

VALTENCIR NATAL PEREIRA

**EFICIÊNCIA ENTRE MUNICÍPIOS MINEIROS EMANCIPADOS ANTES E
APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS –BRASIL
2009



Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV

T

P436e
2009

Pereira, Valtencir Natal, 1974-
Eficiência entre municípios mineiros emancipados antes e
após a Constituição Federal de 1988 / Valtencir Natal Pereira.
– Viçosa, MG, 2009.
xiii, 52f. : il. (algumas col.) ; 29cm.

Orientador: Luiz Antônio Abrantes.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.
Referências bibliográficas: f. 49-52.

1. Administração pública - Minas Gerais. 2. Política pública.
3. Descentralização administrativa pública - Minas Gerais.
4. Autonomia municipal. 5. Administração municipal - Minas
gerais. 6. Análise envoltória de dados. I. Universidade Federal
de Viçosa. II. Título.

CDD 22.ed. 351.8151

VALTENCIR NATAL PEREIRA


**EFICIÊNCIA ENTRE MUNICÍPIOS MINEIROS EMANCIPADOS ANTES E
APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós- Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*

APROVADA: 22 de Setembro de 2009



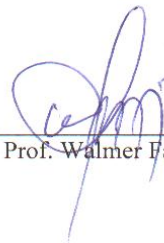
Prof. Marco Aurélio Marques Ferreira
(Co- Orientador)



Prof. Adriano Provezano Gomes
(Co- Orientador)



Prof. Bricio dos Santos Reis



Prof. Walmer Faroni



Luiz Antônio Abrantes
(Orientador)

Aos amores de minha vida,
Helena, minha filha amada
Claudia, minha esposa e companheira em todos os momentos.

Dedico

Ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo. Todos nós sabemos alguma coisa.

Todos nós ignoramos alguma coisa.

Por isso aprendemos sempre

Paulo Freire

AGRADECIMENTOS

A Deus;

À Universidade Federal de Viçosa e ao Departamento de Administração, pela oportunidade;

Ao professor Luiz Antônio Abrantes, pela amizade, confiança e orientação durante o curso de pós-graduação;

Aos Coorientadores, professores Marco Aurélio Marques Ferreira e Adriano Provezano Gomes, pelas valiosas contribuições;

Aos professores Brício dos Santos Reis e Walmer Faroni, pelas sugestões à versão final deste trabalho;

Aos amigos do Departamento de Administração, pelo apoio e amizade;

Aos funcionários do Departamento de Administração da UFV, em especial a Luiza pelo apoio e amizade;

E a todos que, de alguma forma, deram sua parcela de contribuição nesta pesquisa.

BIOGRAFIA

VALTENCIR NATAL PEREIRA, filho de Helio Manoel Pereira e Maria Auxiliadora Gomes Pereira, nasceu em Descoberto, Minas Gerais, em 25 de dezembro de 1974.

Em fevereiro de 2002, iniciou o curso de Administração na Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativa Machado Sobrinho, em Juiz de Fora, Minas Gerais, concluindo-o em Janeiro de 2005.

Em março de 2007, ingressou no Mestrado em Administração na Universidade Federal de Viçosa, concentrando seus estudos na área de Administração Pública, concluindo-o em Setembro de 2009.

Em março de 2009, assumiu a coordenação do curso de graduação em Administração da Faculdade UNIPAC de Educação e Estudos Sociais de São João Nepomuceno, onde também leciona as disciplinas de Gestão de Pessoas e Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais.

É funcionário da Câmara Municipal de Descoberto e atua como consultor na área de Administração Pública.

INDICE

LISTA DE FIGURAS	vi
LISTA DE TABELAS	vii
RESUMO	viii
ABSTRACT	x
1-INTRODUÇÃO	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	4
2.1. Princípio da eficiência na Gestão Pública	4
2.1.1. Modelo com orientação produto.....	8
2.2. As Constituições e o processo de Emancipação dos Municípios	9
2.3. Classificação e estrutura das Receitas Públicas.....	15
2.4. Classificação e estrutura das despesas públicas	18
2.4.1. Despesas orçamentárias e despesas extra-orçamentárias	21
2.5. Competência Municipal.....	22
3. METODOLOGIA.....	25
3.1 Tipo de pesquisa	25
3.2 A Análise Envoltória de Dados	25
3.3. Fonte dos dados	26
3.4. Descrição das variáveis	27
3.4.1. Variáveis Produtos.....	27
3.4.2. Variáveis Insumos	28
3.5 Operacionalização dos dados.....	28
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	29
4.1. Análise da eficiência de todos os municípios da amostra	29
4.2. Análise da Eficiência entre Municípios Emancipados anterior e posteriormente a Constituição Federal de 1988	38
4.2.1. Perfil dos municípios mineiros	38
5. CONCLUSÕES	47
6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 . Modelo DEA produto-orientado	9
Figura 2 - Destaque dos municípios eficientes e não eficientes por mesorregião de Minas Gerais.....	31
Figura 3- Produto Interno Bruto per capita dos Municípios das mesorregiões Norte de Minas, Vale do Rio Doce e Jequitinhonha	32
Figura 4- Produto Interno Bruto (PIB) per capita das mesorregiões Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Oeste de Minas, Sul/Sudoeste de Minas.....	37
Figura 5- Distribuição dos municípios com melhores escores de eficiência.....	41
Figura 6- Distribuição dos municípios com piores escores de eficiência.....	42
Figura 7 - Destaque dos municípios emancipados antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 agrupados em eficientes e ineficientes por mesorregião de Minas Gerais.....	43
Figura 8 - Destaque dos municípios emancipados, eficientes e ineficientes por mesorregião de Minas Gerais	44

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição dos municípios brasileiros, segundo o período de instalação, pelas Unidades da Federação entre 1980 e 2001.....	11
Tabela 2 – Estrutura tributária brasileira na Constituição de 1988	16
Tabela 3 – Transferências das receitas tributárias a partir da Constituição de 1988.....	17
Tabela 4- Exemplos de função, programa, subprograma	19
Tabela 5- Exemplos de projetos	20
Tabela 6- Exemplo de atividade	20
Tabela 7- Categoria econômica, subcategoria econômica, elemento e subelemento	21
Tabela 8– Médias e teste T das variáveis selecionadas para definir eficiência.....	30
Tabela 9 – Estatística descritiva da população dos municípios ineficientes do Norte de Minas, Vale do Rio Doce e Jequitinhonha	32
Tabela 10 - Estatística descritiva das variáveis utilizadas e do escore de eficiência dos municípios ineficientes do Norte de Minas, Vale do Rio Doce e Jequitinhonha	33
Tabela 11 - Relação entre municípios eficientes sobre o total de municípios em cada mesorregião.	35
Tabela 12- Estatística descritiva da população dos municípios eficientes do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Oeste de Minas e Sul/Sudoeste de Minas	36
Tabela 13- Estatística descritiva do escore de eficiência dos municípios do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Oeste de Minas e Sul/Sudoeste.....	37
Tabela 14- Estatística descritiva da população e das receitas tributárias e das transferências correntes per capita dos municípios mineiros emancipados antes e pós Constituição Federal de 1988.	39
Tabela 15- Percentual de municípios eficientes e ineficientes entre emancipados antes da Constituição Federal de 1988 e emancipados pós Constituição de 1988.	40
Tabela 16- Média, desvio padrão, Sig. (2-tailed), mínimo e máximo do escore de eficiência entre municípios emancipados e não emancipados.....	45
Tabela 17. Municípios emancipados pós 1988 e municípios emancipados anterior a 1988 em cada mesorregião e a média do escore de eficiência	46

RESUMO

PEREIRA, Valtencir Natal, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, setembro de 2009. **Eficiência dos municípios mineiros emancipados antes e após a Constituição Federal de 1988.** Orientador: Luiz Antônio Abrantes; Coorientadores: Marco Aurélio Marques Ferreira, Adriano Provezano Gomes.

A descentralização político-administrativa, ocorrida no Brasil nos anos 90, surgiu como estratégia para tratar problemas de gestão pública. Acreditava-se que a descentralização administrativa, mediante a transferência de autoridade para os governos locais, fosse conferir maior possibilidade de reivindicação aos membros da comunidade, possibilitando assim uma melhoria na aplicação das receitas e o acesso aos serviços públicos urbanos a um maior número de pessoas. Dentro dessa ótica de que descentralizar era conferir maior democratização do poder político e maior eficiência e eficácia da gestão pública, deflagrou-se pós Constituição de 1988 um processo desordenado de proliferação de novos municípios por várias Unidades da Federação. Minas Gerais foi um dos Estados brasileiros que vivenciou de forma mais intensa esse processo, uma vez que o número de municípios passou de 722 para 853 em pouco mais de uma década. No presente trabalho, objetivou-se avaliar a eficiência na prestação de serviços públicos dos municípios emancipados após a Constituição Federal de 1988, no Estado de Minas Gerais e tipificá-los em relação a variáveis financeiras, fiscais e sociais. Este trabalho teve como referência os 853 municípios, que fazem parte do Estado de Minas Gerais. Contudo, considerando a disponibilidade de dados no período de 2004, foram selecionados 836 municípios, correspondendo a aproximadamente 98 % do Estado. Os dados foram coletados junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) base Fimbra 2004 e do Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS. Para mensurar a eficiência dos municípios mineiros, utilizou-se a metodologia DEA –Análise Envoltória de dados com orientação produto. Com base nos resultados analisados, constatou-se que (618) municípios, 74% da amostra, mostraram-se eficientes e (218) municípios, 26% da amostra mostraram-se ineficientes. Constatou-se que os municípios mineiros emancipados após 1988 apresentaram maior participação per capita nas receitas de transferência e menor geração de receitas próprias. A mesorregião Norte de Minas apresentou a pior média no escore de eficiência e maior concentração de municípios emancipados pós Constituição Federal de 1988. Considerando que 56% dos

municípios mineiros emancipados após a Constituição Federal de 1988 foram considerados ineficientes e que apenas 21% dos emancipados anteriormente a 1988 enquadram-se na mesma condição, conclui-se que o grupo de municípios emancipados anteriormente a 1988 apresenta melhores condições de vida para a população, ou seja, com base nos resultados obtidos, a descentralização político-administrativa, ocorrida no Brasil por meio da emancipação de novos municípios, não produziu nesses novos municípios um melhor desempenho dos serviços públicos.

ABSTRACT

PEREIRA, Valtencir Natal, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, September 2009. **Efficiency of the Minas Gerais counties emancipated before and after the Constituição Federal de 1988.** Adviser: Luiz Antônio Abrantes; Co-advisers: Marco Aurélio Marques Ferreira, Adriano Provezano Gomes.

In the 90-ies, the political-administrative decentralization that occurred in Brazil appeared as strategy to treat problems in public administration. It was believed that the administrative decentralization by transferring the authority to local governments would provide higher claim possibility to the community's members, so making possible an improvement in application of the revenues as well as the access to the urban public services to higher number of people. According to this optics that to decentralize rather was to confer larger democratization of the political power and higher efficiency and effectiveness of the public administration, a disordered proliferation process of new counties was deflagrated by several Unidades da Federação. Minas Gerais was one of Brazilian States that more intensively lived this process, since the number of counties increased from 722 to 853 within little more than one decade. So, this study was carried out to evaluate the efficiency in rendering the public services of the emancipated counties after the Constituição Federal de 1988, in Minas Gerais State as well as to typify them in relation to financial, fiscal and social variables. This work had as reference those 853 counties that are part of Minas Gerais State. Taking into account the availability of the data referring to 2004 period, however, some 836 counties corresponding to approximately 98% of the State were selected,. The data were collected at either Secretaria do Tesouro Nacional (STN) base Fimbra 2004 and IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social. To measure the efficiency of the counties in Minas Gerais, the methodology DEA – Data Envelopment Analysis with product orientation was used. Based on the analyzed results, it was verified that (618) counties, 74% of the sample, were considered as efficient whereas (218) counties, 26% of the sample, were considered as inefficient. It was verified that those counties emancipated after 1988 presented higher per capita participation in the transfer incomes as well as lower generation of own revenues. The mesoregion Northern Minas Gerais showed the worst average in the efficiency score and higher concentration of the counties emancipated after the Constituição Federal de 1988. Considering that 56% Minas Gerais counties emancipated after the Constituição Federal de 1988 were considered

inefficient as well as only 21% of those emancipated before 1988 are framed in the same condition, it is concluded that the group of the counties emancipated before 1988 show better life conditions for population. In other words, based on the obtained results, the political-administrative decentralization that occurred in Brazil through emancipation of new counties did not produce a better performance of the public services in those new counties.

1-INTRODUÇÃO

A federação brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo todos dotados de autonomia político-administrativa reconhecida pelo artigo 18 da Constituição Federal de 1988. Esta autonomia, no caso dos municípios, está assegurada e limitada pelo artigo 30 da referida Constituição, para todos os assuntos de interesse local, sob três aspectos: o administrativo, na organização e prestação de serviços públicos de interesse local; o financeiro, na instituição, arrecadação de tributos e aplicação das rendas; e o político, seja na legislação de assuntos de interesse local como na criação, organização e suprimento de distritos, desde que observada a legislação estadual.

O município é a menor unidade político-administrativa existente no país, responsável diretamente por vários aspectos práticos da vida da população, como registro de imóveis, asfaltamento das vias locais, fiscalização do trânsito nos logradouros sob sua jurisdição. Provê também o ensino básico em suas escolas, mantém postos de saúde para sua população, fiscaliza o transporte público municipal, realiza a coleta de lixo, além de controlar e fiscalizar as feiras livres. Portanto, é no município que se proporciona a maioria dos serviços públicos demandados pela sociedade.

Desde o início da colonização, o Brasil vem alternando períodos de estagnação e flexibilização em relação ao processo de criação de municípios. Em 1988, os critérios para criação, incorporação, fusão e o desmembramento de municípios, antes prerrogativa federal, passou a ser prerrogativa dos estados. Desde então, houve aceleração da geração de novos municípios, alcançando dimensões preocupantes quando se questiona o porte dos novos municípios em relação ao tamanho de sua população e em questões de infraestrutura físico-administrativa e a insuficiência de recursos financeiros para o oferecimento dos serviços públicos básicos. Um dos resultados diretos da criação de municípios é o aumento no número de prefeitos, vice-prefeitos, vereadores, assessores e burocratas, aumentando conseqüentemente os gastos municipais com o Legislativo e com a Administração em geral. Para suprir estas despesas, os municípios em comparação com os Estados e a União devem dispor de um número proporcionalmente maior de suas receitas. Conseqüentemente, sobra uma parte menor dos recursos para ser aplicada em investimentos e nos gastos com prestação de serviços públicos, como saúde, educação, segurança pública, saneamento básico e outros.

Para conter o processo de emancipação, o artigo único da Emenda Constitucional 15/96 deu nova redação ao § 4º do artigo 18 da Constituição Federal. Regulado por lei estadual, a criação de novos municípios passou a ser efetuada dentro do período determinado por lei complementar federal, mediante consulta prévia plebiscitária às populações dos municípios e distritos envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Apesar de esta emenda ter inviabilizado, praticamente, o processo de emancipação territorial, o assunto ainda estimula discussões nos meios políticos, acadêmicos, institucionais e administrativos no país, formando correntes favoráveis e contrárias a este processo.

Os defensores da emancipação apontam a descentralização administrativa como fator positivo deste processo, ao conferir maior possibilidade de reivindicação dos membros da comunidade e, conseqüentemente, melhoria na distribuição das receitas públicas, portanto, facilitando o acesso aos serviços públicos urbanos a um maior número de pessoas. Entretanto, dentre os contrários à emancipação, a principal alegação é a inviabilidade econômica. A Constituição de 1988 atribuiu, aos municípios, competências tributárias próprias e participação no produto da arrecadação dos tributos da União e dos Estados. Portanto, compete aos municípios investir de forma eficiente esses recursos públicos a fim de maximizar a prestação serviços às comunidades, melhorando a qualidade de vida de seus munícipes. Em outras palavras, a arrecadação de impostos e as transferências de recursos estaduais e federais financiariam as responsabilidades do município na oferta de educação básica, saneamento e outros serviços públicos. Todavia, os municípios não são igualmente eficientes em transformar esses recursos em serviços para a população, o que motiva estimar essa eficiência. Dessa forma, considerando-se as emancipações como um processo com conseqüências financeiras e sociais importantes, uma questão-problema foi levantada: Os municípios emancipados pós Constituição Federal de 1988 se diferenciam em relação à eficiência na prestação de serviços públicos e aos aspectos financeiros e sociais, quando relacionados a outros municípios mineiros?

Portanto, neste trabalho, o objetivo central foi avaliar a eficiência na prestação de serviços públicos dos municípios emancipados pós Constituição Federal de 1988, no Estado de Minas Gerais, bem como tipificá-los em relação a variáveis financeiras, fiscais e sociais.

Especificamente, pretendeu-se:

- 1- Apurar a eficiência técnica dos municípios do Estado de Minas Gerais;
- 2- Comparar a eficiência técnica em relação aos municípios do Estado de Minas Gerais por mesorregiões;
- 3- Comparar a eficiência técnica entre os municípios mineiros emancipados anterior e posteriormente à Constituição Federal de 1988;
- 4- Comparar a eficiência técnica entre os municípios mineiros emancipados antes e pós Constituição Federal de 1988, por mesorregiões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Princípio da eficiência na Gestão Pública

Segundo Meirelles (1996)

Eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Concretamente, a eficiência na gestão pública é a busca por melhor resultado com menor dispêndio de recursos públicos, estes oriundos da arrecadação de tributos da própria sociedade, tornando a atividade pública menos dispendiosa, coibindo o desperdício do dinheiro público.

Neste sentido, Cardozo (1999) observa

Ser eficiente, portanto, exige primeiro da Administração Pública o aproveitamento máximo de tudo aquilo que a coletividade possui, em todos os níveis, ao longo da realização de suas atividades. Significa racionalidade e aproveitamento máximo das potencialidades existentes. Mas não só. Em seu sentido jurídico, a expressão, que consideramos correta, também deve abarcar a idéia de eficácia da prestação, ou de resultados da atividade realizada. Uma atuação estatal só será juridicamente eficiente quando seu resultado quantitativo e qualitativo for satisfatório, levando-se em conta o universo possível de atendimento das necessidades existentes e os meios disponíveis.

Na Administração Pública, o princípio da eficiência, antes implícito em nosso sistema constitucional, tornou-se expresso no caput do art. 37, em virtude da alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº19 que rege

a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e indireta, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e as informações sobre atos de governo, observado o disposto no art.º 5.º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Conforme Vasconcelos (2009), para obtenção da eficiência, a Administração Pública deve desejar a qualidade na prestação de serviços postos à disposição da sociedade, quer sejam prestados pela União, Estados, Municípios, quer sejam prestados por terceiros, em atividades de interesse público sob regime de concessão ou permissão. O Estado deve exercer suas ações de forma rápida, buscando a perfeição para alcançar resultados positivos.

Ainda segundo o mesmo autor, o administrador de recursos públicos deve obedecer ao princípio da eficiência de forma obrigatória, pois, no exercício da atividade de controle interno e externo, serão avaliados não só a legalidade do gasto, mas também os resultados obtidos, ou seja, a despesa ou investimento foi empregado de forma mais eficiente tendo em vista os objetivos almejados.

A gestão administrativa ineficiente é ilegítima. Por isso o administrador público deve sempre buscar o menor desembolso e a maior vantagem, o emprego das melhores

opções disponíveis, sempre objetivando alcançar a solução mais vantajosa para o atendimento das necessidades sociais (VASCONCELOS 2009)

Na visão de Garde (2001)

...a nova Gestão Pública trata de renovar e inovar o funcionamento da Administração, incorporando técnicas do setor privado, adaptadas as suas características próprias, assim como desenvolver novas iniciativas para o logro da eficiência econômica e a eficácia social, subjaz nela a filosofia de que a administração pública oferece oportunidades singulares, para melhorar as condições econômicas e sociais dos povos.

Portanto, compete ao Estado investir de forma eficiente os recursos públicos a fim de maximizar a prestação de serviços às comunidades, melhorando a qualidade de vida de seus municípios. Em outras palavras, a arrecadação de impostos e as transferências de recursos estaduais e federais financiariam as responsabilidades do município na oferta de educação básica, saneamento e outros serviços públicos. Todavia, os municípios não são igualmente eficientes em transformar esses recursos em serviços para a população, o que motiva estimar essa eficiência.

A análise da eficiência permite, por meio da comparação com outros municípios, definir se um município é eficiente ou não. Dessa forma, se o município consegue gerar a mesma quantidade de produtos que os outros com, no máximo, a mesma quantidade de insumos, ele é dito eficiente.

A eficiência produtiva é a relação entre produto e insumo, sendo que o objetivo geral é alcançar o maior produto possível, dados os insumos disponíveis. Existem duas abordagens tradicionais para a determinação da eficiência: paramétrica e não paramétrica (SEIFORD; THRALL *apud* MOITA, 1995).

Na abordagem paramétrica, uma função fronteira de produção é utilizada para caracterizar uma transformação eficiente de insumos para produtos. Esta função de produção teórica pode ser empregada para estimar o máximo produto, dados os insumos. Uma medida de eficiência relativa pode ser determinada, comparando-se o

produto observado de um dado conjunto de insumos com o produto "ideal" com os mesmos níveis de insumos. Na teoria da produção paramétrica, este produto "ideal" é calculado pela função de produção teórica. A função de produção teórica requer explicitação da formulação da relação funcional entre insumos e produtos. Torna-se difícil encontrar uma forma funcional teórica em processos mais complexos, como em processos de múltiplos insumos e produtos (FERREIRA e GOMES, 2008).

Farrell (1957) propôs, então, que a eficiência fosse medida empiricamente. Ao invés de utilizar o modelo funcional teórico, foram desenvolvidas medidas de eficiência não paramétricas para unidades que congregassem múltiplos insumos. Para tal, foram investigadas as possibilidades do desenvolvimento de medidas de eficiência por meio de dois componentes: a eficiência técnica, que reflete a capacidade da unidade em obter o máximo de produtos para uma quantidade de insumos fornecida; e a eficiência alocativa, que reflete a capacidade de a unidade usar os insumos em proporções ótimas, considerada a diferença de preços.

Baseados na avaliação de análise de eficiência proposta por Farrell - particularizada para um único insumo e um único produto, Charnes, Cooper e Rhodes (1978) iniciaram o estudo da abordagem não-paramétrica para análise de eficiência com múltiplos insumos e múltiplos produtos denominada *Data Envelopment Analysis* (DEA).

A abordagem não-paramétrica para análise de eficiência com múltiplos insumos e múltiplos produtos, *Data Envelopment Analysis* (DEA), é bastante utilizada em Ciências Sociais e Econômicas, a exemplo dos trabalhos de Bezerra e Diwan (2001), os quais avaliaram a eficiência do uso de recursos nos maiores municípios brasileiros; Marinho et al. (2004), que analisaram a eficiência dos estados brasileiros na geração de bem-estar; Herrera e Pang (2005), que estudaram a eficiência dos gastos públicos em países em desenvolvimento; e Souza Jr. e Gasparine (2006), que analisaram a eficiência da arrecadação e da prestação de serviços públicos nos estados brasileiros.

A avaliação da eficiência técnica pode ser medida, segundo duas orientações: aquela que se fundamenta na redução de insumo e aquela que coloca ênfase no aumento de produto.

Na orientação para produtos, a eficiência técnica mede a fração da quantidade de produtos que pode ser aumentada, proporcionalmente, sem aumentar a quantidade de insumos. Na orientação para insumo, a eficiência técnica mede a fração da quantidade

de insumos que pode ser reduzida, proporcionalmente, sem reduzir a quantidade de produtos (COOPER et al., 2000).

2.1.1 Modelo com orientação produto

Segundo Coelli (1996), o modelo produto-orientado VRS pode ser descrito da seguinte forma:

$$\begin{aligned} & \text{Max}_{\phi, \lambda} \phi \\ & \text{sujeito a:} \\ & -\phi y_i + y\lambda \geq 0 \quad 1 \leq \phi < \infty \\ & x_i - X\lambda \geq 0 \\ & N_1' \lambda = 1 \\ & \lambda \geq 0 \end{aligned}$$

Em que $(\phi - 1)$ é o acréscimo proporcional no produto que pode ser atingido pela i -ésima DMU, mantendo-se constante o nível de insumo utilizado. No presente estudo, tem-se como unidades tomadores de decisão ou *Decision Making Units* (DMU's) os municípios mineiros. O escore de eficiência técnica, obtido no modelo produto-orientado, é resultante da razão $(1/\phi)$ a qual varia entre zero e 1.

Gomes (1999) evidenciou que o modelo produto-orientado com retornos constantes é obtido, retirando-se a restrição de convexidade $N_1' \lambda = 1$ do modelo acima; e alterando o sinal dessa mesma restrição, fazendo com que ele se torne $N_1' \lambda \leq 1$, tem-se o modelo com retornos não-crescentes.

O Data Envelopment Analysis (DEA) é um método de programação linear não-paramétrico de medida de eficiência, que é baseado fundamentalmente nos trabalhos conduzidos por Farrel (1957), sendo mais amplamente discutido e aprofundado por Charnes et al. (1978) e Banker et al. (1984). Esta abordagem tem sido amplamente utilizada na análise empírica de eficiência (ou produtividade), particularmente nos casos em que as DMU's usam múltiplos insumos para produzir múltiplos produtos, bem como nos casos em que há problemas na ponderação das variáveis e, ou na especificação da forma funcional a ser empregada na análise.

Como o DEA não requer o estabelecimento de preços para os insumos e produtos na determinação empírica da fronteira de eficiência baseado na melhor tecnologia e outras medidas de eficiência, tem se tornado bastante popular nos estudos sobre o setor público.

Na Figura 1, tem-se o a representação de um modelo DEA com orientação produto, envolvendo dois produtos, Y_1 e Y_2 . Todos os pontos abaixo da curva são ineficientes, pois, é possível obter maior produção, mantendo-se constantes os níveis de insumo.

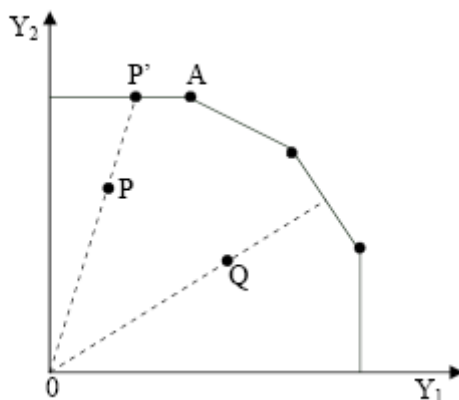


Figura 1 . Modelo DEA produto-orientado
Fonte: COELLI et al. (1998).

2.2. As Constituições e o Processo de Emancipação dos Municípios

Posteriormente à Independência, as Municipalidades passaram a ser ordenadas pelas Constituições, iniciando-se pela Constituição Imperial de 1824 as Constituições Republicanas de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e pela Emenda Constitucional de 1969 e, atualmente, pela Constituição Federal promulgada em 1988 (FAVERO, 2004).

De acordo com o artigo 18 da Constituição de 1988, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia plena.

A autonomia municipal, explícita no artigo 30 da Constituição, é total para legislar sobre assuntos de interesse local, instituir e arrecadar os tributos de sua competência, dentre outras. Além destas competências privativas conferidas ao município, foram instituídas competências em comum com a União e os Estados. Destaca-se também a suplementação da legislação federal e estadual, no que couber.

Citadini (1998) ressalta que, com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios passaram a ter papel mais significativo na administração pública brasileira, passando a integrar expressamente a Federação, juntamente com os Estados e o Distrito Federal. Em consequência, os municípios receberam extenso e detalhado tratamento

constitucional, com competências privativas ou em colaboração com o Estado e a União.

A referida Constituição também atribuiu, aos municípios, competências tributárias próprias além da participação no produto da arrecadação de impostos da União e dos Estados. Em contrapartida, os municípios tiveram um aumento significativo nas obrigações de prestação de serviços públicos essenciais, que passaram a ser de sua responsabilidade.

Em 1988, também os critérios para criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios, antes prerrogativa federal, passaram a ser prerrogativa dos estados. Desde então, houve aceleração da geração de novos municípios, alcançando dimensões preocupantes, quando se questiona o porte dos novos municípios em relação ao tamanho de sua população bem como a situação dos municípios de origem e outros de mesmo porte em questões de infraestrutura físico-administrativa e a insuficiência de recursos financeiros para o oferecimento dos serviços públicos básicos (BOUCHARDET, 2006).

Entre 1980 e 2001, surgiram no país 1.570 novos municípios, representando crescimento de 39,3%. Nesse período, as Unidades da Federação que apresentaram maior número de novos Municípios foram: Rio Grande do Sul (265); Minas Gerais (131); Paraná (109); Piauí (108); Santa Catarina (96); Tocantins e Maranhão (87); Mato Grosso (84); Bahia (81); Goiás (75); São Paulo (74); Pará (60) e Paraíba (52), conforme se observa na Tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição dos municípios brasileiros, segundo o período de instalação, pelas Unidades da Federação entre 1980 e 2001

Unidades da Federação	Total de municípios instalados em				
	1980	1991	1993	1997	2001
BRASIL	3.991	4.491	4.974	5.507	5.561
Rondônia	7	23	40	52	52
Acre	12	12	22	22	22
Amazonas	44	62	62	62	62
Roraima	2	8	8	15	15
Pará	83	105	128	143	143
Amapá	5	9	15	16	16
Tocantins	52	79	123	139	139
Maranhão	130	136	136	217	217
Piauí	114	118	148	221	222
Ceará	141	178	184	184	184
Rio Grande do Norte	150	152	152	166	167
Paraíba	171	171	171	223	223
Pernambuco	165	168	177	185	185
Alagoas	94	97	100	101	102
Sergipe	74	74	75	75	75
Bahia	336	415	415	415	417
Minas Gerais	722	723	756	853	853
Espírito Santo	53	67	71	77	78
Rio de Janeiro	64	70	81	91	92
São Paulo	571	572	625	645	645
Paraná	290	323	371	399	399
Santa Catarina	197	217	260	293	293
Rio Grande do Sul	232	333	427	467	497
Mato Grosso do Sul	55	72	77	77	77
Mato Grosso	55	95	117	126	139
Goiás	171	211	232	242	246
Distrito Federal	1	1	1	1	1

Fonte: Bremaeker (2001).

Para conter este processo de emancipação, o artigo único da Emenda Constitucional 15/96 deu nova redação ao § 4º do artigo 18 da Constituição Federal. Regulada por lei estadual, a criação de novos municípios passou a ser efetuada, dentro do período determinado por lei complementar federal, mediante consulta prévia plebiscitária às populações dos Municípios e dos distritos envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Na visão de Souza (1996), a Emenda Constitucional 15/96 nada mais fez senão restaurar a situação jurídica existente antes do estabelecimento da ordem constitucional de 1988, a qual atribuía à União a competência para dispor sobre a matéria.

De acordo com dados do IBGE (2002), dois fatores contribuíram para a emancipação de novas unidades político-administrativas, em particular, de novos municípios. O primeiro, relativo à arrecadação, com a possibilidade de compartilhamento dos Fundos de Participação entre as unidades novas e antigas; o segundo, de natureza política, já que essas mudanças possibilitariam não apenas o surgimento de lideranças locais, mas também a acomodação de grupos rivais, resultando um novo formato de repartição do poder político administrativo. Outro aspecto é que a opção pela fragmentação se tornou uma forma de simplificação da gestão através de soluções locais.

De acordo com Gomes e Dowell (2000), a criação de novos municípios e o aumento das receitas destinadas aos municípios trazem problemas tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista social.

Ainda segundo os autores, a criação de novos municípios gerou um aumento nos volumes de transferências tributárias originadas nos grandes municípios para os municípios pequenos, diminuindo o estímulo para a atividade produtiva realizada nos grandes municípios, não proporcionando estimulação produtiva nos pequenos.

Segundo Citadini (1998), os municípios são muito dependentes das transferências constitucionais, principalmente aqueles com pequeno porte populacional e, devido a esta dependência, qualquer problema econômico na esfera federal ou estadual, como quedas nas respectivas arrecadações, repercute imediatamente nas finanças municipais porque os municípios deixam de receber não só recursos esperados, mas componentes essenciais dos seus orçamentos. Como a maioria, senão a quase totalidade das despesas municipais é inevitável, o resultado será o desequilíbrio das finanças locais, o déficit de execução orçamentária e o déficit financeiro.

Segundo o referido autor, em todo o país, existem vários municípios quase absolutamente inviáveis, apresentando grande dificuldade em cobrar adequadamente os tributos de sua competência, a exemplo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), em que existe um predomínio da sonegação. No caso do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), existe uma série de problemas para determinação do valor dos imóveis, que é a base de cálculo para o imposto. Por estar mais próximo à população, a administração municipal tem maior pressão para amenizar a cobrança de impostos e maior cobrança na prestação de serviços, o que se torna um fator relevante na promoção dos déficits públicos.

Outro fator importante na criação de novos municípios se relaciona com a duplicação de estruturas administrativas, onerando consideravelmente os cofres públicos. Segundo estudos de Gomes e Dowell (2000), um resultado direto da criação de municípios é o aumento no número de prefeitos, vice-prefeitos, vereadores, assessores e burocratas, conseqüentemente, aumentando os gastos municipais com o Legislativo e com a Administração, em geral. Para suprir estas despesas com a Administração geral e o Legislativo, em comparação com os Estados e a União, os municípios devem dispor de um número proporcionalmente maior de suas receitas. Conseqüentemente, sobra uma parte menor dos recursos municipais para ser aplicada em investimentos e nos gastos com prestação de serviços públicos, como saúde, educação, segurança pública, saneamento básico, entre outros.

Segundo Shah, citado por Shikida (1999), uma possibilidade para melhorar a provisão de bens públicos é o redesign das fronteiras dos municípios. Nesta definição, pode-se incluir a possibilidade de cisão de um município (secessão), de cisão de partes de diversos municípios que se unem formando um novo (emancipação de distritos) ou mesmo a reorganização administrativa dentro do próprio município.

Segundo Bremaeker (2001), a emancipação passa a representar, para a comunidade, o real acesso a toda uma gama de serviços públicos a que jamais teria acesso. Bem ou mal a comunidade passa a gerir seus destinos quanto à educação, à saúde e assistência social. Além disso, passa a construir e depois conservar as vias urbanas, as estradas e caminhos vicinais, a cuidar da limpeza pública e, de alguma forma, prover o saneamento básico.

Em sua acepção mais ampla, o processo envolve a redistribuição de poder e, portanto, de prerrogativas, recursos e responsabilidades - do governo para a sociedade

civil, da União para os estados e municípios, e do Executivo para o Legislativo e o Judiciário (GOMES e DOWELL, 2000).

Diante da crise política que marcou o Brasil nos anos 80, esta proposta de reformar o estado, reduzindo seu tamanho, tornou-se quase um consenso no País e tinha, como objetivo, reformar o aparelho estatal de modo a torná-lo mais eficiente, onde demandasse menos recursos e, de modo mais democrático, possibilitasse maior participação dos novos atores que emergiam no cenário político nacional, seja nas decisões políticas ou na distribuição dos recursos públicos, o modelo estatizante e centralizador mostrava-se naquele momento obsoleto. Na visão de Bouecharde (2006)

...as propostas de reforma orientavam-se na direção reestruturação profunda do aparelho estatal, bem como do arranjo institucional sob o qual se assentava o pacto federativo brasileiro, nesse caso avançando-se no sentido de estabelecer um “novo federalismo” no País, baseado na democratização do poder decisório e na redistribuição mais equitativa dos recursos públicos.

Naquele momento, houve uma convergência de opiniões em favor da descentralização política e administrativa, pois, acreditava-se que descentralizar era conferir maior democratização do poder político e maior eficiência e eficácia da gestão pública.

Arretche (1996) demonstra esse consenso, que existia à época em favor da descentralização

....passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas de ideais progressistas, tais como

equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização a praticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas.

Dentro deste contexto, houve aceleração da geração de novos municípios no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, alcançando dimensões preocupantes quando se questiona o porte dos novos municípios em questões de infraestrutura físico-administrativa e a insuficiência de recursos financeiros para oferecimento dos serviços públicos básicos. Segundo Shikida (1999), a emancipação de municípios, em si, não possui qualquer aspecto positivo ou negativo, a não ser que se discuta no contexto da forma de federalismo existente no país. Esta, por sua vez, não pode ser discutida sem referência à forma como é estruturado o sistema de receitas disponíveis a cada membro da federação, como funciona a arrecadação própria e como funciona o sistema de transferências.

2.3. Classificação e estrutura das Receitas Públicas

Receita Pública é a soma de ingressos, impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos, de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas.

Para Kiyoshi (2007), segundo o critério da regularidade, os autores costumam classificar as receitas públicas em extraordinárias e ordinárias. As extraordinárias são aquelas auferidas em caráter excepcional e temporário em função de determinada conjuntura. As receitas ordinárias são aquelas que ingressam com regularidade, por meio do normal desenvolvimento da atividade financeira do Estado, constituindo fonte regular e permanente de recursos financeiros necessários ao atendimento das despesas públicas. O autor ainda classifica as receitas, quanto à origem, como originária e derivada. A primeira é aquela que advém da exploração, pelo Estado, da atividade econômica. A segunda é caracterizada por constrangimento legal para sua arrecadação,

tendo como exemplo os tributos, as penas pecuniárias, o confisco e as reparações de guerra.

De acordo com o art. 11 da Lei 4.320/64, com redação dada pelo Decreto Lei nº. 1.939/82, a receita se classificará nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

Receitas Correntes são as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

As Receitas de Capital são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superavit do Orçamento Corrente. Com objetivo de garantir esses recursos e ao mesmo tempo promover a descentralização fiscal, o legislador com as reformas constitucionais de 1988, implementou uma série de mudanças na redistribuição de competências tributárias e de receitas públicas nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal (Tabela 2).

Tabela 2 – Estrutura tributária brasileira na Constituição de 1988

Entes	Tributos
União	Imposto sobre Importação (II) Imposto sobre Exportação (IE) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) Imposto Territorial Rural (ITR) Imposto Extraordinário (IEx) Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)
Estados	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (<i>Causa Mortis</i>) (ITBI-CM) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
Municípios	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imposto Sobre Serviços (ISS) Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (Intervivos) (ITBI) Imposto sobre Vendas no varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVV)

Fonte: Constituição Federal de 1988.

Os impostos arrecadados por cada esfera de governo compõem a receita tributária bruta. A receita disponível, porém, depende do balanço entre o que cada esfera repassa e recebe das outras. No caso da União, a receita disponível é menor que a bruta, pois, ela transfere recursos para as demais unidades. No caso dos municípios, ocorre o contrário, pois, eles recebem transferências tanto da União como dos Estados, enquanto nestes o efeito líquido depende do balanço entre recebimentos – da união – e repasses – para os municípios (GIAMBIAGI, 2000).

Essa mudança na redistribuição de competências tributárias teve os municípios como seu principal beneficiário, pois, adquiriram autonomia para instituir, cobrar e administrar tributos, além de aumentos significativos nos níveis federal e estadual dos percentuais de repasse referentes a algumas transferências constitucionais, previstas nos artigos 158, 159 da Constituição Federal (Tabela 3).

Tabela 3 – Transferências das receitas tributárias a partir da Constituição de 1988

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

Fonte: Constituição Federal de 1988.

De acordo com Silva (2005), as transferências são essenciais ao alcance da eficiência tributária e à complementação das disponibilidades financeiras necessárias aos governos subnacionais e devem estar pautadas em três requisitos: associação entre custos tributários e benefícios gerados pela provisão de bens públicos por comunidade, resguardadas as necessidades de transferências redistributivas; mecanismos e critérios

de transferências compatíveis com os objetivos desejados e incentivos ao alcance de metas, equilíbrio fiscal, ou mesmo metas sociais que podem estar ligadas a índices como o de alfabetização ou o de mortalidade infantil.

Os municípios também recebem recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Básico (FUNDEB), ambos de origem federal.

2.4. Classificação e estrutura das despesas públicas

De acordo com o artigo 165, § 8º e artigo 167, inciso I da Constituição de 1988, a despesa pública somente pode ser realizada mediante prévia autorização legal e consiste na aplicação de certa quantia em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de um fim a cargo do governo, ou seja, é a soma de gastos realizados pelo Estado para a realização de obras, aquisição de materiais e prestação de serviços.

Na visão de Kohama (2003), constituem Despesa Pública os gastos fixados em lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais, à satisfação dos compromissos da dívida ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações, etc. Divide-se em dois grandes grupos: Despesas Orçamentárias e Despesa Extra-orçamentária.

Segundo Santos (2006), caracteriza-se despesa pública a utilização efetiva dos recursos, cujas aplicações correspondem à despesa fixada no orçamento e autorizada para despendê-las.

De acordo Giacconi (2002), no modelo orçamentário, são observados quatro critérios de classificação da despesa:

Classificação institucional;

Classificação funcional-programática;

Classificação econômica;

Classificação por elementos;

- Classificação institucional

Segundo Santos (2006), talvez o mais antigo dos critérios para a classificação das despesas públicas seja o institucional ou departamental. Na visão de Giacomoni (2002), a finalidade principal deste critério é evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, ou seja, quais são os órgãos que utilizam os recursos em conformidade com a programação orçamentária. No Brasil, as unidades de governo são autônomas, ou seja, cada nível de governo, União, cada Estado e cada Município têm seu próprio orçamento. Os orçamentos de cada membro da federação são divididos em órgãos, que por sua vez são divididos em unidades orçamentárias. Assim, por exemplo: o órgão Ministério da Educação e Cultura compreende unidades orçamentárias, quais sejam: secretaria-geral, departamentos de assuntos culturais, departamentos de assuntos universitários, etc.

- Classificação funcional- programática

Conforme demonstrado por Santos (2006), o anexo 5 da Lei nº 4.3320/64 lista as funções, programas e subprogramas e veda a criação de novas funções, possibilitando, no entanto, a adoção de outros programas, além daqueles previstos, visando atender determinadas particularidades da programação de cada orçamento. Como regra, a classificação funcional- programática vem pronta até o subprograma. Em cada orçamento, deverão ser criados projetos e atividades próprios. Assim os programas e subprogramas foram ordenados segundo a regra da tipicidade existente entre eles. As Tabelas 4, 5, 6 e 7 reproduzem os exemplos apresentados por Santos (2006), para função, programa, subprograma, projetos e atividades.

Tabela 4- Exemplos de função, programa, subprograma

Função:	08- Educação e Cultura
Programa:	44- Ensinos Superiores
Subprograma:	205- Ensino de Graduação
Subprograma:	206- Ensino de Pós-Graduação
Subprograma:	207- Extensão Universitária

Fonte: Santos (2006).

Tabela 5- Exemplos de projetos

-
- 01 Aquisição de equipamentos de sinalização de vias
 - 02 Aquisição de tratores, máquinas e equipamentos rodoviários
 - 03 Automóveis e utilitários
 - 04 Ampliação de cemitério local
 - 05 Aquisição de ferramentas e maquinário para oficina mecânica
 - 06 Aquisição de material equipamentos para o canil municipal
 - 07 Construção de praças de esportes e obras similares
 - 08 Construção, ampliação e reforma de prédios municipais
 - 09 Construção para a Santa Casa de Misericórdia
 - 10 Construção de praças, parques e ajardinamentos
 - 12 Convênios de obras públicas
 - 13 Construção de galerias de águas pluviais
 - 14 Desapropriação para construção de prédios escolares
 - 15 Desapropriações diversas
-

Fonte: Santos (2006).

Tabela 6- Exemplo de atividade

-
- 01 Auxilio a indigentes
 - 02 Amortização
 - 03 Contribuições assistenciais ou previdenciárias
 - 05 Contribuições a entidades assistenciais, beneficentes, culturais, recreativas ou esportivas
 - 06 Contribuições aos órgãos de segurança
 - 07 Campanha do inverno
 - 08 Convênios com hospitais, clínicas e laboratórios
-

Fonte: Santos (2006).

- Classificação econômica

A classificação econômica prevê duas categorias, as despesas correntes e de capital, que por sua vez, têm várias subcategorias, como as despesas de pessoal e encargos, que é uma subcategoria econômica das despesas correntes. Os investimentos, por sua vez, corresponde a uma subcategoria das despesas econômica de capital. (SANTOS 2006).

- Classificação por elementos

De acordo com Santos (2006), conforme previsto nas normas nº 8 e nº9, de 29 de dezembro de 1993, os elementos estão rigidamente presos às subcategorias econômicas, conforme demonstrado na Tabela 7.

Tabela 7- Categoria econômica, subcategoria econômica, elemento e subelemento

3.0.0.0.0.00.00	Despesas correntes	(categoria econômica)
3.3.0.0.0.00.00	Despesas com pessoal e encargos	(subcategoria econômica)
3.3.1.1.0.00.00	Transferências intergovernamentais	(elemento)
3.3.1.1.1.00.00	Transferência intergovernamentais autarquias e fundações	(subelemento)
3.3.1.1.1.41.00	Contribuições	(subelemento)

Fonte Santos (2006).

2.4.1. Despesas orçamentárias e despesas extra-orçamentárias

As despesas orçamentárias são as que estão discriminadas e fixadas no orçamento, estando, por conseguinte, previamente autorizadas pelo Legislativo, instituídas pelas normas legais e com adoção pelos três níveis de governos e são divididas em duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital.

Despesas correntes corresponde ao grupo de despesas operacionais realizadas pela Administração Pública, a fim de executar a manutenção dos equipamentos e promover o funcionamento dos órgãos de suas atividades básicas. Entretanto, essas despesas não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (ANDRADE, 2006). Já as despesas de capital são caracterizadas como os gastos que contribuem para formar um bem de capital ou acrescentar valor a um já existente como, por exemplo, os investimentos em realização de obras, inversões financeiras, aquisição de imóveis e amortização da dívida pública municipal.

As despesas extra-orçamentárias são aquelas pagas à margem da lei orçamentária e, portanto, independentes de autorização legislativa, pois, constituem saídas do passivo financeiro, compensatórias de entradas no ativo financeiro, oriundas das receitas extra-orçamentárias, correspondendo à restituição ou entrega de valores recebidos, como cauções, depósitos consignações e outros (KOHAMA, 2003).

Segundo Alves (2004), independente da estrutura ou da forma de governo adotada, todo Estado, para manter a máquina político-administrativa funcionando, necessita arrecadar fundos e efetuar gastos. Ainda na visão do autor,

...são atividades financeiras estatais a concessão de garantias dadas por ele, a realização de operações de crédito diversas, visando obter recursos para implementar as ações governamentais, e a efetuação dos desembolsos ordinários para manutenção das atividades correntes, tais como pagamento de serviços, dos contratantes e manutenção dos serviços públicos (ALVES, 2004).

Portanto, conforme previsto no Art. 30 da Constituição Federal, as competências dos Municípios podem ser agrupadas em Tributária, Financeira e Administrativa, além da implementação de Políticas Públicas que envolvem diretrizes, objetivos e orientações sobre a prestação dos serviços.

2.5. Competência Municipal

• Competência Tributária

Segundo Nogueira (2005), esta competência diz respeito à gestão de recursos públicos: patrimônio, rendas e tributos. Entretanto, a aplicação desses recursos exige sua previsão, que é feita pelo Processo Orçamentário (PPA, LDO, LOA). A receita pública envolve não só a cobrança dos tributos, como a receita oriunda da renda do patrimônio público, dos preços públicos cobrados pela prestação de serviços por parte do poder público municipal.

• Competência Financeira

A competência financeira está vinculada à competência tributária, mas vai além, pois, não se resume a gerir as receitas dos tributos e de outras fontes (patrimoniais, serviços, aplicação financeira, convênios e empréstimos), como também as despesas de custeio e de investimento. Atualmente, esta competência é regulada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige uma gestão fiscal rigorosa de forma a não ocorrer desequilíbrio entre receita e despesa e uma série de atos do Poder Público visando maior transparência perante a sociedade (divulgação de relatórios, acesso às contas, audiências públicas).

• Competência Administrativa

O município administra de forma autônoma os seus bens e serviços. Para isso, é preciso regulamentá-los. Muitas das atividades desenvolvidas na competência

legislativa e financeira são traduzidas em medidas concretas através da competência administrativa; assim, as leis são executadas, atos são praticados e as políticas públicas previstas no orçamento são realizadas (SANTOS, 2004).

Vale ressaltar que, para fazer compras de equipamentos ou materiais, é necessária uma licitação. Para admitir pessoal é necessário, em geral, concurso público. Portanto, são estes atos e normas que regulam, que compreendem a competência administrativa. A aquisição de bens e equipamentos, a concessão ou autorização de serviços, a utilização do poder de polícia para fazer cumprir as leis faz parte da competência administrativa.

Outra competência municipal é a elaboração e execução de políticas públicas e serviços municipais. As Políticas públicas envolvem diretrizes, objetivos, orientações sobre a prestação dos serviços, conforme se segue.

Política de Educação - Cabe ao município implementar a educação pré-escolar e ensino fundamental, embora obedecendo a Lei de Diretrizes e Bases de Educação e com a cooperação técnica e financeira da União e Estado através de recursos do FUNDEB.

Política de Saúde - Realizada em comum com o estado e a União, por meio do SUS, porém, com definições locais das prioridades de atendimento e do comando único das ações, a exemplo dos postos de saúde, centros saúde, hospitais quando municipalizados.

Política Urbana - Competência concorrente com a União, que estabelece regras gerais, que envolvem o plano diretor (para cidades com mais de 20 mil habitantes), desapropriação, IPTU progressivo (Art.182 da CF), disciplina e uso do solo, zoneamento urbano, loteamento, infraestrutura básica, construção de moradia, espaços de lazer e esporte.

Política de Saneamento básico - Engloba a atividade de limpeza urbana, abastecimento de água, tratamento de lixo, esgotos e drenagens. Esta competência é concorrente ao município, estado e União.

Política de Renda e Emprego - Diferente do que muitos pensam, esta competência é fundamental para o município, devendo ser exercida em comum com a União e Estados. A Constituição Federal fala em combater causas de pobreza e fatores de marginalização (Art.23, X), sendo de fundamental importância uma política pública municipal, que possibilite superar a situação de desemprego generalizado.

Política Agrícola - Representa competência-chave exercida pelo município em comum com a União e Estados, visando fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (Art.23,VIII). Convém lembrar que o município não possui competência para realizar Reforma Agrária, sendo esta exclusiva da União.

Política Cultural - Compreende a proteção do patrimônio artístico-cultural local, conservar a identidade e manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras. Esta é uma competência comum ao Estado, à União e ao Município.

Política Ambiental - Preservação, restauração e defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A questão ambiental corresponde ao direito de todos, cabendo ao poder público manter e zelar pela qualidade do meio ambiente.

Portanto, cabe ao município auferir receitas e realizar despesas para a implementação e manutenção das políticas públicas.

3. METODOLOGIA

3.1 Tipo de pesquisa

Gil (2009) classifica as pesquisas, em relação aos objetivos, em três grandes grupos: exploratórias, descritivas e explicativas. Pesquisas exploratórias são aquelas que tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses.

Segundo Martins (1994), pesquisa descritiva é aquela que tem como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, bem como o estabelecimento de relação entre variáveis e fatos.

De acordo com Gil (2009), as pesquisas explicativas têm como preocupação central identificar os fatores, que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos. É um tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, pois explica a razão, o porquê das coisas.

Quanto à natureza das variáveis a serem estudadas, as pesquisas podem ser classificadas em qualitativas e quantitativas. Segundo Strauss e Corbin, citados por Alencar (1996), pesquisa qualitativa é qualquer tipo de pesquisa que gera constatações não obtidas por meio de procedimentos estatísticos ou meios quantitativos. A natureza quantitativa mede as variáveis que são expressas por meio de números.

A vantagem da abordagem quantitativa é que ela permite medir, por meio de um conjunto limitado de questões, as reações de um grupo relativamente grande de pessoas, facilitando a comparação e o tratamento estatístico dos dados. Por sua vez, os métodos qualitativos produzem, tipicamente, uma riqueza de informações detalhadas sobre um grupo muito menor de pessoas e casos (ALENCAR 1996).

Com base na classificação apresentada pelos autores acima citados, a presente pesquisa classifica-se como descritiva e explicativa, sendo que a natureza das variáveis levantadas é do tipo quantitativa.

3.2 A Análise Envoltória de Dados

A Análise Envoltória de Dados (Data Envelopment Analysis – DEA), metodologia utilizada para desenvolvimento deste trabalho, é utilizada amplamente como método de abordagem não-paramétrica. Esta ferramenta matemática permite

medir a eficiência técnica de unidades produtivas, quando as mesmas possuem múltiplos insumos e produtos para os quais não se podem atribuir pesos. Este método não-paramétrico foi desenvolvido inicialmente por Charnes et al. (1978), baseados na avaliação de análise de eficiência proposta por Farrell (1957).

De acordo com Reinaldo (2002), o método não-paramétrico é utilizado com o propósito de atingir dois objetivos principais: construir fronteiras de produção a partir de dados empíricos e calcular uma medida de produtividade, relacionando dados de observações com as fronteiras de produção. Os pontos observados na fronteira de produção são considerados eficientes e seus níveis de insumos e produtos são ótimos, enquanto os outros são ineficientes. Para mensurar o grau de eficiência desses pontos considerados ineficientes, deve-se calcular a distância do ponto até a fronteira de produção, sendo que quanto maior distância do ponto em relação à fronteira de produção menor será o grau de eficiência.

A vantagem do método não-paramétrico é possibilitar a utilização de modelos com múltiplos inputs (insumos) e outputs (produtos) além de impor menos restrições quanto à tecnologia de produção, evitando colocar restrições desnecessárias sobre a função de produção, que podem afetar a análise e distorcer as estimativas da eficiência. (IRAIÓZ et al. citados por ÁLVAREZ et al., 2002).

De acordo com Coelli (1998), a Análise Envoltória de Dados pode apresentar duas orientações: para produtos (outputs) ou para insumos (inputs). Por exemplo, no caso da orientação ser para minimização dos inputs, o modelo busca responder a seguinte questão: dado o nível de outputs que uma unidade produz, qual a redução que pode ocorrer nos inputs de modo a manter o corrente nível de outputs. Os modelos orientados para a maximização dos outputs procuram responder à questão: dado o nível de inputs utilizado, qual o maior nível de outputs que se pode alcançar mantendo-se o nível dos inputs constante. (VILELA, 2004).

3.3 Fonte dos dados

Este estudo teve como referência os 853 municípios que fazem parte do Estado de Minas Gerais e foi dividido em dois eixos, sendo um em relação aos aspectos socioeconômicos e o outro centrado na questão orçamentária -fiscal, sendo utilizada a base de dados disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) base Fimbra

2004, na qual foram coletados dados relacionados à população, às receitas próprias e às receitas de transferências.

Na análise dos aspectos socioeconômicos, foram utilizadas informações coletadas do IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social para o ano 2004, referente às seguintes dimensões: investimentos em educação, saúde, saneamento e em habitação e urbanismo no ano de 2004.

Considerando a disponibilidade dos dados, foram selecionados 836 municípios, correspondendo a aproximadamente 98 % do Estado.

3.4. Descrição das variáveis

Considerando as competências específicas dos Municípios previstas no Art 30 da Constituição federal de 1988 e no Art 11 da Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, foram coletados dados relacionados à população, aos aspectos econômicos dos municípios, às receitas tributárias e às receitas de transferências corrente, percentual de atendimento da população, educação, saneamento e habitação, para os quais foi selecionado um conjunto de sete variáveis, conforme descrito a seguir:

3.4.1. Variáveis Produtos

EDUBASICO4A6 – Taxa percentual de atendimento das crianças de 4 a 6 anos nas escolas, no ano de 2004.

EDUBASICO7A14 - Taxa percentual de atendimento das crianças de 7 a 14 nas escolas, no ano de 2004.

AGUBAN – Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada e banheiro, no ano de 2004.

COLIXO - Percentual de pessoas que vivem em domicílios com coleta de lixo, no ano de 2004.

MORTBRUTA – Inverso da taxa bruta de mortalidade padronizada (por mil hab) no ano de 2004.

3.4.2 Variáveis Insumos

RECEITRBU – Receita tributária per capita no ano de 2004.

RECTRANSFCORRENTE – Receita das transferências correntes per capitas no ano de 2004.

3.5 Operacionalização dos dados

A metodologia da Análise Envoltória de Dados (DEA) foi utilizada para mensurar a eficiência dos municípios mineiros. Como variáveis de insumo, utilizou-se a receita tributária per capita (RECEITRBU) e as Receitas das transferências correntes per capitas (RECTRANSFCORRENTE). Como variáveis de produto, foram utilizadas a taxa percentual de atendimento das crianças de 4 a 6 anos nas escolas (EDUBASICO4A6), taxa percentual de atendimento das crianças de 7 a 14 nas escolas (EDUBASICO7A14), percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada e banheiro (AGUBAN), percentual de pessoas que vivem em domicílios com coleta de lixo (COLIXO) e o inverso da taxa bruta de mortalidade padronizada (por mil hab) (MORTBRUTA).

O procedimento foi realizado por meio do programa DAEP versão 2.1. Em seguida, procedeu-se a Análise Exploratória de Dados (AED) que, segundo Triola (2005), tem como principal propósito resumir e sintetizar características importantes em conjuntos de dados com estrutura complexa. Nesta etapa, além das estatísticas descritivas como média, desvio, máximo, e mínimo aplicou-se também o teste de média para amostras independentes. Estes procedimentos foram realizados por meio do programa SPSS 15.0, em versão licenciada.

Os municípios que obtiveram escore de eficiência igual ou superior a 0,90 foram considerados eficientes, enquanto os que obtiveram escore inferior a 0,90 foram considerados ineficientes.

Após classificar os municípios em eficientes e ineficientes, estes foram divididos em dois grupos: Emancipados pós e anterior à Constituição Federal de 1988.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Análise da eficiência de todos os municípios da amostra

Segundo Meirelles (1996), a eficiência na prestação de serviços públicos exige resultados positivos e satisfatório atendimento das necessidades das comunidades e de seus membros. Neste sentido, dentro dos parâmetros analisados dos 836 municípios pesquisados, 618 municípios (74% da amostra) foram considerados eficientes, enquanto 218 municípios (26% da amostra) foram considerados ineficientes.

Comparando os dois grupos de municípios em relação às médias de variáveis selecionadas para definir eficiência, constatou-se que na variável- EDUBASICO4A6 - Taxa percentual de atendimento das crianças de 4 a 6 anos nas escolas, para os municípios considerados eficientes, a média foi de 57%, enquanto nos municípios tidos como não eficientes a média foi de 48%, sendo 9% a diferença entre os municípios eficientes e não eficientes, ou seja, em relação à variável EDUBASICO4A6 - Taxa percentual de atendimento das crianças de 4 a 6 anos nas escolas, o grupo de municípios eficientes apresentou-se com média de atendimento significativamente maior.

Entretanto, a variável - Taxa percentual de atendimento das crianças de 7 a 14 anos nas escolas - EDUBASICO7A14, não apresentou diferença de média significativa entre os dois grupos. Para a variável - Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada e banheiro - AGUBAN, a média para os municípios eficientes foi de 87%, enquanto nos municípios não eficientes a média de atendimento da população foi de apenas 55%, com diferença significativa de 32% entre os dois grupos, o que demonstra que os municípios não eficientes enfrentam problemas de saneamento, pois, em média, não conseguem atender cerca de 45% da população na questão de água encanada e banheiro. Na variável - Percentual de pessoas que vivem em domicílios com coleta de lixo no ano de 2004 - COLIXO, a média de atendimento da população dos municípios considerados eficientes foi de 91%, enquanto nos municípios considerados não eficientes foi de apenas 62%, apresentando uma diferença significativa de médias de 31% entre os dois grupos.

Com base nestes dados, constatou-se que, com exceção da taxa percentual de atendimento das crianças de 7 a 14 anos nas escolas - EDUBASICO7A14, os municípios considerados ineficientes têm problemas em todas as demais áreas

analisadas, principalmente em saneamento, pois, em média, só conseguem atender 55% da população com água encanada e banheiro e 62% da população com coleta de lixo, o que demonstra ineficiência das políticas públicas desses municípios nessas áreas. Para reverter este quadro, esses municípios teriam que implementar políticas públicas em que aumentassem o atendimento da população em, pelo menos, 32% em relação a água encanada e banheiro e 29% em relação a coleta de lixo, uma vez que, entre os municípios eficientes, a média de atendimento da população foi de 87% no quesito água encanada e 91% em relação à coleta de lixo (Tabela 8).

Tabela 8 – Médias e teste T das variáveis selecionadas para definir eficiência

Dados médios	EFICIENTES	INEFICIENTES	Sig(2-tailed)
POPULAÇÃO	27.480	8.567	,010
EDUBASICA 4A6	56,94	48,32	,001
EDUBASICA 7A14	99,63	99,55	,929
GUBAN	87	55,47	,000
COLIXO	90,60	63,65	,000
MORTBRUTA	0,16	0,12	,000

Fonte: Resultados do trabalho.

Os municípios considerados eficientes apresentaram uma média maior para taxa de mortalidade bruta do que nos municípios considerados ineficientes. Uma possível justificativa para tal fato é que entre o grupo de municípios eficientes estão as maiores cidades do Estado, onde os índices de violência são maiores que nos pequenos municípios.

A Figura 2 destaca os municípios eficientes e ineficientes por mesorregião de Minas Gerais.

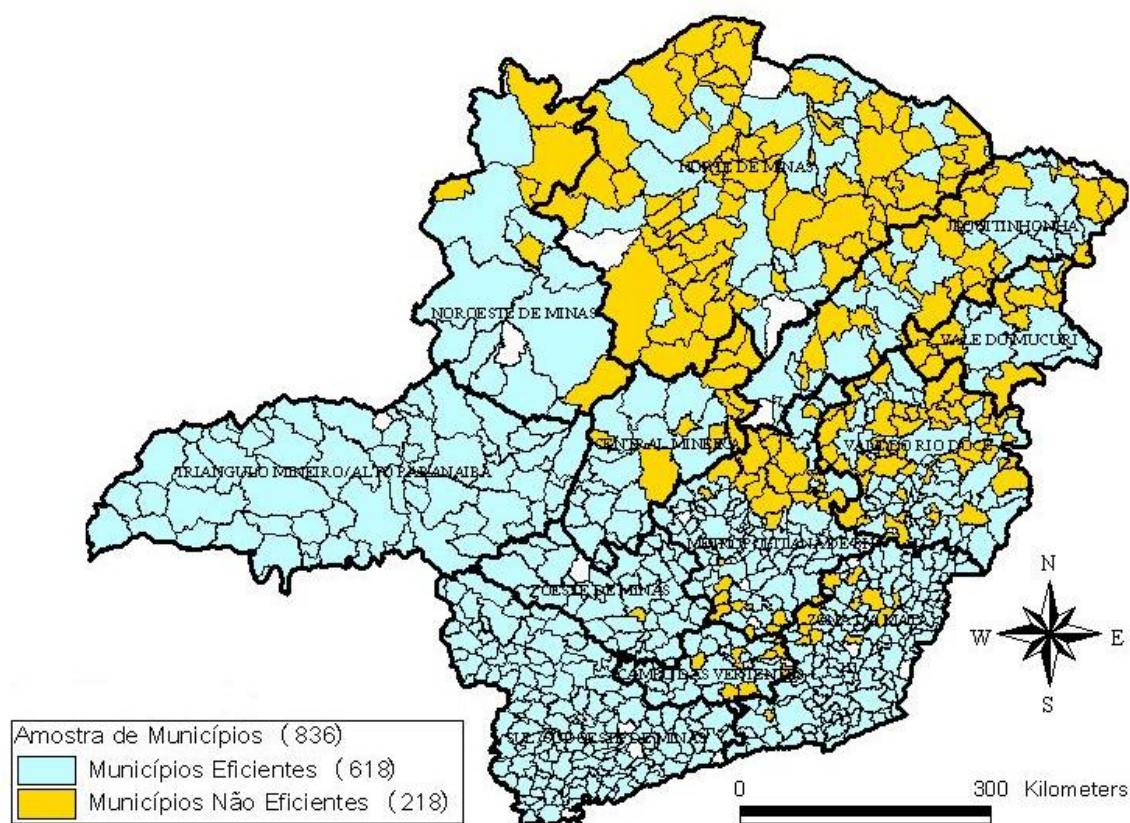


Figura 2 - destaque dos municípios eficientes e não eficientes por mesorregião de Minas Gerais.

Fonte: Resultados do trabalho.

Observa-se que a maior concentração de municípios ineficientes no Estado está na mesorregião Norte de Minas, com 66 municípios considerados ineficientes, cerca de 30% de todos os municípios ineficientes do Estado. Seguem-se as mesorregiões do Vale do Rio doce e Jequitinhonha, com 23% e 11% dos municípios ineficientes, respectivamente. Estas três mesorregiões concentram cerca de 64% dos municípios ineficientes do Estado de Minas Gerais.

Uma vez que o percentual de atendimento à população em diversas áreas, como educação e saneamento, foi utilizado para mensurar o escore de eficiência, sendo constatado que nessas mesorregiões não há uma boa disponibilidade desses serviços públicos, tal fato pode ser atribuído, em parte, à falta de recursos, pois, as três mesorregiões, ora discutidas, apresentaram 92% dos seus municípios, em estudo, com PIB per capita abaixo de R\$4.000,00 e 8% com PIB per capita entre R\$ 4000 e R\$12000,00, o que caracteriza uma forte concentração de pobreza na região (Figura 3).

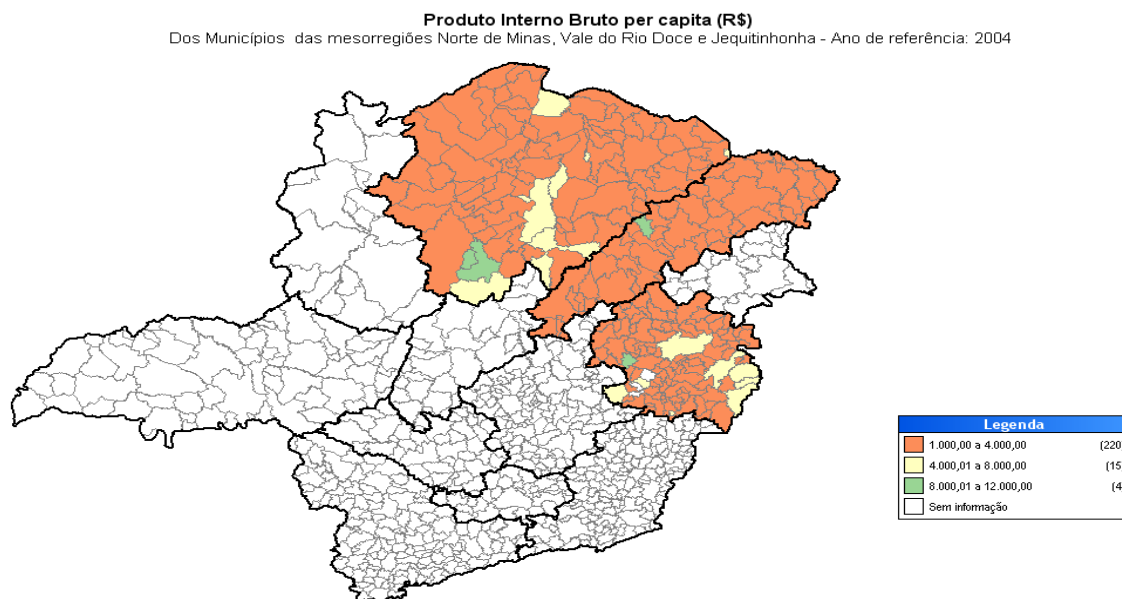


Figura 3- Produto Interno Bruto per capita dos Municípios das mesorregiões, Norte de Minas, Vale do Rio Doce e Jequitinhonha
 Fonte IMRS 2004.

Quanto ao perfil demográfico, conforme a classificação adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2000), estes municípios podem ser classificados como municípios de pequeno porte nas três mesorregiões, tendo os municípios da mesorregião Norte de Minas uma média de 10.307 habitantes e desvio-padrão de 7.576, máximo de 37.577 e mínimo 3.705. Os municípios do Vale do Rio Doce apresentaram média populacional de 7.122, com desvio padrão de 4.544, máximo 26.248 e mínimo de 23.424. Na mesorregião do Jequitinhonha, a média populacional foi de 10.817 habitantes, desvio de 6.907, máximo de 30.302 e mínimo de 2.946 (Tabela 9).

Tabela 9 – Estatística descritiva da população dos municípios ineficientes do Norte de Minas, Vale do Rio Doce e Jequitinhonha

	Norte de Minas	Vale do Rio Doce	Jequitinhonha
Média	10.307	7.122	10.817
Desvio padrão	7.576	4.544	6.907
Máximo	37.577	23.424	30.302
Mínimo	3.705	2.624	2.946
Contagem	66	51	26

Fonte: Resultados do trabalho.

Em relação aos percentuais de atendimento da população nos cinco quesitos analisados e ao escore de eficiência dos municípios ineficientes das mesorregiões Norte de Minas, Vale do Rio Doce e Jequitinhonha, as considerações serão realizadas a partir dos dados apresentados na Tabela 12.

Tabela 10 - Estatística descritiva das variáveis utilizadas e do escore de eficiência dos municípios ineficientes do Norte de Minas, Vale do Rio Doce e Jequitinhonha

	Média	Desvio Padrão	Coefficiente de variação	Mínimo	Máximo	Contagem
Norte de Minas						
EDUBASICO4A6	47,7	18,9	39,6%	16,1	95,9	66
EDUBASICO 7ª14	99,89	10,33	10,34%	76,86	127,81	66
AGUBAN	37,53	15,23	40,6%	8,37	68,40	66
COLIXO	58,20	17,25	29,6%	11,28	87,99	66
MORTBRUTA	0,11	0,02	18,2%	0,10	0,18	66
EFICI TEC	0,77	0,07	9%	0,63	0,90	66
Vale do Rio Doce						
EDUBASICO4A6	48,96	17,74	36,2%	7,59	90,42	51
EDUBASICO 7ª14	102,24	10,03	9,8%	75,14	120,92	51
AGUBAN	67,00	14,77	22%	26,07	86,71	51
COLIXO	60,54	19,35	32%	13,08	88,94	51
MORTBRUTA	0,13	0,03	23%	0,10	0,17	51
EFICI TEC	0,82	0,05	6%	0,68	0,90	51
Jequitinhonha						
EDUBASICO4A6	46,24	16,23	32%	21,83	81,77	24
EDUBASICO 7ª14	98,72	7,39	7,4%	87,66	117,52	24
AGUBAN	44,83	14,85	15%	22,47	74,30	24
COLIXO	64,19	12,09	18,9%	30,79	86,86	24
MORTBRUTA	0,11	0,02	18,2%	0,10	0,17	24
EFICI TEC	0,78	0,07	9%	0,66	0,89	24

Fonte: Resultados do trabalho.

Para a variável taxa percentual de atendimento às crianças de 4 a 6 anos nas escolas EDUBASICO4A6, nas três mesorregiões com maior concentração de municípios ineficientes, o valor máximo de 95,9 foi obtido pelo município de Lagoa dos Patos, localizado na mesorregião Norte de Minas, enquanto o valor mínimo de 7,59

correspondeu ao município Santa Efigênia de Minas, localizado na mesorregião do Vale do Rio Doce. A mesorregião do Norte de Minas, com 39,6%, apresentou também a maior disparidade para variável EDUBASICO4A6, em comparação com as mesorregiões Vale do Rio Doce e Jequitinhonha, nas quais os coeficientes de disparidades foram 36,2% e 32%, respectivamente, sendo constatado que na primeira distribuição, em média, os desvios atingem 39% do valor desta.

Com relação à taxa percentual de atendimento das crianças de 7 a 14 anos - EDUBASICO7A14, os valores máximo (127%)¹ e mínimo (75%) foram observados nos municípios das regiões Norte e Vale do Rio Doce, respectivamente. Novamente, os municípios da região do Vale do Rio Doce apresentaram pior desempenho, demonstrando que nesta mesorregião existem municípios com grande deficiência na educação básica, pois, só conseguem atender uma pequena parcela de sua população em idade escolar.

O valor máximo da variável AGUBAN- percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada e banheiro foi obtido pelo município Resplendor, localizado na mesorregião do Vale do Rio Doce, sendo de 86,7%. A região também apresentou a melhor média de atendimento à população neste quesito. A mesorregião Norte de Minas, entretanto, apresentou a menor média de atendimento para a variável AGUBAN, bem como o município com menor índice de atendimento à população neste quesito. Tal fato demonstra que os municípios localizados na mesorregião Norte de Minas são os que enfrentam maiores problemas em infraestrutura básica. Esta afirmação se reforça, quando se analisam os dados referentes à variável COLIXO- percentual de pessoas que vivem em domicílios com coleta de lixo, em que a mesorregião do Norte de Minas apresentou a pior média de atendimento, com apenas 58,20% e o município de Padre Carvalho, com 11,28%, teve o pior desempenho.

Analisando a média do escore de eficiência, novamente a mesorregião Norte de Minas apresentou o pior desempenho, em relação às mesorregiões do Vale do Rio Doce e Jequitinhonha.

¹ Valores acima de 100% são justificados porque determinados municípios atendem sua população e parte da população de municípios vizinhos

O quadro geral do Estado, analisado por mesorregiões, em relação aos municípios eficientes é apresentado na Tabela 11, em que consta a relação entre municípios eficientes sobre o total de municípios em cada mesorregião.

Tabela 11 - Relação entre municípios eficientes sobre o total de municípios em cada mesorregião

Mesorregião	Número total de Municípios	Número de Municípios eficientes	Porcentagem de Municípios eficientes
Campos das Vertentes	35	27	77,14
Central Mineira	30	20	66,67
Jequitinhonha	50	24	48,00
Metropolitana de BH	102	77	75,49
Noroeste de Minas	18	12	66,67
Norte de Minas	87	21	24,14
Oeste de Minas	43	42	97,67
Sul/Sudoeste de Minas	144	144	100,00
Triangulo Mineiro/Alto Paranaíba	65	65	100,00
Vale do Mucuri	23	10	43,48
Vale do Rio Doce	102	51	50,00
Zona da Mata	137	125	91,24
Total da Amostra	836	618	73,92
Campos das Vertentes	35	27	77,14
Central Mineira	30	20	66,67

Fonte: Resultados do trabalho.

Dentre as mesorregiões com maior número de municípios eficientes, destacam-se as mesorregiões do Triangulo Mineiro/Alto Paranaíba com 100% de seus municípios eficientes. Conforme apresentado por Ferreira et al (1999), a mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba tem desempenhado o papel de entreposto redistribuidor/abastecedor, polarizando a intermediação comercial de vasta área - noroeste paulista, parte do Mato Grosso e, fundamentalmente, Sul e Sudeste goianos.

Dessa forma, pode-se afirmar que a mesorregião Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba tem cumprido, ao longo de sua história, importante papel no desenvolvimento econômico e social de Minas Gerais e do País.

A mesorregião Sul/Sudoeste de Minas, também apresentou 100% de seus municípios na condição de eficientes, seguida pela mesorregião Oeste de Minas com 97,67% de seus municípios eficientes, o que pode estar associado ao surgimento de oportunidades econômicas nestas mesorregiões. Conforme dados apresentados pelo

BDMG (2002^a), a mesorregião Sul/Sudoeste de Minas Gerais apresenta um nível de desenvolvimento econômico de destaque. A agricultura ainda é a atividade econômica mais forte na região, capitaneada pela cultura do café (30% da produção nacional, de qualidade reconhecida internacionalmente) e por uma das principais bacias leiteiras do país.

Quanto ao perfil demográfico, esses municípios também podem ser classificados como municípios de pequeno porte, conforme dados apresentados na Tabela 12.

Tabela 12- Estatística descritiva da população dos municípios eficientes do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Oeste de Minas e Sul/Sudoeste de Minas

	TRIANGULO MINEIRO/ALTO PARANAIBA	OESTE DE MINAS	SUL / SUDOSTE DE MINAS
Média	30941	21083	16301
Desvio padrão	79461	33605	23002
Mínimo	1433	1403	1694
Máximo	57004	200636	14871

Fonte: Resultados do trabalho.

Os municípios eficientes do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba apresentaram média de 30.941 habitantes, enquanto nos municípios das mesorregiões Oeste de Minas e Sul/Sudoeste as médias populacionais foram de 21.083 e 16.301 habitantes, respectivamente. Vale ressaltar que os municípios das mesorregiões com maior concentração de municípios eficientes apresentaram média populacional bem superior aos municípios das mesorregiões com maior concentração de municípios ineficientes. Uma possível justificativa para tal fato é que nas mesorregiões onde há maior número de municípios eficientes também está a maior concentração de riqueza em relação ao Estado, pois, essas três mesorregiões apresentaram 73% de seus municípios com PIB per capita acima de R\$ 4000,00 (Figura 4).

Produto Interno Bruto per capita (R\$) das mesorregiões Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Oeste de Minas Sul/Sudoeste de Minas
Municípios selecionados - Ano de referência: 2004

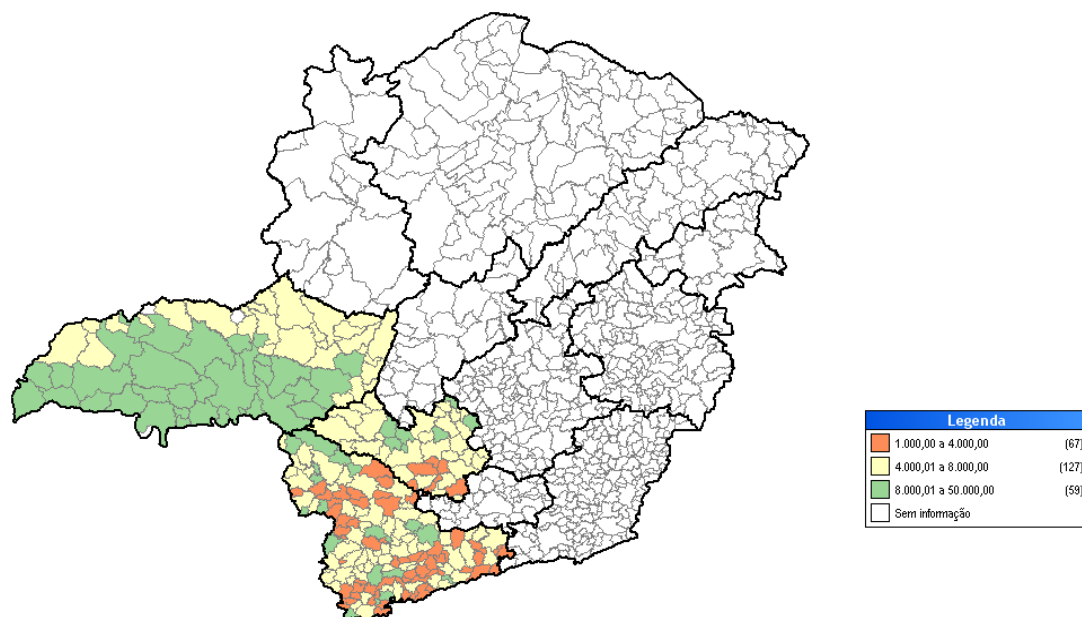


Figura 4- Produto Interno Bruto (PIB) per capita das mesorregiões, Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Oeste de Minas, Sul/Sudoeste de Minas
Fonte: IMRS 2004.

De acordo com o modelo utilizado para o cálculo da eficiência técnica, os municípios eficientes das três mesorregiões apresentaram escore médio para eficiência técnica de 0,97, para as mesorregiões do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba e Oeste de Minas e de 0,99 para a mesorregião Sul/Sudoeste. O desvio padrão foi 0,02 para as três mesorregiões, enquanto os valores de mínimo e máximo variaram entre 0,90 e 1 (Tabela 13).

Tabela 13- Estatística descritiva do escore de eficiência dos municípios do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Oeste de Minas e Sul/Sudoeste

	Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba	Oeste de Minas	Sul/Sudoeste de Minas
Média	0,97	0,97	0,99
Desvio padrão	0,02	0,02	0,02
Mínimo	0,91	0,93	0,90
Máximo	1,00	1,00	1,00
Contagem	65,00	42,00	144,00

Fonte: Resultados do trabalho.

Dentre as três mesorregiões com maior concentração de municípios eficientes, a mesorregião Sul/Sudoeste de Minas foi a que apresentou melhor média do escore de eficiência, 0,99, em comparação com as outras duas, o que pode estar associado ao fato de algumas microrregiões pertencentes à mesorregião Sul/Sudoeste de Minas, como Pouso Alegre, Poços de Caldas e São Sebastião do Paraíso, terem destaque em suas participações no PIB estadual, que oscila entre 8,8% e 15,8% (BDMG, 2002a).

4.2. Análise da Eficiência entre Municípios Emancipados anterior e posteriormente à Constituição Federal de 1988

4.2.1. Perfil dos municípios mineiros

Dentre os 836 municípios pesquisados, 126 (15,07%) foram emancipados após a Constituição de 1988. Quanto ao perfil demográfico, de acordo com a classificação adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2000), estes municípios podem ser classificados como de pequeno porte, com média de 6.967 habitantes e desvio padrão de 4.352. Os municípios emancipados anteriormente à Constituição Federal de 1988 apresentaram média populacional de 25.314, com desvio padrão de 100.642 habitantes, representando grande dispersão na população.

Em relação a receitas tributárias, os municípios emancipados antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 apresentaram média per capita de R\$43,02, valor máximo de R\$ 628,14 e mínimo de 0,27, com desvio padrão de 50,41. Entretanto, dentre os emancipados pós Constituição Federal de 1988, a média foi de R\$27,08, sendo máximo de R\$228,65 e mínimo de 2,95, com desvio de 30,73. Em relação às receitas das transferências correntes, os municípios emancipados anteriormente à Constituição Federal de 1988 apresentaram média per capita de R\$751,45, máximo de R\$4.740,59 e mínimo de R\$211,26, desvio padrão de R\$ 424,49, enquanto nos municípios emancipados pós Constituição Federal de 1988 a média foi de R\$794,83, máximo de R\$2.985,54 e mínimo de 376,40, com desvio padrão de 358,28 (Tabela 14).

Tabela 14- Estatística descritiva da população e das receitas tributárias e de das transferências correntes per capita dos municípios mineiros emancipados antes e pós Constituição Federal de 1988

	Emancipados pós 88	Emancipado antes de 88
Nº de Municípios	126	710
Média População	6.967	25.314
Max. População	32.109	2.350.564
Mínimo População	2.255	884
DesvPad. População	4.352	100.642
Média Tributária percap	27,08	43,02
Max. Tributária percap	228,65	628,14
Mínimo Tributária percap	2,95	0,27
DesvPad. Tributária percap	30,73	50,41
Média Transf Correntes Percap	794,83	751,45
Max. Transf Correntes Percap	2985,54	4740,59
Mínimo Transf Correntes Percap	376,40	211,26
DesvPad. Transf Correntes Percap	358,28	424,49

Fonte: Resultados do trabalho.

Observa-se que os municípios emancipados após a Constituição Federal de 1988 apresentaram média da receita tributária per capita menor, em relação aos municípios emancipados antes da promulgação da Constituição, bem como média da receita de transferência per capita maior, o que demonstra que os municípios emancipados após 1988 não alavancaram a geração de receitas próprias e têm grande participação nas transferências constitucionais. Estes resultados estão de acordo com os encontrados por Gomes e Dowell (2000) que, ao estudar o processo de emancipação, afirmaram que a criação de novos municípios gera aumento nos volumes de transferências tributárias originadas nos grandes municípios para os municípios pequenos, diminuindo o estímulo para a atividade produtiva realizada nos grandes municípios, não proporcionando estimulação produtiva nos pequenos.

Analisando os níveis de eficiência entre os municípios emancipados antes da Constituição Federal de 1988 e os emancipados após a referida Constituição, constatou-se que, dentre os emancipados antes de 1988, 44 % dos municípios em relação à amostra foram considerados eficientes e 56 % ineficientes. Em relação aos municípios emancipados após 1988, 79% foram considerados eficientes e 21 % ineficientes.

Comparando os dois grupos, constatou-se que 79% dos municípios emancipados antes de 1988 foram considerados eficientes e apenas 44% dos emancipados após 1988 enquadram-se na mesma situação, sendo a diferença média entre os dois grupos de 35%, ou seja, o grupo de municípios emancipados antes de 1988 apresentou-se com mais municípios eficientes (Tabela 15).

Tabela 15- Percentual de municípios eficientes e ineficientes entre emancipados antes da Constituição Federal de 1988 e os emancipados pós Constituição de 1988

Municípios	Emancipado Pós CF 88	Emancipado anterior CF 88
Eficiente	56 (44%)	562 (79 %)
Ineficiente	70 (56%)	148 (21%)
Total	126 (100%)	710 (100%)

Fonte: Resultados do trabalho.

Do total de municípios emancipados após 1988, 56 serviram de pares aos demais, enquanto dentre os emancipados antes de 1988 esse número chegou a 562 municípios eficientes, ou seja, aqueles que constaram como modelos a serem seguidos por municípios ineficientes. Alto Caparaó, Glaucilândia, Goiana, Ipaba, Jaíba, José Raydan, Reduto, Santa Cruz de Minas, São José da Lapa e outros foram os maiores destaques entre os municípios emancipados após 1988, que são “referência”. Entre os municípios emancipados antes de 1988, Água Boa, Albertina, Alpinópolis, Alto Jequitibá, Aceburgo, Baependi, Botelhos, Brasópolis, Cachoeira Dourada e outros foram os municípios destacados como referência. É importante ressaltar que a maioria desses municípios eficientes se concentra nas regiões mais ricas do Estado (Figura 5).

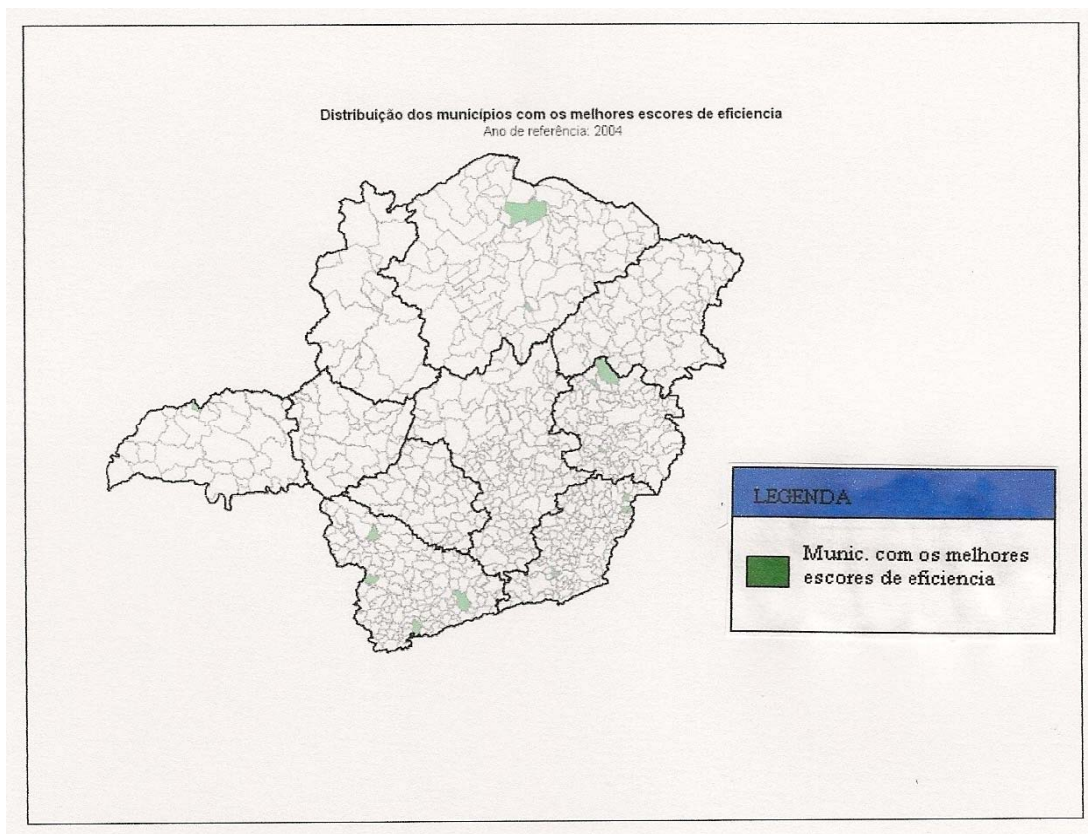


Figura 5- Distribuição dos municípios com melhores escores de eficiência

Fonte: resultado do trabalho.

Em relação ao percentual de atendimento da população, esses municípios apresentaram média de 90,23% para a variável COLIXO - Percentual de pessoas que vivem em domicílios com coleta de lixo no ano de 2004, de 61,5% para variável EDUBASICO 4 a 6 – Taxa percentual de atendimento das crianças de 4 a 6 anos nas escolas no ano de 2004, de 76,6% para a variável EDUBASICO 7 a 14 - Taxa percentual de atendimento das crianças de 7 a 14 nas escolas no ano de 2004 e de 81% para variável AGUBAN - Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada e banheiro no ano de 2004, o que demonstra que há uma boa disponibilidade de serviços públicos nesses municípios.

Entre os municípios emancipados após 1988, alguns daqueles que obtiveram os menores escores de eficiência foram: Franciscópolis (0,604), Novo Horizonte (0,625), São José das Missões (0,635), Josenópolis (0,642), Pintópolis (0,659), Vargem Grande do Rio Pardo (0,668), Patis (0,673), Padre Carvalho (0,674), Juvenília (0,675), Ibiracatu (0,677) dentre outros.

Entre os municípios emancipados antes de 1988, os que obtiveram os menores escores de eficiência foram: Francisco Badaró (0,656), Francisco Dumont (0,658), Congonhas do Norte (0,662), Formoso (0,68), Santa Efigênia de Minas (0,682), Jequitibá (0,683), Águas Vermelhas (0,704), Ladainha (0,708), Carmésia (0,714), Marilac (0,714) e outros. É importante ressaltar que entre os municípios com piores escores de eficiência, a maioria se concentra nas mesorregiões Norte de Minas, Vale do Jequitinhonha/Mucuri e Vale do Rio Doce (Figura 6).

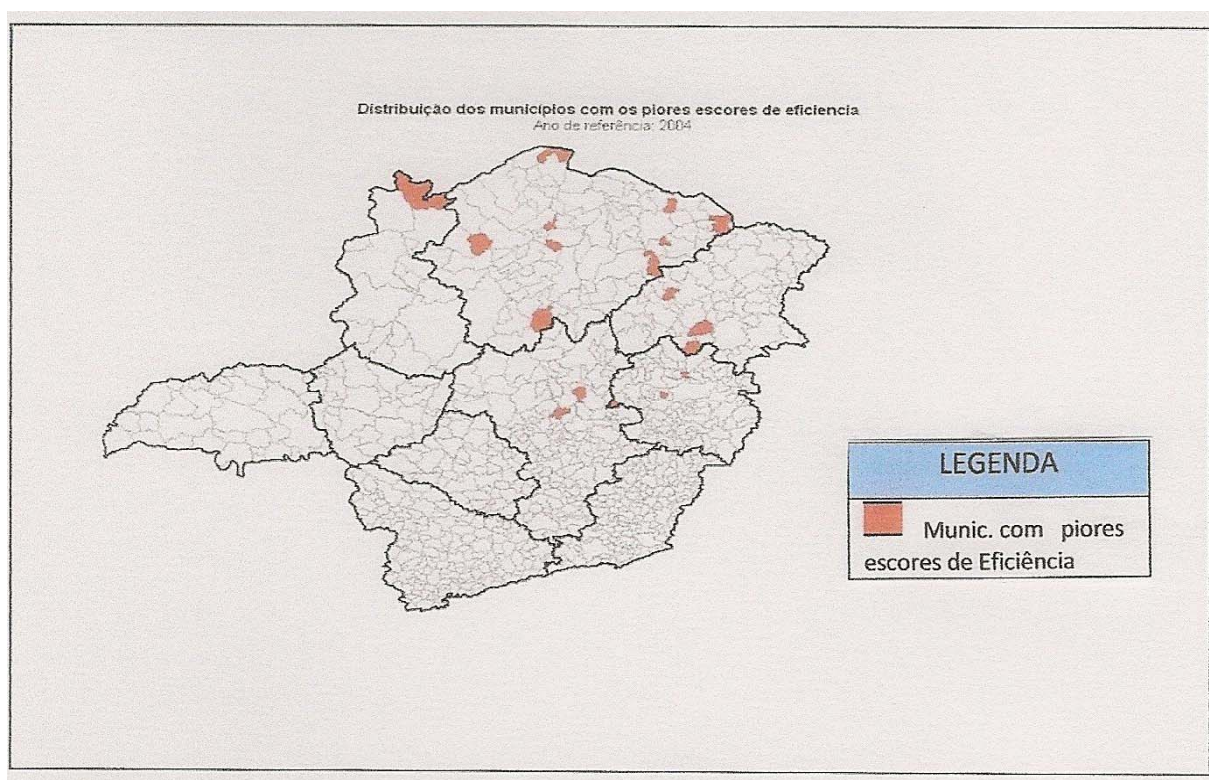


Figura 6- Distribuição dos municípios com piores escores de eficiência.
Fonte: resultado do trabalho.

Conforme exposto anteriormente, a maioria dos municípios localizados nessas áreas apresentou, no ano de 2004, PIB per capita abaixo de R\$ 4000,00, o que demonstra uma baixa concentração de riqueza nas três mesorregiões. Em relação ao percentual de atendimento à população, os municípios com os piores escores de eficiência apresentaram média de 41% para a variável COLIXO - Percentual de pessoas que vivem em domicílios com coleta de lixo no ano de 2004, de 40% para variável AGUBAN – Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada e banheiro no ano de 2004, de 44,5 % para variável EDUBASICO 4 a 6 - Taxa percentual

de atendimento às crianças de 4 a 6 anos nas escolas e de 92% para a variável EDUBASICO 7 a 14 - Taxa percentual de atendimento às crianças de 7 a 14 nas escolas, o que demonstra que o atendimento à população nestes quesitos é bastante deficitário nos municípios dessas três mesorregiões.

Na Figura 7, observa-se o quadro geral do Estado em relação aos municípios emancipados antes da promulgação da Constituição Federal, agrupados em eficientes e ineficientes.

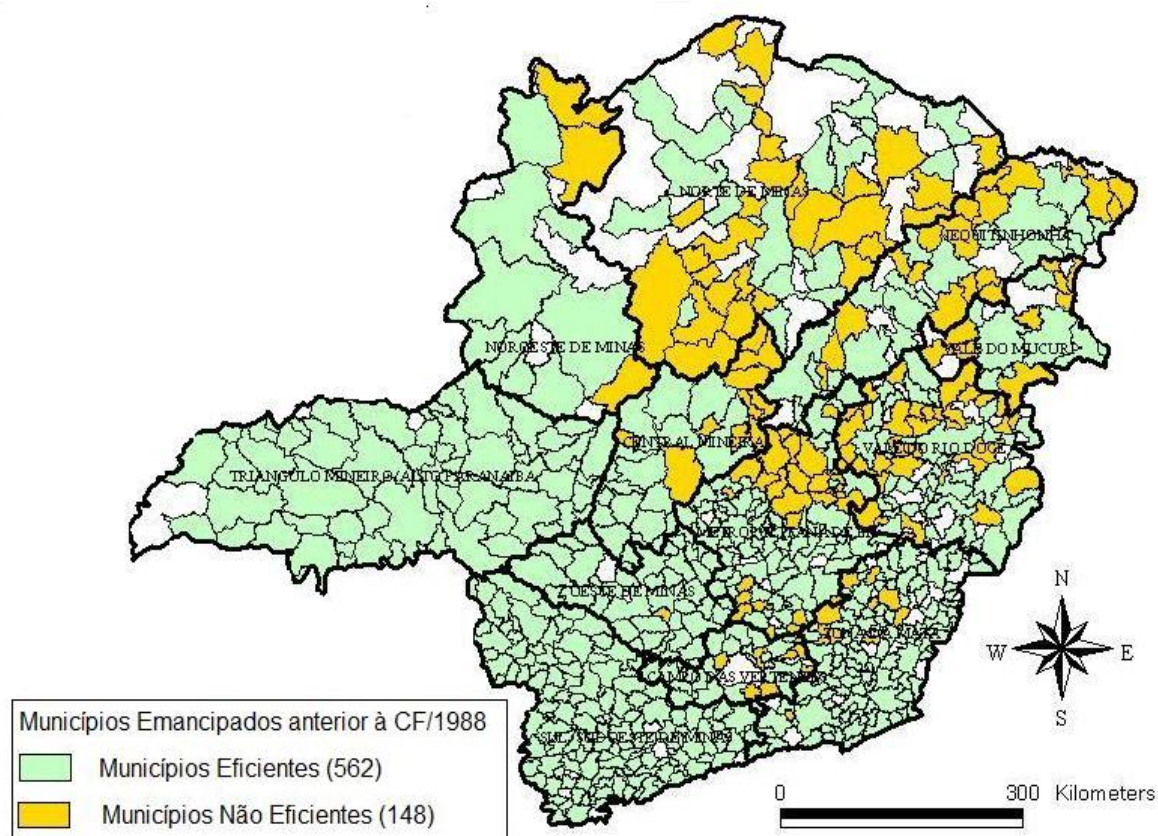


Figura 7 - destaque dos municípios emancipados, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 agrupados em eficientes e ineficientes, por mesorregião de Minas Gerais.
Fonte: resultado do trabalho.

Observa-se que, entre os municípios emancipados antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, a maior concentração de municípios ineficientes no contexto do Estado, encontra-se nas mesorregiões do Vale do Rio Doce, Norte de Minas e região Metropolitana de Belo Horizonte. Em relação aos municípios eficientes,

merecem destaque as mesorregiões do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba e a mesorregião do Sul/Sudoeste de Minas por apresentar todos seus municípios nessa condição.

Na Figura 8, observa-se o quadro geral do Estado em relação aos municípios emancipados após a Constituição Federal de 1988, agrupados em eficientes e ineficientes por mesorregiões.

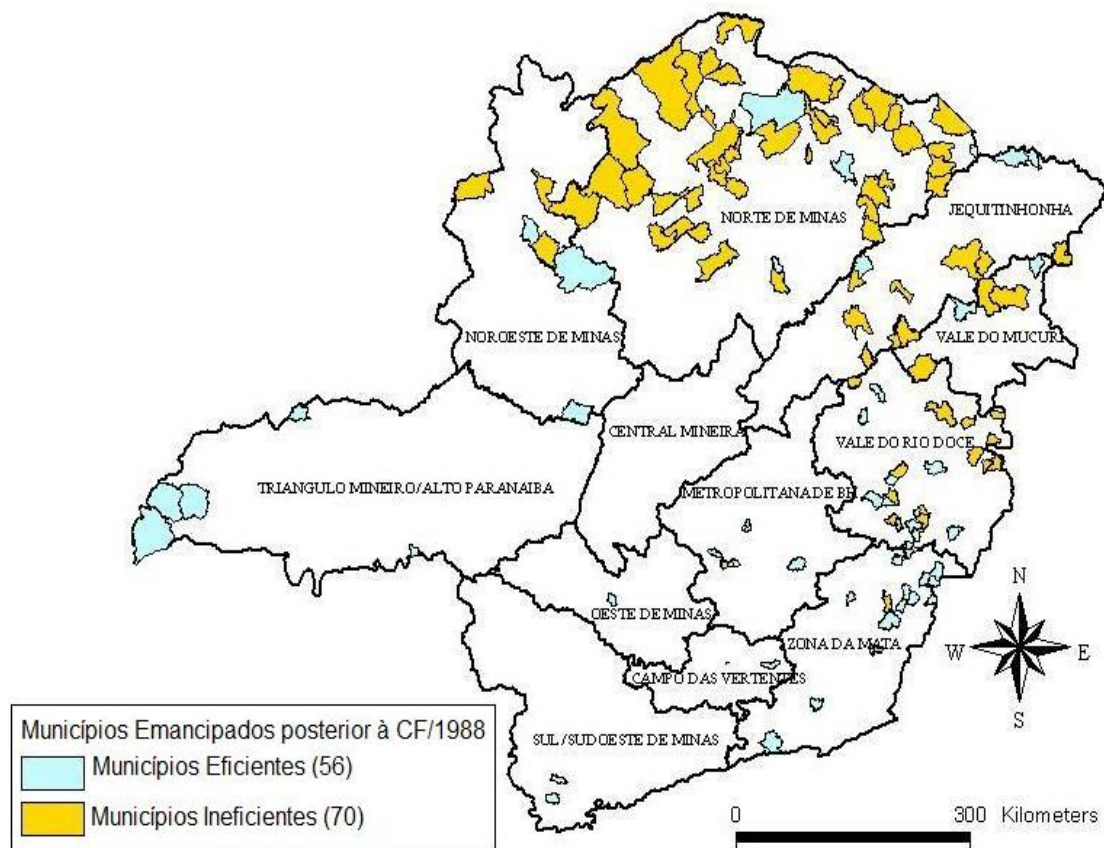


Figura 8 - Destaque dos municípios emancipados, eficientes e ineficientes, por meso região de Minas Gerais.

Fonte: resultado do trabalho.

Em relação aos municípios emancipados após a Constituição Federal de 1988, observa-se que a maioria se concentra nas mesorregiões, Norte de Minas, Vale do Rio Doce e Jequitinhonha, sendo que estas três mesorregiões também têm a maior concentração de municípios ineficientes, conforme destacados na Figura 10. É importante ressaltar que a maioria dos municípios localizados nessas três mesorregiões teve PIB per capita, no ano de 2004, abaixo de R\$4000,00, o que leva à constatação

que quanto menor é a concentração de riqueza maior é o índice de emancipação na região.

Em relação aos municípios eficientes emancipados após a Constituição Federal de 1988, as mesorregiões Zona da Mata, Oeste de Minas, Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Sul/Sudoeste de Minas apresentaram 100% de seus municípios nesta condição.

Comparando os dois grupos de municípios em relação à média do escore de eficiência, constatou-se que entre os municípios emancipados anteriormente à Constituição Federal de 1988, a média do escore foi de 0,94. Entretanto, em relação aos emancipados após promulgação da referida Constituição, essa média atinge 0,85.

Aplicou-se o *Independent Samples Test*, com a hipótese $H=0$ que as duas médias seriam iguais e a hipótese $H=1$ que as duas médias seriam diferentes. Rejeitou-se a hipótese $H=0$ com 95% de confiança, ou seja, o grupo de municípios emancipados anteriormente à Constituição Federal de 1988 apresentou-se mais eficiente, em relação aos municípios emancipados após 1988. O desvio padrão no escore de eficiência, para os municípios emancipados após 88, foi de 0,11. O escore mínimo de 0,60 foi obtido pelo município de Franciscópolis, localizado no Vale do Mucuri, sendo o escore máximo de 1 para vários outros municípios. Entre o grupo de municípios emancipados anteriormente a 1988, o desvio padrão foi de 0,07 e os pontos de mínimo e máximo variaram entre 0,66 e 1. O município de Francisco Badaró, no Jequitinhonha, apresentou escore mínimo de 0,66 entre os municípios emancipados anteriormente a 1988, conforme dados apresentados na Tabela 16.

Tabela 16- Média, desvio padrão, Sig. (2-tailed), mínimo e máximo do escore de eficiência entre municípios emancipados e não emancipados

	Eficiência emanc. Pós 88	Eficiência dos Emanc. Anterior 88	Sig. (2-tailed)
Média	0,85	0,94	,000
Desvio padrão	0,11	0,07	
Mínimo	0,60	0,66	
Máximo	1,00	1,00	

Fonte: Resultados do trabalho.

Observa-se, que a mesorregião Norte de Minas apresentou a pior média no escore de eficiência e a maior concentração de municípios emancipados após

Constituição Federal de 1988, com 44 novos municípios, cerca de 50,6 % do total de municípios daquela mesorregião (Tabela 17).

Tabela 17. Municípios emancipados pós 1988 e municípios emancipados anterior a 1988, em cada mesorregião e a média do escore de eficiência

Mesorregião	Total de municípios	Emancipados após 1988	Emancipados anterior a 1988	Média de escore de eficiência
Campos das Vertentes	35	2	33	0,94
Central Mineira	30	0	30	0,92
Jequitinhonha	50	11	39	0,86
Metropolitana de BH	102	7	95	0,93
Noroeste de Minas	18	6	12	0,92
Norte de Minas	87	44	43	0,82
Oeste de Minas	43	1	42	0,97
Sul/Sudoeste de Minas	144	2	142	0,97
Triangulo Mineiro/Alto Paranaíba	65	5	60	0,87
Vale do Mucuri	23	6	17	0,89
Vale do Rio Doce	102	27	75	0,96
Zona da Mata	137	15	122	0,97
Total da Amostra	836	126	710	

Fonte: Resultados do trabalho

As mesorregiões Oeste de Minas e Sul/Sudoeste de Minas apresentaram a melhor média no escore de eficiência, porém um número de municípios emancipados muito pequeno em relação ao número total de municípios localizados naquelas mesorregiões. Observa-se que, dentre todas as mesorregiões do Estado de Minas Gerais, somente a mesorregião Central Mineira não teve nenhum município emancipado após a Constituição Federal de 1988. É importante ressaltar que os municípios localizados nessa mesorregião, em média, apresentaram PIB per capita acima de R\$5.000,00, constatando-se que o movimento emancipatório perde força nas regiões onde há maior concentração de riqueza, ou seja, o processo emancipatório é impulsionado pelas carências sociais das regiões.

5. CONCLUSÕES

Diante da crise política que marcou o Brasil nos anos 80, a proposta de reformar o Estado, reduzindo seu tamanho, tornou-se quase um consenso no país e tinha como objetivo torná-lo mais eficiente, de forma que demandasse menos recursos e possibilitasse maior participação dos novos atores que emergiam no cenário político nacional, seja nas decisões políticas ou na distribuição dos recursos públicos. O modelo estatizante e centralizador mostrava-se, naquele momento, obsoleto.

Acreditou-se que a descentralização administrativa, mediante a transferência de autoridade para os governos locais por meio da emancipação de municípios fosse conferir maior possibilidade de reivindicação aos membros da comunidade, possibilitando, assim, melhoria na aplicação das receitas e o acesso aos serviços públicos urbanos a um maior número de pessoas, proporcionando mais eficiência e eficácia a gestão pública. Entretanto, com base nos resultados analisados, constatou-se que 55% dos municípios mineiros emancipados após 1988 foram considerados ineficientes, sendo que apenas 26% dos emancipados anteriormente a 1988 enquadraram-se na mesma condição.

Esperava-se que a emancipação proporcionasse estimulação produtiva nos municípios emancipados. Entretanto, constatou-se que os municípios emancipados após 1988 apresentaram maior participação per capita nas receitas de transferência e menor geração de receitas próprias, ou seja, a criação de novos municípios gerou um aumento nos volumes de transferências tributárias originadas nos grandes municípios para os municípios pequenos, diminuindo o estímulo para a atividade produtiva realizada nos grandes municípios, assim não proporcionando estimulação produtiva nos pequenos.

Dentre os parâmetros, o saneamento é a área em que os municípios apresentaram maior carência de atendimento à população. Uma possível justificativa para tal fato é que a legislação não prevê um percentual mínimo de investimento em saneamento, como acontece com a saúde e a educação, bem como as obras em saneamento geralmente ficam enterradas e se tornam dificilmente lembradas pelo eleitorado, o que desestimula ainda mais os gestores públicos a realizarem investimentos mais agressivos nesta área.

Em relação à eficiência por mesorregião, o Norte de Minas apresentou a pior média no escore de eficiência e maior concentração de municípios emancipados após a

Constituição Federal de 1988, além de ser a pior mesorregião em relação às condições socioeconômicas.

As mesorregiões Oeste de Minas e Sul/Sudoeste de Minas apresentaram a melhor média no escore de eficiência, mas um número de municípios emancipados após a Constituição Federal de 1988 muito pequeno em relação ao número total de municípios localizados naquelas mesorregiões. Isto indica que as mesorregiões, que apresentaram melhores condições socioeconômicas, favorecem a concentração de municípios com melhores escores de eficiência.

Dessa forma, comparando os escores de eficiência entre os municípios emancipados anterior e posteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988, conclui-se que o grupo de municípios emancipados antes de 1988 apresentou melhores condições de vida para a população, ou seja, a emancipação dos municípios após a Constituição Federal de 1988 não proporcionou maior eficiência na prestação de serviços públicos nos municípios emancipados.

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, E. Pesquisa qualitativa. Texto para leitura da disciplina Pesquisa Qualitativa. Lavras: DAE/UFLA, 1996. 32p.

ALVAREZ, A. R., CALVETE, G. F., GARRIDO, C. L. **A eficiência técnica das explorações leiteiras na comarca interior da Provincia de A Coruña. Influencia da concentración parcelaria.** Artigo. Departamento de Coordinación e Desenvolvemento Tecnolóxico, Centro de Investigacións Agrarias de Mabegondo, 2002.

ALVES, N. M. **O Ajuste do Sistema Constitucional Tributário Brasileiro Após 1988 no Contexto do Processo de Globalização.** João Pessoa, 2004. 203p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal da Paraíba – UFPB.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal.** .2ª ed São Paulo: Atlas, 2006.

ANTONIO GARDE, Juan. *Gestión Pública: consideraciones teóricas y operativas.* Madrid: FIIAPP, 2001.

ARRETCHE, Marta T. S. (1996), "Mitos da Descentralização - Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11, nº 31, pp. 44-66.

BDMG. Banco De Desenvolvimento de Minas Gerais. **Minas Gerais do século XXI: transformando o desenvolvimento na agropecuária.** Belo Horizonte: Rona, 2002a. v.4.

BEZERRA, E. P. da G., DIWAN, J. R. **Uso de DEA como alternativa ao IDH na mensuração do desenvolvimento humano nos maiores municípios brasileiros.** Monografia (Programa de Graduação em Engenharia de Produção). UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.

BOUCHARDET. S **O Processo de Municipalização dos anos 90 Análise dos impactos das Emancipações de Distritos Ocorridas em Minas Gerais na Década de 90 Sobre a Distribuição dos Benefícios Sociais no Estado,** Fundação João Pinheiro, 2006 (Dissertação de Mestrado)

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição Federal 1988.** 19ª Ed. Editora Cedi: Brasília, 2002.

BRASIL. Constituição Federal (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988:** – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1992, a 38, de 2002, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. – 19 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. **Constituição Federal 1891**. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 04
de mar. 2007.

BRASIL. **Constituição Federal 1934**. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 04
de mar. 2007.

BRASIL. **Constituição Federal 1937**. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 04
de mar. 2007.

BRASIL. **Constituição Federal 1946**. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 04
de mar. 2007.

BRASIL. **Constituição Federal 1967**. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 04
de mar. 2007.

BREMAEKER, F. E. J. **Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001** IBAM/ APMC/ NAP/ IBMCO, 2001.

CARDOZO, J. E. M. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 1999. p.166

CHARNES, A., Cooper, W. W., Rhodes, E. **Data Envelopment Analysis: theory, methodology and applications**. 2 ed. Norvell: Kluwer Academic Press, 1996.

CITADINI, A. R. **Municípios inviáveis e controle do déficit público**. Diário Comércio e Indústria, 24 e 25 Nov. 1998.

COELLI, T. J. **A guide to DEAP version 2.1: a data envelopment analysis program**. Armidale, Australia: University of New England, 1996. 49 p.

COELLI, T.J.; RAO, D.S.P.; BATTESE, G.E. **An introduction to efficiency and productivity analysis**. London: Kluwer Academic, 1998. 275 p.

COOPER, W. W.; SEIFORD, L. M.; TONE, K. **Data Envelopment Analysis: a comprehensive text with models, applications, references and DEA-Solver Software**. Norwell: Kluwer,USA, 2000. 318 p.

EMENDA Constitucional N.15 Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 04
de mar. 2007.

FARRELL, M. J. The Measurement of Productive Efficiency. J. R. **Journal of the Royal Statistical Society**.A120, 253-290, 1957.

FÁVERO, E. **Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais**. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2004 (Tese de Doutorado).

FERREIRA, C. M. C.; GOMES, A. P. **Introdução à Análise Envoltória de dados: teoria, modelos e aplicações**, DEE – UFV, 2008, 338p. (NO PRELO).

FERREIRA, E. W., BERTOLUCCI JÚNIOR, L. & GARCIA, R. A. A emigração da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba: décadas de 70 e 80. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÃO, 2; 1999, Ouro Preto, MG. Anais... Uberlândia: ABEP, 1999.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Índice Mineiro de Responsabilidade Social, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, A.P. Impactos das transformações da produção de leite no número de produtores e requerimentos de mão-de-obra e capital. Vicosá, MG: UFV, 1999. 161 f. Tese (Doutorado em Economia Rural) – Universidade Federal de Vicosá.

GOMES, G.M.; Mac Dowel M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Brasília: Ipea, fev. 2000. (Texto para Discussão, 706).

Herrera, S., e Pang, G. **Efficiency of public spending in developing countries: An efficiency frontier**. Maio, 2005.

IBGE - Censo 2000 Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>
Acesso em: 04 de julho. 2007

KIYOSHI, H. **Direito financeiro e tributário** 16 ed- 2 reimpr- São Paulo:Atlas, 2007.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 9ª ed São Paulo: Atlas, 2003.

MARINHO, E., SOARES, F., E BENEGAS, M. **Desigualdade de renda e eficiência técnica na geração de bem-estar entre os estados brasileiros**. Revista Brasileira de Economia, vol.58, nº 4, dez 2004, p.583-608.

MARTINS, G.A. de; **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1994.116p.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Décio Balestero e Jose Emmanuel Burle Filho. 21.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MOITA, M. H.V. **Medindo a eficiência relativa de escolas municipais de Rio Grande (RS) usando a abordagem DEA (Data Envelopment Analysis)**. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 1995, 65 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia).

NOGUEIRA, C. A. **Administração Pública**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 484 p.

REINALDO, R. R. P. (2002): **Avaliando a eficiência em unidades de ensino fundamental de Fortaleza – CE, usando a análise envoltória de dados (DEA)**. Florianópolis, 2002. 123p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

SANTOS, A. M. S. P. **O Município como agente das políticas públicas: a perspectiva das cidades médias**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 9., 2004, Uberlândia. Anais... Uberlândia: ANPEC, 2004.

SANTOS, C. Saldanha. **Introdução à gestão pública**. 2 ed. São Paulo : Saraiva 2006.

SHIKIDA, C.D **Análise Crítica do Crescimento do Estado Através da Criação de Novos Municípios**. Projeto Nemesis - IPEA/RJ 06 de Dezembro de 1999.

SILVA, M. S. **Teoria do federalismo fiscal**: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e ter-Minassian. Nova Economia, Belo Horizonte, p. 117-137, jan-abr. 2005. Disponível em:<
<http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v15n1/150105.pdf>>. Acesso em: 23 de mar. 2009.

SOUZA JÚNIOR, C. V. N.; GASPARINI, C. E. **Análise da Equidade e da Eficiência dos Estados no Contexto do Federalismo Fiscal Brasileiro**. Estudos Econômicos (IPE/ USP), São Paulo, Brasil. v. 36, p. 803-832, 2006.

SOUZA, Hilda Regina Silveira Albendes de. Primeiras Reflexões sobre a Emenda Constitucional Federal N.15 (Criação, Incorporação, Fusão e Desmembramento de Municípios). **Revista Trimestral de Direito Público-17**. Estudos & Comentários. 1996,p.208-219.

TRIOLA, Mario F. **Introdução à Estatística**. 9 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2005.

VASCOCELOS, A. **O Princípio da Eficiência na Gestão Pública**. Disponível em <http://www.webartigos.com/articles/14519/1/o-principio-da-eficincia-na-gesto-pblica/pagina1.html> Acesso em: 23 de mar. 2009.

VILELA, D.L. **Utilização do método Análise Envoltório de Dados Para Avaliação do Desempenho Econômico de Corporativas de Crédito**. Dissertação (Mestrado) na Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo, 2004.