

PORTE POPULACIONAL E QUALIDADE DE VIDA: uma visão geral sobre os micromunicípios mineiros

Paulo Ricardo Diniz Filho¹
Gilson Santos²

RESUMO

O presente trabalho busca esclarecer um dos temas menos explorados pela literatura dedicada às políticas públicas municipais: o porte populacional como fator que influencia a qualidade dos serviços públicos. Nesse sentido, aborda a menor classe populacional de cidade – os chamados micromunicípios, com população máxima de cinco mil habitantes – e realiza uma série de comparações com as demais cidades mineiras, buscando isolar a variável do porte populacional em relação, principalmente, à localização do município nos diversos complexos econômicos regionais mineiros. Os resultados encontrados atestaram que, na maioria das análises consideradas, o porte populacional do município foi decisivo na determinação da qualidade de vida da população: a reduzida capacidade institucional das administrações locais dessas cidades acaba levando à oferta deficitária de serviços públicos, e à penalização do cidadão residente nos micromunicípios. Complexos regionais de alta participação na renda estadual, como Triângulo e Sul, não são capazes de diferenciar os índices de qualidade de vida da população de seus micromunicípios, de forma que esses muitas vezes figuram lado a lado com as menores cidades do Norte e do Jequitinhonha/Mucuri – regiões mais carentes de Minas Gerais. Assim sendo, é possível confirmar a hipótese de Ramos e Sousa (1999), que apontam a pequena escala de trabalho das Prefeituras dos micromunicípios como fator estrutural de ineficiência, o que se combina com a pequena capacidade própria de geração de recursos fiscais e a distribuição desigual dos tributos arrecadados na federação brasileira para criar um quadro crônico de paralisia administrativa e abandono da população das menores cidades mineiras.

Palavras-chave: Micromunicípios. Federalismo. Gestão municipal. Minas Gerais.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho aqui proposto tem como objeto principal os 240 micromunicípios de Minas Gerais, distribuídos pelas dez regiões de planejamento do estado, tomando como referência o número de habitantes apurado pelo Censo Populacional de 2010. Essas cidades têm populações que variam de 815 indivíduos – Serra da Saudade, no Centro Oeste, o menor município do Brasil – ao limiar máximo de 4.993 habitantes, em Santa Rita de Jacutinga, na Zona da Mata (FJP, 2013).

A amostra de municípios a ser estudada será objeto de comparações com os demais 613 municípios mineiros, obedecendo à seguinte classificação de tamanhos populacionais: cidades pequenas (entre 5 mil e 20 mil habitantes), cidades médias (entre 20 mil e 100 mil habitantes) e cidades grandes (acima de 100 mil habitantes). O termo “micromunicípio” foi criado por André Simões (2004), em artigo que tratava do grande número de cidades que foram emancipadas ao longo da década de 1990 nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com destaque para o pequeno número de habitantes da maioria dessas.

¹Bacharel em Relações Internacionais (PUC Minas), bacharel em Administração Pública (UFU), especialista em Gestão de Políticas Sociais (PUC Minas), Mestre em Ciências Sociais (PUC Minas) e Doutor em Ciências Sociais (PUC Minas). Professor da Faculdade Pará de Minas, Fundação Pedro Leopoldo, Centro Universitário Uma e PUC Minas.

²Bacharel em Administração Pública (UFU).

O presente trabalho parte do pressuposto, abordado inicialmente pelos economistas Ramos e Sousa (1999), de que o pequeno porte populacional é responsável por boa parte da ineficiência das administrações locais no Brasil: haveria perdas estruturais de recursos devido à pequena escala de trabalho que essas prefeituras têm de manter para atender às suas populações. Dessa forma, optamos por testar essa hipótese, abordando a qualidade de vida nos micromunicípios como resultado dos serviços públicos oferecidos pelas administrações locais aos habitantes dessas cidades.

O federalismo brasileiro, assim como na maioria dos demais países que adotam tal sistema, vive um dilema de poder constante, uma vez que a anuência de todos os entes federados é indispensável para que se possa colocar em prática mesmo os menores esforços de coordenação. A esfera na qual aparecem com mais frequência os efeitos de tal “dilema federativo” brasileiro é a da execução das políticas públicas. Por questões técnicas, como a escala de trabalho a ser utilizada, nem todos os serviços públicos podem ser delegados unicamente para os mesmos entes de uma esfera da federação; a coordenação de ações e a soma de recursos se faz necessária, aliás, na maioria das áreas de atuação, como a saúde, educação, assistência social, dentre outros. Segundo Marta Arretche (2000), o processo de descentralização de poder, no âmbito da federação brasileira, não foi acompanhado de uma equivalente redistribuição de recursos tributários, assim como de uma reorganização das atribuições de cada esfera federativa sobre os serviços a serem prestados à população. A produção de tal “acerto” entre os entes federados brasileiros se deu ao longo da década de 1990, com maior sucesso em algumas áreas, e menor em outras.

Segundo Arretche (2000), foi essencial o conjunto de incentivos oferecido a cada ente federado, para que esse aceitasse a transferência da responsabilidade sobre um setor da ação do Estado. O caso das políticas de saúde foi emblemático: o Sistema Único de Saúde (SUS) foi proposto pelo Governo Federal, e só recebeu a adesão de estados e municípios a partir do momento que esses puderam contar com repasses regulares e previsíveis de recursos, referentes aos serviços prestados. Outro fenômeno próprio da federação brasileira é o chamado “municipalismo autárquico” (ABRUCIO e SOARES, 2001), que é caracterizado pela competição entre tais entes federados, em busca de medidas de incentivo emanadas do Governo Federal.

O “municipalismo autárquico” leva os entes federados ao isolamento, concomitante ao esforço de construção de uma estrutura autônoma de oferta de serviços públicos. Considerando que o Brasil possui mais de 5.000 municípios, percebe-se facilmente que tal fórmula de trabalho é tecnicamente inviável, principalmente quando se considera o grande número de micromunicípios existente no país. Ramos e Sousa (1999), apontam que a pequena escala de tais cidades faz com que qualquer estrutura de oferta de serviços públicos seja superdimensionada em relação à demanda local. Assim, a combinação entre “municipalismo autárquico” e a existência de micromunicípios produz uma estrutura de baixa eficiência no funcionamento da máquina pública e, conseqüentemente, desperdício constante de recursos.

O fenômeno dos micromunicípios não ocorre por acaso, uma vez que muitos deles tiveram origem da emancipação de distritos de municípios maiores. A Lei Estadual nº 12.030, de 21 de dezembro de 1995, formalizou a criação de 97 novos municípios em Minas Gerais, constituindo a maioria dos 131 que foram criados a partir de 1988. Das novas cidades, a maioria possuía pequena população, cuja

reduzida escala sempre foi percebida como um obstáculo à prestação de serviços públicos de qualidade ao público.

2 MÉTODO E CARACTERIZAÇÃO DOS MICROMUNICÍPIOS

O presente trabalho, dada a amplitude do objeto sobre o qual se debruça, faz uso de uma abordagem metodológica classificada como quantitativa-descritiva, que segundo Eva Maria Lakatos (2003) caracteriza-se como:

...investigações de pesquisa empírica cuja principal finalidade é o delineamento ou análise das características de fatos ou fenômenos, a avaliação de programas ou o isolamento de variáveis principais ou chave. (...) Todos eles empregam artifícios quantitativos tendo por objetivo a coleta sistemática de dados sobre populações, programas ou amostras de populações e programas.
(LAKATOS, 2003, p. 187).

Sendo assim, o presente trabalho se enquadra claramente na categoria descrita acima por Lakatos (2005), uma vez que faz uso intensivo de dados estatísticos coletados pelos principais institutos de pesquisa em atividade no Brasil, dentre eles o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação João Pinheiro e o Ministério do Trabalho – a partir de suas bases de dados dedicadas às atividades econômicas e laborais. Nesse sentido, tem destaque a utilização de uma ferramenta desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, que reúne e articula em uma única plataforma as principais bases de dados estatísticos brasileiros, facilitando o acesso a dados, a índices, e até a construção de novos índices; trata-se do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), disponibilizado gratuitamente pela Fundação João Pinheiro.

Também é possível classificar a atual pesquisa como comparativa (LAKATOS, 2005), pois baseia-se na constante comparação entre os dados referentes aos micromunicípios e aqueles que refletem a realidade das cidades de maior porte. É essa contraposição, constante, entre perfis de municípios de diferentes regiões e tamanhos, que permite que se isole o peso da variável “porte populacional” dos micromunicípios na determinação da qualidade de vida dos habitantes dessas cidades. Por fim, e também de acordo com a exposição de Lakatos (2005), o presente trabalho pode ser classificado como uma forma pura de pesquisa: visa construir conhecimento a respeito da realidade dos municípios mineiros, o que futuramente pode auxiliar na tomada de decisões por parte do Poder Público Estadual ou Federal.

Foi tomada como referência a divisão territorial adotada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MG), que estabelece dez regiões de planejamento. O Quadro 1 apresenta a distribuição dos 240 micromunicípios, assim como a proporção desses em cada região.

QUADRO 1
Representatividade dos micromunicípios por região

Região de Planejamento	Total de municípios	Micromunicípios	%
Zona da Mata	142	54	38,02%
Central	158	53	33,54%
Sul	155	38	24,51%
Rio Doce	102	33	32,35%

Norte	89	18	20,22%
Centro-Oeste	56	15	26,78%
Alto Paranaíba	31	10	32,25%
Triângulo	35	8	22,85%
Jequitinhonha/Mucuri	66	8	12,12%
Noroeste	19	3	15,78%
Total	853	240	28,13%

Fonte: Elaboração dos autores a partir de FJP (2013).

Os 240 micromunicípios representam 28,13% das cidades mineiras. Mesmo sendo reduzida a população dessas cidades – 4,36% do total estadual em 2010 – a proporção de prefeituras envolvidas é grande, o que faz com que o fenômeno dos micromunicípios adquira uma enorme significância do ponto de vista administrativo para Minas Gerais.

Em relação à análise de cada região de planejamento mineira, destaca-se a Zona da Mata por abrigar o maior número absoluto de micromunicípios, sem mesmo ser a região com o maior número de municípios do estado. Tem-se, nessa região, a impressionante marca de 38,02% do total de cidades com população inferior a cinco mil habitantes. O segundo lugar do ranking de micromunicípios é a região Central, que tem pouco mais de um terço de suas cidades localizadas nessa faixa populacional (33,54%), apresentando números totais em muito poço inferiores aos da Zona da Mata. Ainda, as regiões de planejamento do Rio Doce e do Alto Paranaíba se aproximam da Central na proporção de micromunicípios que detêm, já que em ambos os casos, praticamente um terço (32%) das cidades dessas regiões também tem população inferior aos cinco mil habitantes. É importante destacar tais números, pois esses indicam que em um significativo número de regiões de planejamento mineiro, os micromunicípios compõem uma parcela importante de todos os municípios existentes, o que chama a atenção pela quantidade de prefeituras municipais envolvidas.

Ainda em quatro outras regiões de planejamento mineiras – Sul, Norte, Centro-Oeste e Triângulo – os micromunicípios compõem mais de 20% do total de cidades; ou seja, um em cada cinco municípios existentes, o que contribui para mantê-los como uma categoria muito representativa da realidade das administrações públicas locais em Minas Gerais. Apenas em duas regiões de planejamento, o Noroeste e o Jequitinhonha/Mucuri, os micromunicípios são pouco mais de 10% das cidades.

As diferenças existentes entre as regiões de Minas Gerais, agudas e diversas, constituem um importante pano de fundo para o presente trabalho: de acordo com a hipótese ora testada, essas peculiaridades regionais desempenham papel secundário na determinação da qualidade de vida dos habitantes de cada cidade, ficando em segundo plano em relação ao fator principal de nosso interesse, o porte populacional do município. Mais especificamente, municípios com população inferior a cinco mil habitantes – chamados micromunicípios – ofereceriam serviços a seus cidadãos em uma escala bastante reduzida, o que torna estruturalmente deficitário o Poder Público local (RAMOS e SOUSA, 1999).

Nesse sentido, o Quadro 2, abaixo, apresenta a distribuição da riqueza gerada em Minas Gerais, de acordo com a divisão estadual adotada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MG).

QUADRO 2
Distribuição do PIB mineiro por região de planejamento (2010)

Região de planejamento	Participação
Central	46,9%
Sul	12,68%
Triângulo	10,74%
Zona da Mata	7,46%
Rio Doce	6,10%
Centro-Oeste	4,54%
Alto Paranaíba	4,07%
Norte	4,05%
Jequitinhonha/Mucuri	2,03%
Noroeste	1,84%
Minas Gerais	100%

Fonte: Elaboração dos autores a partir de FJP (2010).

Temos, portanto, o Noroeste, o Jequitinhonha/Mucuri e o Norte, respectivamente, como as três regiões de planejamento responsáveis pelas menores fatias do PIB mineiro. A partir dos dados sócio-econômicos selecionados e apresentados abaixo, é testada a hipótese segundo a qual um micromunicípio, independente da região de planejamento na qual se encontra, deve apresentar indicadores sociais aproximado das demais cidades de mesmo porte, já que a ação do poder público local é responsável em grande medida pela qualidade de vida da população.

Dessa forma, a presente análise não poderia deixar de abordar, no Quadro 3, abaixo, a forma como se distribui a população nos micromunicípios de Minas Gerais, apontando os dez municípios mineiros com as maiores proporções de populações vivendo na zona rural.

QUADRO 3
Dez municípios com maiores populações rurais (2010)

		Região	Pop. Rural
1	Frei Lagonegro	Rio Doce	81,44%
2	Itacambira	Norte	79,83%
3	São João das Missões	Norte	79,12%
4	Bonito de Minas	Norte	77,16%
5	Santo Antônio do Retiro	Norte	77,14%
6	Miravânia	Norte	76,28%
7	São Geraldo da Piedade	Rio Doce	75,99%
8	José Gonçalves de Minas	Jequitinhonha/Mucuri	75,01%
9	Catuji	Jequitinhonha/Mucuri	74,78%
10	Ladainha	Jequitinhonha/Mucuri	74,64%

Fonte: Elaboração dos autores a partir de FJP (2013).

Percebe-se, assim, que cinco entre as dez cidades que têm os menores percentuais de habitantes vivendo no meio urbano são micromunicípios (destacados em cor no quadro acima). Isso representa uma proporção maior do que a própria participação que os micromunicípios têm no total das 823 cidades mineiras, que é de 28,13%. Ao mesmo tempo, no grupo das dez cidades que contam com as maiores proporções de população urbana, não se verifica a presença de nenhum micromunicípio. Isso representa um ponto muito importante na caracterização do

típico micromunicípio mineiro: marcadamente rural, o que significa que é marcado por problemas típicos desse meio, que decorrem da dificuldade de se levar serviços públicos a regiões de difícil acesso e população dispersa, como soem ser as zonas rurais.

A análise do perfil econômico dos micromunicípios mineiros, no âmbito do presente trabalho, é orientada pelo estudo da forma como a população local é afetada pela estrutura produtiva da cidade. Nesse sentido, o fator trabalho – e suas decorrências sociais – desempenha papel mais importante do que a descrição do sistema produtivo em si. Nesse sentido, o Quadro 4, abaixo, apresenta as dez cidades mineiras com as menores proporções de empregados devidamente registrados no setor formal da economia – portanto, aqueles que têm seus direitos trabalhistas plenamente reconhecidos pelo empregador.

QUADRO 4
Municípios mineiros com as menores taxas de emprego formalizado (2010)

	Município	Região	Empregos formais
1	Palmópolis	Jequitinhonha/Mucuri	3,11%
2	Santa Maria do Salto	Jequitinhonha/Mucuri	3,89%
3	Mamonas	Norte	4,54%
4	Icaraí de Minas	Norte	4,68%
5	Japonvar	Norte	5,15%
6	Simonésia	Zona da Mata	5,38%
7	Setubinha	Jequitinhonha/Mucuri	5,41%
8	Pocrane	Rio Doce	5,42%
9	Diogo Vasconcelos de	Central	5,48%
10	Gameleiras	Norte	5,54%

Fonte: Elaboração dos autores a partir de FJP (2013).

Percebe-se, a partir dos dados vistos no Quadro 4, acima, é que apenas um micromunicípio mineiro – destacado em cor no quadro acima – figura no grupo das dez cidades com piores índices de formalização da mão de obra de Minas Gerais; de fato, uma proporção inferior à representatividade que essas cidades têm no conjunto geral de cidades do estado. Interessante notar que, desses dez municípios retratados no Quadro 4, sete se encontram nas duas regiões de mais baixa renda do estado – Norte e Jequitinhonha/Mucuri – o que indica claramente o peso do fator regional na determinação das condições de formalização do trabalhador mineiro. Esse fator, assim, parece ter desempenhado um papel mais decisivo do que o porte populacional do município; merece nota, inclusive, que o único micromunicípio constante da lista pertence à região Central, a de mais alta renda do estado. Portanto, no que se refere à atividade empresarial privada, o porte populacional do município parece não desempenhar um papel significativo, o que torna possível a ocorrência de resultados econômicos e sociais positivos nos micromunicípios mineiros; esses seriam, entretanto, inteiramente alheios ao desempenho do poder público local, objeto de interesse do presente trabalho.

Como forma de se testar essa afirmação, o Quadro 5, abaixo, reúne as dez cidades mineiras com os maiores níveis de formalização de sua mão-de-obra.

QUADRO 5

Municípios mineiros com os maiores percentuais de mão-de-obra formalizada (2010)

	Município	Região	Empregos formais
1	Confins	Central	110,13%
2	Jeceaba	Central	92,89%
3	Belo Horizonte	Central	80,40%
4	Tapira	Alto Paranaíba	78,72%
5	Delta	Triângulo	70,05%
6	Rodeiro	Zona da Mata	63,31%
7	Extrema	Sul	60,24%
8	São Sebastião do Oeste	Centro-Oeste	59,79%
9	Matias Barbosa	Zona da Mata	56,02%
10	Comendador Gomes	Triângulo	56,01%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de FJP (2013).

Assim como no Quadro 4, a representação dos micromunicípios no Quadro 5, acima, é inferior à proporção geral dessas cidades no contexto geral do estado. Também no sentido de se confirmar a hipótese de dissociação entre porte populacional e o setor privado da economia, temos que as oito cidades do Quadro 5 que não se configuram como micromunicípios estão localizadas nas regiões mineiras de mais alta renda, o que torna evidente a associação entre os níveis de renda regional e de formalização da mão-de-obra. Como os dois micromunicípios presentes no Quadro 5 também estão localizados em regiões de alta renda, é possível perceber que o fator regional desempenhou papel mais importante do que o próprio porte populacional das cidades analisadas.

Ainda abordando a economia regional do ponto de vista de seus efeitos sobre a população do município, o Quadro 6, abaixo, indica as dez cidades mineiras que têm a maior participação do setor agropecuário na geração de riqueza municipal.

QUADRO 6

Maiores participações do setor agropecuário no PIB municipal(2010)

	Município	Região	Participação do setor agropecuário
1	Água Comprida	Triângulo	73,06%
2	Comendador Gomes	Triângulo	72,94%
3	Guarda-Mor	Noroeste	72,42%
4	Lassance	Norte	70,80%
5	União de Minas	Triângulo	70,20%
6	Romaria	Alto Paranaíba	68,53%
7	Estrela do Sul	Triângulo	66,76%
8	Perdizes	Alto Paranaíba	66,25%
9	Medeiros	Centro-Oeste	65,68%
10	Rio Paranaíba	Alto Paranaíba	64,75%

Fonte: Organizado pelos autores a partir de FJP (2013).

Metade das 10 cidades com as maiores participações do setor agropecuário no PIBmunicipal são micromunicípios, o que é significativo, considerando que essa classe de municípios compõe 28,13% do total das cidades mineiras. Esse dado é significativo, do ponto de vista das condições de vida prevalentes em uma

localidade, uma vez que há grandes diferenças entre os padrões salariais predominantes em cada setor da economia. Dentre os oito setores produtivos cujos salários pagos são pesquisados pelo Ministério do Trabalho mensalmente, o setor agropecuário e extrativo é aquele que oferece as menores remunerações: em média, no ano de 2013, o funcionário desse ramo recebeu 1,69 salários mínimos por mês, em Minas Gerais (CAGED, 2014).

O Quadro 7, abaixo, prossegue a análise das condições de vida nos micromunicípios mineiros a partir do panorama geral da economia dessas cidades: apresenta as cidades que, no ano de 2010, tinham a menor participação do setor industrial na composição do PIB municipal. A partir do Quadro 8, confrontar a presença do elemento agropecuário com a ausência do setor produtivo industrial nos micromunicípios, gerando um panorama econômico de baixo dinamismo.

QUADRO 7
Menores participações do setor industrial no PIB municipal (2010)

	Município	Região	Participação do setor industrial
1	Água Comprida	Triângulo	1,83%
2	Lassance	Norte	2,44%
3	Comendador Gomes	Triângulo	2,55%
4	Perdizes	Alto Paranaíba	3,18%
5	Confins	Central	3,23%
6	Serra do Salitre	Alto Paranaíba	3,43%
7	Pratinha	Alto Paranaíba	3,59%
8	Morro da Garça	Central	3,63%
9	Medeiros	Centro-Oeste	3,68%
10	Rio Paranaíba	Alto Paranaíba	3,96%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de FJP (2013).

Fica evidente, no Quadro 7, a alta incidência de micromunicípios no grupo de cidades que apresentam baixas participações da indústria na composição do PIB municipal. Isso representa, com certeza, que no âmbito dos micromunicípios, serão raros os salários próprios do setor industrial, que de acordo com levantamento mensal desenvolvido pelo Ministério do Trabalho, em 2013 alcançaram uma média de 2,57 salários mínimos em Minas Gerais. Confirmando essa visão, temos o Quadro 8, que apresenta o grupo de dez municípios mineiros que contam com as maiores participações do setor industrial na composição de seus PIBs municipais.

QUADRO 8
Maiores participações do setor industrial no PIB municipal (2010)

	Município	Região	Participação do setor industrial
1	Fronteira	Triângulo	84,73%
2	Araporã	Triângulo	84,28%
3	São Gonçalo do Rio Abaixo	Central	81,93%
4	Ouro Preto	Central	78,97%
5	São José da Barra	Sul	78,82%
6	Itabira	Central	77,14%
7	Catas Altas	Central	76,87%
8	São João Batista do Glória	Sul	76,26%

9	Fortaleza de Minas	Sul	76,25%
10	Itatiaiuçu	Central	75,45%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de FJP (2013).

Apenas dois municípios com populações inferiores aos cinco mil habitantes se encontram entre as cidades mineiras de maior participação da indústria na economia local. É flagrante o contraste, assim, entre os Quadros 7 e 8, já que se mostram muito mais representados os micromunicípios entre as cidades nas quais a indústria é insignificante, do que entre os municípios com grande participação industrial em suas economias.

Os Quadros 9 e 10, abaixo, tratam de abordar a participação do setor de serviços da economia dos municípios mineiros: apresentam, respectivamente, os grupos de dez cidades com as maiores e menores contribuições desse setor para a composição do PIB local. É importante destacar que o Ministério do Trabalho subdivide o setor de serviços em duas áreas, cada um apresentando uma faixa média salarial bastante diferente em 2013: serviços industriais, com ganho de 5,19 salários mínimos por trabalhador em Minas Gerais, e a denominação genérica de serviços, com pagamento médio de 2,62 salários mínimos por trabalhador. Não há distinção, nos dados levantados pela Fundação João Pinheiro (2013) para a composição do PIB municipal, entre esses dois subsetores do setor de serviços, de maneira que podemos considerar que há geração de empregos em ambas as áreas, quando se indica genericamente a participação do setor de serviços no PIB municipal.

QUADRO 9

Maiores participações do setor de serviços no PIB municipal (2010)

	Município	Região	Participação do setor de serviços
1	Confins	Central	96,60%
2	São Lourenço	Sul	87,52%
3	Matias Barbosa	Zona da Mata	86,11%
4	Caxambu	Sul	84,92%
5	Santa Cruz de Minas	Central	84,70%
6	Itaobim	Jequitinhonha/Mucuri	83,80%
7	Coronel Fabriciano	Rio Doce	83,52%
8	São Brás do Suaçuí	Central	83,41%
9	Ipaba	Rio Doce	82,81%
10	Belo Horizonte	Central	82,77%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de FJP (2013).

QUADRO 10

Menores participações do setor de serviços no PIB municipal (2010)

	Município	Região	Participação do setor de serviços
1	Fronteira	Triângulo	11,57%
2	São José da Barra	Sul	12,10%
3	São João Batista do Glória	Sul	12,29%
4	Araporã	Triângulo	12,69%
5	Indianópolis	Triângulo	15,99%
6	São Gonçalo do Rio Abaixo	Central	16,76%

7	Tapira	Alto Paranaíba	17,86%
8	Catas Altas	Central	19,33%
9	Fortaleza de Minas	Sul	19,35%
10	Ouro Preto	Central	20,75%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de FJP (2013).

Percebe-se que, enquanto podem ser encontrados três micromunicípios entre os menores índices de participação do setor de serviços no PIB, apenas uma das cidades com menos de cinco mil habitantes compõe o grupo daquelas que apresentam os maiores níveis desse mesmo índice. Dessa forma, podemos compreender que, mesmo as estatísticas econômicas tendo seus determinantes próprios e muitas vezes independentes do porte populacional da cidade em que estão sediados os empreendimentos, os micromunicípios continuam se localizando preferencialmente entre as cidades que apresentam os indicadores mais desfavoráveis à qualidade de vida dos cidadãos.

Existe uma relação indireta, e não compete ao presente trabalho provar, entre eficiência da atuação do setor público e atração de investimentos privados para uma determinada localidade. Nesse sentido, acreditamos que o porte populacional – e a ineficiência administrativa que o acompanha - também tem uma certa influência no desenvolvimento econômico dos micromunicípios. Os dados dos dois quadros acima, além de indicarem diretamente a tendência a baixos salários pagos aos trabalhadores nos micromunicípios, também podem ser lidos como indícios dessa relação indireta entre porte populacional reduzido e tendência à estagnação econômica.

3 GESTÃO LOCAL

A hipótese deste trabalho, que associa qualidade de vida ao porte do município, pode ser testada inicialmente a partir dos Quadros 11, 12, e 13. Nos primeiros, foi selecionado o indicador “esforço de investimento”: contabiliza os gastos realizados pelas prefeituras em suas estruturas de serviços, de equipamentos até treinamento de pessoal (FJP, 2013). Importante destacar, no contexto do presente trabalho, que os micromunicípios sempre são apresentados em cores diferenciadas nos quadros a seguir, como forma de marcá-los em relação às demais cidades analisadas. Esse expediente se faz necessário devido à estratégia ora adotada: selecionar sempre grupos dos dez municípios mineiros que mais se destacam nos indicadores em questão, para assim observar a presença de micromunicípios nesses conjuntos superlativos; também, interessa saber em alguns casos a distribuição territorial dos micromunicípios em questão, assim como das demais cidades que compõem o grupo de extremos. A opção por tal critério de seleção se justifica porque, dentre os 853 municípios mineiros existentes, analisados a partir de diversos indicadores, o fato de se encontrar micromunicípios em uma amostra de 1,17% do total certamente significa que as menores cidades do estado de fato se destacam nesses critérios em questão.

Também é importante salientar, no contexto do presente trabalho, que foi adotado como referência única o ano de 2010 para todas as informações analisadas. Isso se dá porque foi em 2010 que se realizou o último censo populacional nacional, sendo que nos intervalos decenais entre tais levantamentos, os dados disponibilizados pelo Poder Público são baseados em estimativas ou em pesquisas restritas às grandes cidades e regiões metropolitanas.

QUADRO 11
Dez municípios que mais investem em estrutura de serviços (2010)

	Município	Região	Percentual investido
1	Jeceaba	Central	34,02
2	São Gonçalo do Rio Abaixo	Central	31,41
3	São Félix de Minas	Rio Doce	29,85
4	Gemeleiras	Norte	29,46
5	Ribeirão das Neves	Central	29,40
6	Santa Rita de Caldas	Sul	29,11
7	São Joaquim de Bicas	Central	28,49
8	Bugre	Rio Doce	28,45%
9	Dona Euzébia	Zona da Mata	27,79%
10	Nova Belém	Rio Doce	27,59%

Fonte: Elaboração dos autores a partir de FJP (2013).

Considerando que 28,13% dos municípios mineiros são micromunicípios, podemos interpretar que o Quadro 11, ao apontar três micromunicípios (destacados em cor no quadro) entre as dez cidades que mais investem, reflete a representatividade que esses têm no total das cidades mineiras. Dessa forma, não é possível afirmar que os micromunicípios se encontram em uma situação pior ou melhor do que as demais cidades mineiras, em termos de investimento na estrutura pública de prestação de serviços. Esse dado, em um primeiro momento, pode indicar um certo grau de igualdade, no que se refere à qualidade dos serviços públicos prestados, entre as menores cidades mineiras e as demais; porém, é preciso considerar o diminuto tamanho dos orçamentos anuais dos micromunicípios, assim como os custos fixos de alguns itens básicos utilizados em uma administração municipal, tal como equipamentos de informática ou mesmo a contratação de servidores qualificados. Dessa maneira, pequenos gastos das prefeituras dos micromunicípios podem aparecer como grandes percentuais do orçamento anual dessas cidades, ao mesmo tempo em que nas cidades maiores, o mesmo valor bruto de investimento surge como um percentual reduzido do orçamento anual do governo local. Adotando essa perspectiva, é lícito pensar que a ocorrência de três micromunicípios entre as dez cidades que mais investem na estrutura de prestação de serviços, é de fato um número reduzido, já que as menores cidades mineiras são também aquelas dotadas dos menores orçamentos, portanto, com a maior possibilidade de apresentarem altos percentuais de investimento em capacidade institucional.

A aproximação entre os temas da ineficiência administrativa e do porte populacional, descritos como estruturais por Ramos e Sousa (1999) devido à diminuta escala dos micromunicípios, é abordada de maneira direta no Quadro 12, que segue abaixo. Nele, é indicado o percentual dos recursos disponibilizados à prefeitura municipal que acabam sendo, de fato, investidos na melhoria da capacidade de prestação de serviços públicos do governo local. Em outros termos, trata-se de um indicador que se aproxima bastante de avaliar a capacidade gerencial de uma prefeitura municipal.

QUADRO 12

Dez municípios que menos investem em estrutura de serviços

	Município	Região	Investimento
1	Bocaina de Minas	Sul	0,81%
2	Itaverava	Central	0,97%
3	Acaiaca	Zona da Mata	1,32%
4	Douradoquara	Alto Paranaíba	2,03%
5	Divinésia	Zona da Mata	2,05%
6	Santa Rita de Jacutinga	Zona da Mata	2,14%
7	Pescador	Rio Doce	2,61%
8	Iguatama	Centro Oeste	2,75%
9	Água Comprida	Triângulo	2,75%
10	Ribeirão Vermelho	Sul	2,99%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de FJP (2013).

Dentre as dez cidades que menos investem na prestação de serviços, sete são micromunicípios: trata-se daquelas que oferecem os piores serviços públicos a seus cidadãos. No grupo de 20 cidades dos Quadros 11 e 12, não foram encontrados micromunicípios das regiões de menores níveis de renda, assim como também não há representantes da região Central, a mais rica. Assim, a variável renda não parece associada à qualidade dos serviços prestados à população.

Como consequência, o nível de serviços oferecido aos habitantes é afetado diretamente. A saúde é uma área sensível, pois cabe ao município a maior parte das atribuições. Foi selecionado como indicador a proporção de nascidos vivos com baixo peso³, já que essa informação sintetiza como a habitante grávida foi atendida ao longo de sua gestação. O Quadro 13 apresenta os dez municípios com o maior percentual de nascidos vivos com baixo peso:

QUADRO 13

Percentual de nascidos vivos com baixo peso em 2010

	Município	%	População	Região
1	Passabém	38,89	1.766	Central
2	Água Comprida	38,46	2.025	Triângulo
3	Bias Fortes	25,00	3.703	Zona da Mata
4	Fortuna de Minas	24,00	2.705	Central
5	Piedade do Rio Grande	22,00	4.709	Central
6	Antônio Prado de Minas	21,43	1.671	Zona da Mata
7	Nova União	21,43	-	Central
8	Camacho	20,69	3.154	Centro Oeste
9	Glaucilândia	20,00	2.962	Norte
10	Presidente Juscelino	19,35	3.908	Central

Fonte: Elaboração dos autores a partir de FJP (2013).

Nove das dez cidades com as maiores proporções de nascidos com baixo peso são micromunicípios – destacadas em cor no quadro acima. A renda não se destaca: apenas uma cidade da região Norte aparece no Quadro 13, enquanto que o

³ De acordo com a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG), considera-se baixo peso aquele inferior a 2,5 quilos; toma-se por base, também, o município de residência da mãe da criança (FJP, 2013).

município que apresenta a segunda maior proporção de nascidos com baixo peso, Água Comprida, tem a 63ª maior renda per capita de Minas Gerais (FJP, 2013).

Também abordando as condições de saúde do município, foi levantado no Quadro 14, abaixo, o dado bruto da mortalidade infantil municipal. Porém, ao invés de realizar uma comparação com o conjunto total dos 853 municípios mineiros, foi selecionado um grupo diverso como forma de teste da metodologia até aqui utilizada: foram selecionados os 100 municípios com as menores populações de Minas Gerais – evidentemente, todos eles micromunicípios – juntamente com as 100 cidades cujas populações mais se aproximam da marca de 20.000 habitantes – limiar máximo para que um município seja considerado “pequeno” de acordo com os critérios aqui adotados. Temos, portanto, as 100 menores e as 100 maiores cidades mineiras da categoria de pequenos municípios.

QUADRO 14

Maiores taxas de mortalidade infantil entre pequenos municípios mineiros (2010)

	Município	Região	Mortalidade infantil
1	Olaria	Zona da Mata	111,11
2	Cedro do Abaeté	Central	100,00
3	Mathias Lobato	Rio Doce	96,15
4	Douradoquara	Alto Paranaíba	83,33
5	Água Comprida	Triângulo	76,92
6	Tapiraí	Centro-Oeste	76,92
7	Antônio Prado de Minas	Zona da Mata	71,43
8	Pedra do Anta	Zona da Mata	66,67
9	Senador José Bento	Sul	58,82
10	Senador Côrtes	Zona da Mata	57,14

Fonte: Elaboração dos autores a partir de FJP (2013).

É marcante o resultado obtido: todas as dez cidades com os maiores índices de mortalidade infantil dentre o grupo de 200 municípios selecionados são micromunicípios. Isso mostra o quanto significativa é a própria delimitação da categoria dos micromunicípios, dentro do conjunto das pequenas cidades mineiras; as condições de vida nas menores localidades é mesmo prejudicada pelo pequeno porte populacional, o que se sobressai mesmo em comparação com outras cidades de porte pequeno. Vale notar, também, a ausência no Quadro 14 de cidades das regiões mais carentes do estado – Norte e Jequitinhonha/Mucuri –, o que reforça o argumento de que, no caso dos micromunicípios, o porte populacional do município se sobrepõe mesmo às condições econômicas da região como fator determinante da qualidade de vida da população local.

4 SERVIÇOS PÚBLICOS E QUALIDADE DE VIDA

Passando a abordar de forma mais direta as consequências sociais do panorama geral dos micromunicípios mineiros, o Quadro 15, abaixo, traz um dado

extremamente importante para o presente trabalho: o índice de envelhecimento da população dos municípios mineiros.

QUADRO 15
Índice de envelhecimento (2010)

	Município	Região	Índice de envelhecimento
1	Senador José Bento	Sul	83,63
2	Sem-Peixe	Zona da Mata	83,30
3	Paiva	Zona da Mata	82,72
4	Antônio Prado de Minas	Zona da Mata	82,27
5	Córrego do Bom Jesus	Sul	82,18
6	Dom Silvério		78,53
7	Biquinhas	Central	78,36
8	Bonfim		77,51
9	Passabém	Central	77,11
10	Queluzito	Central	74,88

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de FJP (2013).

O índice de envelhecimento é um indicador obtido pela Fundação João Pinheiro (2013) a partir dos dados do Censo do IBGE: trata-se do número de residentes no município com idade superior a 65 anos, dividido pelo número de habitantes com idade inferior a 15 anos, multiplicado por 100. Percebe-se, pelo quadro acima, que oito das dez cidades mineiras com os mais altos índices de envelhecimento são micromunicípios, o que representa provavelmente o dado mais abrangente da presente pesquisa. Diante da falta de oportunidade de empregos de qualidade e bem remunerados, a população adulta dos micromunicípios se muda para cidades maiores, deixando atrás de si aqueles que, em sua maioria, ainda se dedicam primordialmente aos estudos – os jovens – e aqueles que já contam com os rendimentos fixos de suas aposentadorias – os idosos. Dessa maneira, o índice de envelhecimento retrata a falta de dinamismo da economia dos micromunicípios, assim como as reduzidas perspectivas de futuro para tais cidades, já que proporcionalmente, são poucas as pessoas em idade produtiva que estão disponíveis para desenvolver novos empreendimentos que dinamizem o cenário local.

Desnecessário reproduzir o quadro que apresenta as dez cidades com os menores índices de envelhecimento em Minas Gerais, uma vez nenhuma delas tem população inferior aos cinco mil habitantes que delimitam o tamanho dos micromunicípios.

QUADRO 16
Proporção de internações relacionadas a saneamento inadequado (2010)

	Município	Região	Percentual de internações
1	Bertópolis	Jequitinhonha/Mucuri	39,14%
2	Santo da Divisa	Jequitinhonha/Mucuri	24,74%
3	Divisópolis	Jequitinhonha/Mucuri	24,35%
4	Arinos	Noroeste	22,79%
5	Conceição de	Rio Doce	22,48%

	Ipanema		
6	Santa Helena de Minas	Jequitinhonha/Mucuri	22,13%
7	Jacinto	Jequitinhonha/Mucuri	21,39%
8	Doresópolis	Centro-Oeste	19,48%
9	Maxacalis	Jequitinhonha/Mucuri	18,69%
10	Padre Paraíso	Jequitinhonha/Mucuri	18,27%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados de FJP (2013).

Importante destacar que, embora a proporção de micromunicípios no Quadro 16, acima, respeite exatamente a participação dessas cidades no total dos 853 municípios mineiros, chama a atenção o fato de que esses três micromunicípios se situam em regiões diferentes, não se concentrando nas duas regiões tradicionalmente mais carentes de Minas Gerais – Jequitinhonha/Mucuri e Norte. Essa concentração, por sua vez, pode ser verificada nas sete outras cidades do Quadro 16, acima, já que seis dessas se encontram na região de planejamento do Jequitinhonha/Mucuri. Dessa forma, podemos perceber que, se o porte populacional não é o elemento que predomina entre as causas da doença gerada pela má qualidade em saneamento básico, ao mesmo tempo sabemos que os efeitos do porte populacional se sobrepõem aos da localização geográfica, já que entre os micromunicípios, há cidades de diferentes áreas sofrendo do mesmo mal.

QUADRO 17

Proporção de internações por condições sensíveis à atenção ambulatorial (2010)

	Município	Região	Percentual de internações
1	Ipiaçu	Triângulo	62,04%
2	Divisópolis	Jequitinhonha/Mucuri	58,18%
3	Jacinto	Jequitinhonha/Mucuri	51,59%
4	Bertópolis	Jequitinhonha/Mucuri	50,51%
5	União de Minas	Triângulo	49,33%
6	Tupaciguara	Triângulo	48,40%
7	Arinos	Noroeste	48,06%
8	Jordânia	Jequitinhonha/Mucuri	45,64%
9	Jequitinhonha	Jequitinhonha/Mucuri	43,69%
10	Águas Vermelhas	Norte	46,53%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados de FJP (2013).

Assim como no Quadro 16, a situação apontada no Quadro 17, acima, indica os micromunicípios representados na mesma proporção do que sua participação do número total de municípios do estado. Ocorre que o Quadro 17 representa a qualidade do atendimento básico de saúde, oferecido por todas as cidades do país: a atenção básica, quando ineficiente, leva a internações ambulatoriais que, originalmente, eram desnecessárias. Nesse sentido, dois dos três micromunicípios apresentados no Quadro 17 estão localizados em uma região mineira de alta renda, o Triângulo, enquanto apenas o terceiro – o pior de todo o estado – encontra-se na região de mais baixa renda, o Jequitinhonha/Mucuri. A concentração das demais cidades do quadro nas regiões de baixa renda nos indica, novamente, que o porte populacional de uma cidade continua sendo um dos fatores mais importantes a determinar a qualidade dos serviços públicos que a administração local fornece a seus cidadãos: independente da renda regional, os micromunicípios figuram em pé

de igualdade entre si, muitas vezes ladeados pelas cidades mais pobres de Minas Gerais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados levantados no presente trabalho serviram como amostra diversificada das condições nas quais se encontram os micromunicípios de Minas Gerais. Ao invés de buscar um acúmulo de informações sobre essas 240 cidades mineiras, a proposta metodológica aqui desenvolvida se baseou completamente em uma perspectiva comparativa, buscando nos extremos do panorama municipalista mineiros, a presença das cidades com menos de cinco mil habitantes. Dessa maneira, figurando entre os extremos, os micromunicípios do estado puderam ser analisados em uma perspectiva realista, confrontados com cidades de todos os portes em regiões.

Emergem desse quadro alguns pontos interessantes, que contradizem a linha geral da hipótese que animada o presente trabalho em seu início, enquanto outras informações confirmam – com uma intensidade impressionante – elementos que se acreditava serem típicos dos micromunicípios mineiros. A principal contradição cabe aos aspectos econômicos das menores cidades do estado: não há, de fato, uma relação muito próxima entre atividade econômica privada e o diminuto porte populacional municipal; isso pôde ser comprovado a partir dos levantamentos de formalização da mão de obra empregada.

Por outro lado, as confirmações da hipótese inicial de trabalho foram preciosas. Destaca-se, nesse sentido, a confirmação de que a região na qual o micromunicípio se localiza não desempenha papel primordial na delimitação da qualidade de vida de seus cidadãos – medida através dos serviços públicos oferecidos pela prefeitura – já que, entre cidades das regiões mais carentes, costumam figurar micromunicípios de regiões de alta renda, todos com indicadores semelhantes – por exemplo, de saúde pública. No mesmo sentido, é clara a tendência de que os micromunicípios apresentam indicadores de eficiência da gestão pública altamente desfavoráveis, o que comprova que seus governos locais enfrentam mesmo obstáculos estruturais para viabilizarem os serviços públicos mais básicos a seus cidadãos.

É possível concluir, dessa forma, que o fenômeno dos micromunicípios apresenta mesmo características únicas, que conformam uma dinâmica diferente das demais cidades mineiras. Se a ineficiência administrativa dos micromunicípios – já apontada por Ramos e Sousa (1999) como estruturalmente associada a perdas de até 75% dos recursos orçamentários devido à pequena escala populacional dessas cidades – é capaz de gerar efeitos que se sobrepõem às agudas diferenças de renda regionais que marcam Minas Gerais, então temos em mãos um problema muito grave, e que requer estratégias inovadoras para ser solucionado.

Não por acaso, uma das principais ferramentas disponíveis para contornar a pequena escala de produção dos micromunicípios tem seu maior grau de evolução também em Minas Gerais: os consórcios intermunicipais. Desde o princípio da década de 1990, essas associações – formadas por diferentes prefeituras em torno de objetivos comuns – têm se expandido no estado, especialmente no que tange à otimização das estruturas locais de saúde pública (DINIZ FILHO, 2014). O apoio fornecido pelas sucessivas administrações estaduais, desde então, tem sido decisivo para que a maioria dos municípios mineiros passasse a integrar ao menos um consórcio.

Uma das tendências mais evidentes identificadas no estudo dos consórcios intermunicipais mineiros é a de que as cidades de menores dimensões populacionais costumam aderir com mais ênfase a esse tipo de iniciativa de cooperação (DINIZ FILHO, 2014). Ao reunir a população de várias cidades para receber atendimento pelos mesmos equipamentos públicos, é possível contornar a perda de eficiência que é inerente à própria existência dos micromunicípios, em uma dinâmica que pode ser aplicada não apenas à área da saúde (de maior tradição no estado), como também à educação, planejamento urbano, gestão de resíduos sólidos. Basta, portanto, que a política estadual de incentivos à cooperação no campo da saúde seja replicada nas demais áreas de políticas públicas.

É possível, assim, conciliar os aspectos técnico e político do dilema que envolve os micromunicípios mineiros: não apenas torna-se viável a gestão de uma cidade com menos de cinco mil habitantes, como também preserva-se a autonomia federativa de tais municípios, uma vez que as decisões relativas ao consórcio costumam ser tomadas através de fórmulas que privilegiam o poder local. O incentivo ao consorciamento é necessário porque, apesar do sucesso da cooperação intermunicipal em Minas Gerais, essa ainda não é dotada de quase nenhum grau de espontaneidade (DINIZ FILHO, 2004), surgindo sempre a partir de iniciativas de âmbito estadual ou mesmo regional – através das associações microrregionais, que por sua vez, também derivam da ação do governo mineiro na década de 1970.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

CAGED. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados**. Ministério do Trabalho e Emprego. 2013. Disponível em:
<https://granulito.mte.gov.br/portalcaged/paginas/home/home.xhtml> Acesso em: 22/11/2014 às 15:00 hrs.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. **O Abraço do afogado: Cooperação técnica e disputa política nos consórcios intermunicipais de saúde em Minas Gerais**. Uberlândia: Edufu, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice mineiro de responsabilidade social – IMRS**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003. 5ª edição.

RAMOS, Francisco S.; SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: o caso do Nordeste e do Sudeste brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**. Nº 53, vol. 4, out./dez. 1999, pp. 433 – 461.

SIMÕES, André Geraldo de Moraes. População, Federalismo e Criação de Municípios no Brasil: uma análise dos casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 09, 2004, Caxambu. **Anais**. Associação Nacional de Estudos Populacionais. Campinas, 2004, p. 20-37.