

ANÁLISE DO DESEMPENHO SOCIOECONÔMICO DE MUNICÍPIOS GAÚCHOS EMANCIPADOS

Marcos Antonio de Souza

Doutor em Controladoria e Contabilidade
Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Unisinos
Av. Unisinos, 950, Área Econômicas – Cristo Rei. São Leopoldo/RS CEP 93022-000
Email: marcosas@unisinos.br
Tel: 51 3037-1000, Ramal 1580

Sabrina Trejes Marengo

Mestre em Ciências Contábeis – Unisinos
Av. Unisinos, 950, Área Econômicas – Cristo Rei. São Leopoldo/RS CEP 93022-000
E-mail: sabrinamarengo@hotmail.com
Tel: 51 3037-1000, Ramal 1580

Lauro Brito de Almeida

Doutor em Controladoria e Contabilidade
Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UFPR
Av. Prefeito Lothário Meissner, 3400 - Sala 17 - Campus III – Curitiba/PR – CEP 80210-170
E-mail: gbrito@uol.com.br
Tel: 41 3360-4404

RESUMO

O objetivo do artigo é investigar se há diferenças relevantes de desempenho nas dimensões financeiras e socioeconômicas entre municípios gaúchos emancipados e respectivos municípios de origem. A população ajustada é constituída por 66 municípios, dos quais 25 emancipados e 41 de origem. O desempenho dos municípios é analisado com base no ano anterior à data de emancipação (2000) e na pós-emancipação, 2009 e 2010. Os indicadores e variáveis selecionados foram coletados junto às bases de dados da STN, FEE/RS e IBGE. A Os achados da pesquisa, com base na análise global, sugerem que os municípios emancipados não diferem significativamente dos municípios de origem. Por outro lado, com base na análise geral – por município e indicador - é preocupante que 92% dos municípios emancipados possuem receita própria negativa, refletindo forte dependência dos recursos transferidos pelo Estado e pela União. Os gastos com educação, saúde, cultura, saneamento, habitação, urbanização são inferiores nos municípios emancipados. O mesmo ocorre com os outros indicadores financeiros e socioeconômicos.

Palavras-chave: Gestão Pública. Emancipação Municipal. Desempenho Socioeconômico.

Área Temática: Controladoria e Contabilidade Gerencial

1 INTRODUÇÃO

A emancipação municipal tem sido tema de discussões no Brasil originando duas correntes de pesquisadores. De um lado, a corrente formada por especialistas em economia pública (PRADO, 2011; GOMES e MACDOWELL, 2000; RIBEIRO, 1998) contrária ao movimento emancipacionista. Essa corrente contrária entende que o movimento emancipacionista cria um excesso de municípios e aumento das despesas com a estrutura e serviços das administrações. Por outro lado, para a corrente que reúne os pesquisadores favoráveis às emancipações (REIS FILHO, 1997; FERRAZ, 1991; MONTORO, 1985) essa

forma de descentralização administrativa aumenta o poder decisório dos membros das comunidades, melhorando o processo de distribuição das receitas públicas e facilitando o acesso dos cidadãos aos serviços públicos urbanos.

Independente dessas questões, para Tomio (2002) a descentralização política e fiscal tem sido uma das características da redemocratização brasileira, gerando um expressivo crescimento no número de municípios. Também induzido pelo processo de descentralização, o Brasil passou de 3.991 municípios em 1980 para 5.566 em 2011. De fato, em 31 anos foram criados 1.575 novos municípios, uma taxa de crescimento no período de 39,5% (IBGE, 2011).

A criação de novos municípios foi inicialmente regulamentada no Decreto Lei Complementar nº 1 de 09/11/1967 e passou por alterações ao longo dos anos (BRASIL, 1967). A Emenda Constitucional (EC) nº 15/1996 foi indutora da redução das emancipações dos municípios, ao estabelecer, por meio de nova redação ao art. 18 da CF de 1988, a exigência de elaboração e divulgação previa do estudo de viabilidade municipal como requisito para obter autorização da consulta plebiscitária. No entanto, somente em agosto de 2008 a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), da Câmara Federal de Deputados aprovou proposta para regulamentar a adoção da exigência de estudos de viabilidade municipal. Na proposta, registrada como Projeto de Lei 1121/2007, é prevista a elaboração do estudo de viabilidade social, urbana, ambiental, econômica, política e administrativa. O PL aguarda ações da Mesa Diretora da Câmara (BRASIL, 2012).

A Constituição Federal promulgada em 1988 (CF/88) estabeleceu as medidas de descentralização político e fiscal e foi o mote para que o tema emancipação municipal fosse bastante explorado em estudos científicos. No entanto, para Reis, Figueiras e Oliveira (2010), por esses estudos terem sido elaborados em um período próximo a emancipação, não foi possível identificar o real impactos deste processo sobre os indicadores socioeconômicos dos municípios emancipados. Há, portanto, carência de estudos com foco na análise das variáveis socioeconômicas dos municípios emancipados. Diante dessa contextualização e uma década após as últimas emancipações, este estudo é orientado pela questão de pesquisa: O desempenho socioeconômico e financeiro dos municípios gaúchos emancipados difere, comparativamente, dos seus municípios de origem?

A relevância e contribuição do estudo estão em (a) complementar a discussão nas dimensões financeiras e socioeconômicas dos entes municipais envolvidos nos desmembramentos; (b) prover subsídios relativos à avaliação do desempenho da gestão municipal; (c) contribuir com o avanço científico na área da gestão pública sob o aspecto empírico de movimentos de emancipação municipal. Por fim, o estudo atende a demanda de Reis, Figueiras e Oliveira (2010), para os quais estudos apresentados em eventos científicos já evidenciaram a necessidade da realização de trabalhos que analisem empiricamente os resultados do processo de emancipação municipal.

O artigo está estruturado em cinco seções. Inicia-se com esta Introdução, seguida da seção Referencial Teórico. Na terceira seção a Metodologia discorre-se sobre o desenho da pesquisa. Nas duas seções seguintes têm-se os Resultados e Discussão e a Conclusão do estudo. Por fim tem-se a lista das Referências utilizadas no estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Avaliação de Desempenho da Gestão Pública

A mensuração e avaliação do desempenho, para Guimarães (2008), é uma das ferramentas mais utilizadas para induzir e subsidiar os gestores na condução de uma gestão pública eficiente e comprometida com os resultados. Para Adriano, Pieri e Dutra (2009), as atividades de acompanhar e analisar o desempenho não devem ser privativas somente das organizações com fins lucrativos. Os autores argumentam que a cada dia os cidadãos vêm

exigindo mais transparência e melhoria nos resultados dos órgãos públicos, justificando aprimoramento na avaliação de desempenho dos processos desenvolvidos nos três níveis de governos.

O controle do Estado sobre o alcance das metas envolve a utilização de indicadores de eficiência, eficácia e qualidade (indicadores financeiros, de desempenho operacional, de verificação da consistência da estratégia com ações e programas da organização), para medir o efeito do produto e/ou serviço no cliente-cidadão (GUIMARÃES, 2008). O autor sugere três bases de comparação: (a) em relação ao desempenho da instituição no tempo; (b) em relação ao desempenho de seus pares ou instituições comparáveis; (c) em relação ao que foi planejado para o período. Este estudo toma como abordagem as duas primeiras bases.

Para Guimarães e Jannuzzi (2004) a pressão social por demandas locais faz com que a geração e a disseminação periódica de estatísticas, entre elas os indicadores socioeconômicos municipais de desempenho, ocorram, sobretudo, para subsidiar o processo de implantação e monitoramento das políticas públicas. Pollanen (2005) observa que há muitas partes interessadas na avaliação de desempenho (cidadãos, meios de comunicação, representantes eleitos, governo central, agências reguladoras). Essa demanda justifica estudos empíricos sobre o desempenho socioeconômico municipal. Entre os indicadores disponíveis, Jannuzzi (2001) argumenta que a concepção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi marcante diante da necessidade de corrigir as deficiências apontadas nos indicadores chamados de primeira geração. Ainda de acordo com o autor, tais indicadores são de natureza econômica bastante restrita e simplória, a exemplo do PIB e PIB *per capita*. O IDH, neste contexto, enquanto indicador tem foco de atenção e análise as pessoas. Assim, as ênfases são para indicadores de desempenho social, composto dos subindicadores de educação, longevidade e renda.

2.2 Emancipação Municipal

2.2.1 Origem e Natureza da Emancipação Municipal

Refletindo sobre a criação de novos municípios, Paloni (2008) defende o desmembramento como a forma mais comum. No Brasil, o período de 1998 a 2010 foi intenso na criação de municípios emancipados, sendo instalados 1.394 municípios – taxa de crescimento de 33% no período - caracterizando esse evento como parte de um amplo processo de descentralização. Por outro lado, o processo de emancipação municipal não ocorreu de forma homogênea no país, sendo pouco expressivo em algumas regiões conforme detalhado na Tabela 1. Embora tenha ocorrido na região Nordeste o maior número de fracionamentos dos entes, foi o estado de Tocantins, na região Norte, que apresentou a maior taxa de crescimento, considerando o ano base de 1988. Quando o ano de 1997 é a base de comparação, as emancipações representam apenas 4,2% do total de municípios criados.

Tabela 1 - Número de municípios instalados por região no Brasil (1988-2011)

Regiões	Municípios									Total Geral	Taxa Cresc %
	Ano Base	Instalados									
	1998	1991	1993	1997	2001	2003	2005	2009	2010		
Norte	195	103	100	51	0	0	0	0	0	449	130
Nordeste	1.476	33	49	229	5	0	1	1	0	1.794	22
Centro Oeste	329	50	48	19	17	0	3	0	0	466	42
Sudeste	1.418	14	101	133	2	0	0	0	0	1.668	18
Sul	754	119	185	101	30	-1	0	0	1	1.189	58
Brasil	4.172	319	483	533	54	-1	4	1	1	5.566	33

Fonte: Adaptado de Bremaeker (2001) e CNM (2010)

O padrão de crescimento de municípios foi considerado desordenado. Para disciplinar tal situação, a EC nº 15/96 dá nova redação ao parágrafo 4º do art. 18 da CF de 1988, com a exigência de elaboração de estudos de viabilidade municipal (BRASIL, 1996). No entanto, conforme afirmou Paloni (2008), passados doze anos da edição da EC nº 15/96, ela ainda continuava (e ainda continua) sem uma lei para disciplinar a elaboração dos estudos de viabilidade municipal.

2.2.2 Objetivos do Processo Emancipatório

O propósito dos estudos realizados na década de 1990 foi entender os motivos indutores da emancipação municipal no Brasil. Nesse contexto, a pesquisa realizada por Bremaeker (1993) com prefeitos dos novos municípios foi identificar os motivos da sua criação. A coleta de dados foi por meio de questionários enviados aos prefeitos dos 581 novos municípios. A taxa de retorno dos questionários preenchidos e utilizáveis foi de 12,4%. Com base nos achados da pesquisa, para os prefeitos respondentes as motivações para a emancipação foram: (a) descaso por parte da administração do município de origem (54,2%); (b) existência de forte atividade econômica local (23,6%); (c) grande extensão territorial do município de origem (20,8%) e (d) aumento da população local (1,4%).

Na mesma linha de pesquisa, Noronha (1996) entrevistou a população de 17 municípios emancipados entre os anos de 1985 e 1993 no Rio de Janeiro. O autor, com base nos achados da pesquisa, concluiu que para os munícipes respondentes: (a) a emancipação de sete municípios foi para evitar a estagnação econômica; (b) seis municípios por possuírem condições econômicas favoráveis e (c) quatro municípios por razões políticas ante a tentativa de grupos locais formarem núcleos de poder.

A pesquisa de Cigolini (1999) com 22 municípios paranaenses emancipados na década de 1990 identificou que para 60% dos municípios criados, o principal motivo foi a existência de condições econômicas favoráveis. No entanto, Cigolini (2001) com base em estudo posterior acrescenta que as informações prestadas pelos respondentes podem esconder os reais objetivos dos processos emancipatórios.

Por fim, a pesquisa de Siqueira (2003) também investigou as motivações do processo de emancipação dos municípios. O autor relembra que até o início da década de 1980, a criação de municípios acompanhou o avanço da ocupação territorial, localidades onde se concentravam os maiores índices demográficos e de desenvolvimento econômico. Portanto, afirma o autor, surge daí a necessidade de analisar isoladamente cada período.

2.3 Criação de Novos Municípios no Estado do Rio Grande do Sul

A criação dos primeiros municípios no Estado do Rio Grande do Sul data de 1808/1809. São eles: Porto Alegre (1808); Rio Grande (1809), Rio Pardo (1809) e Santo Antônio da Patrulha (1809). As Tabelas 2 e 3 detalham a criação de municípios por décadas.

Tabela 2 - Quantidade de municípios no RS por década (1800-1890)

Municípios	1800	1810	1820	1830	1840	1850	1860	1870	1880	1890
Existentes	-	4	5	5	14	20	28	30	48	58
Criados	4	1	0	9	6	8	2	18	10	7
Crescimento %	0	25	0	180	43	40	7	60	21	12

Fonte: IBGE (2011); Assembleia Legislativa do RS (2011).

Somente na década de 1970 não houve a criação de novos municípios no Estado. O Rio Grande do Sul é o estado da Região Sul com maior número de emancipações. No período 1950-1990 cerca de 80% dos novos municípios são gaúchos.

Tabela 3 - Quantidade de municípios no RS por década (1900-2010)

Municípios	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2011
Existentes	65	67	71	80	88	92	150	232	232	333	497	496	497
Criados	2	4	9	8	4	58	82	0	101	164	-1	1	-
Crescim %	3	6	13	10	5	63	55	0	44	49	0	0	-

Fonte: IBGE (2011); Assembleia Legislativa do RS (2011).

Ainda que esteja em curso a proposta de conter a criação de novos municípios, conforme disposto na EC 15/96, no estado do Rio Grande do Sul a demanda continua ativa. Em setembro de 2011 consultou-se o Sr. Filipe Madsen Etges, Secretário da Comissão de Assuntos Municipais, Assembleia Legislativa RS (ALRS) sobre os pedidos de emancipação. O secretário informou que havia cerca de 130 distritos processo de emancipação protocolado, pontuando que caso ocorra regulamentação federal, os processos precisarão ser renovados.

2.4 Estudos Relacionados ao Tema

Dentre os estudos nacionais sobre o processo de emancipação dos municípios brasileiros, a investigação conduzida por Siqueira (2003), além de uma profunda revisão sobre tema, organiza os trabalhos em grupos conforme a abordagem de cada autor. Siqueira identifica que praticamente todos os trabalhos analisam as emancipações municipais por subtemas, entre os quais a autonomia municipal e as motivações para as emancipações.

O desempenho socioeconômico de municípios emancipados foi objeto de pesquisa de outra corrente de pesquisadores. Dentre eles destacam-se: Reis, Figueiras e Oliveira (2010), Gonçalves (2010), Costa *et al* (2009), Guimarães (2008), Jesus (2008) e Lubambo (2006). Em geral, apesar dos achados desses estudos apresentarem os novos municípios com desempenhos inferiores aos de origem em algumas variáveis, isso não permite afirmar que as condições deles não tenham melhorado em relação à situação anterior. Os achados permitem identificar que a evolução dos indicadores dos municípios emancipados é menor que os municípios de origem. No âmbito internacional os estudos localizados não abordam especificamente a emancipação dos municípios nos aspectos pesquisados no Brasil. Em geral, investigam a gestão pública e alguns poucos especificamente sobre a gestão municipal (FRYER; ANTONY; OGDEN, 2009).

3 METODOLOGIA

3.1 População e Amostra

Com base nos dados disponibilizados pela Confederação Nacional de Municípios foram identificados 82 municípios envolvidos no movimento de emancipação no período compreendido nessa investigação. O levantamento computou 30 municípios emancipados em 1996 e instalados em 2001 e 52 de origem.

Quadro 1- Municípios emancipados seus respectivos municípios de origem

Municípios Emancipados	Lei de Criação	Municípios de origem
Aceguá	10.766	Bagé
Arroio do Padre	10.738	Pelotas
Boa Vista do Cadeado	10.739	Cruz Alta, Ijuí e Augusto Pestana
Bozano	10.741	Ijuí
Canudos do Vale	10.755	Lajeado e Progresso
Capão Bonito do Sul	10.742	Lagoa Vermelha
Capão do Cipó	10.743	Santiago, São Miguel das Missões e Tupanciretã
Coqueiro Baixo	10.765	Nova Bréscia e Relvado
Coronel Pilar	10.744	Garibaldi e Roca Sales
Cruzaltense	10.745	Campinas do Sul

Forquethinha	10.756	Lajeado
Itati	10.746	Terra de Areia
Jacuzinho	10.757	Salto do Jacuí e Espumoso
Lagoa Bonita do Sul	10.758	Sobradinho
Mato Queimado	10.747	Caibaté
Novo Xingu	10.759	Constantina
Paulo Bento	10.762	Erechim, Jacutinga, Ponte Preta e Barão de Cotegipe
Pinhal da Serra	10.748	Esmeralda
Quatro Irmãos	10.761	Erechim e Jacutinga
Rolador	10.750	São Luiz Gonzaga
Santa Cecília do Sul	10.763	Tapejara, Água Santa, Caseiros e Ibiacá
São José do Sul	10.752	Salvador do Sul, Montenegro e Maratá
São Pedro das Missões	10.753	Palmeira das Missões
Tio Hugo	10.764	Victor Graeff, Ernestina e Ibirapuitã
Westfalia	10.754	Teutônia e Imigrante

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios (2010)

Apesar dos esforços para coleta de dados, a incompletude de dados nos portais eletrônicos dos municípios impôs a exclusão do ano de 1.999. Além disso, dos municípios potencialmente utilizáveis, cinco foram excluídos por falta de informações contínuas nos respectivos portais eletrônicos. Feitos os ajustes necessários na população, no Quadro 2 estão listados os 41 municípios de origem e 25 municípios emancipados.

3.3 Coleta de dados

Os dados, na categoria de secundários, disponibilizados em relatórios e/ou banco de dados foram capturados, conforme segue: (a) relatórios disponibilizados pela FINBRA e divulgados pela STN, (b) documentos divulgados pela FEE/RS; (c) dados do IBGE. Os dados coletados abarcam as variáveis representativas das condições econômicas e socioeconômicas dos municípios emancipados e de origem instalados no RS em 2001. Os grupos de indicadores estão segregados nas dimensões financeiras e socioeconômicas, cujos indicadores estão detalhados no Quadro 2.

Quadro 2 – Dimensões de análise: Indicadores Financeiros e Indicadores Socioeconômicos

Grupos de Indicadores	Indicadores	Fonte
Indicadores Financeiros	1. Receita Própria <i>versus</i> Receita Corrente	STN/FINBRA
	2. Dívida Ativa <i>versus</i> Receita Corrente	STN/FINBRA
	3. Eficiência Orçamentária	STN/FINBRA
	4. Solvência Geral	STN/FINBRA
Indicadores Socioeconômicos	1. População	IBGE
	2. Receita (Própria, de Transferência e Total) <i>per capita</i>	STN/FINBRA
	3. Gastos (Educação, Cultura, Saúde, Saneamento, Habitação, Urbanismo, Função Legislativa e Total) <i>per capita</i>	STN/FINBRA
	4. Receita Tributária <i>per capita</i>	STN/FINBRA
	5. PIB <i>per capita</i>	FEE
	6. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)	FEE

Fonte: Adaptado de Guimarães (2008)

As variáveis da dimensão socioeconômicas utilizadas nesta investigação são as mesmas definidas no estudo de Guimarães (2008). Essas variáveis, além de já terem sido testadas, podem ser aplicadas em qualquer município independente do porte da sua população, localização ou área geográfica. Os dados secundários relativos às variáveis de análise, listadas no Quadro 2, abrangem, para os municípios de origem, um ano antes da criação dos municípios emancipados, ou seja no período pré-emancipação e de dois anos no período pós-emancipação. Para o período pré-emancipação os dados coletados referem-se ao

ano de 2008 e pós-emancipação os anos de 2009 e 2010.

3.4 Tratamento e análise dos dados

Definida a população ajustada, coletados os dados relativos às variáveis da pesquisa, alguns tratamentos iniciais foram necessários. Assim, os valores do PIB *per capita* foram ajustados a valores constantes de 2009 com base no deflator implícito do PIB. As amostras (ou populações ajustadas) caracterizam duas amostras independentes – municípios de origem e municípios emancipados - e serão comparadas as suas médias das variáveis dependentes nas dimensões financeiras e socioeconômicas. De acordo com Malhotra (2006, 448) os “[...] testes paramétricos fornecem inferências para fazermos afirmações sobre médias de populações relacionadas. Para este fim, costuma-se utilizar um teste *t*. Este teste baseia-se na estatística *t* de Student.” Na sequência, a aplicação do teste *t* independente obedeceu às etapas: (a) análise individualizada do município emancipado *versus* município[s] de origem[ns]; (b) análise global dos municípios emancipados *versus* municípios de origem.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Dimensão Financeira: Análise dos Indicadores Financeiros e Orçamentários

Para analisar a dimensão financeira dos municípios emancipados em relação aos de origem, foram selecionados, com base no estudo de Guimarães [2008], quatro indicadores, conforme detalhado no Quadro 2: (a) Receita Própria *versus* Receita Total; (b) Dívida Ativa *versus* Receita Corrente, (c) Solvência Geral e (d) Eficiência Orçamentária.

Os dados coletados no sítio do STN são calculados e disponibilizados pelo Sistema Finanças do Brasil (FINBRA). A análise do desempenho dos municípios emancipados e de origem consiste, inicialmente, em comparar a receita própria dos municípios emancipados dos anos 2009 e 2010. Doravante, os municípios de origem serão nominados de “mãe” e os emancipados de “filho”. O primeiro indicador analisado é “Receita Própria *versus* Receita Total”, conforme detalhado na Tabela 4. Para efeito de análise, foram selecionados os três municípios - mãe e filho - com maiores e menores indicadores de desempenho e comparados.

O indicador “Receita Própria *versus* Receita Total” fornece um indicativo do quão independente é o município, em termos de receitas da União e Estado. Quanto maior o indicador, menor a dependência do município das transferências da União e Estado, ou seja, em linhas gerais, uma medida de sua eficácia na geração de receitas próprias. Na análise da viabilidade de criação do município esse é um indicador crítico.

Tabela 4 – Indicador: Receita Própria *versus* Receita Total

Município	Tipo	2000	2009	2010	Município	Tipo	2000	2009	2010
Rolador**	Filho	-	0,054	0,103	Progresso	Mãe	0,153	0,253	1,009
São Luiz Gonzaga	Mãe	0,174	0,304	0,256	Coqueiro Baixo**	Filho	-	-1,130	-0,025
S. Pedro Missões**	Filho	-	0,022	0,093	Nova Bréscia	Mãe	0,115	-0,022	0,099
Palmeira Missões	Mãe	0,163	0,136	0,142	Relvado	Mãe	0,080	-0,125	-0,098
Novo Xingu**	Filho	-	-0,003	-0,032	Quatro Irmãos**	Filho	-	-0,084	-0,127
Constantina	Mãe	0,164	0,124	0,104	Erechim	Mãe	0,334	0,229	0,241
Itati**	Filho	-	-0,121	-0,018	Jacutinga	Mãe	0,053	0,080	0,065
Terra de Areia	Mãe	0,108	0,144	0,229	Sta Cecília Sul**	Filho	-	-0,144	-0,093
Bozano**	Filho	-	-0,129	-0,049	Água Santa	Mãe	0,077	0,000	0,039
Ijuí	Mãe	0,148	0,544	0,530	Caseiros	Mãe	0,080	0,061	0,130
Canudos do Vale**	Filho	-	-0,117	0,113	Ibiaça	Mãe	0,135	0,061	0,198
Lajeado	Mãe	0,293	0,240	0,217	Tapejara	Mãe	0,246	0,130	0,128

Fonte: Dados da Pesquisa

Os municípios emancipados com maiores desempenho ano 2009 são: Rolador, São Pedro das Missões e Novo Xingu. No extremo, os municípios com menores desempenhos

são: Santa Cecília do Sul, Coqueiro Baixo e Bozano. Comparando o indicador Receita Própria *versus* Receita Total, os municípios mãe (origem) apresentaram indicadores superiores aos municípios filho (emancipados). No período analisado, conforme Tabela 4, dos nove municípios filho, 67% ($n=6$) apresentaram aumento no indicador, assim como em 73% ($n=11$) dos 15 municípios mãe.

Com relação ao indicador Dívida Ativa *versus* Receita Corrente, a Tabela 5 detalha os três municípios, respectivamente filho e mãe, com os maiores e menores indicadores. O objetivo do indicador Dívida Ativa é evidenciar os esforços da administração na cobrança de dívidas fiscais. Por fim, posto que na sua interpretação, quanto maior o indicador, maior os esforços da gestão nas ações de cobrança, é também uma medida de eficiência e eficácia.

A Tabela 5 detalha s municípios filho com os maiores indicadores Dívida Ativa *versus* Receita Corrente no ano de 2009: Aceguá, Capão do Cipó e Forquetinha. Na outra ponta, os municípios com os menores indicadores na gestão da dívida ativa são: Itati, Santa Cecília do Sul e São José do Sul. Em 2010, os municípios com maiores e menores indicadores Dívida Ativa *versus* Receita Corrente foram, respectivamente: (a) Tio Hugo, Aceguá e Forquetinha; (b) Canudos do Vale, Itati e Santa Cecília. Analisando os anos de 2009 e 2010 os municípios Itati e Santa Cecília são reincidentes no grupo de menores indicadores de Dívida Ativa *versus* Receita Corrente.

Tabela 5 – Indicador: Dívida Ativa *versus* Receita Corrente

Município	Tipo	2000	2009	2010	Município	Tipo	2000	2009	2010
Aceguá**	Filho	-	0,057	0,041	Maratá	Mãe	0,083	0,000	0,000
Bagé	Mãe	0,720	1,008	0,978	Montenegro	Mãe	0,000	0,205	0,188
Capão do cipó**	Filho	-	0,031	0,034	Salvador do Sul	Mãe	0,000	0,044	0,000
Santiago	Mãe	0,363	0,130	0,112	Canudos Vale**	Filho	-	0,017	0,000
São Miguel Missões	Mãe	0,095	0,063	0,035	Lajeado	Mãe	0,000	0,181	0,000
Tupaciretã	Mãe	0,133	0,177	0,124	Progresso	Mãe	0,016	0,037	0,000
Forquetinha*	Filho	-	0,028	0,035	Itati**	Filho	-	0,000	0,000
Lajeado	Mãe	0,000	0,181	0,000	Terra de Areia	Mãe	0,374	0,183	0,148
Tio Hugo**	Filho	-	0,016	0,189	Sta Cecília Sul**	Filho	-	0,000	0,000
Ernestina	Mãe	0,119	0,000	0,093	Água Santa	Mãe	0,061	0,000	0,018
Ibirapuitã	Mãe	0,055	0,055	0,000	Caseiros	Mãe	0,025	0,000	0,000
Victor Graeff	Mãe	0,009	0,015	0,015	Ibiaça	Mãe	0,049	0,000	0,000
São José do Sul**	Filho	-	0,000	0,005	Tapejara	Mãe	0,253	0,165	0,118

Fonte: Dados da Pesquisa

Na maioria dos municípios, no período analisado, o indicador Dívida Ativa *versus* Receita Corrente é próximo de zero. Esses dados sugerem para alguns, melhoria não significativa no desempenho, para outros, estagnação e, também, para outros tantos, piora, ainda que em valores muito pequenos (Tabela 5).

Na análise sob a ótica da dimensão financeira, o Indicador Eficiência Orçamentária provê os parâmetros para avaliar o desempenho do município na gestão do orçamento. Para interpretar esse indicador considere que quando mais distante de zero [maior], pior é o desempenho do município na gestão orçamentária. A Tabela 6 apresenta os três municípios emancipados com os maiores e menores indicadores de eficiência orçamentária e os respectivos municípios de origem. É assumido o pressuposto que não é objetivo do ente público obter superávits significativos, em especial decorrente da economia de recursos, em vez de utilizá-los para gerar benefícios à população. Por outro lado, não é desejável, muito menos prudente, adotar práticas de gestão geradoras de déficits, demonstrando, portanto, indisciplina financeira. Uma gestão pública saudável resulta em indicadores que evidenciem equilíbrio entre receitas e despesas.

Tabela 6 – Indicador: Eficiência Orçamentária

Município	Tipo	2000	2009	2010	Município	Tipo	2000	2009	2010
Capão Bonito Sul**	Filho	-	0,002	0,071	Sobradinho	Mãe	-0,051	-0,026	0,124
Lagoa Vermelha	Mãe	-0,035	0,031	0,058	Forquetinha**	Filho	-	0,116	-0,047
Boa Vista Cadeado**	Filho	-	0,007	0,014	Lajeado	Mãe	-0,017	-0,008	-0,045
Ijuí	Mãe	-0,001	-0,050	0,031	Sta Cecília Sul**	Filho	-	0,051	0,173
Quatro Irmãos**	Filho	-	0,050	0,000	Água Santa	Mãe	-0,016	0,112	0,082
Roca Sales	Mãe	-0,037	0,064	0,023	Caseiros	Mãe	0,022	0,175	0,143
Erechim	Mãe	0,017	-0,014	0,020	Ibiaça	Mãe	0,061	0,020	0,168
Jacutinga	Mãe	-0,001	0,064	0,071	Tapejara	Mãe	-0,033	0,087	0,078
São Pedro das Missões**	Filho	-	-0,021	0,002	Itati**	Filho	-	-0,082	0,153
Palmeira Missões	Mãe	0,032	0,132	0,088	Terra de Areia	Mãe	-0,376	0,072	0,031
Rolador**	Filho	-	0,006	-0,003	Coronel Pilar**	Filho	-	0,126	0,093
São Luiz Gonzaga	Mãe	-0,001	0,205	0,130	Garibaldi	Mãe	0,049	0,084	0,117
Lagoa Bonita Sul**	Filho	-	-0,227	0,034					

Fonte: Dados da Pesquisa

Os municípios emancipados com melhor desempenho, portanto com os menores indicadores de eficiência orçamentária no ano de 2009, foram: Capão Bonito do Sul (0,002), Boa Vista do Cadeado (0,007) Rolador (0,006). Ainda, referente ao ano de 2009, os municípios com os maiores indicadores formam o grupo com o pior desempenho e são eles: Lagoa Bonita do Sul (-0,227), Coronel Pilar (0,126) e Forquetinha (0,116). Relativo ao ano de 2010, a média do indicador de eficiência orçamentária dos municípios foi de 0,030. Ainda, nos anos de 2010 e 2010 o município de Quatro Irmãos apresentou indicador igual a zero, portanto, sugerindo equilíbrio orçamentário. Com indicadores próximos de zero, os municípios de São Pedro das Missões e Rolador completam o grupo de melhor desempenho. Os municípios com os maiores indicadores, portanto formando o grupo com o pior desempenho foram: Santa Cecília do Sul, Itati e Coronel Pilar. Por fim, no ano de 2010, comparando os indicadores de eficiência orçamentária dos municípios filho *versus* municípios mãe, em geral, os municípios filhos apresentaram os menores indicadores.

O indicador financeiro de solvência geral, detalhado por municípios mãe e filho na Tabela 7, mostra a capacidade financeira do município de pagar as dívidas de curto prazo. Quanto maior o indicador, maior a capacidade de honrar os compromissos e, quanto menor, menor a capacidade de quitar seus débitos. A piora persistente neste indicador pode resultar, por parte dos municípios em atrasos no pagamento de seus credores, entre os quais os servidores. Na Tabela 7 estão listados os três municípios emancipados com os maiores e menores indicadores de solvência geral, respectivamente para os municípios filho e mãe.

Tabela 7 – Indicador: Solvência Geral

Município	Tipo	2000	2009	2010	Município	Tipo	2000	2009	2010
Capão do Sul**	Filho	-	0,901	0,760	Jacutinga	Mãe	0,474	0,653	1,658
Lagoa Vermelha	Mãe	0,604	0,504	0,507	Ponte Preta	Mãe	0,704	0,664	0,644
Capão do Cipó*	Filho	-	0,750	2,293	Coronel Pilar**	Filho	-	0,183	0,725
Santiago	Mãe	0,689	0,749	0,737	Garibaldi	Mãe	0,886	0,647	0,725
São Miguel Missões	Mãe	0,645	0,704	0,668	Roca Sales	Mãe	0,650	0,594	0,604
Tupanciretã	Mãe	0,321	0,270	0,631	Forquetinha**	Filho	-	0,171	0,651
Quatro Irmãos**	Filho	-	0,846	0,865	Lajeado	Mãe	0,676	0,722	0,716
Erechim	Mãe	0,618	0,737	1,000	Novo Xingu**	Filho	-	0,575	0,554
Jacutinga	Mãe	0,474	0,653	1,658	Constantina	Mãe	0,519	0,507	0,540
Rolador	Filho	-	1,019	0,850	Arroio do Padre**	Filho	-	0,483	0,495
São Luiz Gonzaga	Mãe	0,630	0,605	0,628	Pelotas	Mãe	0,555	0,422	0,500
Paulo Bento	Filho	-	0,297	0,667	Coqueiro Baixo**	Filho	-	0,498	0,419
Barão do Cotegipe	Mãe	0,740	0,862	0,928	Relvado	Mãe	0,643	0,617	0,611
Erechim	Mãe	0,618	0,737	1,000					

Fonte: Dados da Pesquisa

Os municípios emancipados com maiores indicadores de solvência em 2009 foram: Rolador, Capão Bonito do Sul e Quatro Irmãos. Os com menores indicadores de solvência: Paulo Bento, Coronel Pilar e Forquetinha. Em 2010 os municípios Capão do Cipó, Quatro Irmãos e Rolador apresentaram os maiores indicadores de solvência. No geral os municípios emancipados apresentaram indicadores de solvência maior que os de origem. Cabe destacar o município emancipado Rolador com o maior indicador entre todos os emancipados, superando o seu de origem, São Luiz Gonzaga.

4.2 Dimensão Socioeconômico: Análise dos Indicadores Socioeconômicos

Com base em Guimarães (2008), formam a Dimensão Socioeconômica seis indicadores. Os indicadores PIB *per capita* por municípios – filho e mãe – estão listados na Tabela 8. Os municípios devem, entre outros objetivos, implantar políticas – em geral - que resultem em melhoria significativa no padrão de vida dos munícipes, inclusive na geração de renda. Dessa forma, o PIB *per capita* é uma *proxy* válida para mensurar o desempenho do município. Portanto, quanto maior o indicador, melhor o desempenho neste quesito.

Tabela 8: Indicador: PIB *per capita*

Municípios	Tipo	PIB 2000 a valores constantes de 2009	PIB 2008 a valores constantes de 2009	PIBpc 2009
Pinhal da Serra**	Filho	-	53.998	63.421
Esmeralda	Mãe	11.491	23.381	17.853
Boa Vista do Cadeado**	Filho	-	42.390	34.793
Augusto Pestana	Mãe	9.635	19.144	17.362
Cruz Alta	Mãe	12.818	22.927	23.659
Ijuí	Mãe	15.268	18.603	18.703
Capão do Cipó**	Filho	-	34.040	30.247
Santiago	Mãe	8.194	9.839	9.712
São Miguel das Missões	Mãe	11.892	23.673	21.976
Tupanciretã	Mãe	14.239-	25.895	25.044
Coqueiro Baixo**	Filho	-	10.726	10.208
Nova Brésia	Mãe	9.557	12.971	12.840
Relvado	Mãe	8.380	11.557	11.405
Arroio do Padre**	Filho	-	8.713	9.039
Pelotas	Mãe	10.708	10.932	11.148
Itati**	Filho	-	6.766	6.366
Terra de Areia	Mãe	6.798	8.289	8.175

Fonte: Dados da pesquisa

A Tabela 8 evidencia os municípios emancipados com os maiores indicadores de PIB *per capita* (melhores desempenhos) em 2008 e que também o foram em 2009: Pinhal da Serra, Boa Vista do Cadeado e Capão do Cipó. Os municípios emancipados com os menores indicadores PIB *per capita* (piores desempenhos) foram: Coqueiro Baixo, Arroio do Padre e Itati. Os demais municípios, com exceção a Pinhal da Serra, pioraram nesse indicador.

Ainda de acordo com a Tabela 8, os municípios emancipados apresentaram indicadores PIB *per capita* no período de 2008 e 2009 superiores aos de origem. Se a proposta da emancipação é a melhoria do padrão de vida dos munícipes, logo, medida pela *proxy* PIB *per capita*, o desempenho dos emancipados foi superior aos de origem. Nesse sentido, a evolução do PIB *per capita* do município de Pinhal da Serra superou todos os municípios da amostra.

O IDESE – Índice de Desenvolvimento Sócio Econômico tem como objetivo mensurar o desenvolvimento da população nos aspectos socioeconômicos. A interpretação do IDESE é com base em uma escala compreendida entre zero e um. A interpretação, com base

na escala, como definido no IDH – Índice de Desenvolvimento Humano classifica os municípios em três níveis de desenvolvimento: (a) Baixo (até 0,4999), (b) Médio (0,500 a 0,799) e (c) Alto (acima de 0,799). Dessa forma, tomando os parâmetros da escala como *proxy* de desempenho, quanto maior o indicador na escala, melhor o desempenho.

Os municípios emancipados Mato Queimado, Novo Xingu e Rolador, conforme detalhado na Tabela 9, são os com melhores desempenhos no IDESE em 2007, porém não estão no extrato superior da escala (Alto, acima de 0,799), estando no nível de médio (0,500 a 0,799).

Tabela 9: Indicador IDESE

Municípios	Tipo	IDESE 2000	IDESE 2007	IDESE 2008
Mato Queimado**	Filho	-	0,734	0,727
Caibaté	Mãe	0,704	0,750	0,749
Novo Xingú**	Filho	-	0,705	0,704
Constantina	Mãe	0,719	0,744	0,744
Rolador**	Filho	-	0,686	0,701
São Luiz Gonzaga	Mãe	0,744	0,779	0,776
São Pedro das Missões**	Filho	-	0,585	0,597
Palmeira das Missões	Mãe	0,706	0,742	0,749
Canudos do Vale**	Filho	-	0,586	0,586
Lajeado	Mãe	0,754	0,783	0,786
Progresso	Mãe	0,600	0,624	0,633
Arroio do Padre**	Filho	-	0,578	0,585
Ijuí	Mãe	0,768	0,806	0,806

Fonte: Dados da pesquisa

Classificados como o pior desempenho, na escala do IDESE, estão os municípios emancipados de São Pedro, Canudos e Arroio do Padre. Ainda, conforme listados na Tabela 9, os municípios de origem apresentaram melhores desempenhos que os municípios emancipados no período de 2007-2008. Entre os municípios de origem, o IDESE do município Ijuí foi classificado de alto nível de desenvolvimento. Todos os municípios de origem foram classificados, conforme escala IDESE, nos níveis médio e alto de desenvolvimento.

4.3 Análise Geral de Desempenho: Municípios Criados *versus* Municípios de Origem

A análise geral de desempenho dos municípios criados *versus* municípios de origem é com base em indicadores compreendidos nas dimensões financeira e socioeconômica. A dimensão financeira contempla os indicadores: (a) Receita Própria *versus* Receita Total; (b) Dívida Ativa *versus* Receita Corrente; (c) Solvência Geral; (d) Eficiência Orçamentária. Por outro lado, na dimensão socioeconômica foram selecionados os indicadores PIB *per capita*, IDESE, Arrecadação e Gastos.

A Tabela 10 detalha os indicadores, tanto da dimensão financeira como os selecionados da dimensão socioeconômica relativo à análise geral de desempenho dos municípios emancipados *versus* municípios de origem. Para efeito de análise geral (Municípios Emancipados *versus* Municípios de Origem) categoriza-se o desempenho em: (a) Desempenho Superior; (b) Desempenho Inferior; (c) Desempenho Parcial.

Tabela 10: Análise Geral de Desempenho: Municípios Emancipados *versus* Municípios de Origem

Variáveis de Análise	Desempenho (Emancipados <i>versus</i> Origem): Em %			Total
	Superior	Inferior	Parcial	
IRP – Rec. Própria x Rec. Total	12	88	0	100
IDA – Dívida Ativa x Receita Corrente	12	88	0	100

IEO – Eficiência Orçamentária	24	12	64	100
ISG – Solvência Geral	44	20	36	100
Arrecadação	0	100	0	100
Gastos	48	52	0	100
PIB per capita	28	40	32	100
IDESE	0	100	0	100

Fonte: Dados da Pesquisa

Na escala Desempenho Superior estão indicados o percentual de municípios emancipados com desempenho superior aos de origem nas variáveis analisadas. Na categoria de Desempenho Inferior é indicado o percentual de municípios emancipados com desempenho menores que os de origem nas variáveis analisadas. Por fim, há aqueles municípios emancipados que alternam o desempenho – ora maiores, ora menores – quando comparados com os de origem. O percentual de municípios nesta categoria está evidenciado como Desempenho Parcial.

A análise com base no Indicador Receita Própria *versus* Receita Total (IRP) possibilita uma visão interessante das relações de dependência financeira dos municípios com os Estados e União. O quadro geral não deixa de ser preocupante, com reflexos na postura política dos prefeitos ante a forte dependência dos 66 municípios pesquisados (origem = 41 e emancipados = 25) da transferência de recursos da União e Estado.

A análise com base no indicador Receita Própria *versus* Receita Total evidenciou que o desempenho dos municípios de origem foi superior em relação aos emancipados, posto que 88% ($n=22$) dos municípios emancipados estão na categoria de desempenho inferior aos municípios de origem. Quanto ao desempenho da gestão da dívida, a análise geral do indicador de Dívida Ativa *versus* Receita Corrente (IDA) evidencia 88% [$n=22$] dos municípios emancipados com desempenho inferior aos municípios de origem.

Com relação à capacidade dos municípios pesquisados de saldarem seus compromissos, a análise do Indicador de Solvência Geral (ISG) evidencia 44% [$n=11$] dos municípios emancipados, no período analisado, com desempenho superior aos de origem. Com desempenho inferior aos de origem estão 20% ($n=5$) dos municípios emancipados. Por fim, na categoria desempenho parcialmente superior estão 36% ($n=9$) dos municípios emancipados. Cabe observar, que no período analisado em 56% ($n=15$) dos municípios emancipados a gestão dos valores a receber necessitam de melhorias gerenciais com foco na eficiência e eficácia operacional.

A elaboração e trâmite do orçamento municipal, por vezes é um embate entre legislativo e executivo, onde, em geral há espaços para negociações entre os atores. Porém, ponto igualmente delicado e nevrálgico é sua execução, principalmente tendo em vista os rigores e penalidades imposta aos prefeitos pela LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesta investigação utilizou-se o indicador de Eficiência Orçamentária (IEO) para avaliar o desempenho da execução orçamentária.

Os dados da Tabela 10 mostram um cenário preocupante quanto ao desempenho da gestão orçamentária dos municípios emancipados comparados com os de origem. Com desempenho inferior estão 24% ($n=6$) dos municípios. Na categoria de desempenho superior estão 12% ($n=3$) municípios, seguido de 64% ($n=16$) em desempenho parcial. Quanto à execução orçamentária, os dados indicam que 76% ($n=19$), com base nesse indicador, precisam empreender ações de melhoria, tanto no processo de elaboração como de execução do orçamento.

Para a análise geral de desempenho, com relação a dimensão socioeconômica, foram selecionados os indicadores Arrecadação, Gastos, IDESE e o PIB *per capita*. A variável Arrecadação, conforme Tabela 10, indica que a arrecadação dos municípios emancipados ($n=25$) foi inferior aos de origem. Por outro lado, analisando a receita por tipo (própria e

transferência), constata-se que somente três municípios de origem, equivalente 4,5% do total ($n=66$), e 12% dos emancipados ($n=25$) não apresentam *receita própria* negativa. No entanto, ainda que positivos na arrecadação, o percentual de receita própria em relação à receita total é baixo. Por outro lado, constata-se que na variável de análise financeira Gastos, em termos globais, 13 (52%) dos municípios emancipados apresentam desempenho inferior aos de origem.

A proposta do IDESE é ser um indicador da qualidade de vida e das condições econômicas dos municípios. Nesse sentido, é preocupante o desempenho dos municípios emancipados, posto que 100% deles ($n=25$) estão na categoria de inferior comparativamente aos de origem. A análise do PIB *per capita* dos municípios emancipados mostra 28% ($n=7$) municípios na categoria desempenho superior. No entanto, 40% ($n=10$) e 32% ($n=8$) dos municípios emancipados, estão categorizados, respectivamente em desempenho inferior e desempenho parcial. Esses dados sugerem que a melhoria esperada nas condições socioeconômicas para os municípios de 72% ($n=18$) demandam que os gestores implantem políticas que além de melhorar o indicador, mantenha-se no desempenho superior e, principalmente, consistente ao longo do tempo.

4.4 Análise Global de Desempenho: Municípios Emancipados *versus* Municípios Origem

A criação de novos municípios pela emancipação ampara-se nas alegações e/ou justificativas mais comuns são: (a) melhoria nas decisões; (b) melhoria na gestão; (c) melhoria no atendimento as demandas sociais; (d) e melhoria no padrão de vida dos municípios.

Implícita nas alegações e/ou justificativas para a emancipação, a hipótese que o novo município, ora sob outra gestão, será mais eficaz e eficiente no uso dos recursos e atendimento as demandas da população. Considerando que os indicadores nas dimensões financeiras e socioeconômicas são as *proxies* do desempenho dos municípios, resta analisar se as médias de seus desempenhos são diferentes e estatisticamente significativas. Para tanto, conforme Tabela 11, serão comparadas as médias dos indicadores, em termos de agregados dos municípios emancipados e de origem, na tabela, respectivamente “filhos” e “mães”.

Tabela 11: Análise Global: Médias dos Municípios Emancipados *versus* de Origem

Variáveis / Ano	Média Indicadores		Variáveis / Ano	Média Indicadores	
	Mães (Origem)	Filhos (Emancipado)		Mães (Origem)	Filhos (Emancipado)
RP 2009	14,55	-8,16	Legislativo 2009	3,20	4,24
RP 2010	13,24	-6,32	Legislativo 2010	3,30	4,36
RT 2009	85,44	108,32	Idese 2007	0,734	0,650
RT 2010	86,75	106,32	Idese 2008	0,737	0,653
Educação 2009	24,44	18,92	PIBpc 2008	18.179,00	19.381,00
Educação 2010	26,53	20,56	PICpc 2009	17.747,00	18.388
Cultura 2009	0,75	0,76	IRP 2009	0,152	-0,082
Cultura 2010	0,77	0,80	IRP 2010	0,164	-0,058
Saúde 2009	18,22	19,36	IDA 2009	0,140	0,012
Saúde 2010	19,75	20,72	IDA 2010	0,109	0,019
Saneamento 2009	0,66	1,16	IEO 2009	0,073	0,001
Saneamento 2010	0,68	2,12	IEO 2010	0,041	0,030
Habitação 2009	2,04	0,20	ISG 2009	0,621	0,634
Habitação 2010	3,11	0,96	ISG 2010	0,693	0,755
Urbanização 2009	3,11	2,80			
Urbanização 2010	4,08	4,04			

Fonte: Dados da Pesquisa

A Tabela 11 detalha nos períodos indicados, as médias dos indicadores nas dimensões financeiras e socioeconômicas de cada amostra (municípios “mães” e “filhos”) agregados nos

períodos. Para verificar se há diferenças entre as médias das duas amostras foi aplicado o Teste *t* Independente. Field (2009, 287) explica que “O teste *t* independente é usado em situações nas quais existem duas condições experimentais e participantes diferentes foram utilizados em cada uma.” É o caso dessa investigação, em que temos participantes diferentes – os municípios “mãe” e “filhos” – e as condições experimentais diferentes para os participantes, no caso os prefeitos. O *software Eviews 5* foi utilizado para aplicar o teste.

O Teste *t* segue uma distribuição *t* de *Student* com $n-2$ graus de liberdade, onde n indica o número de observações, de forma que se o valor calculado for maior que o tabelado rejeita-se a hipótese de que o coeficiente é estatisticamente igual a zero. Uma alternativa ao uso de tabelas estatísticas é a observação do *p*-valor, que fornece a probabilidade de rejeitar a hipótese nula quando ela é verdadeira. Normalmente considera-se um valor *p* de 0,05 como o patamar para avaliar a hipótese nula. Se o valor *p* for inferior a 0,05 ela é rejeitada.

A análise geral requer comparar as médias das variáveis (indicadores) dos municípios “mães” e municípios “filhos”. Para Field (2009, p. 280), “Sob o que é conhecido como *hipótese nula*, [...] esperamos que as médias das amostras sejam similares.” O teste *t* aplicado aos dados da Tabela 11 resultou um valor *p* de 0,9598. Em média, o desempenho dos municípios “mães”, em termos estatísticos não são significativamente diferentes dos municípios “filhos”, considerando um intervalo de confiança de 96%. Portanto, os resultados sugerem que, não existindo diferenças estatisticamente significativas entre as médias das variáveis analisadas entre os municípios, a criação dos novos municípios não resultou em melhorias de padrão de vida da população, mensurada nas dimensões analisadas.

5 CONCLUSÃO

O foco deste estudo foi investigar o desempenho de municípios gaúchos emancipados *versus* os de origem nas dimensões financeira e socioeconômicas. Os achados, com base na análise global, sugerem que não há diferenças estatisticamente significativas no desempenho dos municípios gaúchos. Considerando que a criação de novos municípios requer receitas para fazer frente às despesas (custeio e investimento) os resultados desta investigação, ainda que limitada pelo horizonte temporal, converge com a posição daqueles que defendem a necessidade de estudos de viabilidade municipal, como pré requisito a consulta a população.

É sabido que as decisões de emancipação dos novos municípios não se apoiam em análise técnicas robustas, prevalecendo os aspectos políticos. Sendo o processo conduzido dessa forma, não é estranhar a preocupante, dependência da maioria dos municípios emancipados (e também dos de origem) das transferências da União e do Estado.

Em princípio, destacam-se as implicações gerenciais e acadêmicas decorrentes das reflexões sobre os achados da pesquisa. Em termos de implicações gerenciais, os achados permitem elaborar um diagnóstico relativo aos aspectos de eficácia e eficiência na arrecadação (própria e transferências) e aplicações em benefício da população, em especial para os municípios emancipados.

Ainda que as decisões de emancipação sejam, em primeira vista, sob um véu político e de emoção, há fortes implicações financeiras para o Estado e União, como também nas condições econômicas e socioeconômicas para os munícipes. A grande dependência das transferências do Estado e União, além da não melhoria nos padrões socioeconômicos, são evidências de que as alegações para emancipação dos municípios discutíveis.

Pelo lado das implicações acadêmicas, inicialmente, os resultados desta investigação complementam aspectos não abordados nas pesquisadas para este estudo. Ao comparar o desempenho dos municípios de origem *versus* emancipados, subsidia a discussão sobre a emancipação com novos elementos, pois permite aos investigadores contrapor as alegações, motivos, promessas etc com resultados concretos. Por fim, nesse contexto, é relevante analisar, identificar e entender quais e como os fatores específicos provocam desempenhos

inferiores nos municípios emancipados quando comparados aos de origem.

Os achados da pesquisa devem ser interpretados com cautela, principalmente ante o horizonte temporal (somente dois anos) dos dados coletados, bem como os municípios emancipados estarem ainda em processo de amadurecimento da gestão em relação aos de origem. Considerando que o processo de emancipação não é restrito ao estado do Rio Grande do Sul e que esta pesquisa não se esgota em si mesma, ela proporciona suposições adicionais para novos estudos. A replicação do estudo em outros Estados viabiliza a construção de uma base de dados para análises comparativas mais abrangentes. Por fim, novas pesquisas devem valer-se da Teoria dos Locais Centrais e investigar se, após a criação por emancipação dos novos municípios, os de origem não ficaram sobrecarregados e assim constituindo-se de ponto de atração, inclusive na prestação de serviços dos municípios vizinhos, principalmente os emancipados, sobrecarregando-os com reflexo no atendimento dos seus munícipes.

REFERÊNCIAS

ADRIANO, A. P.; PIERI, Cintia; DUTRA, A. O desempenho dos municípios catarinenses em face da implantação do programa de modernização da administração tributária - PMAT. In: ENANPAD, 33, 2009. São Paulo. Anais... ANPAD. São Paulo: 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5/10/1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 1 de 09/11/1967. Estabelece requisitos mínimos e a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos municípios.

BRASIL. Substitutivo do Projeto de Lei nº 1.121/2007. Brasília, 17/10/2008. Regulamenta os estudos de viabilidade municipal previstos como requisito para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios pelo §4º do Art. 18 da CF.

BRASIL. Câmara Federal dos Deputados, Departamento de Comissões, Coordenação de Comissões Permanentes. Memorando nº 612, COPER, de 31/01/2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil (FINBRA) – Dados contábeis dos municípios. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica>>. Acesso em: 20 mai. 2011.

BREMAEKER, F. E. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. Revista de Administração Municipal, v. 40, n. 206, p. 88-99, jan./mar. 1993.

BREMAEKER, F. E. Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2001.

CIGOLINI, A. A. A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no estado do Paraná. Dissertação (Mestrado em Geografia). UFSC. Florianópolis: 1999.

CIGOLINI, A. A. Território e fragmentação: análise do processo recente de criação de municípios no Paraná. In: RA'EGA. O espaço Geográfico em Análise, n. 5, p. 47-66, 2001.

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Regulamentação dos estudos de viabilidade municipal. Disponível em: <<http://portal.cnm.org.br/>> Acesso em: 05 set. 2011.

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Consulta criação municípios.

Portal Municipal. Disponível em: <<http://portal.cnm.org.br>> Acesso em: 11 Ago. 2010.

COSTA, I. S.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A. R.; BRUNOZI JR, A. C. Análise dos municípios mineiros emancipados pós-constituição de 1988. In: ENANGRAD, 20, 2009. Anais... Joinville: ANGRAD, 2009.

FAVERO, E. Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. Tese (Doutorado em Engenharia de Construção Civil), EPUSP. São Paulo: 2004.

FEE-RS - FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. FEEDADOS. Coleta de Dados. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/sel_modulo_pesquisa.asp>. Acesso em: 07 nov. 2011.

FERRAZ, J. F. Urbis Nostra. São Paulo: Pini, 1991.

FIELD, ANDY. Descobrimo estatística usando SPSS / Andy Field; tradução Lorí Viali. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009

FRYER, K.; ANTONY, J.; OGDEN, S. Performance management in the public sector. International Journal of Public Sector Management, v. 22, n. 6, p. 478-498, 2009.

IBGE - FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Vários anos. Censos. - Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 03 Jul. 2011.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. Ed. São Paulo: Atlas. 2007.

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de pesquisa social. 6. Ed. São Paulo: Atlas. 2008.

GOMES, G. M; MACDOWELL, M. C. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. IPEA, Texto para Discussão nº 706, Brasília, fev. 2000.

GONÇALVES, Luciléa F. Lopes. Emancipações municipais e aplicação de recursos públicos: um estudo de caso no setor educacional em Cinelândia e São Pedro da Água Branca no Maranhão. Dissertação (Mestrado em Geografia), UFPR. Curitiba, 2010.

GUIMARAES, S. C. Avaliação de desempenho da gestão pública municipal. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação Getulio Vargas. São Paulo: 2008.

GUIMARAES, J. R. S.; JANUZZI, P. M. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14, ABEP. Anais... ABEP, Caxambu, 2004.

JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais no Brasil. Campinas: Alínea, 2001.

JESUS, Elmo Manuel. Emancipação municipal: uma estratégia para o desenvolvimento local? O caso de Varzedo/BA. Dissertação (Mestrado em Cultura e Desenvolvimento Regional), UNEB. Santo Antonio de Jesus: 2008.

LUBAMBO, C. W. Desempenho da gestão pública: que variáveis compõe a aprovação popular em pequenos municípios? *Sociologias*, v.8, n.16, p.86-125, jul./dez. 2006.

MALHOTRA, NARESCH. Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada / Naresch Malhotra; tradução Laura Bocco. 4.ed. Porto Alegre: Bookman 2006

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2008.

MARENCO, Sabrina Trejes. Análise de desempenho econômico de municípios gaúchos emancipados. Dissertação (Mestrado em Contabilidade), Unisinos. São Leopoldo, 2012.

MONTORO, F. A prática da descentralização em São Paulo. Pronunciamento no Congresso Nacional de Vereadores. Brasília: 19/08/1985.

NORONHA, R. Criação de novos municípios: o processo ameaçado. *Revista de Administração Municipal*, v. 43, n. 219, p.110-117, abr./dez. 1996.

PALONI, N. A. O estudo de viabilidade municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional. Dissertação (Mestrado em filosofia) PUC-SP. São Paulo: 2008.

POLLANEN, R. M. Performance measurement in municipalities: empirical evidence in Canadian context. *International Journal Public Sector Management*, v. 18, n. 1, p. 4-24, 2005.

PRADO, S. Transferências e financiamento municipal no Brasil. Disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/TransferenciasFiscais%26FinancMunicipal.pdf>. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, julho 2011. Acesso em: 10 jan. 2012.

REIS, P. R. C.; FIGUEIRAS, J. F.; OLIVEIRA, A. R. Análise comparativa dos indicadores socioeconômicos dos municípios mineiros emancipados após constituição de 1988 e seus municípios de origem. *In: EnAPG*, 6, 2010, Vitória. Anais... Vitória: ANPAD. 2010.

REIS FILHO, N. G. Urbanização e urbanismo no Brasil. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Cadernos de Pesquisa do LAP, n.19, São Paulo, 1997.

RIBEIRO, V. L. S. (Coord.) Conjuntura urbana 2: criação de novos municípios. Brasília: Secretaria de Política Urbana, Março 1998.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RS. Consulta ao número de distritos que possuem processos emancipatórios protocolados. Set. 2001.

ROESCH, S. M. A. Projeto de estágio de curso de administração: guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalhos de conclusão de curso. São Paulo: Atlas, 1996.

SIQUEIRA, C. G. Emancipação municipal pós-constituição de 1988: um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulista. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2003.

TOMIO, F. R. L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, p. 61-89, 2002.