

Municípios recém-criados no Vale do Jequitinhonha e promoção da cidadania: uma análise comparativa dos indicadores de bem-estar social

Marcos Antônio Nunes^{1*}
Gabriel Luís Nogueira de Oliveira²

¹ Geógrafo (UFMG.) Mestre em Geografia (UFMG). Pesquisador em C&T (IGTEC). Doutorando em Geografia (UFMG).

² Graduando em Geografia (UFMG).

Resumo No decorrer da década de 1990 foram criados no Brasil mais de mil municípios; em Minas Gerais o número foi superior a cem, e no Vale do Jequitinhonha foram vinte e quatro. Este surto emancipacionista reflete a maior autonomia outorgada pela Constituição Federal de 1988, que permitiu aos estados da federação legislarem sobre o tema. Vis-à-vis as vantagens e desvantagens das emancipações, observou-se que a partir daquela década os municípios recém-criados apresentaram maior evolução nos indicadores de bem-estar social que as demais categorias. No final do período de análise (2000-2010), verificou-se que os indicadores sintéticos praticamente se equalizaram, o que demonstra ter ocorrido uma redução das desigualdades sociais entre os municípios do Vale do Jequitinhonha. As dimensões sociais que mais contribuíram para o desenvolvimento social dos novos municípios foram a cultura, o lazer, a assistência social e a educação.

Palavras-chave: emancipações; bem-estar social; indicadores socioeconômicos; Vale do Jequitinhonha.

1. Introdução

O municipalismo brasileiro transitou por várias fases que oscilaram entre restrições políticas e maior autonomia, muitas vezes traduzidas no crescimento do número de municípios. De fato, o país viveu vários surtos emancipacionistas, com destaque para os relativos aos efeitos das constituições federais democráticas de 1948 e da Constituição Cidadã de 1988. Contudo, foram as emancipações decorrentes dessa última que foi possível alcançar as principais conquistas sociais, a julgar pelos indicadores de bem-estar social.

A Constituição Federal de 1988, considerada uma das mais avançadas do mundo, foi denominada “Cidadã” devido às importantes conquistas e garantias que ela conferiu no âmbito dos direitos individuais. Parte dos recursos do orçamento da União, muitas vezes destinados às obras de infraestrutura, dentre elas as chamadas “faraônicas”, foram direcionados às áreas da saúde, educação e Previdência Social, cujos reflexos incidiram a partir da década seguinte.

Não há, pois, como dissociar as ações políticas estabelecidas por um governo e os efeitos decorrentes na vida coletiva de seus cidadãos. A Constituição Federal de 1988 foi importante marco da história brasileira por exprimir a associação da política à cidadania. Pode-se afirmar que a política, então, é a arte de governar e fazer as pessoas felizes, desde que se conceda o poder ao ente representativo.

O presente estudo objetiva avaliar os possíveis benefícios advindos com as emancipações distritais ocorridas na década de 1990, e como elas contribuíram para promover a melhoria do bem-estar social dos cidadãos do Vale do Jequitinhonha. Para este fim, foi elaborado o índice sintético “de Bem-estar Social”, construído com base nos dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

1.1 Notas sobre o Municipalismo no Brasil

O modelo municipal brasileiro tem sua gênese na República Romana, que o impôs às regiões conquistadas, como a Península Ibérica, de onde chegou ao Brasil Colônia. E o primeiro governo local autônomo das Américas foi instalado em São Vicente, em São Paulo, no ano de 1532. Por isso foi considerado a primeira república municipal brasileira. Depois outros municípios surgiram: Olinda (1537), Santos (1545), Salvador (1549), Santo André da Borda do Campo (1553) e Rio de Janeiro (1567).

Desde o período colonial existiam as câmaras municipais, organizadas em conformidade com a vontade política dos vereadores e a força econômica dos grandes proprietários. Assim, as Casas Legislativas Municipais refletiam os interesses locais em consonância com as aspirações populares. Os municípios tinham um presidente, três vereadores, um

procurador, dois almotacés¹, um escrivão, um juiz de fora vitalício e dois juizes comuns, eleitos com os vereadores, sendo que no poder político dos vereadores e no poder econômico dos grandes proprietários rurais residia a força política das municipalidades.

O período imperial foi caracterizado pelo enfraquecimento da atuação das câmaras municipais. A Constituição Política do Império (25/03/1824) restringiu o exercício das funções municipais, que lhes dera prestígio e poder no período colonial. Exemplo foi o fim da sua função judicante. Foi uma fase que congelou o avanço das instituições municipais.

No Brasil República, a Constituição de 1891 fez renascer a autonomia municipal, apoiada nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais. Contudo, os municípios não gozaram de autonomia real, em face da política centralizadora do governo federal. Arbitrariedades cometidas pelos estados para com os municípios levaram a União a realizar uma reforma constitucional em 1926, facultando a intervenção direta nos estados para proteger a autonomia municipal.

Durante a Era Vargas, o Brasil passa por um ciclo de centralização e descentralização política. Primeiro, retorna ao sistema centralizado de administração ao extinguir todos os poderes legislativos, inclusive os municipais. Depois, em 1934, Getúlio convoca nova Assembleia Constituinte, o que restabeleceu a autonomia dos municípios e maior dotação de recursos financeiros, mediante retirada de parcela dos impostos estaduais.

Na transição para o Estado Novo, com o golpe de estado de 1937, o país retoma novamente o modelo centralizador, e os prefeitos não seriam mais eleitos, mas nomeados pelos governadores. Com a Constituição de 1946 renasce o municipalismo no Brasil, e a União e os estados repassam parte de seus tributos aos municípios. Isso favoreceu o surgimento do primeiro surto emancipacionista no Brasil. Até 1940 o Brasil contava com 1.574 municípios, número que se elevou para 1.889 em 1950 e depois para 2.766 em 1960, conforme mostra a Tabela 1.

Ano	Nº de municípios	Incremento
1940	1.574	-
1950	1.889	315
1960	2.766	877
1970	3.952	1.186
1980	3.991	39
1991	4.491	500
2000	5.507	1.016
2010	5.565	58
2013	5.570*	5

Tabela 1 - Evolução do Número de Municípios no Brasil.

Fonte: Adaptado de Bremaeker (1991); dados de 2000 e 2010 são do IBGE. *Nota: Foram criados 5 municípios neste ano: Pescaria Brava, Balneário Rincão, ambos em Santa Catarina, Mojuí dos Campos (PA), Pinto Bandeira (RS) e Paraíso das Águas (MS).

Durante o período militar, a Constituição de 1967, não obstante ter mantido o princípio da autonomia municipal, acabou limitando a criação de municípios e estabeleceu novos critérios para não cometer os excessos verificados após a Constituição de 1946, o que explica o baixo incremento do número de municípios, sobretudo na década de 1970, e nos anos que antecederam a Constituição de 1988.

Finalmente, a Constituição Federal de 1988 restabeleceu a autonomia municipal e assegurou aos municípios a transferência de importantes tributos. Nesta Constituição, reconheceram-se o poder de auto-organização e a reafirmação de um governo próprio, mediante o voto popular, além de deixar brechas para que as assembleias estaduais legislassem sobre o polêmico tema das emancipações distritais.

Em decorrência, durante a década de 1990 o Brasil assistiu a um grande surto de emancipações distritais, visto que a Constituição de 1988 não estabeleceu regras e limites para as assembleias estaduais. Assim, a corrida emancipacionista estava ancorada, fundamentalmente, nos benefícios constitucionais, neste particular devido à garantia dos repasses de receitas para o funcionamento da administração pública municipal. O país registraria o surgimento de mais de mil municípios; em Minas Gerais foram 130, e no Vale do Jequitinhonha surgiram 24 municípios.

Dado ao avanço indiscriminado do número de emancipações distritais, em 1996 o governo federal propôs a Emenda Constitucional Nº15, que restringiu qualquer possibilidade do surgimento de novos surtos emancipacionistas no Brasil. Desde então, as assembleias legislativas estaduais de todas as regiões brasileiras acumulam protocolos de pedidos de emancipações distritais.

No dia 16 de outubro de 2013 o Senado brasileiro aprovou novas regras para fusão, criação e desmembramento de municípios. O texto aprovado seguiu para a sanção da presidente Dilma Rousseff, que o vetou alegando aumento das despesas sem o crescimento de receitas equivalentes (NUNES; GARCIA, 2014a). Em 2014, momentos antes das eleições gerais no país, a presidente repete o gesto pelos mesmos motivos, o que contrariou, inclusive, os políticos da base governista.

Em geral, os fracionamentos territoriais são de caráter político, e por isso nem sempre são acompanhados de uma lógica que privilegia o ordenamento territorial, nem tampouco a distribuição da infraestrutura municipal. Isso compromete o acesso aos equipamentos urbanos e serviços municipais. Quanto ao fracionamento do município em distritos, ele é condição *sine qua non* para a criação de outros municípios. Daí constituir também uma das razões do crescimento indiscriminado do número de distritos após a Constituição de 1988, não apenas em Minas Gerais, mas também em outros estados brasileiros (OLIVEIRA et. al., 2015).

¹ Corruptela do termo árabe al-muhtasib, que nas sociedades muçulmanas vigiava todos os atos públicos, inclusive religiosos (ALVES, 1986). No Brasil, era o inspetor encarregado da aplicação exata dos pesos e medidas e da taxaço dos gêneros alimentícios.

1.2. A Constituição Cidadã de 1988: descentralização e política de conquistas sociais

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representou o marco entre o regime militar e a democracia. Ela foi responsável pela garantia e ampliação dos direitos do cidadão. Além dos direitos políticos, notadamente a garantia de escolha dos seus governantes através do voto, merece destaque os direitos sociais e coletivos representados por conquistas delineadas pelo direito trabalhista: redução da jornada de trabalho, licença-maternidade de 120 dias, licença-paternidade, direito de greve, liberdade sindical, entre outros.

Na esfera político-administrativa, a Constituição concedeu maior autonomia às unidades federativas para legislar. Após a sua aprovação, algumas ações parlamentares se orientaram na defesa da tese das emancipações distritais como alternativa ao desenvolvimento econômico e social de localidades ditas “esquecidas” pelo poder público municipal. Não obstante alguns segmentos da sociedade se posicionarem contrários à criação de municípios, notadamente a grande mídia que alegava gastos vultosos, sabe-se hoje que muitas das conquistas sociais obtidas pelos novos municípios são incontestáveis.

Alguns estudos realizados por Nunes e Garcia (2014a, 2014b) vêm confirmando os efeitos positivos das emancipações distritais, em particular nas regiões tradicionalmente repulsoras de população. A divisão dos municípios beneficiou, sobretudo, os recém-criados onde se verificaram os maiores avanços sociais e, conseqüentemente, da redução das desigualdades.

Enquanto bem-estar, a partir de um parâmetro normativo, pode ser observado individualmente ou agregando o conjunto de pessoas (bem-estar social), a desigualdade é um conceito relacional (não existe no indivíduo isolado). Por seu turno, a desigualdade é uma propriedade da função de bem-estar social escolhida para a passagem da medição do nível de bem-estar de uma pessoa para o cálculo do bem-estar do conjunto de pessoas que compõe a sociedade (NERI, 2012, apud FERREIRA, 2014).

Na abordagem do indiano Amartya Sen, Bem-estar social é concebido como função do bem-estar dos indivíduos, assim as variações nas conversões de rendas em bem-estar devem ser levadas em consideração, prestando-se uma atenção adequada à relação variável entre rendas, por um lado, e funcionamentos e capacidades, por outro. Esses fatores de conversão que influenciam a relação da renda com o bem-estar também devem ser introduzidos (FERREIRA, 2014).

2. Procedimentos metodológicos

O Índice Bem-estar Social foi construído com base em informações do Índice Mineiro de Responsabilidade Social, elaborado pelo Governo de Minas Gerais, e de duas variáveis fornecidas pelo portal do PNUD. O IMRS é composto pelas dimensões: saúde; educação; segurança pública; assistência social; meio ambiente, habitação e infraestrutura; cultura;

lazer; renda e emprego; população – portanto, mais abrangente que outros indicadores sintéticos.

O IMRS está escalonado entre 0 e 1, quanto mais próximo da unidade, maior o grau de desenvolvimento, mais próximo de zero, mais baixo é o desenvolvimento. Portanto, a pesquisa compara a evolução do IMRS para as três categorias municipais: os recém-criados ou “filhos”, os municípios remanescentes ou “mães”, e os que não sofreram emancipações ou “neutros”, conforme descrito na seção seguinte.

A construção de um índice de bem-estar social justifica-se pela incorporação de dimensões não alcançadas por outros indicadores de desenvolvimento (SILVA FILHO e GOMES, 2003). O IMRS foi utilizado nesta pesquisa por representar de forma abrangente outras dimensões que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), do Programa das Nações Unidas, não contempla. Ele produz dados de referência para os 853 municípios do estado de Minas Gerais, suas regiões de planejamento e suas meso e microrregiões. Nesta pesquisa, no entanto, foram considerados apenas os municípios do Vale do Jequitinhonha, segundo as categorias municipais.

Elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP)², o IMRS tem por objetivo retratar o grau de desenvolvimento dos municípios e regiões de Minas Gerais, avaliando, qualitativamente, aspectos relacionados à socioeconomia, infraestrutura, serviços públicos, instrumentos de governança, dentre outras características pertinentes à responsabilidade social dos três níveis de governo: municipal, estadual e federal (STEFANI; NUNES; MATOS, 2014).

Os dados foram obtidos a partir do software de consulta do IMRS, exceto duas variáveis que foram extraídas do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil do PNUD. Desse modo, em vez de utilizar todas as variáveis contidas no IMRS (ou seja, os próprios índices), foram selecionadas variáveis consideradas mais adequadas para a análise de bem-estar social dos municípios do Vale do Jequitinhonha. E também aquelas que apontam questões relativas à conquista da cidadania pelos seus habitantes, como o acesso à saúde, à assistência social, entre outras.

Tem-se, portanto, as quinze variáveis selecionadas e categorizadas em nove dimensões. Para cada dimensão foi calculado um índice, de acordo com os pesos das variáveis. Por sua vez, quando se tem um extenso conjunto de indicadores, os pesos adotados arbitrariamente representam um método adequado para priorizar os objetivos do indicador sintético que é a média de todos os índices das respectivas dimensões, conforme mostra a Tabela 2. Desse modo foi elaborado o Índice de Bem-estar Social dos municípios do Vale do Jequitinhonha.

² A Fundação João Pinheiro é responsável pela elaboração do IMRS; atribuição legal definida pelo art. 3º da ementa da lei 14.172 (IMRS, 2011). O conjunto de indicadores dimensionais componentes do IMRS, bem como as estatísticas setoriais correlacionadas ao mesmo estão disponíveis no sítio da instituição: www.fjp.gov.br (download gratuito) ou em CD-ROM (FJP, 2009).

Dimensão	Variável	Fonte	Peso
Saúde	Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos):	PNUD	0,5
	Gasto per capita com atividades em saúde (R\$)	Fundação João Pinheiro	0,5
Educação	Taxa de alunos em escolas com laboratório de informática (fundamental e médio):	Fundação João Pinheiro	0,4
	Taxa per capita com atividades em educação (R\$)	Fundação João Pinheiro	0,6
Segurança	Taxa de homicídios (por 100 mil habitantes)	Fundação João Pinheiro	0,4
	Gasto per capita com segurança pública	Fundação João Pinheiro	0,6
Assistência Social	Gasto per capita com assistência social (R\$)	Fundação João Pinheiro	1
Meio Ambiente, Habitação e Infraestrutura	Percentual da população que vive em domicílios com água encanada	Fundação João Pinheiro	0,4
	Percentual da população que vive em domicílios com coleta de lixo	Fundação João Pinheiro	0,3
	Gasto per capita com infraestrutura (R\$):	Fundação João Pinheiro	0,3
Cultura	IMRS – Cultura	Fundação João Pinheiro	1
Lazer	Gasto per capita com atividades em lazer	Fundação João Pinheiro	1
Renda e Emprego	Renda per capita (R\$)	Fundação João Pinheiro	1
População	Razão de dependência	Fundação João Pinheiro	0,5
	Esperança de vida ao nascer	PNUD	0,5

Tabela 2 – Variáveis selecionadas a partir do IMRS, seus respectivos pesos e dimensões, para a composição do Índice de Bem-estar Social para os municípios do Vale do Jequitinhonha-MG

Fonte: Adaptado de IMRS (2014) e PNUD. Organizado pelos autores.

Depois de selecionar as variáveis e estabelecer os seus respectivos pesos por dimensão, foram criadas duas planilhas para os anos de 2000 e 2010. Assim foi possível averiguar a dinâmica do indicador sintético, bem como a de cada dimensão, e fazer uma análise comparativa do seu desempenho segundo as categorias municipais.

Em conformidade com o objetivo da pesquisa, ou seja, a de testar a hipótese de que os municípios recém-emancipados do Jequitinhonha apresentaram melhor desempenho do seu Índice de Bem-estar Social que os de outras categorias, assim foi necessário categorizá-los.

Nesta pesquisa, os termos utilizados se equivalem nos casos: “município-filho” ou “recém-criado”; “município-mãe” ou “remanescente”; e “município neutro” ou “não desmembrado”, ou ainda, “que não sofreu fragmentação”.

Por seu turno, o recorte espacial realizado nesta pesquisa refere-se ao da antiga Região de Planejamento VII, que abrangia 51 municípios até 1992, antes do ingresso de quatro novos. Com o surto emancipacionista de 1995, a região do Jequitinhonha passou a contar com 75 municípios. Ao

objetivar comparar categorias municipais distribuídas heterogeneamente no espaço, não se adotou nesta pesquisa a divisão por sub-regiões (Alto, Médio, Baixo e Antiga Área Mineira da Sudene), uma vez que não se observou padronização espacial para as emancipações distritais.

Para se chegar ao índice de cada dimensão, os cálculos levaram em consideração o maior valor observado para cada variável, atribuindo-lhe valor 100; e valor 0 para o menor valor da mesma variável. Trata-se de um recurso simplificado para ordená-los. A Tabela 3 mostra como foram obtidos, por exemplo, os respectivos índices da dimensão “educação” para municípios selecionados.

Município	Taxa de alunos em escolas com lab. Informática (peso 0,4) – (x)	Gasto per capita com educação (peso 0,6)	Valor correspondente 0 – 100 (y)	CÁLCULO	ÍNDICE EDUCAÇÃO
Virgem da Lapa	50,00	41,97	0,00	$IE = \frac{(x \times 4) + (y \times 6)}{10}$	$\frac{IE}{100} = 0,200$
Serro	84,10	91,45	18,98		$\frac{IE}{100} = 0,298$
Grão Mogol	59,99	158,93	44,87		$\frac{IE}{100} = 0,509$
Presidente Kubitschek	0,00	302,63	100,00		$\frac{IE}{100} = 0,600$

Tabela 3 – Modelo de cálculo para obtenção do Índice de Bem-estar Social para a dimensão “Educação”.
Fonte: Organizado pelos autores.

A variável Taxa de alunos em escolas com laboratório de Informática se refere ao percentual, portanto já possui valores ordenados de zero a cem. No caso da variável Gasto per capita com educação foi necessário atribuir valor zero à menor observação e valor cem à maior. E às demais, proporcionalmente ao intervalo, devido ao fato de possuir observações discretas (coluna Valor correspondente). O índice é calculado de acordo com o peso das variáveis. Por fim, ele é dividido por cem para que esteja num intervalo de zero a um (conforme a coluna ÍNDICE EDUCAÇÃO).

O Índice de Bem-estar Social dos municípios do Vale do Jequitinhonha (não consta na tabela) foi obtido através da média aritmética simples dos índices de todas as dimensões, em conformidade com a categoria municipal (“filhos”, “mães”, e “neutros”), para os dois anos selecionados.

Dessa forma, pôde-se comparar e analisar a dinâmica da evolução de cada dimensão do Indicador e apontar aquelas

que mais contribuam para a melhoria do bem-estar social dos cidadãos do Jequitinhonha. Em particular, os que residem nos municípios recém-criados, cujos indicadores de bem-estar sugerem que estejam escalando mais rapidamente o desenvolvimento social na escala regional.

3. Resultados e discussões

Dos 75 municípios do Vale do Jequitinhonha, 24 deles se emanciparam na década de 1990 – originados de 16 municípios (mães). E os 35 restantes (neutros) não sofreram fragmentações territoriais no período, conforme mostra a Tabela 4.

MUNICÍPIOS-FILHOS	MUNICÍPIOS-MÃES	MUNICÍPIOS NEUTROS
1- Angelândia	1- Águas Vermelhas	1- Araçuaí
2- Aricanduva	2- Almenara	2- Bandeira
3- Berizal	3- Berilo	3- Botumirim
4- Curral de Dentro	4- Capelinha	4- Cachoeira de Pajeú
5- Divisa Alegre	5- Francisco Badaró	5- Carai
6- Divisópolis	6- Grão Mogol	6- Carbonita
7- Fruta de Leite	7- Itamarandiba	7- Chapada do Norte
8- Indaiabira	8- Itinga	8- Comercinho
9- Jenipapo de Minas	9- Joaíma	9- Coronel Murta
10- José Gonçalves de Minas	10- Minas Novas	10- Couto de Magalhães de Minas
11- Josenópolis	11- Rio do Prado	11- Cristália
12- Leme do Prado	12- Rio Pardo de Minas	12- Datas
13- Mata Verde	13- Salinas	13- Diamantina
14- Monte Formoso	14- São João do Paraíso	14- Felício dos Santos
15- Montezuma	15- Taiobeiras	15- Felisburgo
16- Ninheira	16- Turmalina	16- Gouveia
17- Novorizonte		17- Itacambira
18- Padre Carvalho		18- Itaobim
19- Palmópolis		19- Jacinto
20- Ponto dos Volantes		20- Jequitinhonha
21- Santa Cruz de Salinas		21- Jordânia
22- Santo Antônio do Retiro		22- Medina
23- Vargem G. do Rio Pardo		23- Novo Cruzeiro
24- Veredinha		24- Padre Paraíso
		25- Pedra Azul
		26- Presidente Kubitschek
		27- Rubelita
		28- Rubim
		29- Salto da Divisa
		30- Santa Maria do Salto
		31- Santo Antônio do Jacinto
		32- São Gonçalo do Rio Preto
		33- Senador Modestino Gonçalves
		34- Serro
		35- Virgem da Lapa

Tabela 4 – Distribuição dos municípios do Vale do Jequitinhonha por categoria, conforme emancipações ocorridas na década de 1990. Fonte: Adaptado de Nunes (2001).

No conjunto dos municípios mineiros, nota-se que o IMRS vem apresentando avanços. Trata-se, entretanto, de valores bastante modestos, possivelmente influenciados pela quantidade de municípios pobres do estado, em que os valores representados arrastam a média global para baixo (STEFANI *et al*, 2014). Se no quadro geral foram observados progressos quanto à evolução do IMRS no estado, estes avanços foram mais expressivos para os municípios recém-criados na década de 1990, conforme será analisado.

Ao considerar o Índice de Bem-estar Social, composto pelas variáveis selecionadas em conformidade com as 9 dimensões do IMRS, observou-se o incremento de 45% para o conjunto dos municípios criados na década de 1990, no Vale do Jequitinhonha. O indicador evoluiu de 0,285 em 2000 para

0,413 em 2010. Por sua vez, as outras categorias tiveram incremento inferior a 17% no mesmo período, não obstante a base de seus respectivos indicadores no ano de 2000 serem superior ao da primeira categoria. Os “municípios-mães” tiveram um crescimento relativo de apenas 14,7%, e a categoria “neutros” de 16,2%, conforme mostra a Tabela 5.

O forte incremento verificado para a categoria “filhos” equalizou, praticamente, o Índice de Bem-estar Social em relação ao conjunto das outras categorias municipais do Vale do Jequitinhonha, sendo que a categoria “mães” compareceu com o melhor resultado nominal, quando alcançou em 2010 o índice de 0,432.

Categoria Municipal	2000	2010	%
Filhos	0,285	0,413	45,0
Mães	0,377	0,432	14,7
Neutros	0,370	0,430	16,2

Tabela 5 - Evolução e crescimento relativo do Índice de Bem-estar Social das categorias municipais do Vale do Jequitinhonha, no período de 2000 e 2010. Fonte: Dados adaptados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS, 2014).

Os números nem sempre representam de maneira fidedigna as transformações sociais em curso em determinado município ou região. Contudo, uma breve pesquisa de campo nesses novos municípios permitiria confirmar as diversas metamorfoses que eles passaram, não apenas em sua estética,

mas em conteúdo, a julgar pelo crescimento da presença do Estado através da instalação de várias instituições públicas.

As Figuras 1 e 2 mostram a evolução do Índice de Bem-estar Social dos municípios do Jequitinhonha. As cores mais escuras representam valores mais elevados, portanto, expressam a melhoria das condições de vida na região.

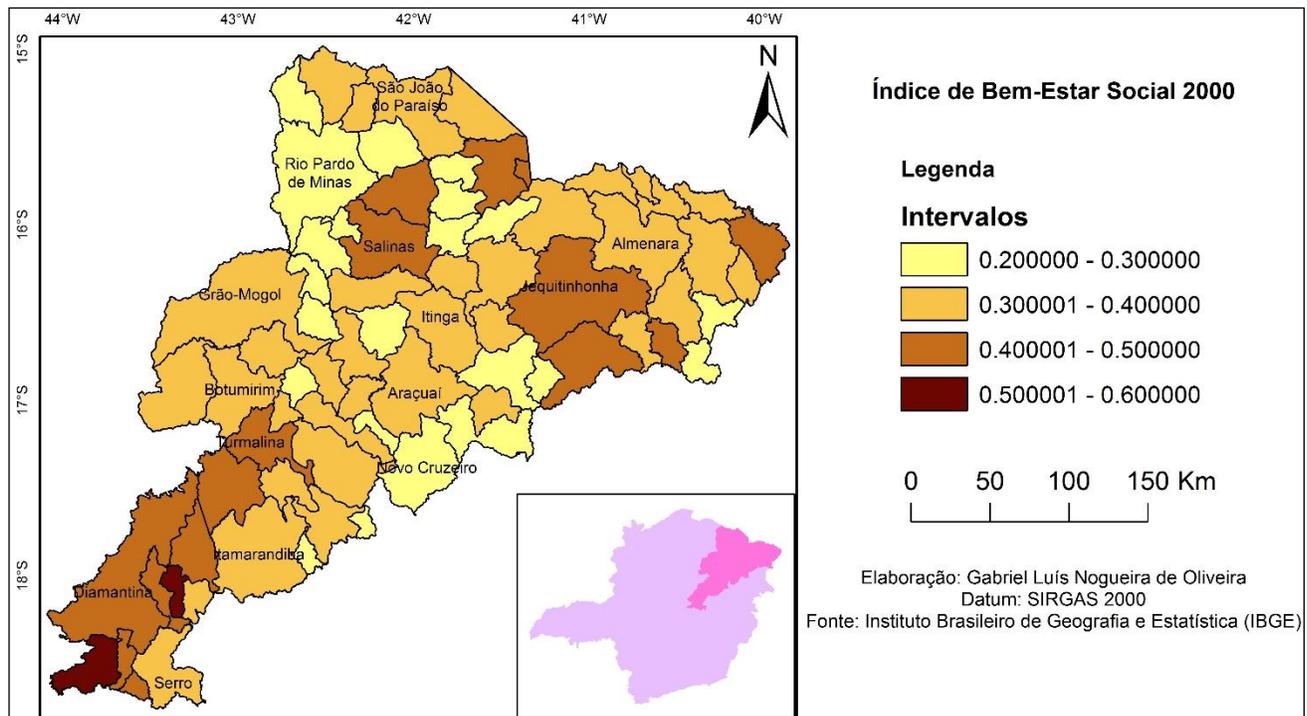


Figura 1 – Índice de Bem-estar Social dos municípios do Jequitinhonha (2000).

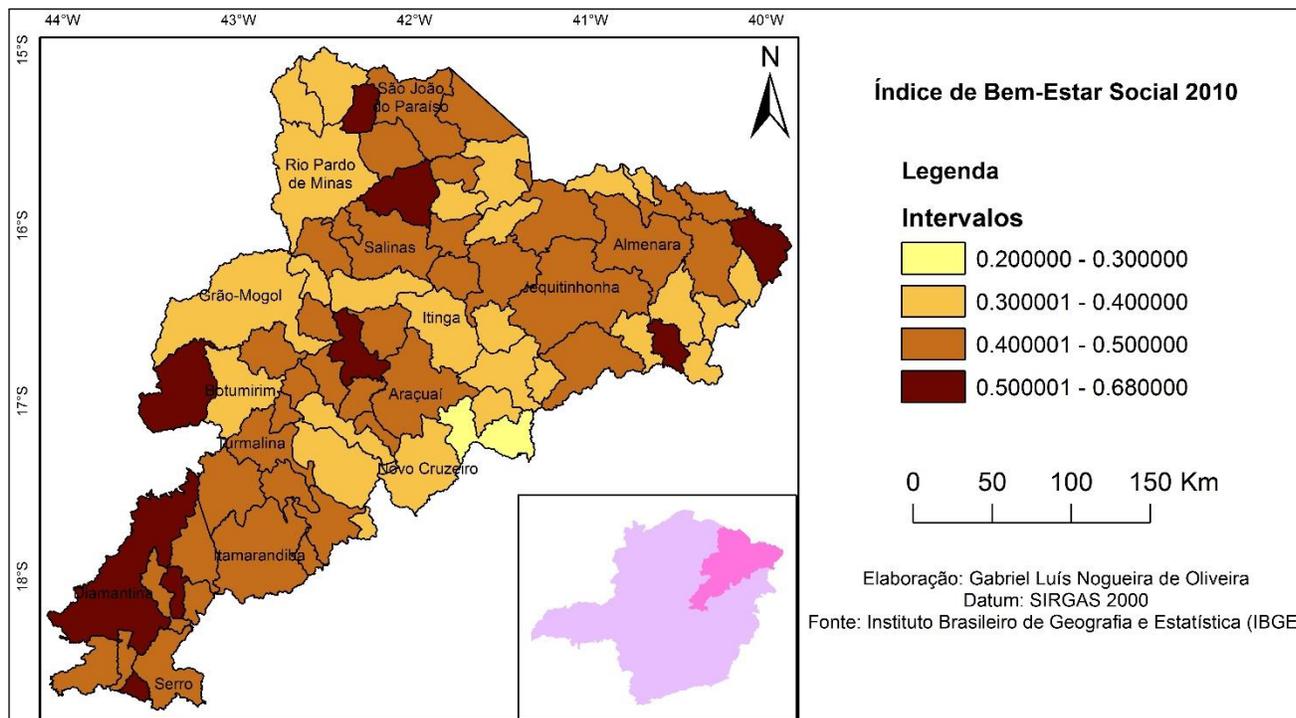


Figura 2 - Índice de Bem-estar Social dos municípios do Jequitinhonha (2010).

Em conformidade com o indicador proposto, algumas dimensões contribuíram fundamentalmente para a melhoria do bem-estar social dos cidadãos residentes nos municípios recém-criados. A Tabela 6 apresenta as 9 dimensões compostas pelas variáveis selecionadas para a elaboração do Índice de Bem-estar Social para os municípios do Jequitinhonha. Nela estão as categorias municipais e os valores relativos ao incremento do indicador no período de 2000 a 2010.

De acordo com os dados da Tabela 6, observa-se que as dimensões sociais que mais contribuíram para o desenvolvimento dos novos municípios do Jequitinhonha foram: cultura, lazer, assistência social e educação, que ficaram acima do crescimento médio de 45,0%, sendo, portanto, responsáveis pelo forte incremento do indicador.

Algumas hipóteses podem ser apresentadas a despeito do resultado. Primeiro, em conformidade com a legislação estadual, os municípios recém-criados surgiram sem ônus, sem a necessidade de ressarcir os municípios remanescentes. Portanto, tornaram-se aptos a contraírem empréstimos, tanto para a realização de obras de infraestrutura urbana e rural, instalações dos prédios da administração pública, aquisição de equipamentos, veículos, materiais, etc., quanto para a convocação e contratação de recursos humanos para os poderes municipais.

Segundo, os investimentos se constituíram em oportunidades para a iniciativa privada e atração de pessoal para as atividades comerciais e de serviços. Além de que os serviços municipais emergentes, em particular os da área de saúde, educação e infraestrutura, demandam pessoal qualificado que, geralmente, os novos municípios não possuem.

Terceiro, o fato de esses municípios apresentarem baixo índice de bem-estar social em 2000, portanto, uma base baixa; investimentos nestas áreas sociais, ainda que escassos, podem ter representado impactos positivos no indicador. Estes fatores podem explicar o forte incremento do Índice de Bem-estar Social para os municípios recém-criados no Vale do Jequitinhonha. Vale lembrar que os efeitos dessas mudanças já estavam em curso desde 1993, quando ocorreu a instalação de 4 municípios, e depois, em 1996, quando mais 20 municípios foram instalados. Por isso, é possível que o incremento do indicador foi superior aos 45% registrados no período de uma década.

Em relação às outras categorias merece destaque apenas o crescimento relativo de 138,4% da dimensão “assistência social” para os municípios neutros, e o crescimento negativo de algumas dimensões: cultura (categoria “mães” e “neutros”) e renda (todas as categorias).

Como visto na metodologia, a variável “renda per capita” é a única que compõe a dimensão “renda” nesta pesquisa. Observa-se que a queda relativa dessa dimensão foi generalizada para as três categorias municipais, com maior impacto nos municípios recém-criados cujo crescimento relativo foi de -11,0%.

Entretanto, é necessário considerar que a renda *per capita* subiu de forma expressiva no período 2000-2010. De acordo com a metodologia, como o cálculo dos índices foi realizado atribuindo o valor 100 à maior observação, e à menor valor 0, caso houvesse algum município que se destacasse no ano seguinte, ele levaria os demais para posições muito baixas no índice. Foi exatamente o que ocorreu. Diamantina apresentou um valor *outlier* para “renda” no ano de 2010. Se o cálculo inclui o município de Diamantina na análise, o indicador demonstra queda na dimensão de renda (-4,87%). No entanto,

ao desconsiderar o outlier, haveria aumento de 38,8% na mesma dimensão. Neste caso o crescimento relativo do Índice de Bem-Estar Social para os municípios recém-criados no Jequitinhonha subiria para 55,1%.

Em suma, são questões que merecem maior atenção do poder público em todas as suas instâncias. Muitos municípios mineiros, em particular os do norte de Minas, Vale do

Jequitinhonha e Mucuri, ainda ostentam consideráveis taxas de analfabetismo, precariedade na assistência médica, na infraestrutura urbana e viária, e principalmente a baixa renda per capita. Por isso é preciso que sejam estendidos os programas governamentais de modo que atendam efetivamente as populações desassistidas, situadas nas demais vilas e povoados dos municípios do Jequitinhonha.

CATEG.MUN./ DIMENSÃO	EDUC.	SAÚDE	SEGUR.	ASS. SOCIAL	AMB./ HAB.	CULT.	LAZER	RENDA	POPUL.	FINAL %
Filhos	62,9	30,4	21,5	160,4	1,9	197,2	160,7	-11,0	13,8	45,0
Mães	41,6	27,4	19,5	32,7	3,6	-8,2	40,5	-0,3	12,0	14,7
Neutros	16,4	21,3	16,2	138,4	2,6	-4,1	37,7	-3,6	10,7	16,2

Tabela 6 - Crescimento relativo do Índice de Bem-estar Social para as categorias municipais do Vale do Jequitinhonha no período de 2000 e 2010.
Fonte: Dados adaptados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS, 2014).

4. Considerações finais

O municipalismo passou por diferentes momentos de dependência e autonomia política ao longo da história brasileira. O surgimento de municípios seguiu trajetória irregular com os surtos de emancipações ocorrendo durante os governos democráticos e se arrefecendo nos governos ditatoriais. A Constituição Federal de 1988, ao conceder autonomia às assembleias legislativas estaduais, contribuiu para que ocorresse o maior surto emancipacionista do Brasil, quando surgiram mais de mil municípios em todo país. Por outro lado, a Constituição Cidadã permitiu que a nova fase de descentralização política contribuísse para ampliar as conquistas sociais por via das emancipações distritais.

No Vale do Jequitinhonha, os 24 municípios recém-criados puderam experimentar importantes avanços na área social, a julgar pela comparação dos seus indicadores de bem-estar social com os das demais categorias municipais. Após as emancipações, praticamente os indicadores se equalizaram, não havendo, pois, disparidades entre as categorias.

Em 2010 os indicadores sintéticos avançaram para todas as categorias, notadamente para os municípios recém-criados, com 45% de incremento, enquanto que as demais categorias cresceram aproximadamente 1/3 deste valor. As dimensões sociais que mais contribuíram para o desenvolvimento dos novos municípios do Jequitinhonha foram: cultura, lazer, assistência social e educação.

O município de Diamantina, pertencente à categoria “neutros”, é considerado outlier, pois elevou os valores das médias das dimensões o que influiu consideravelmente nos resultados finais. Caso não fosse considerado, o incremento do Índice de Bem-estar Social para os municípios recém-criados seria ainda maior.

Esta pesquisa procurou contribuir para a carência de estudos que abordam os pequenos municípios do Vale do Jequitinhonha, onde se observaram as melhorias mais acentuadas dos indicadores de bem-estar social nos últimos anos. Também é fato que as conquistas sociais precisam muito evoluir, pois a região ostenta ainda os piores indicadores

socioeconômicos do estado de Minas Gerais. As emancipações promoveram apenas alcances sociais pontuais e relativamente modestos, frente às grandes demandas sociais que aspiram os cidadãos jequitinhonhenses.

Por fim, apesar de não consistir objetivo da pesquisa, de identificar as políticas públicas que surtiram efeitos positivos nos indicadores de bem-estar social, sabe-se da importância do governo federal na adoção de políticas que contribuíram para este propósito na última década. O Programa Bolsa Família e a recuperação do salário mínimo constituem fundamentalmente exemplos importantes que resultaram na inclusão social e na inserção produtiva regional, neste particular, pela constatação da melhoria dos indicadores sintéticos como o IDH e o IMRS para os municípios do Vale do Jequitinhonha.

REFERÊNCIAS

- [1] ALVES, O. R. **O município: dos romanos à nova república**. São Paulo: Editora Nacional, 1986.
- [2] ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.
- [3] BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente - **Resolução CONAMA 274/2000 de 29 de novembro de 2000**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res00/res2740.html>>. Acesso em: 07 jul. 2015.
- [4] BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente - **Resolução CONAMA 357/2005 de 17 de março de 2005**. Disponível em: <<http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/resol-conama357.pdf>> Acesso em: 07 jul. 2015.

- [5] BREMAEKER, F. E. J. Os novos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, p. 82–92, 1991.
- [6] CHAUI, M. Estado de natureza, contrato social, estado civil na filosofia de Hobbes, Locke e Rousseau. In: CHAUI, M. **Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000, p. 220-223.
- [7] FERREIRA, R. N. **Abordagens conceituais e filosóficas da desigualdade**. Belo Horizonte: UFMG/IGC, 2014.
- [8] FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Versão 2009. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS**. FJP. [S.d.]. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/12741-indice-mineiro-de-responsabilidade-social-imrs-2>>. Acesso em: out. 2014.
- [9] MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Sistema de cálculo da qualidade da água (SCQA), estabelecimento das equações do índice de qualidade das águas (IQA)**. Belo Horizonte: SEMAD/UCEMG/PNMAIL, 2005.
- [10] MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Conselho de Política Ambiental e Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais – **Resolução COPAM/CERH-MG 01/2008 de 05 de maio de 2008**. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8151>> Acesso em: 07 jul. 2015.
- [11] MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. PRODEMGE - Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais. In: **Geominas. Programa integrado de uso da tecnologia de geoprocessamento pelos órgãos do estado de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://www.geominas.mg.gov.br/>> Acesso em: 26 nov. 2010.
- [12] MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Instituto Mineiro de Gestão das Águas - **Projeto Águas de Minas**. Monitoramento da qualidade das águas superficiais na bacia do rio Jequitinhonha em 2008. Belo Horizonte, 2009.
- [13] NERI, M. **Bem-Estar Social e Desigualdade**. In: CPS&EPG – FGV. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/cps/pesquisas/Políticas_sociais_a_lunos/2012/Site/BES_DesigualdadeFim.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2014.
- [14] NUNES, M. A. **Estruturação e reestruturações territoriais da região do Jequitinhonha em Minas Gerais**. Dissertação de mestrado, mestrado em Organização Humana do Espaço, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001. 206 f.
- [15] NUNES, M. A.; GARCIA, R. A. O municipalismo brasileiro e as emancipações distritais durante a década de 1990: o grau de sucesso mediante análise do IDH. In: **Anais do Simpósio Mineiro de Geografia**, Alfenas. Disponível em: <http://www.unifal-mg.edu.br/simgeo/system/files/imce/trabalho_aprovados_I_simgeo_2014.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2014.
- [16] 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. In: **Anais do Seminário Sobre a Economia Mineira**. Diamantina, 2014.
- [17] OLIVEIRA, G. L. N.; BAETA, A. M. M.; RODRIGUES, B. H. M.; NUNES, M. A.; MATOS, R. E. S. Proposta metodológica para identificação de vilas e povoados mineiros localizados mais próximos das sedes municipais de outros municípios vizinhos. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte. v. 25, n. 44, p. 237-255, 2015.
- [18] ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. Porto Alegre: L&PM Editores, 2012.
- [19] SILVA, J. S.; GOMES, J. M. A. **Indicadores de bem-estar social nos municípios da bacia hidrográfica do rio Guaribas – Piauí**. In: UFPI. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT11/joao_soares.pdf>. Acesso em: out. 2014.
- [20] MATOS, R. E. S. Índice Mineiro de Responsabilidade Social e sua dinâmica na região de planejamento Jequitinhonha-Mucuri. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 24, n. 41, p. 17-33, 2014.
- [21] SIQUEIRA, H. C. B. **Democracia e cidadania: conceitos indissociáveis**. In: Âmbito Jurídico. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13279&revista_caderno=27>. Acesso em: out. 2014.
- [22] VON SPERLING, M. **Introdução à qualidade das águas e ao tratamento de esgotos**. v. 1, 3 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2005.
- [23] WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Guidelines for safe recreational water environments - coastal and fresh waters**. v. 1. Geneva, Switzerland: 2003.

Newly created municipalities in the Vale do Jequitinhonha and promotion of citizenship: a comparative analysis of social welfare indicators

Marcos Antônio Nunes ¹
Gabriel Luís Nogueira de Oliveira ²

¹ Geographer (UFMG). Master in Geography (UFMG). Researcher in C&T (IGTEC). Graduate student (IGC-UFMG).

² Undergraduate student (UFMG).

Abstract During the 1990s were created in Brazil over a thousand municipalities; in Minas Gerais the number was over a hundred, and the Vale do Jequitinhonha was twenty-four. This emancipation outbreak reflects the greater autonomy guaranteed by the Constitution of 1988 that allowed the states of federataion to legislate about the subject. Against the advantages and disadvantages of emancipation, it was observed that, starting from 1990s decade, the new municipalities created had greater progress in social welfare indicators than other categories. At the end of the analysis period (2000-2010), it was found that the synthetic indicators practically equalized, which shows to have been a reduction of social inequalities among municipalities in the Vale do Jequitinhonha. The social dimensions that contributed to the social development of the new municipalities were: culture, leisure, welfare and education.

Keywords: emancipations district; social welfare; citizenship; socioeconomic indicators; Jequitinhonha Valley.

Informações sobre o autor

Marcos Antônio Nunes (UFMG)

Endereço para correspondência: Av. Dep. Anuar Menhem, 1471, bairro Santa Amélia, Belo Horizonte – MG, 31.560-200.

E-mail: marcos.geoman@gmail.com

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

Gabriel Luís Nogueira de Oliveira (UFMG)

Endereço para correspondência: Rua Francisco Rodrigues de Miranda, 580, bairro Fernão Dias, Belo Horizonte – MG, 31.920-200.

E-mail: gab.nogueira1@hotmail.com

Link para currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/2715361680119468>

Artigo Recebido em: 11-03-2015

Artigo Aprovado em: 22-06-2015