições socioeconômicas. Outras regressões verificadas se deram em menor número, como os exemplos dos municípios que integravam o Tipo 3 em 2000, apenas 4 declinaram para o Tipo 2 em 2010. Menos abrupta também foram as regressões dos municípios que integravam o Tipo 4 e passaram para o Tipo 3, que se verificou em apenas 5 municípios. Entretanto, a transição mais súbita aconteceu com 2 municípios, que saíram da condição Tipo 4 e migraram para a Tipo 1, no intervalo de apenas 10 anos. São os municípios de Cruzeiro da Fortaleza e Capinópolis, ambos localizados na Mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de municípios continuará ocorrendo no Brasil, contudo em ritmo mais

lento que se verificou no último surto emancipacionista. Isso porque o país possui vasto território e uma fronteira agrícola em franco processo de ocupação humana, notadamente nas regiões Norte e Centro-Oeste. Também devido à grande extensão territorial de muitos municípios brasileiros que, por si só, se torna um empecilho à administração pública municipal.

A proposta de relacionar o grau de sucesso dos municípios recém-criados à sua sustentabilidade implica, antes de tudo, de uma revisão histórica da formulação de um conceito que abarca diferentes grupos antagônicos.

Esta pesquisa representou uma tentativa de analisar variáveis de desenvolvimento humano e desigualdade social para analisar o grau de sucesso das emancipações em Minas Gerais. Dos 853 municípios mineiros foram identificados 636 pertencentes à categoria “neutros”, 87 pertencentes à categoria “mães” e 130 que compõem a categoria “filhos”. Estes municípios foram organizados em 4 classes que, no período de análise, 20,5% deles migraram entre elas. Isso representa que 678 deles se mantiveram nas suas respectivas classes, o que representa uma mobilidade relativamente baixa.

Dos 175 municípios que se deslocaram de classe, 85 deles regrediram de posição nos quadrantes, e 74 deles deixaram a condição de “alta desigualdade e baixo desenvolvimento” para a de “baixa desigualdade e baixo desenvolvimento”. Embora este processo não represente, em princípio, melhoria no desenvolvimento humano, ao menos a desigualdade social vem demonstrando estar em queda nos municípios mineiros.

Mudança representativa ocorreu também com a migração de 53 municípios do Tipo 4 (baixa desigualdade e alto desenvolvimento) para o Tipo 2 (baixa desigualdade e baixo desenvolvimento). Outros 21 municípios migraram do Tipo 2 para o Tipo 1, e outras regressões verificadas se deram em menor número. Essas mudanças indicam que estes municípios deixaram a melhor condição socioeconômica para se ingressarem em condições inferiores.

O Município Tipo 2 (baixa desigualdade e baixo desenvolvimento) é a classe predominante em Minas Gerais e apresentou em 2000 e 2010 a maior frequência absoluta, com 638 e 737 municípios, respectivamente. Há uma tendência, portanto, de os municípios mineiros se concentrarem nesta classe.

O Município Tipo 1 (alta desigualdade e baixo desenvolvimento) apresentou redução do seu número, principalmente entre os “municípios-filhos”, isso denota que as emancipações podem ter contribuído, em certa medida, para a melhoria das condições de vida de sua população.

O Município Tipo 3 (alta desigualdade e alto desenvolvimento) constitui a classe com menor número de municípios. O Tipo 4 (baixa desigualdade e alto desenvolvimento) também representou queda em números absolutos, sendo mais expressiva entre os municípios “neutros”. Três municípios dentre os da categoria “filhos” permaneceram nesta classe em 2010: Confins, São José da Barra e Sarzedo.

Em termos médios os municípios mineiros estão migrando para as classes intermediárias (tipos 2 e 3), o que representa, por um lado, melhoria das condições de vida para uma parcela deles, e, por outro, uma queda em seu desenvolvimento humano e na equidade distributiva para outra parcela deles.

Apesar de alguns municípios mineiros recém-emancipados terem melhorado suas condições de vida, verificou-se que a maioria deles compõe a classe Tipo 2, distante da classe almejada pelos gestores municipais.

Em suma, o governo federal, em parceria com estados e municípios, deveria propor mecanismos que melhorassem esses indicadores, mesmo que isso incorra na incorporação, fusão ou a supressão de municípios.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Emenda Constitucional N° 15 de 12 de setembro de 1996*. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília, 1996. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/EMC15\\_12.09.1996/EMC15.asp](http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/EMC15_12.09.1996/EMC15.asp)>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BREMAEKER, F. E. J. Limites à criação de novos municípios: a Emenda Constitucional nº 15. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 118-128, abr./dez. 1996.

COSTANZA, R. *Ecological economics: the Science and management of sustainability*. New York: Columbia Press, 1991.

EVASO, A. S.; BITTENCOURT JR, C.; VITIELLO, M. A.; NOGUEIRA, S. M.; RIBEIRO, W. C. Desenvolvimento sustentável: mito ou realidade? *Terra Livre*. Geografia, Política e Cidadania, São Paulo, AGB, v. 1, n. 11-12, p. 91-101, ago. 1992.

GOLDSMITH, E. et al. *Blueprint for survival*. Boston: Penguin, Harmondsworth & Houghton Mifflin, 1972.

GUIMARÃES, R. P. Introdução: desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: BECKER, B. K.; MIRANDA, M. (Orgs.). *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997. p. 13-44.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; SPI/MP – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2007.

LIPIETZ, A. Fordismo, fordismo periférico e metropolização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, n. 10, v. 2, p. 303-335, 1989.

MATTOS, C. A. Desenvolvimento sustentável nos territórios da globalização. Alternativa de sobrevivência ou nova utopia? In: BECKER, B. K.; MIRANDA, M. (Orgs.). *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997. p. 103-125.

NUNES, M. A.; GARCIA, R. A. Emancipações distritais em Minas Gerais na década de 1990 e suas relações com o fluxo migratório das mesorregiões mineiras. *Anais do XVI Seminário Sobre a Economia Mineira*, Diamantina, 16 a 20 set. 2014.

PRONK, J.; UL HAQ. M. *Sustainable development: from concept to action*. The Hague Report. New York: United Nations Development Programme, 1992.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2000. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. 2010. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2000.html>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. (org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 29-56.

SIMON, C.; DEFRIES, R. S. *Uma Terra, um futuro*. Tradução Maria Claudia S. R. Ratto. São Paulo: Makron Books, 1992.

SIQUEIRA, C. G. Surgimento de municípios nos 90: a influência da distribuição populacional e do novo arranjo político-institucional no processo emancipatório paulista. III Encontro Nacional sobre Migrações, UNICAMP, Campinas, 2003.

VAN BELLEN, H. M. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, 256p.