

Láisa Paes Franco

A INFLUÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL NAS FINANÇAS  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE DO VALE  
DO JEQUITINHONHA

Belo Horizonte

2016

Laísa Paes Franco

A INFLUÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL NAS FINANÇAS  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE DO VALE  
DO JEQUITINHONHA

Trabalho de monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: João Batista Rezende

Belo Horizonte

2016

F825i Franco, Laísa Paes.  
A influência do desenvolvimento econômico local nas finanças da administração pública nos municípios de pequeno porte do Vale do Jequitinhonha / Laísa Paes Franco. -- 2016.  
82 p. : il.

Monografia (Curso de Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador(a): João Batista Rezende  
Referência: 78 - 82

1. Desenvolvimento econômico – Vale do Jequitinhonha (MG). 2. Fundo de Participação dos Municípios (FPM). 3. Administração pública – Vale do Jequitinhonha (MG). 4. Finanças públicas – Vale do Jequitinhonha (MG). I. Rezende, João Batista. II. Título.

CDU 338.92 (815.1-0 Vale do Jequitinhonha)

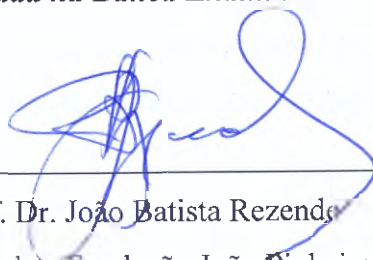
Laísa Paes Franco

A influência do desenvolvimento econômico local nas finanças da administração pública nos municípios de pequeno porte do Vale do Jequitinhonha.

Trabalho de monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

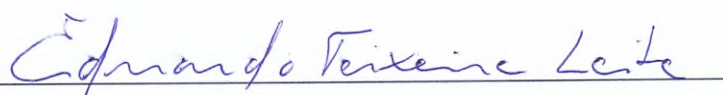
Área de concentração: Administração municipal.

*Aprovada na Banca Examinadora*



---

Prof. Dr. João Batista Rezende  
Orientador, Fundação João Pinheiro



---

Prof. Dr. Eduardo Teixeira Leite  
Avaliador, Fundação João Pinheiro



---

Prof. Dr. Raimundo de Sousa Leal  
Avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 13 de junho de 2016

## AGRADECIMENTOS

À Deus por ter me dado força para superar as dificuldades ao longo do curso e deste trabalho.

Aos professores da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro que me proporcionaram o conhecimento.

Ao Prof. João Batista pela oportunidade e pelo apoio durante a elaboração deste trabalho.

Aos meus pais, pelo incentivo, apoio e por compreenderem os momentos de ausência.

Aos amigos e companheiros de trabalhos que se fizeram presentes durante essa formação e que continuarão em minha vida com certeza.

Em especial, à Jéssica que foi essencial na elaboração desse trabalho.

Ao Henrique por todo companheirismo neste caminho.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação.

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa é avaliar a influência do desenvolvimento econômico local na gestão econômica-financeira da administração pública nos municípios de pequeno porte. Os municípios brasileiros conquistaram autonomia ao serem reconhecidos como entes federativos por meio da Constituição de 1988, ampliando suas competências e obrigações. Porém, ocorre que os governos locais, sobretudo os de pequeno porte, apresentam uma baixa capacidade arrecadatória e se tornam dependentes financeira e economicamente da União e dos estados uma vez que precisam fornecer cada vez mais serviços à população. O principal recurso repassado aos municípios e que caracterizam a sua maior fonte de arrecadação é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de competência do governo federal. Dessa forma, verifica-se que o governo local não tem capacidade para financiar os seus gastos e oferecer bens e serviços suficientes e de qualidade para a sociedade. A região do Vale do Jequitinhonha apresenta uma predominância de municípios de pequeno porte em que prevalecem essas condições permeando uma situação de fragilidade e carência. Com isso, selecionaram-se dez municípios como amostra do estudo a partir de dois dos territórios de desenvolvimento do governo do estado de Minas Gerais: Alto Jequitinhonha e Médio e Baixo Jequitinhonha. Por intermédio da revisão teórica das discussões a respeito das finanças públicas municipais e do desenvolvimento econômico local, foram apresentados sobre os municípios selecionados neste estudo os aspectos socioeconômicos e territoriais, a situação da economia local, as condições das finanças públicas locais e o caso em específico do município de Alvorada de Minas. Nesse sentido, concluiu-se que apenas com o desenvolvimento econômico local ocorrendo de maneira intensa, é capaz de influenciar as finanças públicas dos municípios de pequeno porte, na medida em que propicia um aumento na arrecadação de receitas do próprio governo local e favorece o dinamismo das atividades. Isso possibilita que ocorra uma amenização da dependência das transferências intergovernamentais e, dessa forma, os municípios podem se tornar menos dependentes e em condições, mesmo que ainda reduzidas, de conquistar em algum nível uma autonomia financeira.

Palavras-chave: municípios de pequeno porte; finanças públicas municipais; desenvolvimento econômico local.

## ABSTRACT

The goal of this research is to evaluate the local economical development's influence in economical and financial management of small-sized municipalities. Brazilian municipalities conquered autonomy when recognized as federated entities by the Federal Constitution of 1988, that expanded their duties and obligations. Although, what happens is that local governments, specially small-sized ones, present low tax collection capacity and become financially and economically dependent on the Union. The main resource passed on to municipalities and that characterizes it's biggest way of tax collection is the Municipalities' Fund of Participation (FPM), held by the Federal Government. In this way, it is verified that local government has no capacity to finance its public expenditures and offer enough quality goods and services to the population. The Vale do Jequitinhonha region presents a predominance of small-sized municipalities in which these conditions remain, permeating situations of fragility and deficiency. With that, there were selected ten municipalities as sample to the study, from two development territories of Minas Gerais: Alto Jequitinhonha and Médio e Baixo Jequitinhonha. There were presented the socioeconomic and territorial aspects, local economy situation and local financial conditions of the municipalities chosen, and also the specific case of Alvorada de Minas, analysed by the theories on public finances and local economical development. It is possible to conclude that only intense local economical development can influence small-sized municipalities' public finances, because it provides a raise in local government tax collection, enabling dynamic activities. This allows a softening in dependence of intergovernmental transfers and, in this way, the municipalities can become less dependent and more financially autonomous (even if in reduced conditions).

Key-words: Small-sized municipalities; local public finances; local economical development.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Valores Adicionados da Amostra do Médio e Baixo Jequitinhonha – 2010-2013..	52
Gráfico 2: Valores Adicionados da Amostra do Alto Jequitinhonha – 2010-2013.....	53
Gráfico 3: Valores Adicionados do estado de Minas Gerais – 2010-2013.....	53
Gráfico 4: Participação do FPM nas Receitas Correntes Totais – 2010-2014.....	58
Gráfico 5: Crescimento do PIB municipal em Alvorada de Minas – 2010-2013.....	68
Gráfico 6: Valores Adicionados em Alvorada de Minas – 2010-2013.....	69
Gráfico 7: Participação do FPM e da Receita Tributária na Receita Corrente Total em Alvorada de Minas – 2010-2014.....	70
Gráfico 8: Cota-parte do ICMS em R\$ em Alvorada de Minas – 2010-2013.....	71

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Representação dos territórios do Vale do Jequitinhonha segundo o porte populacional – 2014.....	20
Tabela 2: Amostra de municípios do Vale do Jequitinhonha segundo o território de desenvolvimento e o tamanho populacional – 2014.....	21
Tabela 3: Características gerais sobre os municípios selecionados – 2014.....	39
Tabela 4: Características sobre a renda da população dos municípios selecionados – 2014....	41
Tabela 5: Características sobre o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e suas dimensões dos municípios selecionados – 2012.....	43
Tabela 6: Características sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e suas dimensões dos municípios selecionados – 2010.....	45
Tabela 7: Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) do PIB municipal e PIB per capita dos municípios selecionados – 2000, 2010, 2012, 2013.....	48
Tabela 8: Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) dos Valores Adicionados dos municípios selecionados – 2000, 2010, 2012, 2013.....	49
Tabela 9: Distribuição das receitas médias em percentual dos municípios selecionados – 2010-2014.....	56
Tabela 10: Cota-Parte do FPM em R\$ deflacionados – 2010-2014.....	57
Tabela 11: Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE) dos municípios selecionados – 2011-2013.....	61
Tabela 12: Cota-parte do ICMS em R\$ dos municípios selecionados – 2010-2013.....	63
Tabela 13: Convênios/RCL em percentual dos municípios selecionados – 2010-2013.....	64
Tabela 14: Gasto por habitante em desenvolvimento econômico em R\$ dos municípios selecionados – 2010-2013.....	66
Tabela 15: Posicionamento dos municípios selecionados de acordo com os quartis.....	75

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC: Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico: Cadastro Único do Governo Federal

CEMIG: Companhia Energética de Minas Gerais

FJP: Fundação João Pinheiro

FPM: Fundo de Participação dos Municípios

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IDTE: Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico

IGA: Instituto de Geociências Aplicadas

IMRS: Índice Mineiro de Responsabilidade Social

IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados Exportados

IPTU: Imposto Predial Territorial Urbano

IPVA: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR: Imposto de Renda

ISS: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI: Imposto de Transmissão de Bens Imóveis “Inter Vivos”

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

PBF: Programa Bolsa Família

PIB: Produto Interno Bruto

PPA: Plano Plurianual de Ações

PTDI: Planos de Desenvolvimento Territorial Integrado

RCL: Receita Corrente Líquida

TCE-MG: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TGC: Taxa Geométrica de Crescimento

VA: Valor Adicionado

VAF: Valor Adicionado Fiscal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 METODOLOGIA</b> .....	19
<b>3 REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	22
<b>3.1 Dimensão econômica-financeira</b> .....	22
<b>3.2 Finanças públicas locais</b> .....	24
<b>3.3 Desenvolvimento econômico local</b> .....	32
<b>3.4 Capital social</b> .....	35
<b>4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	37
<b>4.1 Caracterização e análise dos aspectos socioeconômicos e territoriais dos municípios selecionados</b> .....	37
<b>4.2 Estudo da situação econômica local</b> .....	46
<b>4.3 Análise das finanças públicas locais</b> .....	54
<b>4.4 O caso de Alvorada de Minas</b> .....	66
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	73
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	78

## 1 INTRODUÇÃO

As desigualdades entre as regiões brasileiras são discrepantes e constantemente busca-se reduzir as diferenças espaciais com políticas públicas locais, seja com diretriz dos governos nacional e estadual, seja por iniciativa municipal. No estado de Minas Gerais também se observa, há longa data, esse importante processo na tentativa de reduzir as desigualdades intra-regionais e entre as várias regiões que formam o cenário estadual. Hoje já se tem a percepção de que para realizar qualquer plano de desenvolvimento é necessário ter em mãos um diagnóstico de cada situação a fim de conhecer o estado de fragilidade e potencialidades dos municípios e comunidades nas diversas regiões mineiras, dado que não é possível tratar as localidades como homogêneas. Vários estudos apontam esta situação. Um deles, desenvolvido por Carvalho (2009, p. 9), e tomando como referência o Vale do Jequitinhonha, a falta de conhecimento sobre a realidade das regiões e a “[...] não consideração de sua inserção em uma realidade maior regional e nacional que, provavelmente, tem levado ao insucesso os inúmeros planos de desenvolvimento adotados” pelos governos.

Adicionalmente a esse cenário de desigualdades, têm-se as peculiaridades e dificuldades da realidade municipal brasileira. A promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2012) com o advento do novo pacto federativo pós-ditadura marcou o tratamento legal dado aos municípios, que ganharam autonomia financeira, administrativa e política além de serem instituídos como parte integrante da Federação Nacional - assim como a União e os estados. Porém, é notável que, por um lado, os municípios adquiriram competências para prover bens e serviços públicos, mas que por outro, não garantiram recursos necessários como compensação financeira para poderem realizá-las de maneira eficaz e efetiva, ou seja, não foram equacionadas as responsabilidades e a destinação de recursos para realizar tais responsabilidades (REZENDE, 2011).

Perante o exposto, questiona-se se a autonomia dada aos municípios realmente acontece na prática ou se ainda são caracterizados por forte dependência dos governos supralocais. Presume-se então que os governos municipais enfrentam desafios ligados ao arcabouço legal que demanda novas competências e responsabilidades, sem necessariamente verificar a capacidade financeira desses entes federativos. Tal questão ainda é agravada nos municípios de pequeno porte populacional, que possuem uma gestão pública com fortes deficiências administrativas e técnicas, além de utilizarem muitas vezes métodos obsoletos de

gerenciamento e controle das atividades e dos recursos, tendo como consequência um ambiente mais fragilizado ainda.

Em Minas Gerais a situação de desigualdades regionais e de precariedade municipal é marcante, devido ao grande número de municípios e mais ainda pela predominância daqueles de pequeno porte que possuem uma conjuntura diferente dos de médio e grande porte. Esses municípios de pequeno porte são, segundo Rezende, Leite e Araújo (2008), aqueles até 50.000 habitantes. Já em outro modo de mensurar o tamanho desses entes federativos em específico, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) determinam faixas populacionais, criando um critério que define o montante de recursos transferidos às localidades. Com isso, os municípios de pequeno porte são considerados aqueles até a Faixa 4 do FPM, ou seja, os que tem um volume populacional de até 23.772 habitantes, o que contabilizava 75% do total de 5.422 dos municípios brasileiros em 2010 (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015).

O estado de Minas Gerais é formado por muitos municípios de pequeno porte: dos 853 municípios mineiros, somavam-se 691 com população até a Faixa 4 do FPM, ou seja, equivaliam a 81% do total, no período de 2014 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015). Portanto, diante de tamanha representatividade e por serem esses os mais dependentes das transferências monetárias às famílias e as intergovernamentais e, conseqüentemente, com as finanças públicas frágeis, é que se buscou uma análise focada somente nos municípios mineiros de pequeno porte.

Para autores como Rezende (2011), Rezende, Leite e Silva (2015) e Rezende, Leite e Araújo (2008) nesses municípios de pequeno porte predominam como base econômica as atividades agropecuárias primárias, além de terem uma baixa capacidade de arrecadação de recursos, um baixo dinamismo econômico e uma alta dependência das transferências intergovernamentais. Mais a fundo, percebe-se também que essas localidades ainda reproduzem “características da gestão patrimonialista: nepotismo, personalismo, clientelismo e a troca de favores” (REZENDE, 2011, p. 23), o que dificulta o avanço da administração municipal e conseqüentemente enfraquece as finanças públicas e agrava os problemas de autonomia local.

Ainda segundo Rezende (2011), caracterizando a dependência financeira dos municípios, ressalta-se que o governo federal realiza as transferências de recursos legais e constitucionais, sendo que a principal é por meio do FPM. As outras obrigatórias são os repasses pelas áreas específicas da saúde, educação e assistência social. Já os estados transferem para os municípios as cotas-parte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre Produtos Industrializados Exportados (IPI), o que está previsto na Constituição Federal de 1988 (REZENDE; LEITE; ARAÚJO, 2008).

Porém, mesmo com as transferências legais de recursos estaduais e federais, perpetuam-se as dificuldades dos municípios de pequeno porte adquirir uma verdadeira autonomia financeira. Isso somado as características previamente tratadas, contribuem para o atraso e baixo desenvolvimento de algumas regiões. Para Rezende, Leite e Araújo, (2008, p. 5), “[...] as finanças municipais caracterizam-se pela baixa arrecadação tributária própria”, dado o reduzido potencial de gerar receita. Esse cenário ainda é agravado pela economia dos municípios de pequeno porte ser baseada na agropecuária com um baixo dinamismo, o que diminui mais ainda a capacidade de arrecadação.

Outro agravante é o fato da maioria desses municípios de pequeno porte caracterizar-se como uma economia sem produção, ou seja, tem uma renda maior do que a produção local, visto que as receitas públicas são menores do que os valores de transferências monetárias direta das famílias, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Esse montante que chega a população não é transformando em investimento local, o que aponta a particularidade de que faltam de condições financeiras para as prefeituras investirem. Porém, tal fato não retira o mérito das políticas públicas de caráter universais, em que dada as condições de pobreza de muitas famílias, esses benefícios para a população são de suma importância para a garantia de mínimas condições de vida adequadas a ela. Para alguns autores, como Tupy e Toyshima (2013),

A expressão “economia sem produção” refere-se a situações em que a economia de uma região tem as transferências governamentais (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, Aposentadorias Rurais, Empregos Públicos e Transferências Intergovernamentais) como as principais fontes de renda. Como esses recursos não requerem uma contrapartida produtiva, cria-se uma situação em que a região possui renda,

mas não valida a identidade macroeconômica de que renda é igual ao produto. (TUPY; TOYOSHIMA, 2013, p. 673).

Ainda no estudo desses mesmos autores, verificou-se que as transferências de renda na mesorregião do Jequitinhonha realizadas por meio dos programas PBF e BPC, dão indícios a existência de uma economia sem produção. Mesmo que essa renda das famílias gera efeitos positivos na minimização da pobreza da população e no produto agregado dos municípios, não tem o alcance de impactar o produto industrial e nem as taxas de empregos formais nas localidades (TUPY; TOYOSHIMA, 2013). Acrescentam também que é comum que localidades como o Vale do Jequitinhonha formem uma economia sem produção justificável pelo fato de que na medida em que a maioria dos municípios se caracterizarem pelo porte populacional pequeno, por uma baixa atividade econômica e por ter uma grande parte da população em situação de pobreza, são os que mais necessitam e recebem recursos de transferências dos governos estaduais e federal.

Toda essa questão das finanças públicas trata-se de uma dimensão econômico-financeira conforme exposto por Paes de Paula (2005b), no que diz respeito aos problemas da esfera fiscal, tributária e monetária. A autora menciona ainda outras duas dimensões: institucional-administrativa e sociopolítica. Políticas para promover o desenvolvimento local que levam em consideração a realidade específica de cada região – em termos de recursos materiais, sociais e culturais – é uma das principais ferramentas para minimizar a elevada heterogeneidade observada no Brasil e, especificamente em Minas Gerais. Por isso é que não se deixa de lado também essa variável dimensão econômica-financeira dos municípios dado que “a compreensão das políticas públicas municipais requer o conhecimento das principais características da estrutura fiscal dos municípios” (REZENDE; LEITE; ARAÚJO, 2008, p. 7).

Diante de tal cenário em que se busca minimizar as desigualdades entre as regiões mineiras, é que se propôs um estudo referente ao desenvolvimento econômico local de Minas Gerais, com a temática de entender em que medida isso influencia as finanças públicas dos municípios de pequeno porte. Ou seja, buscou-se desenvolver o tema a partir do desempenho da atividade financeira do Estado ao ser afetado pelo seu desenvolvimento econômico local, uma vez que é o ator central de transformação. O Estado no cumprimento de sua função básica de promover o bem-estar da sociedade realiza gastos públicos que são

custeados pela receita pública, de tal maneira que a sua atividade financeira deve funcionar de forma adequada e equilibrada (CAVALCANTI; SANTANA, 2014).

Os municípios possuem um poder administrativo limitado e uma relação dependente financeiramente com a União. Então, sobretudo os de pequeno porte têm uma dificuldade de governança muito grande visto que “[...] são os responsáveis pela efetivação das entregas públicas ao mesmo tempo em que se apresentam baixa arrecadação e índices de desenvolvimento econômico-tributário pequenos” (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015. p. 222). O poder municipal conquistou sua autonomia política, principalmente para programar políticas públicas, mas ainda se demonstra dependente dos outros entes federativos em questões econômica e financeiras o que afeta a promoção do desenvolvimento local.

Segundo Azevedo é no “[...] nível municipal que as principais decisões de interesse público devam ser tomadas” (AZEVEDO *apud* REZENDE, 2011, p. 104) de tal maneira que os cidadãos expõem as suas demandas de forma mais clara e direta, cobrando mais da gestão pública. As políticas públicas não terminam no município, e sim começam por esse ente, mesmo que o governo nacional dê orientações legais para a condução das mesmas. Segundo Hayek (1945 *apud* GUEDES; GASPARINI, 2007, p. 308) "os governos locais, por estarem mais próximos da população local, são detentores das informações mais precisas a respeito das preferências locais, e, portanto, podem tomar as melhores decisões".

De maneira a aumentar a participação social, aproximando o poder executivo dos cidadãos para ouvir as suas reais demandas, o governo de Minas Gerais realizou uma divisão dos 853 municípios do estado em 17 Territórios de Desenvolvimento diante de tamanha heterogeneidade regional. Aglomerou os de características semelhantes, baseados em interesses socioeconômicos e geográficos, com a justificativa de garantir a participação de toda a população, segundo Minas Gerais (2015). A partir daí, foram instalados os Fóruns Regionais com o objetivo de ligar o poder público com a sociedade de maneira que a população participe das decisões políticas futuras. Segundo o sitio do governo (MINAS GERAIS, 2015), os cidadãos foram convidados a discutirem e enviarem as principais necessidades dos seus territórios. Reconheceu-se então que é preciso que haja a participação da população para direcionar as políticas públicas locais e reduzir as desigualdades.

Observa-se que essa divisão territorial e os fóruns representam as tentativas de tornar as regiões mineiras mais homogêneas, a partir do trabalho de levantamento de demandas, direcionando as políticas públicas para as características de cada região, reconhecendo as realidades e necessidades locais. Os fóruns regionais do governo de Minas são as bases atuais para se construir as políticas de desenvolvimento local. Com essa atividade, o resultado esperado é a formulação de políticas públicas para as regiões mineiras, incluindo a elaboração de planos para reduzir as desigualdades e diferenças regionais. Porém é questionável qual é a real capacidade dos municípios de promoverem políticas direcionadas pelo estado visando o desenvolvimento econômico local, já que os municípios de pequeno porte são ainda muito dependentes dos recursos externos e das transferências intergovernamentais, com um reduzido poder de investimento e baixa abertura para arrecadar receita própria, para realizar programas e projetos públicos.

Como consequência disso é que se demonstrou a relevância deste estudo pela possível relação de influência entre o desenvolvimento econômico local e a dimensão econômica-financeira da administração pública municipal. A constante busca por desenvolvimento perpetua-se no alcance de uma melhoria das condições sociais e econômicas da população e da localidade retratada, sobretudo em um avanço da produção financeira regional. É importante analisar a situação das finanças públicas e da capacidade operativa local para conhecer o patamar de desenvolvimento da economia local, conhecer as especificidades regionais e, por fim, promover políticas públicas adequadas de maneira a tornar o estado, as regiões, os territórios e as localidades menos heterogêneas.

Começa a se pensar na influência do desenvolvimento econômico local sobre a gestão econômica-financeira da administração pública. A partir da explicação que alguns estudiosos dão ao fato constante do crescimento dos gastos governamentais, denominada como "Lei de Wagner", presume-se uma relação positiva entre o crescimento econômico e o tamanho do setor público:

O crescimento dos gastos públicos seria um processo que acompanha o aumento do nível de renda per capita das nações. Fatores como o crescimento econômico e populacional, a crescente urbanização, a evolução da estrutura etária da população e da distribuição de renda, as mudanças tecnológicas, entre outros, seriam motivadoras desse fenômeno. (GUEDES; GASPARINI, 2007, p. 308).

Diante da imensidão de desigualdades entre os municípios, presentes em todas as regiões mineiras, é destaque que existam tanto diferenças inter-regionais quanto inter-regionais. Há uma enorme discrepância entre as macrorregiões do estado como também dentro das mesmas, a exemplo do Vale do Jequitinhonha, onde se observam municípios que se destacam e outros que estão em situação crítica quanto aos aspectos econômicos, sociais e ambientais. Assim, procurou-se estudar esta região, que é rica em recursos naturais, mas ainda é muito carente em renda, tributos e atividade econômica, o que predomina nos municípios de pequeno porte.

Para efeito de estudo e análise de dados, considerou-se o Jequitinhonha como dois dos Territórios de Desenvolvimento do governo de Minas Gerais atual: o Alto Jequitinhonha e o Médio e Baixo Jequitinhonha, que contemplam 59 municípios mineiros (MINAS GERAIS, 2015). Porém, para efeito ilustrativo inicial, considera-se o Jequitinhonha como uma das mesorregiões do estado de Minas Gerais pela divisão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) devido a maior disponibilidade de informações. O IBGE realizou essa divisão regional considerando um conjunto de determinações econômicas, sociais e políticas da organização espacial nacional, sendo que os municípios mineiros foram separados em 12 mesorregiões. A partir disso, os municípios da mesorregião do Jequitinhonha se subdividem em três ao longo do rio Jequitinhonha: Alto, Médio e Baixo (TUPY; TOYOSHIMA, 2013).

A partir do século XVIII, as proximidades da nascente do rio Jequitinhonha começaram a ser colonizadas, já que era um local de muito diamante e ouro e que “consistia numa das regiões mais ricas do país até o início do século XIX” (CARNEIRO; FONTES; FONTES, 2006, p. 147). A região pertenceu inicialmente ao estado da Bahia até o final do século XVIII, mas depois foi incorporado ao estado de Minas Gerais com a descoberta de diamantes, situando na região nordeste do estado, apresentando como limites as mesorregiões Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce, Metropolitana de Belo Horizonte, Central Mineira, Norte de Minas e o estado da Bahia. O Jequitinhonha sofreu uma degradação por causa da atividade predatória da mineração e extração do diamante, sendo que no princípio era formado por florestas e habitado por tribos indígenas (DUTRA, 2010).

Mesmo sendo uma região com beleza natural, um importante patrimônio natural e histórico-cultural, exemplo de artesanato, e com um subsolo promissor em recursos

minerais, a região tratada é reconhecida por perpetuar baixos indicadores sociais – como baixa escolaridade e renda per capita – e ser um dos locais mais pobres e estagnados de Minas Gerais. Outro agravante é que o Jequitinhonha apresenta uma atividade econômica voltada para os setores primários e de subsistência enquanto a atividade industrial demonstra-se incipiente, o que acarreta em um baixo dinamismo da economia local (TUPY; TOYOSHIMA, 2013). A característica de menor produtividade acarreta em uma menor renda e consequentemente há maior pobreza.

Além disso, segundo Carneiro, Fontes e Fontes (2006), a agricultura familiar constitui uma importante atividade econômica na maioria dos municípios do Jequitinhonha, acrescida pela atividade ceramista artesanal – às vezes um meio de sobrevivência, outras apenas uma forma adicional de suprir o orçamento doméstico durante os enormes períodos de seca do nordeste mineiro. O Vale do Jequitinhonha é popularmente remetido à imagem de pobreza, analfabetismo, desemprego, desnutrição, carência de investimentos sociais e de infraestrutura. A região também é marcada pela predominância de municípios com um pequeno porte populacional (TUPY; TOYOSHIMA, 2013).

Em um estudo realizado por esses mesmos autores, conclui-se que o Jequitinhonha apresenta um quadro em que as próprias prefeituras não conseguiriam manter suas atividades sem as transferências intergovernamentais. O cenário ainda se agrava na medida em que a região se compõe de uma sociedade que “dificilmente conseguiria manter suas atividades com os escassos recursos próprios que gera. Nesse contexto, as famílias dependem das transferências diretas de renda para complementarem sua renda – por vezes, a única fonte” (TUPY; TOYOSHIMA, 2013, p. 689). Segundo outros estudos,

As limitações naturais, de caráter sócio-econômico como alimentação, saúde, escolaridade, habitações precárias etc e limitações de caráter político regulam o baixo padrão de vida da população no Jequitinhonha. Apesar dos recursos minerais que dispõe é considerada uma das regiões mais pobres do País. (CARNEIRO; FONTES; FONTES, 2006, p. 148).

O Alto Jequitinhonha, considerando-o como um dos Territórios de Desenvolvimento, é uma região rica na produção de leite, café arábica e mandioca. No entanto, tem a 4ª maior taxa de pessoas enfrentando a pobreza de Minas Gerais: 24,3%. Nessa mesma perspectiva, o Médio e Baixo Jequitinhonha também apresentam como produtos principais da economia o leite e o café arábica; e comparado ao resto do estado (8,6%), a

agropecuária da região representa 14,9% da economia. Ponto ressaltante nesse território é a questão da infraestrutura urbana, que ainda apresentam precariedade no acesso à internet, saneamento básico, fossa séptica e coleta de lixo (MINAS GERAIS, 2015).

Diante dos argumentos apresentados procurar-se-á responder à seguinte questão: em que medida o desenvolvimento econômico local influencia as finanças públicas municipais em municípios de pequeno porte? Assim, o objetivo geral é avaliar a influência do desenvolvimento econômico local na gestão econômica-financeira da administração pública nos municípios de pequeno porte. Especificamente pretende-se: conhecer os aspectos socioeconômicos e territoriais dos municípios selecionados; analisar a situação da economia local; analisar a situação das finanças públicas locais; e estudar o caso do município de Alvorada de Minas.

Portanto, perante este contexto o trabalho está dividido em cinco partes, incluindo esta Introdução. Na Seção 2, encontra-se apresenta-se a metodologia aplicada neste estudo, seguida pela Seção 3 que aborda a revisão da literatura teórica e empírica para embasamento bibliográfico. A Seção 4 apresenta e analisa os resultados obtidos por meio da coleta de dados e informações e a Seção 5 com as considerações finais resume as principais conclusões do estudo.

## 2 METODOLOGIA

A partir desta pesquisa, de natureza descritiva, o objetivo era investigar a influência do desenvolvimento econômico local na gestão econômica-financeira da administração pública dos municípios de pequeno porte do Jequitinhonha. Para isso, procurou-se conhecer a situação da economia local em medida de desenvolvimento, analisar a situação das finanças públicas municipais e estudar as condições socioambientais locais. Utilizou-se a pesquisa descritiva devido ao pouco conhecimento acerca da temática abordada e, de acordo com Gil (2008), seu objetivo é descobrir a existência de associações entre variáveis, indo além de uma visão geral acerca do fato estudado.

Em relação aos procedimentos técnicos que foram utilizados, realizou-se uma pesquisa bibliográfica a respeito do tema para o embasamento teórico acerca da conjuntura econômica, política e legal ligada à situação da gestão da administração pública municipal. Além disso, a pesquisa demandou uma análise de base de dados onde se obteve informações quantitativas acerca do desempenho financeiro dos municípios de pequeno porte e a medida de desenvolvimento econômico local.

A fim de contextualizar a situação vivenciada pelos municípios selecionados, apresenta-se primeiramente uma caracterização e análise dos aspectos socioeconômicos e territoriais. Para o intuito do presente estudo, estabeleceram-se alguns aspectos relevantes para ilustrar as duas questões através de dados de indicadores e índices. A fim de analisar o desenvolvimento econômico esboçando a situação local, selecionaram-se como indicadores o Produto Interno Bruto (PIB) municipal, o Valor Adicionado (VA) por setor de atividade econômica e o PIB per capita. De maneira a avaliar as finanças públicas municipais, foram selecionados os dados sobre a estrutura de receitas, o valor das transferências do FPM, o Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE), a receita oriunda de convênios; a cota-parte arrecadada pelo ICMS e o gasto per capita em desenvolvimento econômico.

Em relação ao período temporal analisado, foram utilizados os dados mais recentes disponíveis para consulta pública, o que compreendeu os anos de 2010 até 2013 e também o de 2014 em alguns casos. Houve uma exceção do PIB e seus desdobramentos que, devido a mudanças de metodologia de cálculo, foram utilizados os valores referentes aos anos de 2000, 2010, 2012 e 2013 que permitem comparações entre si.

Utilizou-se informações sobre os municípios da região do Jequitinhonha, a partir da divisão de Territórios de Desenvolvimento elaborada pelo governo de Minas Gerais: o Alto Jequitinhonha com 24 municípios o e Médio e Baixo Jequitinhonha com 35. Optou-se por estudar o Vale do Jequitinhonha devido a maior disponibilidade de informações e dados, além do cenário de gravidade das necessidades da região que é muito carente e pela predominância de municípios de pequeno porte. Também se tem uma preocupação do Governo de Minas com o projeto dos fóruns, que em conjunto com a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) e a Fundação João Pinheiro (FJP) está desenvolvendo os Planos de Desenvolvimento Territorial Integrado (PDTI).

Adicionalmente a isso, a análise focou apenas nos municípios de pequeno porte, ou seja, até a faixa 4 do FPM que compreende aqueles com até 23.772 habitantes. A região do Vale do Jequitinhonha apresenta muitos municípios de pequeno porte – dos 59 municípios, apenas 9 tinham mais que 23.772 habitantes, em 2014; ou seja, 85% são municípios de pequeno porte (FJP, 2015).

De maneira a adequar o estudo deste trabalho, foi selecionada uma amostra de dez municípios que possuem um porte populacional pequeno dos dois territórios, a partir de uma estatística de proporcionalidade para abranger geograficamente e seguindo um critério de amostra não probabilística, do tipo intencional, conforme apresentado na Tabela 1. Apresenta-se então os municípios selecionados com seus respectivos territórios de desenvolvimento e o tamanho populacional na Tabela 2.

Tabela 1 – Representação dos territórios do Vale do Jequitinhonha segundo o porte populacional – 2014

Porte Populacional	Total de Municípios	%	Amostra Alto Jequitinhonha	Amostra Médio e Baixo Jequitinhonha
Até 10.188	30	51	3	3
De 10.189 a 23.772	20	34	2	2
Maior que 23.772	9	15	0	0

Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Índice Mineiro de Responsabilidade Social.

Tabela 2 – Amostra de municípios do Vale do Jequitinhonha segundo o território de desenvolvimento e o tamanho populacional – 2014

Município	Território de Desenvolvimento	Tamanho Populacional
Presidente Kubitschek	Alto Jequitinhonha	3.053
Alvorada de Minas	Alto Jequitinhonha	3.661
José Gonçalves de Minas	Médio e Baixo Jequitinhonha	4.650
Rio do Prado	Médio e Baixo Jequitinhonha	5.324
Datas	Alto Jequitinhonha	5.425
Mata Verde	Médio e Baixo Jequitinhonha	8.363
Águas Vermelhas	Médio e Baixo Jequitinhonha	13.378
Virgem da Lapa	Médio e Baixo Jequitinhonha	14.023
Turmalina	Alto Jequitinhonha	19.288
Serro	Alto Jequitinhonha	21.423

Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Índice Mineiro de Responsabilidade Social.

### **3 REVISÃO DA LITERATURA**

Com o intuito de responder ao problema de como em que medida o desenvolvimento econômico local influencia as finanças públicas dos municípios de pequeno porte, realizou-se em um primeiro momento uma pesquisa bibliográfica. As bibliografias levantadas fornecem a possibilidade de contextualizar e visualizar qual a conjuntura em que o objetivo proposto pelo estudo se encontra. Abordou-se o conceito de Paes de Paula (2005a) sobre a dimensão econômica-financeira, seguido pela situação das finanças públicas locais e discussão sobre o termo desenvolvimento econômico local. Por fim, ressalta-se a importância do capital social neste assunto.

#### **3.1 Dimensão econômica-financeira**

A administração pública brasileira contrasta dois modelos de gestão pública: o gerencial e o societal. Segundo Paes de Paula (2005a), observa-se uma continuidade em relação às práticas gerencialistas no país iniciada em 1980, mas que ganhou força somente em 1990 com a Nova Administração Pública enfatizando a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado. Por sua vez, coloca-se que a outra vertente oriunda dos movimentos sociais e dos partidos de esquerda ainda está em desenvolvimento, caracterizando-se pela preocupação com a inserção da participação popular e por uma democracia representativa. Essa última ainda tem muito pontos a serem desenvolvidos.

Em seu estudo, a autora propõe a classificação das vertentes de gestão pública por três dimensões, concluindo que cada um dos modelos dá ênfase maior a alguma dimensão, não conseguindo abarcar todas. A administração pública gerencial, ao focar a reforma estatal por questões administrativas, dá ênfase a duas dimensões: a econômico-financeira – que é alvo desse estudo – e a institucional-administrativa. Por sua vez, a administração pública societal ressalta a participação da sociedade na gestão, priorizando então a dimensão sociopolítica que traduz a relação Estado-sociedade com a questão participativa (PAES DE PAULA, 2005a) – tal dimensão não será tratada no âmbito deste trabalho devido ao seu teor.

Procura-se desenvolver neste trabalho um aprofundamento sobre a dimensão econômica-financeira da administração pública municipal. Porém, também se torna

importante analisar brevemente o conceito da dimensão institucional-administrativa sobre a gestão pública proposta ainda por Paes de Paula (2005b). A questão diz respeito às dificuldades organizacionais e articulação dos órgãos estatais como a carência de planejamento, direção e controle das ações. É importante perceber qual é a capacidade operativa dos governos municipais na garantia de uma gestão de serviços públicos eficientes, eficazes e efetivos. Tal característica pode ser consultada pelos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2015) que demonstra o potencial dos gestores em atender às populações. As informações dizem respeito à estrutura, à dinâmica e ao funcionamento das instituições públicas municipais.

Demonstra-se por Rezende (2011) que as administrações locais, sobretudo dos municípios de pequeno porte, são carentes não só de uma autonomia financeira, mas também de um adequado aparato institucional, como por exemplo, um bom nível de profissionalização dos gestores públicos. Ainda se perpetua no Brasil e especificamente em Minas Gerais o problema de que “a convivência do patrimonialismo, da burocracia e das incipientes práticas gerenciais refletem, de maneira clara, baixa eficiência e eficácia das administrações públicas municipais brasileiras” (REZENDE, 2011, p. 209). Portanto, a dimensão institucional-administrativa poderia ser bem representada por indicadores como a existência de Conselhos Municipais ativos, a existência de entidades da administração indireta, o quadro ativo de pessoal graduado que exerce atividades na administração direta ou na indireta e a existência e atualidade da legislação urbana adequada à implementação da política urbana.

A dimensão econômico-financeira é aquela “[...] que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária” (PAES DE PAULA, 2005b, p. 21). Ou seja, esse conceito pode ser estudado por dois vieses. O primeiro deles é pelo lado econômico da região em que se analisa, por exemplo, o andamento da economia, como se desenvolvem as atividades econômicas, quais setores estão mais desenvolvidos e tem maior representatividade, quais bens e serviços são produzidos e como ocorre a geração de renda. O outro lado pode ser traduzido para as finanças da administração pública local, referindo-se as condições financeiras da prefeitura no que diz respeito a: situação fiscal, investimentos estatais, orçamento, sistema tributário, capacidade de arrecadação, dívida pública e até mesmo nível de dependência financeira dos outros entes.

Portanto faz-se necessário que um estudo sobre a dimensão econômica-financeira dos municípios seja aprofundado por intermédio da situação fiscal, das finanças públicas e do desenvolvimento econômico local. Dessa maneira, essa perspectiva enraizada na administração pública gerencial é bem traduzida quando se analisa uma série de indicadores para demonstrar como estão as questões de ordem econômica e financeira dos municípios. Assim, a dimensão econômica-financeira tem a capacidade de concluir, por exemplo, se um município depende muito de transferências de recursos, tem uma dependência grande de convênios, consegue arrecadar receitas tributárias próprias de forma satisfatória, e até mesmo se as atividades econômicas contribuem para desenvolvimento em nível local.

### **3.2 Finanças públicas locais**

O federalismo é um modelo de governo que separa os entes da federação dando a eles autonomia administrativa e política e que tem como objetivo compatibilizar a autonomia com a interdependência entre os entes. Ressalta-se que o Estado brasileiro tende a participar da vida econômica já que as questões fiscais têm elevada importância na busca por minimizar as desigualdades entre as regiões, uma vez que também é marcado por enormes disparidades entre os níveis de governo e pela “tradição municipalista forte” (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015). O federalismo fiscal no Brasil é caracterizado em conjunto com o fenômeno da descentralização, por determinação da Constituição Federal de 1988, ao reconhecer os municípios como membros da federação, além da União e dos estados em que todos os entes assumem papéis de prestação dos serviços de âmbito local e social. Tem-se uma participação maior das esferas subnacionais de governo no financiamento e nos gastos públicos (GUEDES; GASPARINI, 2007).

Ao introduzir a autonomia municipal, faz-se necessário uma compensação financeira para as despesas que se tornam obrigatória. Mas, esse fortalecimento financeiro “deu-se muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais do que pela ampliação de sua capacidade tributária” (GUEDES; GASPARINI, 2007, p. 304). Assim como colocado por esses mesmos autores, é a partir daí que se explica o alto grau de dependência financeira dos municípios: esses entes não têm uma relevante arrecadação de receitas tributárias, consequência da estrutura tributária atual em que a União e os Estados têm a competência de arrecadar os tributos de maior valor. Ocorre então um descompasso entre o

enxuto orçamento municipal perante as crescentes despesas e a necessidade de investimentos nos municípios (FERREIRA FILHO *et al.*, 2010).

A situação dos municípios de pequeno porte é agravada mais ainda, sobretudo das regiões menos desenvolvidas, já que a tributação acaba ficando concentrada nas capitais dos estados e nas maiores cidades. Ferreira Filho *et al.* (2010) verificou em um estudo sobre o Jequitinhonha que uma das alternativas que os municípios possuem para captar novas receitas seria por intermédio da realização de convênios com os governos supralocais. Porém, ocorre que essa captação de recursos tem limitações como os rigorosos critérios de participação, a necessidade de negociação com parlamentares – as vezes sendo até objeto de barganha política –, a cobrança de contrapartidas financeiras em uma realidade que já tem um orçamento esgotado, e por fim as exigências descontextualizadas à realidade dos pequenos municípios. Dessa forma, as localidades de pequeno porte se tornam inaptos a aderirem aos convênios. Ou seja, apesar de existirem alternativas de apoio financeiro aos municípios, adquiri-las tem limitações pelas exigências atribuídas, principalmente pelos de pequeno porte.

Conforme a Constituição Federal de 1988, os municípios têm algumas competências comuns com os outros entes da federação sem uma definição muito clara – e que necessitam de lei complementar regulamentadora para possibilitar atuação específica e uma gestão cooperativa entre os governos. Porém ocorre que as demandas e pressões da população recaem em maior parte sobre a esfera municipal, dada a maior proximidade na relação governo-cidadão. O governo local responsabiliza-se pelas maiores entregas públicas enquanto demonstra uma irrisória receita própria e índices de desenvolvimento econômico-tributário baixos, especialmente nos municípios de pequeno porte. Tal fato contribui para o desequilíbrio no sistema federativo: “grande parcela dos encargos vem sendo repassados para os municípios e com pouca cooperação entre os entes federativos ou com a competição entre os governos municipais para a garantia dos recursos” (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015, p. 213).

No estudo desses mesmos autores, verificou-se que o poder administrativo dos municípios é ainda muito limitado, apresentando dependência financeira para com os governos supralocais, sobretudo nos de pequeno porte que ficam à mercê das transferências monetárias às famílias e das intergovernamentais. Em oposição a tal situação, encontra-se o nível federal que centraliza a arrecadação de recursos dada a maneira contemporânea de

estrutura tributária e federalismo fiscal (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015). Cabe notar então a perda de autonomia dos estados, sobretudo dos municípios, com o governo nacional concentrando os recursos, “já que existe um montante grande de transferências intergovernamentais da União, uma vinculação de recursos a atividades específicas e a interferência na geração e normatização dos recursos próprios dos governos”. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011 *apud* REZENDE; LEITE; SILVA, 2015). Dessa forma, essas duas unidades governamentais perdem uma oportunidade de manobra para ganhos de eficiência na arrecadação tributária própria.

Um outro ponto, segundo Guedes e Gasparini (2007), é que a descentralização fiscal também traz como consequência o crescimento do governo e para alguns estudiosos, isso decorre em razão da “Brecha vertical”. A explicação é que não existe uma correspondência entre as receitas tributárias e os gastos. O desequilíbrio vertical apresenta-se no fato de que o governo federal é o ente que arrecada e controla a maior quantidade de tributos de forma concentrada – apresentando conseqüentemente fontes de receitas superiores aos seus gastos –, em contrapartida aos governos locais que realizam as maiores despesas e são insuficientes para financiar suas ações. Ou seja, os níveis superiores da federação arrecadam mais do que gastam e controlam a maior parte dos recursos enquanto os governos subnacionais recebem muitos encargos e tem uma receita própria mísera. Rezende, Leite e Silva (2015) reafirmam que autonomia municipal seguiu acompanhada de desequilíbrios verticais e horizontais no que se refere à repartição de receitas de tributos.

Para outros estudiosos, o crescimento do governo trazido pela autonomia municipal é resultante do chamado efeito flypaper que “compara o impacto de mudanças nas rendas pessoais sobre os gastos públicos locais, por um lado, com o efeito de mudanças nas transferências fiscais sobre os mesmos gastos” (GUEDES; GASPARINI, 2007, p. 311). Ou seja, a ideia é que ao receber mais transferências intergovernamentais, os municípios tendem a expandir os seus gastos e não desfrutar disso reduzindo a cobrança de impostos dos contribuintes locais, representando a vontade de governos locais alargarem as suas despesas em uma proporção maior. Os autores afirmam ainda que devido a maior parte dos gastos serem financiada pelas transferências, os residentes são levados a perceber que os bens e serviços públicos são custeados por outras jurisdições, elevando os gastos acima do nível.

Tratar de finanças públicas significa uma abordagem sobre o orçamento público, principalmente quanto à administração das receitas e despesas dos governos. O Estado utiliza do orçamento para cumprir com a necessidade de atuação na vida econômica dos indivíduos, que sendo um instrumento normativo, foi “se destacando como um mecanismo de planejamento das contas [...] para orientar a formulação orçamentária dos três níveis federativos” (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015). Segundo Oliveira (2009 *apud* REZENDE; LEITE; SILVA, 2015) o modelo orçamentário e das finanças públicas visa efetivar as demandas políticas e assim as necessidades sociais, implicado que o orçamento além de focar em modelos de política econômica, também deve incorporar os aspectos sociais e o diálogo político. Ou seja, é por meio do orçamento que a sociedade tem a oportunidade de decidir onde o Estado deve gastar e investir e qual a fonte dos recursos, mesmo isso sendo possibilitado por meio dos representantes políticos dos cidadãos.

Oliveira (2009) afirma que o Estado, a partir das funções e do papel que deve exercer de ofertar bens e serviços públicos para a população, dispõe de recursos por uma política fiscal distribuindo o ônus na sociedade. Nesse contexto é que se as finanças públicas municipais podem ser compreendidas: na medida em que se faz necessário que utilizem de métodos, princípios e processos financeiros para que os governos e governantes desempenhem suas funções como todos os outros entes da federação, na competência de atuar, fazer leis, promover políticas, disponibilizar os serviços essenciais e ainda administrar os recursos de maneira a acabar ou diminuir com a exclusão de parcela da sociedade menos favorecida, possibilitando o acesso a serviços básicos e de qualidade de educação, saúde, segurança, lazer, justiça e cultura por exemplo.

As receitas têm duas fontes principais: “1) da exploração do seu patrimônio e das atividades de suas empresas, resultantes do desempenho de seu papel de Estado-empresário; 2) da tributação imposta à sociedade” (OLIVEIRA, 2009, p. 81), ou seja, as receitas tributárias. Trazendo para a perspectiva dos municípios, o poder de arrecadação tributário recai somente sobre o patrimônio público, o que gera ganhos próprios muito restritos. Os tributos de competência municipal são o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis “Inter Vivos” (ITBI), além das outras taxas de serviço – como a cobrada pela iluminação de ruas – e das contribuições de melhoria – a exemplo da cobrança pelas

melhorias urbanas em uma determinada área que por consequência valoriza os imóveis da região.

O orçamento público tornou-se uma peça fundamental nesse contexto de contas públicas, já que é o local nele em que se estimam as receitas, prevê as despesas administradas pelo Estado e a dívida dos poderes públicos. Transformou-se, com o passar do tempo, de um instrumento meramente contábil a uma ferramenta do planejamento. Todos os órgãos estatais devem buscar manter um orçamento equilibrado, o que significa principalmente controlar os gastos de maneira que as despesas não sejam superiores ao valor da receita arrecadada. Tal equilíbrio das contas públicas é visto como uma condição indispensável para assegurar o bom funcionamento e a eficiência do sistema econômico, seja no âmbito municipal, estadual ou federal (OLIVEIRA, 2009).

Sobre a arrecadação própria dos entes federativos, além das tributárias, também existem as receitas de contribuições patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços e outras que incluem principalmente as multas e as cobranças da dívida ativa. Outra forma de captação de recursos ocorre por meio das receitas de transferências, sejam elas constitucionais ou voluntárias (que ocorrem pela celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares para questões de interesse comum às esferas de governo). Nesse ponto cabe pontuar quais são os principais repasses previstos na Constituição para os municípios especificamente: o FPM e as cotas-parte referentes ao ICMS, ao IPVA e ao IPI (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015).

Observa-se que, por vezes, o repasse de recursos pelo governo nacional busca cumprir com o objetivo de colaborar para correção dos desequilíbrios regionais e, sobretudo municipais compondo um sistema de redistribuição inter-regional de renda. Ainda assim, mesmo com o auxílio de financiamento por parte dos entes supralocais, verifica-se que os municípios brasileiros continuam com dificuldades financeiras, já que as suas responsabilidades foram ampliadas com a promulgação da Constituição em 1988 e não houve uma contrapartida de recursos equiparável aos novos gastos. Ocorre então a “perpetuação de um contexto em que a dependência de transferências intergovernamentais e as transferências monetárias às famílias parece ser cada vez mais importante no âmbito municipal, decorrente de uma centralização fiscal” (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015, p. 17).

Portanto, as finanças públicas dizem respeito às contas do Estado de receitas e despesas, ou seja, as questões dos gastos públicos, financiamento governamental, federalismo fiscal, sistema tributário e processo orçamentário. Especificamente, as finanças públicas municipais repousam suas bases em competências e atribuições elevadas para prestação de serviços e efetivação de políticas públicas, mas com uma baixa capacidade de arrecadação de recursos, já que se tem uma concentração fiscal que demonstra-se distante da entrega de produtos do nível municipal (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015). Nos municípios de pequeno porte esse contexto de agrava um pouco mais porque além da reduzida geração de receita própria, apresentam uma base econômica nas atividades agropecuárias primárias, um baixo dinamismo econômico e uma altíssima dependência das transferências intergovernamentais.

Atualmente, a gestão pública é mais atenta à saúde financeira dos órgãos públicos e de tal maneira exige mais responsabilidade dos gestores públicos quanto às contas públicas, de forma que busquem equilíbrio entre as receitas e as despesas. Assim, a gestão das finanças públicas tornou-se fundamental para esse balanceamento “sendo que é por meio da arrecadação que os gestores públicos podem ter a dimensão do que podem gastar”. Ou seja, sabendo de suas receitas é que os governantes se orientam para a realização de seus gastos, ou pelo menos deveriam. Nesse desenho é que se faz necessário a existência de instrumentos e ferramentas de controle e planejamento do orçamento que deem suporte ao poder público. No âmbito municipal, percebe-se a dificuldade do governo local de se adequar às normas e manter o equilíbrio orçamentário e financeiro (FERREIRA FILHO *et al.*, 2010).

A partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, incluiu-se na definição do orçamento público de cada ente federativo a responsabilidade dos governos - interagindo o poder Executivo e o Legislativo - realizarem o Plano Plurianual de Ações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015). Tais instrumentos representam “uma grande contribuição para a construção de um Estado democrático” (OLIVEIRA, 2009, p. 102), já que constituem ferramentas normativas para orientar a formulação orçamentária e o planejamento das contas dos entes federativos. Essas três ferramentas do processo orçamentário são essenciais para a progressão da gestão dos municípios para “estimular os governos municipais a melhor explorar suas competências tributárias, tornando-os menos dependentes das transferências intergovernamentais de recursos” (REZENDE, 2011, p. 183).

Um importante instrumento para controle da questão financeira-orçamentária é a Lei Complementar nº 101/2000 nomeada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000), que institui limites e restrições quanto aos gastos públicos na medida em que “[...] estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (BRASIL, 2000). Com o advento desta Lei é que se abordaram melhor os aspectos legislativos do processo de evolução das contas públicas municipais. (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015). Segundo Rezende (2011) a lei limitou, a partir de exigências e imposição de algumas medidas, a administração pública orçamentária e financeira, o que é importante para transformar a gestão pública municipal na dinâmica do planejamento, execução e controle do orçamento.

Dada tais informações, a LRF demonstra-se como um fator essencial para a compreensão e detalhamento da dimensão econômica-financeira proposta por Paes de Paula (2005b). “A LRF identifica procedimentos, critérios e limites a serem observados pelo gestor público, criando seu planejamento para o alcance das metas e a correta aplicação dos recursos públicos” (REZENDE, 2011, p. 182). Exaltando a esfera local, verificou-se com o advento da lei com as novas regras e os rigorosos limites sobre finanças públicas, que os municípios se reorganizaram com para atender aos preceitos legais e não serem penalizados. A LRF foi importante para a gestão municipal porque possibilita um maior controle fiscal e estimula a busca por um equilíbrio das contas públicas ao exigir legalmente a adoção de uma gestão mais transparente e de um planejamento dos gastos públicos.

Seguindo o conceito inicial proposto por Paes de Paula (2005b), Rezende (2011) adentra na dimensão econômico-financeira focando no desempenho dos municípios de pequeno porte que ainda dependem das transferências intergovernamentais. Para mensurar tal estudo, o autor operacionalizou esta dimensão a partir das variáveis do IDTE, dos gastos municipais vinculados à educação e à saúde, dos gastos com pessoal no âmbito da LRF e das receitas tributárias próprias. Dessa forma, podem-se mensurar quais são as condições das finanças da gestão pública municipal por intermédio do IDTE, das receitas tributárias arrecadadas e pelos próprios gastos da administração local.

O IDTE é um instrumento de análise das condições da economia e do estágio de desenvolvimento de uma região, calculado por meio da estrutura de receitas. O índice foi criado em 1998, pela FJP e “baseia-se na tese que vincula a capacidade de geração de receitas

tributárias de uma localidade, região ou país ao seu nível de desenvolvimento” (OLIVEIRA; BIONDINI, 2013, p. 3). Segundo os autores, uma região ou município mais desenvolvido é aquele com uma base de tributação maior e diversificada, ou seja, com uma capacidade de extrair imposto mais ampla do que aquelas localidades com economias em estágios principiantes de desenvolvimento que possuem uma limitada competência de arrecadação.

Dentre as razões da construção de um indicador dessa modalidade para estudar a situação de municípios, cabe aqui o motivo de que gera um conhecimento sobre a heterogeneidade econômica das regiões evitando que se programe “políticas padronizadas, as quais, em muitos casos, tendem mais a agravar do que a reduzir as desigualdades existentes entre as regiões” (OLIVEIRA; BIONDINI, 2013, p. 4). Os autores ressaltam ainda que os municípios menos desenvolvidos são aqueles que contam como principal fonte de financiamento o FPM, computando como receitas de transferências redistributivas.

Com a consolidação do IDTE dos municípios mineiros utilizando os dados das receitas públicas arrecadadas em 2008, confirmou-se o cenário de que existe uma grande heterogeneidade econômica com um conjunto 754 municípios com IDTEs  $\leq 0,5$  (OLIVEIRA; BIONDINI, 2013). O IDTE

Está baseado na tese de que à medida que o processo de desenvolvimento avança, com a expansão e diversificação da estrutura produtiva, ocorre um aumento da renda per capita, e, conseqüentemente, uma ampliação das bases da tributação, fortalecendo as bases de financiamento dos governos. Em países federativos, as receitas próprias dos entes subnacionais são constituídas a partir de suas próprias bases produtivas, as quais coexistem com um sistema de transferências intergovernamentais, dos níveis superiores para os inferiores, cuja intensidade depende do próprio tipo de federalismo existente. (OLIVEIRA; BIONDINI, 2013, p. 16).

Os municípios de pequeno porte possuem alta dependência das transferências intergovernamentais, sobretudo as constitucionais. Dado isso, é importante ressaltar o FPM que representa a principal fonte de receita dessas localidades. O critério de distribuição obedece a aplicação de um coeficiente individual de participação segundo faixas populacionais municipais, que são reajustadas com base nos dados oficiais da população produzidos pelo IBGE. Ou seja, os municípios que se encontram numa mesma faixa populacional, recebem o mesmo montante de recursos. O FPM é constituído financeiramente por 22,5% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer

natureza e sobre produtos industrializados. As capitais recebem 10% do montante destinado ao fundo, enquanto os outros municípios adquirem 90% (GASPARINI; MIRANDA, 2006).

Uma análise de Gasparini e Miranda (2006) atenta para o fato de que os municípios sofrem uma diminuição de arrecadação dependendo de medidas adotadas pelo governo federal em relação à alguns impostos que ele mesmo arrecada, como por exemplo a redução relativa na arrecadação do IPI. Nesse caso, a receita tributária federal reduz, e por consequência o montante destinado aos municípios tem sofrer decréscimos. Observa-se com isso, que o governo federal se empenha em arrecadar outros tributos e contribuições que não tem sua parcela destinada aos fundos estaduais e municipais e dessa maneira não reduz a sua própria receita. Ou seja, segundo os autores, criou-se um incentivo para que o governo federal tenha um maior esforço fiscal sobre os tributos que não são repartidos. Porém, quem se enfraquece financeiramente por causa disso são os municípios, sobretudo os de pequeno porte.

Para autores como Rezende, Leite e Silva (2015) o FPM acompanha a tendência de outros fundos de desenvolvimento regional ao ter como objetivo a busca por um maior equilíbrio social e econômico dos municípios, sobretudo entre os mais e os menos desenvolvidos. Porém, cabe salientar que existe a peculiaridade de alguns municípios serem prejudicados no caso de se encontram nos limites populacionais de cada faixa que o FPM utiliza para repartir os recursos, uma vez que cada faixa populacional tem um determinado coeficiente individual para o cálculo do repasse. Ou seja, quando ocorre a contagem da população pelo IBGE, alguns municípios se encontram nos limites de cada faixa e então chegam a perder o ganho de mais recursos – se tivessem mudado para outra faixa – por causa de um único habitante.

### **3.3 Desenvolvimento econômico local**

O desenvolvimento se diz no tocante a redução de desequilíbrios de uma determinada população, podendo ser compreendido como um processo composto por diferentes dimensões: econômica, social, política, cultural, ambiental e institucional. A ideia de desenvolvimento de um local vai além da concretização de obras de infraestrutura econômica e social, necessita também de um equilíbrio entre um crescimento econômico, uma melhor distribuição da renda e da riqueza, e uma qualidade adequada do meio ambiente. O Estado com seu poder público e função de provedor de políticas públicas, tem um papel

indispensável “na construção do processo de desenvolvimento sustentável no Brasil, definido como um processo holístico e integrado de crescimento econômico com equidade social e qualidade do meio ambiente” (HADDAD, 2004, p. 8).

Tornou-se relevante tratar brevemente que o termo desenvolvimento recebe uma tradução diferente dependendo da autoria e da teoria ideológica. Segundo Soares (2009), o conceito de desenvolvimento está associado ao crescimento no significado de uma melhoria, como uma modificação favorável, chegando até a ser um sinal de progresso. Citando o discurso keynesiano, mede-se desenvolvimento por intermédio da renda detida pelos indivíduos. Já para o modelo schumpeteriano, “o desenvolvimento apresentar-se-ia basicamente, [...], como sinônimos de industrialização” (SOARES, 2009, p. 40). Mas, François Perroux citado por Dallabrida (2014), desassociou a relação de sinônimo de desenvolvimento com crescimento econômico, definindo que o primeiro combina as transformações intelectuais e sociais de uma população de certa maneira a gerar um aumento do produto real global.

Por meio de todo o exposto e pelas discussões de diversos autores, entende-se, por fim, que o desenvolvimento tem diversas diretrizes e dimensões – econômico, social, humano, político, cultural, ambiental e institucional. O desenvolvimento local está envolvido pela ideia de melhoria para a sociedade como um todo, sem desigualdade na distribuição de riquezas e ampliando o bem-estar das pessoas de maneira que possam viver a vida que desejam. O crescimento econômico de uma sociedade com o acúmulo de riqueza e o aumento da renda não se traduz automaticamente em qualidade de vida. Ou seja, ao tratar de desenvolvimento, significa lidar com a expansão da liberdade das pessoas mensurando a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e de poder desfrutar de um padrão de vida digno (PNUD; FJP; IPEA, 2013).

Porém, ao se adjetivar o conceito de desenvolvimento conectado com a dimensão “econômico local” cria-se uma especificação, e essa sim está diretamente relacionada ao crescimento econômico com o acúmulo de riqueza e o aumento da renda, de modo a observar se houve um avanço nos indicadores econômicos da localidade, como por exemplo, o PIB municipal e a renda per capita. Mesmo assim, ressalta-se que é importante que mesmo analisando o lado dos recursos, não se deixa de lado considerar a maneira como ocorre o avanço para a sociedade, se é de forma igualitária ou não. Ou seja, tratar do

desenvolvimento econômico local significa focalizar no âmbito de desempenho das atividades econômicas no recorte municipal, mas sem excluir as questões de caráter social. A renda é essencial e um meio para as pessoas conquistarem um padrão de vida digno e a ausência limita as oportunidades e gera desigualdades.

Portanto, para efeitos de análise, pode-se considerar o desenvolvimento econômico local como o avanço no valor do PIB, a geração de emprego ou até mesmo uma melhoria das condições econômicas da população e da localidade, ou seja, a renda. Dessa maneira, associa-se desenvolvimento ao crescimento econômico. Pode-se dizer que praticamente todos os indicadores de bem-estar econômico e indicadores de desenvolvimento demonstram em que medida se encaminha o processo de crescimento econômico de uma sociedade. O desenvolvimento local também é abarcado pela ideia de que “as iniciativas locais podem ser cruciais para o desenvolvimento, pois se tornam importante fator de competitividade ao fazerem dos territórios ambientes inovadores” (VEIGA, 2002, p.12). Segundo Dallabrida (2014), o objetivo é alavancar a economia local de forma a trazer inovação para todas as dimensões de crescimento, principalmente na econômica e social.

Em estudo, Haddad (2004) afirma que políticas, programas e projetos específicos são capazes de impulsionar o processo de um desenvolvimento sustentável das áreas carentes. Necessita-se para isso que a estrutura socioeconômica se fortaleça, que os arranjos e sistemas produtivos locais sejam diversificados e modernizados, que ocorra a geração de emprego e renda e sobretudo um manejo sustentável da base de recursos naturais. A busca pelo desenvolvimento econômico de um município deve centralizar na coordenação de um processo de crescimento econômico, “baseado em atividades que apresentem vantagens competitivas dinâmicas em escala nacional e internacional, e que, simultaneamente, esteja articulado com os princípios da equidade social e da sustentabilidade do ecossistema local e microrregional” (HADDAD, 2004, p. 34).

Dessa forma, o desenvolvimento econômico local é medido pelos resultados e características econômicas, de maneira a ser capaz de contribuir para proporcionar a população do município uma melhoria na qualidade de vida e minimização dos problemas de pobreza e desigualdades e exclusões econômicas, sociais e políticas. Para haver crescimento, é preciso que as políticas gerem mais renda para tornar possível que o território conquiste tais promoções, ou seja, buscar o fomento da economia: o aumento do produto e da renda. Por

fim, ressalta-se ainda que dada as variações e distinções de uma localidade para outra – no que diz respeito às características sociais, econômicas, culturais, institucionais e político-decisórias –, a forma e a maneira que se conquista e gera um desenvolvimento econômico se alteram, ou seja, um modelo de crescimento generalizado pode não servir para todas as regiões.

### **3.4 Capital social**

O desenvolvimento local vem sendo, nos últimos anos, objeto de intensos debates entre especialistas em que as novas teorias do crescimento incluem nos seus modelos a teoria do capital social. Putnam (2000, p. 177) desenvolveu o conceito de capital social como sendo as “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuíam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”, o que representam um bem público. A partir disso, entende-se que o capital social é uma forma de interação das pessoas de um local, seja por intermédio das redes informais ou pelas organizações cívicas formais. O potencial dessa característica é o de promover uma cooperação e coordenação espontânea em benefício recíproco gerando uma sociedade mais eficiente e com ação coordenada. De tal maneira, o capital social também fortalece o monitoramento das instituições públicas.

Em um estudo sobre a Itália, o autor analisou como uma mudança institucional influenciou o desenvolvimento de duas grandes regiões, em que o Norte, onde se tinha um capital social mais elevado, foi mais desenvolvido, em contrapartida ao Sul, que é subdesenvolvido e é um local sem muita confiança social (PUTNAM, 2000). Isso se deve ao fato de que a primeira região adotou métodos de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica que favoreceram elevados níveis de desempenho econômico e institucional, enquanto a outra perpetuava com desconfiança mútua, corrupção, dependência vertical e exploração.

O caso do Norte italiano chega a representar uma comunidade cívica que se caracteriza por um estoque de capital social acumulado e com círculos virtuosos numa sociedade com alta cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Ao analisar o comportamento superior de alguns governos, constatou que “quanto mais cívico o contexto, melhor o governo” (PUTNAM, 2000, p. 191). A hipótese do autor é de que as

regiões melhores economicamente têm governos mais eficientes porque tem mais participação cívica. Concluiu ainda que aqueles que se reúnem por algum tipo de associação, possuem maior grau de consciência política, confiança social e por sua vez, participação política.

Visto isso, percebe-se que uma das principais estratégias do processo de desenvolvimento econômico local é a cooperação, a qual tem raízes no capital social, construindo um sentido de solidariedade e identidade regional. Ou seja, o desenvolvimento pode ser fruto das boas relações da sociedade. Segundo Carvalho (2009) a sociedade precisa para se desenvolver, de condições além das econômicas e materiais, e necessita formar uma sociedade de confiança contando com uma série de atributos- como valorização da inovação, homogeneidade social, tolerância e organização racional. Para Soares (2009), o desenvolvimento é um resultado também das relações humanas, e por isso o meio que propicia o crescimento local é o espírito de confiança e a cooperação entre a sociedade.

O papel dos recursos humanos e das relações sociais locais demonstra-se, então, como fundamental no pensamento governamental municipal para promover o desenvolvimento. As políticas públicas devem ser conciliadas com a participação social para valorizar e admitir as diferenças. Com isso, Gehlen (2004) destaca que o desenvolvimento local,

Fundamenta-se, sobretudo, nas potencialidades dos recursos humanos, institucionais e naturais que compõe o patrimônio sociocultural ou também o chamado capital social. Parte-se de diagnósticos para identificar potencialidades e gargalos até a formulação de uma proposta global de desenvolvimento [...]. (GEHLEN, 2004, p.101).

Sobretudo, uma estratégia política de desenvolvimento regional deve buscar “[...] manter e ampliar o estoque de capital social em sua comunidade” (SOARES, 2009, p. 76). Portanto, o estudo do desenvolvimento local não pode deixar de lado a teoria do capital social, de maneira que as políticas públicas possam ser feitas visando atender as demandas da comunidade, visto que “[...] as pessoas também são agentes fundamentais no processo de transformação social e econômica” (CARVALHO, 2009, p. 8).

## **4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

O intuito do presente estudo é analisar a relação do desenvolvimento econômico local com as finanças da administração pública nos municípios de pequeno porte. Para isso, estabeleceram-se alguns aspectos relevantes para ilustrar as duas questões por meio de dados de indicadores e índices. Na primeira seção são demonstrados os aspectos socioeconômicos e territoriais dos municípios selecionados. Em seguida, é apresentada a situação da economia local e a situação das finanças públicas locais nos municípios selecionados, em seções separadas. Na sequência, discute-se o caso em específico do município de Alvorada de Minas que apresentou um perfil diferenciado dos demais.

### **4.1 Caracterização e análise dos aspectos socioeconômicos e territoriais dos municípios selecionados**

Ilustrou-se inicialmente a situação encontrada nos municípios de pequeno porte de Minas Gerais, que possuem população com até 23.772 habitantes<sup>1</sup> e que totalizam 81% do estado. Essas localidades possuem uma gestão pública com fortes deficiências administrativas e técnicas, utilizam métodos obsoletos de gerenciamento e controle das atividades e dos recursos e perpetuam as práticas de uma gestão patrimonialista, formando então um ambiente fragilizado.

Adicionalmente a isso, tem-se que os municípios de pequeno porte, em que predominam como base econômica as atividades agropecuárias primárias, têm uma baixa capacidade para arrecadação tributária própria, um baixo dinamismo econômico e uma alta dependência das transferências intergovernamentais, além de caracterizarem-se como economia sem produção. Dessa maneira, argumenta-se que uma verdadeira autonomia financeira ainda não foi conquistada pelos governos locais.

Em especial à região do Vale do Jequitinhonha com 59 municípios, predominando os de pequeno porte, demonstram-se as características de muitos apresentarem uma situação crítica quanto aos aspectos econômicos, sociais e ambientais. A área é rica em

---

<sup>1</sup> Os municípios de pequeno porte são considerados aqueles até a Faixa 4 do FPM, ou seja, os que tem um volume populacional de até 23.772 habitantes.

recursos naturais, mas ainda é muito carente em renda, tributos e atividade econômica, perpetuando baixos indicadores sociais.

Foi exposto também que o território do Vale do Jequitinhonha apresenta uma atividade econômica voltada para os setores primários e de subsistência, enquanto a atividade industrial demonstra-se incipiente, o que acarreta um baixo dinamismo da economia local. O Vale do Jequitinhonha é popularmente remetido à imagem de pobreza, analfabetismo, desemprego, desnutrição, carência de investimentos sociais e de infraestrutura.

Dessa maneira é importante traçar brevemente um perfil com as principais características dos dez municípios selecionados como uma amostra utilizada neste estudo: Águas Vermelhas; Alvorada de Minas; Datas; José Gonçalves de Minas; Mata Verde; Presidente Kubitschek; Rio do Prado; Serro; Turmalina; Virgem da Lapa. A seguir, apresentam-se algumas tabelas com as características referentes a cada um dos dez municípios da amostra. A partir disso é possível conhecer o nível de carência e de fragilidade da população residente nas localidades.

Para obter o dado sobre População Total de 2014, o sítio do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) – a fonte dos dados – utilizou das estimativas do IBGE, já que 2014 é um ano intercensitário, e dessa mesma forma utiliza-se para o cálculo e repasses do FPM. Sobre a área geográfica, utiliza-se os dados do Instituto de Geociências Aplicadas (IGA), que são diferentes dos dados divulgados pelo IBGE, por questões legais, judiciais ou de representação cartográfica (FJP, 2015).

A partir da Tabela 3, percebe-se que a maior parte dos municípios selecionados possui uma densidade populacional em torno de 11 habitantes/km<sup>2</sup>, com exceção discrepante de Mata Verde que tem uma das menores áreas, mas que por sua vez tem a taxa de urbanização mais alta. Águas Vermelhas, Presidente Kubitschek e Turmalina também possuem uma alta taxa de urbanização. Ressalta-se mais uma vez que todos os municípios selecionados são de pequeno porte populacional, sendo o menor Presidente Kubitschek com 3.053 habitantes e o maior Serro com uma população de 21.423.

Tabela 3 – Características gerais sobre os municípios selecionados – 2014

Município	População Total (habitantes)	Área (Km <sup>2</sup> )	Densidade populacional (habitantes por Km <sup>2</sup> )	Taxa de urbanização
Presidente Kubitschek	3.053	188,87	16	72,91
Alvorada de Minas	3.661	374,04	10	46,12
José Gonçalves de Minas	4.650	381,09	12	30,73
Rio do Prado	5.324	478,97	11	58,49
Datas	5.425	310,43	17	62,97
Mata Verde	8.363	230,40	36	83,27
Águas Vermelhas	13.378	1.258,04	11	74,35
Virgem da Lapa	14.023	871,03	16	53,94
Turmalina	19.288	1.152,63	17	74,58
Serro	21.423	1.214,94	18	64,52

Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Índice Mineiro de Responsabilidade Social.

Ressalta-se algumas especificidades sobre os dados da Tabela 4 conforme o sitio do IMRS (FJP, 2015). A informação sobre “Total de famílias com renda per capita até ½ salário mínimo” refere-se as famílias que foram registradas no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico). O dado de “Número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família” é um número médio mensal de famílias beneficiadas com transferências do programa no ano todo. Por fim, o “Total de beneficiários do BPC por mil habitantes” indica qual é o número médio mensal de beneficiários do programa de prestação continuada, por mil habitantes.

Observa-se por meio da Tabela 4 que a quantidade de famílias que recebem algum tipo de transferência de renda direta pelo governo federal, por intermédio do PBF e do BPC, é elevado em comparação ao número de habitantes. Isso comprova que os municípios

de pequeno porte – aqueles com até 23.772 habitantes – são mesmo dependentes das transferências monetárias às famílias podendo se caracterizarem por uma “economia sem produção” conforme colocado por Tupy e Toyshima (2013). Além disso, os autores ainda colocam que na medida em que os cidadãos usufruem dos recursos dessas transferências, transformam o município em “previdenciário”. A grande parte da população desses municípios vive em situação de pobreza, então são os que mais carecem de receber os recursos de transferências dos governos estaduais e federal.

Segundo informações do sitio do IMRS (FJP, 2015), o PBF é um programa de transferência direta de renda do Governo Federal que beneficia as famílias que se apresentam em uma situação de extrema pobreza (com renda mensal per capita de até R\$ 70) e de pobreza (renda mensal per capita de R\$70 a R\$140,00), com algumas condicionalidades. Já o BPC é um outro programa de transferência de renda também federal que repassa um salário mínimo para as pessoas idosas ou com deficiências – ou seja, que são incapacitadas para o trabalho –, que vivem em domicílios com renda per capita mensal abaixo de meio salário mínimo ou seja, que são incapacitadas para o trabalho.

Tais informações comprovam o perfil esperado pelos municípios de pequeno porte, que pela situação vivida pelas famílias de receberem transferências monetárias diretas como as principais fontes de renda, a exemplo do BPC e o PBF, esse montante que chega a população não é transformando em investimento local. Mesmo que essa renda das famílias gera efeitos positivos no produto agregado dos municípios, não tem o alcance de impactar o produto industrial e nem as taxas de empregos formais nas localidades (TUPY; TOYOSHIMA, 2013). Verifica-se então que a grande parte da renda das famílias não gera uma produção no município, podendo apontar a particularidade de que as prefeituras carecem de condições financeiras para investirem.

Tabela 4 – Características sobre a renda da população dos municípios selecionados – 2014

Município	Total de famílias com renda per capita até ½ salário mínimo	Número de famílias beneficiárias do PBF <sup>1</sup>	Total de beneficiários do BPC <sup>2</sup> por mil habitantes
Águas Vermelhas	2.884	2.070,00	17,99
Alvorada de Minas	900	528,50	27,00
Datas	1.222	620,25	27,93
José Gonçalves de Minas	953	503,91	5,05
Mata Verde	2.072	1.205,82	29,71
Presidente Kubitschek	470	293,09	17,16
Rio do Prado	1.325	882,73	24,47
Serro	3.065	1.358,18	28,99
Turmalina	3.529	1.786,64	26,37
Virgem da Lapa	2.959	1.911,91	18,20

Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Índice Mineiro de Responsabilidade Social.

(1) PBF: Programa Bolsa Família; (2) BPC: Benefício de Prestação Continuada.

Notas: (a) os dados referem-se ao número médio mensal.

O índice IMRS é calculado a cada dois anos, sendo uma média ponderada de 59 indicadores referentes a dez dimensões: saúde, educação, segurança pública, assistência social, meio ambiente, saneamento/habitação, cultura, esporte/turismo/lazer, renda/emprego e finanças municipais (FJP, 2015) uma vez que se propõe a medir a responsabilidade social conjunta das três esferas de governo – municipal, estadual e federal. O IMRS varia entre 0 (valor mínimo) e 1 (valor máximo), e quanto mais próximo de 1 melhor é o desempenho do município quanto a responsabilidade social do setor público.

Interpretando as informações referentes ao IMRS dos municípios referentes ao ano de 2012 e os índices das dez dimensões que o compõem pela Tabela 5, verifica-se que o Serro foi o município com melhor performance geral, com 0,620 em uma escala de zero a um, sendo que os melhores resultados foram nas dimensões de Segurança Pública, Cultura e Finanças Municipais. Enquanto isso, o de pior desempenho foi Águas Vermelhas com 0,495, e tendo como piores resultados as dimensões de Cultura, Esporte, Turismo e Lazer e Saneamento e Habitação. Ou seja, enquanto o Serro demonstrou-se como o município com

melhor prática de responsabilidade social da administração pública, Águas Vermelhas revelou-se com o desempenho mais desfavorável entre as dez localidades.

De maneira geral, os dez municípios apresentaram um bom comportamento no IMRS quanto à dimensão de Finanças Municipais já que o menor índice foi de 0,618 em Mata Verde e o maior foi 0,937 do Serro; e quanto a dimensão de Segurança Pública em que o menor foi 0,625 de Águas Vermelhas e o maior 0,791 de Presidente Kubitschek. Em contraponto, as dimensões que obtiveram desempenhos mais desfavoráveis foram as de Esporte, Turismo e Lazer com o menor resultado de 0,024 em José Gonçalves de Minas e o maior 0,586 em Turmalina; e a de Meio Ambiente com o menor resultado de 0,189 em Rio do Prado e o maior 0,495 em Serro.

A apresentação do IMRS indica o nível de preparo dos municípios nas questões sociais e econômicas, tanto da sua própria performance quanto da desenvoltura das atividades municipais. As administrações públicas dos locais de pequeno porte perpetuam ainda uma carência de um adequado aparato institucional, além da incipiente autonomia financeira. O médio desempenho do índice revela a existência de dificuldades organizacionais e articulação dos órgãos estatais, como a carência de planejamento, direção e controle das ações. Ainda há muito que se desenvolver perante a capacidade operativa dos governos municipais de pequeno porte na garantia de uma gestão de serviços públicos eficientes, eficazes e efetivos.

Tabela 5 – Características sobre o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e suas dimensões dos municípios selecionados – 2012

Município	IMRS	IMRS Saúde	IMRS Educação	IMRS Segurança Pública	IMRS Assistência Social	IMRS Saneamento e Habitação	IMRS Meio Ambiente	IMRS Cultura	IMRS Esporte, Turismo e Lazer	IMRS Renda e emprego	IMRS Finanças municipais
Águas Vermelhas	0,495	0,627	0,478	0,625	0,689	0,332	0,354	0,051	0,104	0,473	0,659
Mata Verde	0,516	0,629	0,535	0,748	0,636	0,432	0,189	0,336	0,095	0,441	0,618
Rio do Prado	0,536	0,774	0,447	0,728	0,611	0,370	0,189	0,292	0,052	0,444	0,828
Virgem da Lapa	0,569	0,612	0,459	0,722	0,652	0,414	0,362	0,682	0,114	0,453	0,823
Datas	0,577	0,709	0,557	0,790	0,554	0,459	0,275	0,550	0,517	0,482	0,719
Turmalina	0,583	0,686	0,590	0,753	0,533	0,433	0,457	0,501	0,586	0,576	0,625
Presidente Kubitschek	0,600	0,681	0,598	0,791	0,695	0,432	0,274	0,545	0,419	0,531	0,743
Alvorada de Minas	0,602	0,660	0,511	0,725	0,578	0,304	0,388	0,584	0,520	0,675	0,876
José Gonçalves de Minas	0,602	0,663	0,584	0,723	0,672	0,474	0,390	0,513	0,024	0,487	0,895
Serro	0,620	0,614	0,547	0,716	0,620	0,408	0,495	0,735	0,459	0,509	0,937

Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Índice Mineiro de Responsabilidade Social.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) também é uma fonte para perfil municipal, sendo uma média geométrica de três dimensões sobre as características populacionais: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável (medida pela expectativa de vida ao nascer); de ter acesso a conhecimento (medido pela composição de indicadores de escolaridade da população adulta e do fluxo escolar da população jovem); e ter um padrão de vida digno que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda (medido pela renda municipal per capita).

Por intermédio dos dados sobre o IDHM e de suas três dimensões ilustrados na Tabela 6, é possível mensurar o nível de desenvolvimento humano dos municípios. Turmalina é o que apresentou o mais alto índice em 2010 com 0,682. A dimensão que mais contribui para isso é Longevidade, com índice de 0,816, seguida de Renda, com índice de 0,646, e de Educação, com índice de 0,602. Em contraponto, dos dez municípios da amostra, Alvorada de Minas é o com menor índice: 0,572, sendo que a dimensão que mais contribui é Longevidade, com índice de 0,794, seguida de Renda, com índice de 0,570, e de Educação, com índice de 0,414.

Os municípios podem ser classificados também segundo faixas de desenvolvimento humano, sendo: Muito Alto com o IDHM entre 0,800 e 1; Alto com o IDHM entre 0,700 - 0,799; Médio com o IDHM entre 0,600 e 0,699; Baixo com o IDHM entre 0,500 e 0,599; e Muito Baixo com o IDHM entre 0 e 0,499. Então, os dez municípios situam-se somente entre as faixas de Baixo e de Médio IDHM, demonstrando que a região carece de boas condições para desenvolvimento humano regulando um baixo padrão de vida da população no Jequitinhonha, conforme colocado por Carneiro, Fontes e Fontes (2006).

O mais ressaltante das três dimensões e mais relevante para o presente estudo, o IDHM Renda apresentou-se na faixa baixo para sete dos dez municípios, o que demonstra mais uma vez que a renda municipal per capita é um valor baixo que não contribui efetivamente para o desenvolvimento das famílias.

Analisar o IDHM é importante para colocá-lo adicionalmente ao reconhecimento do PIB, extrapolando a visão de que desenvolvimento se limita a crescimento econômico. O índice traz à tona a dimensão de qualidade de vida colocando as pessoas no

centro da análise do bem-estar. Então, o desenvolvimento local, além de ter o seu viés econômico observado pelo PIB e pela evolução da renda, também considera essa abordagem de desenvolvimento humano ilustrada pelo IHDM (PNUD; FJP; IPEA, 2013).

Dado que as regiões analisadas carecem de boas condições para desenvolvimento humano indicado pelo baixo padrão de vida da população por meio do IDHM, implica-se que as prefeituras não conseguiram fornecer serviços adequados de maneira a provocar melhorias no município e para os seus habitantes.

Então se conclui a partir disso que a administração pública local se apresenta incapacitada de realizar investimentos num universo em que já ocorrem cada vez mais demandas e pressões da população sobre a esfera municipal dada a maior proximidade na relação governo-cidadão. Esse desequilíbrio revela-se devido o governo local responsabilizar-se pelas maiores entregas públicas enquanto demonstra uma baixa autonomia econômica pela irrisória receita própria.

Tabela 6 – Características sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e suas dimensões dos municípios selecionados – 2010

Município	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
Alvorada de Minas	0,572	0,570	0,794	0,414
Mata Verde	0,581	0,581	0,749	0,450
Presidente Kubitschek	0,595	0,573	0,787	0,468
Águas Vermelhas	0,601	0,586	0,808	0,458
Virgem da Lapa	0,610	0,585	0,797	0,488
Datas	0,616	0,590	0,756	0,524
José Gonçalves de Minas	0,632	0,597	0,764	0,553
Serro	0,656	0,650	0,834	0,520
Rio do Prado	0,664	0,644	0,801	0,567
Turmalina	0,682	0,646	0,816	0,602

Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

O sitio do IMRS, de atribuição da FJP, possui uma ampla base de dados, possibilitando o acesso a um perfil municipal gerado a partir da seleção e análise de alguns indicadores (FJP, 2015). Segundo os perfis municipais do IMRS referentes aos dez municípios selecionados como amostra do estudo, a população de todos vive uma situação de pobreza em decorrência do nível de renda per capita ser muito baixo e pela alta desigualdade de renda entre os habitantes de cada região. Isso comprova novamente a imagem de pobreza que o Vale do Jequitinhonha é popularmente remetido. Essa situação vivida pela população dos municípios de pequeno porte ressalta a baixa capacidade das prefeituras de melhorarem as condições de desenvolvimento de vida dos seus habitantes.

Observando-se os vários indicadores apresentados para os municípios selecionados neste estudo, percebeu-se que dentre os dez, os três com as melhores condições sociais são Serro, Rio do Prado e Turmalina. Isso decorre por esses municípios terem revelado bons resultados no IDHM. De outro lado, os três piores são Alvorada de Minas, Mata Verde e Presidente Kubitschek, ou seja, com os mais baixos resultados no IDHM.

Entretanto, considerando o desempenho no IMRS, os três melhores municípios foram Alvorada de Minas, José Gonçalves de Minas e Serro. Já os que apresentaram as piores condições de responsabilidade social foram Águas Vermelhas, Mata Verde e Rio do Prado. Com isso, permite-se concluir que nem sempre os municípios que apresentam boas condições em relação ao desenvolvimento humano, também revelam um desempenho de responsabilidade social pelos governos favorável.

#### **4.2 Estudo da situação econômica local**

Para analisar o desenvolvimento do ponto de vista econômico ilustrando a situação dos municípios pesquisados, selecionou-se como indicadores o PIB municipal, os VAs por setor de atividade e o PIB per capita. Esses dados permitirão conhecer a estrutura do setor produtivo de cada localidade. Segundo definições do IBGE, o PIB representa os bens e serviços produzidos no país, retirados às despesas com os insumos que foram utilizados no processo de produção no período de um ano todo.

Por sua vez, o VA demonstra o valor que as atividades acrescentaram aos bens e serviços consumidos no processo produtivo. Ou seja, o VA é a contribuição ao PIB pelas atividades econômicas, subtraindo do valor total da produção o consumo intermediário absorvido pelas atividades. No âmbito municipal, verifica-se que o VA representa o valor do PIB excluídos os impostos líquidos de subsídios (FJP, 2015). O VA tem um montante total – mas, que não é o mesmo valor que o PIB –, e também é desagregado pelos setores de atividades econômicas: agropecuário, indústria e serviços (que inclui a administração pública). Então, como o PIB não é calculado desagregado pelos setores, para efeito de análise, é relevante observar os VAs.

O PIB per capita, por sua vez, é o PIB total do município no ano, dividido pela quantidade de habitantes da região, a população total (FJP, 2013). O PIB municipal é calculado pela FJP em conjunto com o IBGE com defasagem de dois anos, fornecendo informações referentes aos grandes grupos de atividade econômica dos municípios mineiros e regiões do estado (FJP, 2016). Devido a uma mudança metodológica, só é possível comparar os valores do PIB e de seus desdobramentos entre os anos de 2000 com 2012 e o de 2010 com 2013.

As Tabelas 7 e 8 representam os valores do PIB municipal, PIB per capita e do VA e suas desagregações por setor de atividade por intermédio da Taxa Geométrica de Crescimento (TGC)<sup>2</sup>. Na Tabela 7, tomando o município de Alvorada de Minas como referência com a maior taxa de crescimento dentre os analisados, constata-se que, em média houve apenas uma pequena evolução tanto do PIB municipal quanto do per capita, sendo que alguns locais chegaram até a apresentar crescimento negativo.

Tal situação corrobora o que Rezende (2011) constata que nos municípios de pequeno porte predominam como base econômica as atividades primárias, com um baixo valor de geração de produção e também uma baixa representatividade para o PIB estadual. Conseqüentemente a esse baixo dinamismo econômico, essas localidades acabam tendo uma baixa arrecadação de recursos pelos seus tributos ficando dependentes das transferências intergovernamentais.

---

<sup>2</sup> A TGC é calculada por meio da fórmula  $= [(n\sqrt{P(t+n)/P(t)}) - 1] \times 100$ , onde: n = o número de anos no período; P(t) = valor inicial; e P(t+n) = valor final.

Tabela 7 – Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) do PIB municipal e PIB per capita dos municípios selecionados – 2000, 2010, 2012, 2013

Município	PIB municipal		PIB per capita	
	TGC 2000 - 2012	TGC 2010 - 2013	TGC 2000 - 2012	TGC 2010 - 2013
Águas Vermelhas	4,53	-4,22	3,93	-5,66
Alvorada de Minas	8,03	36,02	7,92	34,66
Datas	5,84	13,71	5,54	12,29
José Gonçalves de Minas	2,23	10,85	2,55	10,22
Mata Verde	4,44	6,32	2,12	4,50
Presidente Kubitschek	5,42	4,86	5,39	3,81
Rio do Prado	2,60	0,48	2,83	-0,28
Serro	3,11	7,30	3,24	6,31
Turmalina	9,15	6,06	7,74	4,04
Virgem da Lapa	3,57	7,47	3,60	6,46

Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Fundação João Pinheiro - Centro de Estatística e Informações.

Notas: (a) Valores utilizados para cálculo foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas com o ano base 2014.<sup>3</sup>

A fim de verificar as dimensões do PIB, representa-se na Tabela 8 as taxas de crescimento do VA por setor dos municípios selecionados. Tais dados atestam que houve um crescimento significativo das taxas do setor da Agropecuária e da Indústria, demonstrado principalmente pelos valores dos municípios de Alvorada de Minas, Datas, José Gonçalves de Minas e Virgem da Lapa. O setor de serviços – que inclui a administração pública – não expressam grande variação de crescimento nos períodos analisados. Enquanto isso, o VA do setor da Indústria revela-se como uma variação grande, sobretudo no município de Alvorada de Minas.

A baixa capacidade de arrecadação dos municípios de pequeno porte apresenta como um dos fatores de justificativa o fato da realidade local ser marcada por uma economia baseada na agropecuária que apresenta um baixo dinamismo econômico. As atividades

<sup>3</sup> Optou-se em utilizar o Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas para deflacionar os valores monetários uma vez que se utilizou dessa metodologia na base de consulta de dados.

agropecuárias não geram tanta renda que seria revestida em investimento, dado que as atividades industriais e de serviços representam uma parcela muito mais significativa de geração de emprego e de rendimento às famílias. Dessa maneira, ao aumentarem significativamente a variação no VA do setor da Indústria, os municípios se beneficiam para a dinamização da economia local, favorecendo, por conseguinte a arrecadação municipal própria e dando maior autonomia financeira aos municípios de pequeno porte consequentemente.

Tabela 8 – Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) dos Valores Adicionados dos municípios selecionados – 2000, 2010, 2012, 2013

Município	VA Agropecuária		VA Indústria		VA Serviços <sup>1</sup>		VA Administração Pública		VA Total	
	TGC 2000-2012	TGC 2010-2013	TGC 2000-2012	TGC 2010-2013	TGC 2000-2012	TGC 2010-2013	TGC 2000-2012	TGC 2010-2013	TGC 2000-2012	TGC 2010-2013
Águas Vermelhas	-0,75	-22,53	5,33	1,63	6,30	-0,46	3,52	4,87	4,21	-3,96
Alvorada de Minas	3,62	-2,59	11,82	94,84	6,16	19,52	5,56	16,63	5,97	20,83
Datas	14,48	41,58	4,49	7,58	4,52	7,66	4,11	5,03	5,92	13,69
José Gonçalves de Minas	-6,28	27,27	5,62	-9,44	4,93	9,69	4,81	7,98	2,18	11,08
Mata Verde	0,17	-4,13	11,64	24,11	7,38	5,62	4,65	4,63	6,39	6,58
Presidente Kubitschek	7,96	3,28	4,86	2,95	4,84	5,46	3,73	6,04	5,36	5,23
Rio do Prado	0,59	1,79	3,97	-21,87	2,96	2,88	1,97	3,08	2,56	0,94
Serro	1,57	1,90	3,27	16,91	3,48	7,14	2,97	5,23	3,11	7,33
Turmalina	16,93	1,92	6,37	-4,02	6,90	8,27	4,78	4,51	9,01	5,71
Virgem da Lapa	0,62	23,78	3,85	3,91	3,93	6,31	3,24	4,86	3,50	7,42

Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Fundação João Pinheiro - Centro de Estatística e Informações.

1) Inclui o valor adicionado bruto da Administração Pública.

Notas: (a) Valores utilizados para cálculo foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas com o ano base 2014.

Por meio do método de análise das estatísticas descritivas da amostra, denominado quartil<sup>4</sup>, é possível averiguar que José Gonçalves de Minas, Rio do Prado e Serro são os municípios com as piores taxas de crescimento do PIB no período de 2000 para 2012, uma vez que se encontram no primeiro quartil. Por outro lado, as localidades que apresentaram os melhores desempenhos do crescimento do PIB referente ao mesmo período foram Datas, Alvorada de Minas e Turmalina ao se posicionarem depois do terceiro quartil. Ao se comparar os dados da taxa de crescimento da produção de 2010 para 2013, a posição desses municípios se altera: Águas Vermelhas, Rio do Prado e Presidente Kubitschek são os piores enquanto José Gonçalves de Minas, Datas e Alvorada de Minas apresentaram os melhores resultados.

Com os Gráficos 1 e 2 é possível notar qual o componente do VA que mais contribuiu para o crescimento do total, ou seja, qual o setor que fez o PIB crescer nos municípios selecionados, que foram agrupados pelos seus territórios de planejamento. Os dados demonstram que o setor de serviços total é o que possui o maior peso para todos os municípios estudados, sendo significativa a participação da administração pública nesse total. Tal situação é corroborada pelo panorama econômico encontrado nesses municípios: possuem baixa representatividade para o PIB estadual, baixa dinâmica econômica, tendo suas áreas agropecuárias e industriais com menor representatividade, e sendo dependente de transferências intergovernamentais e de serviços públicos de municípios com maior dinâmica econômica.

O Jequitinhonha como um todo apresenta uma atividade econômica voltada para os setores primários e de subsistência, enquanto a atividade industrial demonstra-se incipiente, o que acarreta no baixo dinamismo econômico da região (TUPY; TOYOSHIMA, 2013). Na região, a agricultura familiar ainda constitui uma importante atividade econômica na maioria dos municípios (CARNEIRO; FONTES; FONTES, 2006). Em termos de base econômica, nos municípios de pequeno porte predominam as atividades agropecuárias primárias e não as atividades industriais (REZENDE, 2011; REZENDE; LEITE; SILVA, 2015; REZENDE; LEITE; ARAÚJO, 2008).

---

<sup>4</sup> Quartis são valores dados a partir do conjunto de observações ordenado em ordem crescente, que dividem a distribuição em quatro partes iguais. O primeiro quartil é o quartil inferior. O segundo quartil é a mediana, deixa 50% das observações abaixo e 50% das observações acima. O terceiro quartil é o quartil superior.

Tal situação é comprovada pelos Gráficos 1 e 2 para os municípios selecionados neste estudo, comparando que a participação do setor industrial é menor do que a do setor agropecuário. Então, a característica de uma menor produção local acarreta em uma menor renda tanto para a arrecadação do governo local quanto para os próprios habitantes.

Constata-se também que nos municípios selecionados das regiões do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Alto Jequitinhonha, representados nos Gráficos 1 e 2, respectivamente, a maior participação no VA total é em grande parte decorrência do setor de serviços – que inclui a esfera pública e privada – ou seja, nessas localidades de pequeno porte, a contribuição maior às receitas da administração pública se dá por conta do setor de serviços e não da agropecuária ou indústria. O setor industrial nessas localidades demonstrou-se muito incipiente e o agropecuário como intermediário. Porém, em comparação com os valores do Gráfico 3 que retrata a realidade de todos os municípios mineiros, nota-se que o VA da indústria tem uma participação muito relevante para o estado, enquanto o VA da agropecuária tem uma baixa representação.

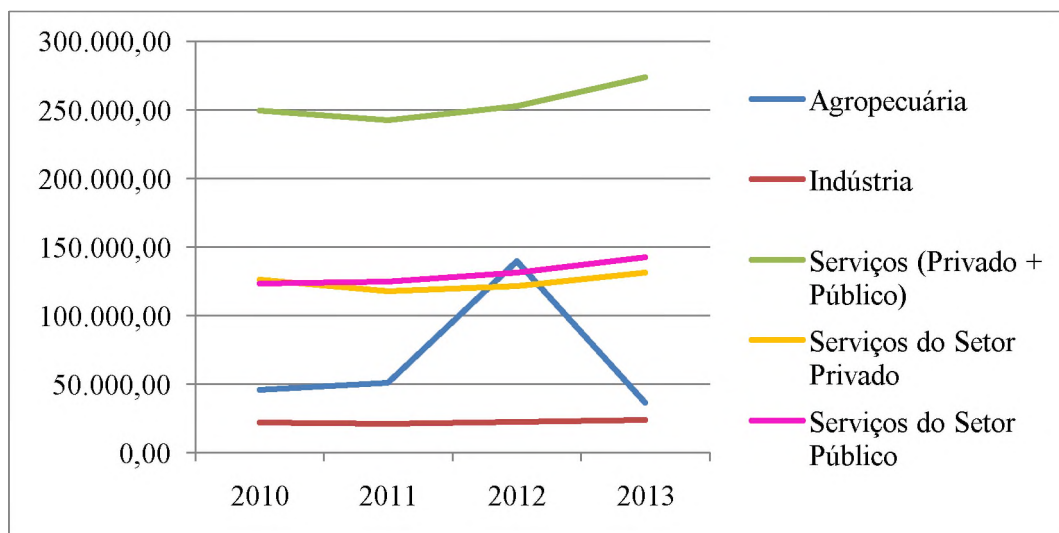
Outro distanciamento dos municípios mineiros como um todo em comparação aos das regiões analisadas é o peso da composição do setor de serviços. Nas regiões analisadas, o setor público é o que tem maior peso para o resultado do VA de serviços. A elevada participação da atividade de administração pública na economia dos municípios selecionados demonstra que nas localidades de pequeno porte, as finanças públicas têm uma significativa participação na formação do PIB, conforme o exposto por Rezende, Leite e Silva (2015). Porém, nos municípios de todo o estado de Minas Gerais, verifica-se a partir do Gráfico 3 que o peso maior se dá em conta do setor privado e não do setor público.

A partir disso, torna-se possível atestar que a administração pública tem grande importância e influência na economia local. Muitos municípios, sobretudo os de pequeno porte, revelam uma grande dependência das economias em relação à máquina da administração pública. Então, nessas localidades, observa-se que quanto menor o número de habitantes, maior é a importância da administração pública na geração de riqueza local (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015). A justificativa é que nessas regiões, muitos habitantes são empregados ou prestam serviços para a prefeitura, sendo essa, o maior empregador formal, ou seja, a estrutura do governo local é quem contribui significativamente para a

economia local. Essa questão pode ser potencialmente justificada pela Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais, conhecida como “Lei de Wagner”, em que para o atendimento de uma população crescente e cada vez mais exigente por melhores serviços se faz necessário o crescimento das atividades desenvolvidas pela administração pública, que consequentemente necessitará do seu aparato estrutural (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

A realidade dos municípios selecionados demonstrou-se distante da vivenciada pelo estado, o que revela que cada situação é diferente com variadas fragilidades e potencialidades dos municípios, não sendo possível tratar as localidades como homogêneas. Dada tais comparações, é ressaltante evidenciar que deveria haver um tratamento diferenciado por regiões e localidades específicas no estado de Minas Gerais, uma vez que apresentam heterogeneidade. Os municípios de pequeno porte apresentam um cenário, sobretudo na região do Vale do Jequitinhonha, muito diverso do vivenciado por outros locais do estado, com uma condição de fragilidade acentuada. Pelas desigualdades regionais, as tentativas de promover o desenvolvimento local não devem tratar as localidades como homogêneas, como aponta Carvalho (2009) que a falta de conhecimento sobre a realidade das regiões que provavelmente, tem levado ao insucesso os inúmeros planos de desenvolvimento adotados pelos governos.

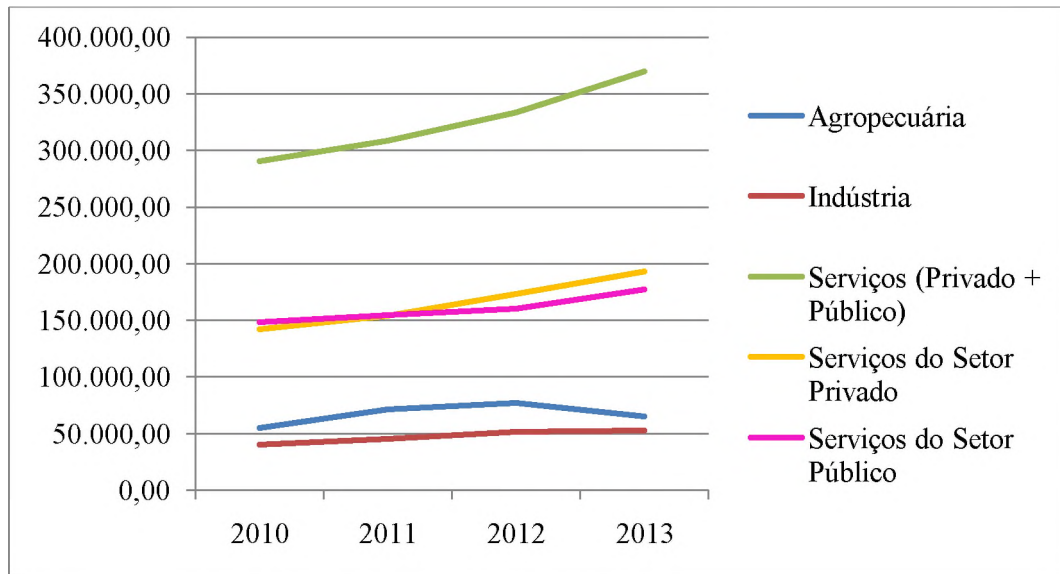
Gráfico 1 – Valores Adicionados da Amostra do Médio e Baixo Jequitinhonha – 2010-2013



Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Fundação João Pinheiro - Centro de Estatística e Informações.

Notas: (a) Valores utilizados para cálculo foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas com o ano base 2014.

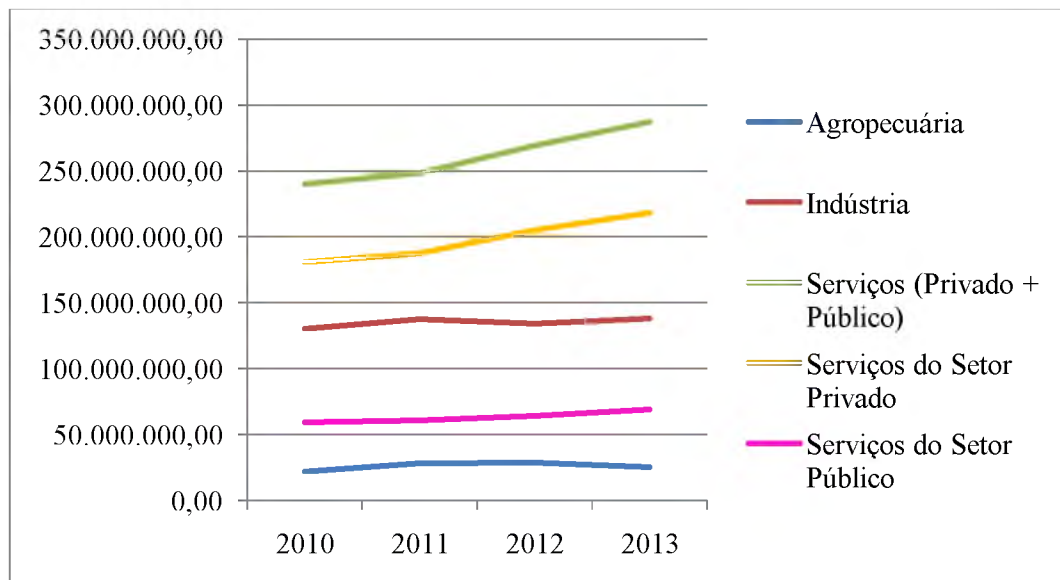
Gráfico 2 – Valores Adicionados da Amostra do Alto Jequitinhonha – 2010-2013



Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Fundação João Pinheiro - Centro de Estatística e Informações.

Notas: (a) Valores utilizados para cálculo foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas com o ano base 2014.

Gráfico 3 – Valores Adicionados do estado de Minas Gerais – 2010-2013



Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Fundação João Pinheiro - Centro de Estatística e Informações.

Notas: (a) Valores utilizados para cálculo foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas com o ano base 2014.

A partir dessa seção, é possível concluir que houve uma pequena melhoria no dinamismo das atividades locais e um aumento da produção na maioria dos municípios selecionados ao verificar o aumento das taxas de crescimento dos indicadores analisados.

Porém, não é possível afirmar que ocorreu uma mudança na estrutura econômica dos municípios selecionados, uma vez que o setor de serviços é o que apresentou maior participação na produção total em todos os períodos analisados. O município de Alvorada de Minas revela-se como uma exceção a esses casos uma vez que apresentou um grande aumento do PIB e de geração de renda pelo setor industrial.

### **4.3 Análise das finanças públicas locais**

De maneira a traçar um panorama das finanças públicas municipais, foram selecionados os seguintes dados considerados essenciais: Receitas; a cota-parte do FPM, o IDTE, a representação das receitas de convênios, o valor recebido de ICMS e o gasto per capita do governo em desenvolvimento econômico. Dessa forma, é possível averiguar as condições financeiras do governo local, com a estrutura de arrecadação de recursos, a capacidade de financiamento de suas ações e o desempenho de suas atividades econômicas.

Para averiguar o valor das receitas arrecadadas pelos municípios selecionados, recortou-se o período entre os anos de 2010 e 2014. As receitas são divididas em duas categorias: correntes e de capital. Para análise é relevante considerar apenas as receitas correntes. A receita tributária é aquela oriunda da arrecadação dos impostos – inclui tanto a tributação própria de competência municipal ISS, IPTU e ITBI, quanto as cotas-parte de outros IPI e ICMS, por exemplo –, das taxas e das contribuições de melhoria. As receitas de transferências são as intergovernamentais repassadas pelos governos federal e estadual, de Instituições Privadas, do Exterior, de Pessoas, de Convênios, para o Combate à Fome e outras. Para a classificação “Outras Receitas Correntes”, considerou-se incluir tanto a conta de mesmo nome, quanto as contas de receita de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial e serviços. Os dados foram obtidos pelo sistema FINBRA de dados contábeis dos municípios no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (MINISTÉRIO DA FAZENDA).

Os municípios de pequeno porte possuem alta dependência das transferências intergovernamentais, sobretudo as constitucionais. Segundo Rezende (2011), caracterizando a dependência financeira dos municípios, ressalta-se que o governo federal realiza as transferências de recursos legais e constitucionais, sendo que a principal é por meio do FPM. De maneira a demonstrar a estrutura de receitas dos municípios selecionados, a Tabela 9

relaciona os dados da representação das receitas tributárias municipais e das oriundas de transferências no total.

Com base nas informações contidas na Tabela 9, observa-se que, nos períodos retratados, as transferências correntes dos municípios representavam, em média, de 89% ou 91% das receitas correntes municipais. Já a receita tributária significava apenas uma média de 5% ou 9% da receita total dos municípios. Observa-se que desde o menor município em termos de população, Presidente Kubitschek, até o maior, Serro, a contribuição da receita tributária é muito baixa. As receitas advindas de transferências é que compõem a maior parte do total de receitas. Merece destaque o caso de Alvorada de Minas que apresentou uma mudança considerável no perfil de arrecadação tributária, e conseqüentemente da representação do mesmo no montante total e também no resultado de influência das transferências, será tratado posteriormente.

Os dados da Tabela 9 comprovam que a maioria dos municípios de pequeno porte realmente não dispõe de uma receita própria compatível com as demandas de sua auto sustentação. A explicação, por ocorrer um alto grau de dependência financeira dos municípios, se dá justamente pelo modesto desempenho das receitas tributárias, conforme o exposto por Guedes e Gasparini (2007), um fator conseqüente da estrutura tributária vigente no Brasil: é reservado à União e aos Estados os tributos de maior valor arrecadatório. Assim, esses governos supralocais repassam um grande volume de financiamento para os municípios, o que está inserido na chamada receita de transferências.

Os municípios, sobretudo os de pequeno porte, não possuem capacidade de arrecadar grandes receitas próprias provenientes de seus tributos, taxas e contribuições de melhorias por causa das atividades locais apresentarem um reduzido potencial de gerar renda. Os gastos das prefeituras são financiados em maior parte pelas transferências intergovernamentais, principalmente pelo FPM – analisado em destaque posteriormente pela tabela 10. Essas localidades apresentam uma forte dependência dos recursos dos governos supralocais permanecendo as dificuldades de conquistarem uma verdadeira autonomia financeira. Tal fato contribui para a precariedade financeira das prefeituras e conseqüentemente para o atraso e o baixo desenvolvimento das regiões.

Tabela 9 – Distribuição das receitas médias em percentual dos municípios selecionados – 2010-2014

Município	Receita Tributária					Receitas de Transferências Correntes					Outras Receitas Correntes				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Águas Vermelhas	4	4	3	4	3	94	91	92	92	92	2	6	5	4	5
Alvorada de Minas	17	27	49	63	59	81	71	48	32	36	2	1	4	5	5
Datas	2	2	...	2	2	96	96	...	95	96	2	2	...	3	2
José Gonçalves de Minas	3	2	1	2	2	90	86	97	96	95	7	11	2	2	3
Mata Verde	4	3	2	4	2	91	95	97	94	96	5	1	1	2	2
Presidente Kubitschek	2	2	2	2	2	96	96	97	96	95	2	3	2	2	3
Rio do Prado	5	2	2	2	2	92	95	96	96	95	3	2	2	2	2
Serro	6	6	5	6	7	91	90	91	85	88	4	3	3	9	5
Turmalina	6	6	5	5	5	86	86	87	89	86	8	8	8	6	8
Virgem da Lapa	3	3	3	3	4	92	92	92	93	93	6	5	6	4	3

Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Finanças do Brasil.

Nota: (a) Não se obtiveram dados para o município de Datas em 2012.

Uma vez comprovado que as transferências intergovernamentais constituem a maior parte das receitas dos municípios selecionados, é importante averiguar o valor repassado pelo FPM uma vez que constitui a maior parte das transferências intergovernamentais repassadas e representa a principal fonte de receita das regiões de pequeno porte. Como o critério de distribuição obedece a faixas populacionais, os municípios que se encontram num mesmo porte, recebem o mesmo montante de recursos, como demonstrado pela Tabela 10. Por isso os municípios Alvorada de Minas, Datas, José Gonçalves de Minas, Mata Verde, Presidente Kubitschek e Rio do Prado receberam o mesmo valor em todos os anos, já que pertencem a Faixa 1 do FPM.

Tabela 10 – Cota-Parte do FPM em R\$ deflacionados – 2010-2014

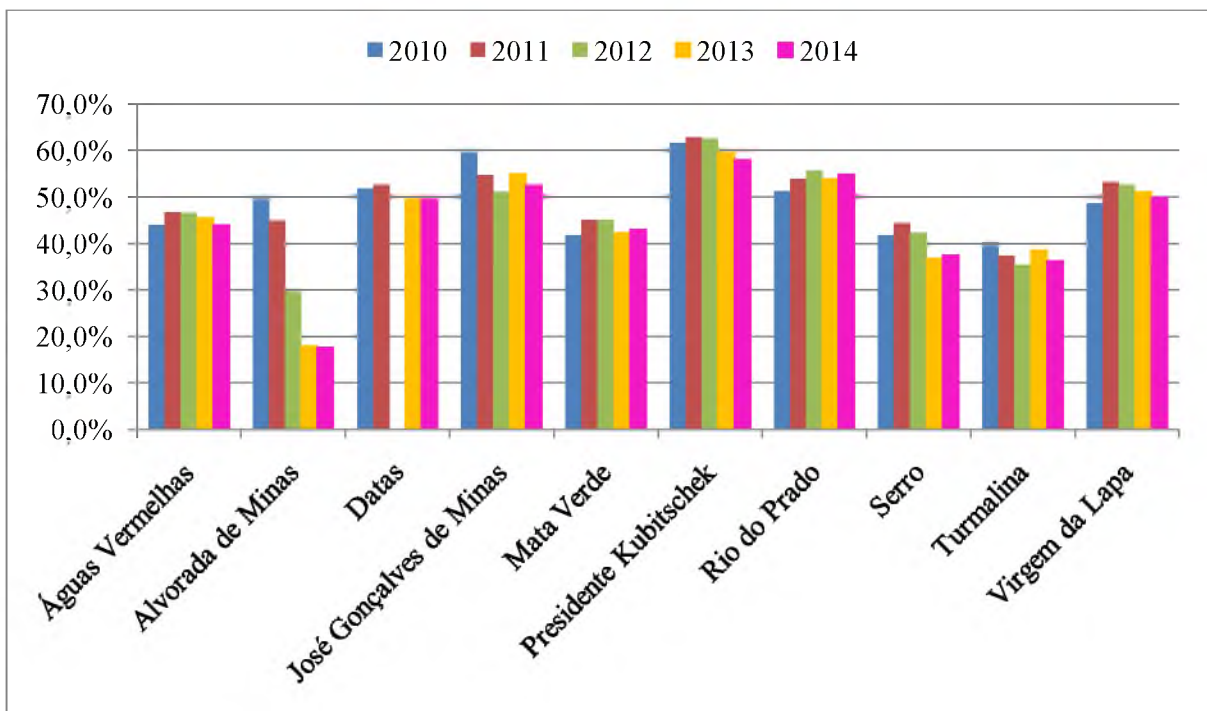
Município	2010	2011	2012	2013	2014
Águas Vermelhas	8.113.528,83	9.186.907,31	8.931.550,28	9.043.907,74	9.257.842,79
Alvorada de Minas	6.085.146,57	6.890.180,48	6.698.662,77	6.782.930,82	6.943.382,07
Datas	6.085.146,57	6.890.180,48	...	6.783.136,65	6.943.382,07
José Gonçalves de Minas	6.085.146,57	6.890.180,48	6.698.662,77	6.782.930,82	6.943.382,07
Mata Verde	6.129.260,96	6.890.180,48	6.698.662,77	6.782.930,82	6.943.382,07
Presidente Kubitschek	6.085.146,57	6.890.180,48	6.698.662,66	6.782.930,82	6.943.382,07
Rio do Prado	6.085.146,57	6.890.180,48	6.698.662,77	6.782.930,82	6.943.382,07
Serro	12.170.293,19	13.780.360,92	13.406.267,03	13.565.861,59	13.889.179,81
Turmalina	12.170.293,19	11.141.430,91	13.397.325,49	13.565.861,59	13.886.764,16
Virgem da Lapa	10.141.910,93	11.483.634,15	11.164.437,89	11.304.884,65	11.572.303,48

Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Finanças do Brasil.

Notas: (a) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas com o ano base 2014. (b) Não se obtiveram dados para o município de Datas em 2012.

O Gráfico 4 permite uma leitura melhor sobre o fato dos municípios de pequeno porte terem os recursos advindos do FPM como a maior parte das suas receitas. Para a construção do gráfico, utilizou-se dos dados da Cota-Parte do Fundo dividido pelo valor da Receita Corrente Total do mesmo ano para cada localidade. Verifica-se que a representatividade dessa transferência é realmente muito alta, uma vez que em todos os anos a maioria manteve uma participação maior do que 40%. O menor município de todos os selecionados, Presidente Kubitschek com 3.053 habitantes é o que apresentou os maiores percentuais em todos os períodos: 61,6% em 2010, 62,8% em 2011, 62,6% em 2012, 59,7% em 2013 e 58,0% em 2014. Já os municípios de Serro e Turmalina que são os dois maiores com 21.423 e 19.288 habitantes respectivamente, tem uma participação do FPM um pouco menos relevante no total do que Presidente Kubitschek, com uma média de 39%. O município de Alvorada de Minas destaca-se dos demais no Gráfico 4 e por isso será tratado em especial na seção seguinte.

Gráfico 4 – Participação do FPM nas Receitas Correntes Totais – 2010-2014



Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Finanças do Brasil.  
 Notas: (a) Não se obtiveram dados para o município de Datas em 2012.

Por meio do método de quartil, é possível averiguar que Alvorada de Minas, Serro e José Gonçalves de Minas são os municípios com a maior redução da participação do FPM nas receitas correntes totais ao se analisar o período de 2010 para 2013, uma vez que se

encontram no primeiro quartil. Por outro lado, as localidades que apresentaram os piores desempenhos em relação a dependência do FPM referente ao mesmo período foram Águas Vermelhas, Rio do Prado e Virgem da Lapa ao se posicionarem depois do terceiro quartil.

Um outro importante indicador para retratar a situação financeira das administrações locais é o IDTE<sup>5</sup>, que compreende a razão entre as receitas, que são produto da base econômica do município ou que derivam diretamente de suas atividades produtivas, e as receitas de transferências dos governos supralocais de caráter redistributivos ou compensativos (OLIVEIRA; BIONDINI, 2013). Isso ocorre em decorrência da distribuição do ICMS em que a cota-parte que os estados devem repassar a cada município possui uma parcela que depende da atividade produtiva do município verificado por meio do Valor Adicionado Fiscal (VAF), e outra quantia que é vinculada às ações proativas do município e pelos objetivos redistributivos de compensação as desigualdades econômicas e tributárias entre as localidades. O ICMS é um imposto que depende do dinamismo econômico municipal, e a contraponto, o FPM é um recurso sem ligação à economia da região, um recurso repassado pela União por critério populacional.

Por meio dos resultados do IDTE, mais uma vez é possível averiguar o quão dependente são os municípios das transferências intergovernamentais segundo Rezende, Leite e Silva (2015), ao vincular a capacidade de geração de receitas tributárias de uma localidade ao seu nível de desenvolvimento. Para Oliveira e Biondini (2013), o índice é uma vinculação entre os níveis e a estrutura de arrecadação tributária e a atividade produtiva local, mostrando o grau de suficiência dos municípios. O IDTE revela, com base na composição das principais receitas correntes e impostos da administração, seu grau de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que determina sua capacidade de financiar os serviços que oferta e presta à sociedade com receitas que têm como fato gerador suas atividades econômicas (FJP, 2015).

---

<sup>5</sup> IDTE = RTP + RT1 (ICMS1 + ICMS2 + IPVA + ITR + IOF - ouro)/RT2 (FPM + ICMS3); onde, RTP = receita tributária própria; RT1 = receita de transferência vinculada à atividade produtiva do município; ICMS1 = quota-parte municipal do ICMS vinculada ao Valor Adicionado Fiscal (VAF); ICMS2 = quota-parte municipal do ICMS da lei estadual vinculada ao VAF e/ou que depende de ações proativas da administração; IPVA = Quota-parte municipal (50%) do Imposto sobre Veículos Automotores; ITR = Quota parte municipal (50%) do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; IOF – ouro = Quota-parte municipal da arrecadação do IOF incidente sobre o ouro, enquanto ativo financeiro; RT2 = Transferências redistributivas; ICMS3 = quota-parte municipal do ICMS da lei estadual com objetivos redistributivos; FPM = Fundo de Participação dos Municípios.

Avalia-se o município na medida em quem quanto menor for o valor do índice, maior é o indicativo de que a região pode ser classificada como de baixo desempenho econômico e tributário, já que as receitas são em maior parte de transferências redistributivas aumentando o denominador do cálculo. Mas se o IDTE se apresentar com um valor mais alto, o município classifica-se como de maior desempenho econômico e tributário (OLIVEIRA; BIONDINI, 2013). Ou seja, quanto maior o valor do IDTE, melhor é o grau de desenvolvimento econômico do município (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015) e consequentemente maior é a capacidade de arrecadação financeira.

Apresenta-se nesse trabalho somente as informações a partir do ano de 2011 devido a uma mudança na metodologia do cálculo do índice, permitindo comparações temporais somente a partir desse período (FJP, 2015). Os dados da Tabela 11 indicam que, em todo o período, todos os municípios selecionados apresentaram um valor para o IDTE baixo: o menor foi de 6,0 de Rio do Prado em 2000 e o maior foi 28,7 de Turmalina em 2010 - Alvorada de Minas representa um caso excepcional com o IDTE alcançando 77,1 em 2013, e será retratado na seção seguinte. Ao longo dos anos, observa-se que, pelo menos de uma data para outra, o indicador melhorou na maioria dos municípios.

Então se comprova que, nesses locais, as receitas arrecadadas pela prefeitura com a cota-parte do ICMS vinculada à atividade econômica desempenhada no município, é muito inferior do que o montante das arrecadações de transferências do FPM e do ICMS atrelado a proatividade municipal. Os municípios selecionados, ressaltando que são todos de pequeno porte, apresentam um IDTE insatisfatório classificando-os como uma administração municipal de baixo desempenho econômico e tributário. Dessa forma, os governos locais não têm capacidade de financiar com seus recursos de arrecadação própria os serviços a serem ofertados e prestados à sociedade.

Portanto, os municípios selecionados podem ser vistos com níveis reduzidos de atividades econômicas, o que novamente, corrobora a permanência do estado de carência em relação à capacidade de arrecadar receitas próprias pelas atividades econômicas desenvolvidas na região. Também se destaca que esses municípios de pequeno porte dependem dos recursos de transferências intergovenamentais, que no IDTE verifica-se pelo FPM. Logo, a fragilidade

das finanças públicas municipais é demonstrada através do baixo desempenho tributário e econômico.

Tabela 11 – Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE) dos municípios selecionados – 2011-2013

Município	2011	2012	2013
Águas Vermelhas	19,2	19,1	22,1
Alvorada de Minas	38,6	61,8	77,1
Datas	17,4	16,9	17,4
José Gonçalves de Minas	9,8	11,4	11,0
Mata Verde	19,3	18,0	23,1
Presidente Kubitschek	10,2	10,0	12,6
Rio do Prado	15,2	12,2	11,9
Serro	20,6	20,8	23,9
Turmalina	26,7	25,9	25,8
Virgem da Lapa	9,8	10,2	9,7

Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Índice Mineiro de Responsabilidade Social.

Nota: (a) o IDTE demonstra a razão entre as receitas vinculadas a base econômica do município ou que derivam diretamente de suas atividades produtivas e as receitas de transferências de caráter redistributivos ou compensativos.

O método de quartil também é relevante para analisar o posicionamento dos municípios em relação ao IDTE. Averigua-se que Rio do Prado, José Gonçalves de Minas e Presidente Kubitschek são os municípios com os menores avanços no índice ao se analisar o período de 2010 para 2013, uma vez que se encontram no primeiro quartil. Por outro lado, as localidades que apresentaram os piores desempenhos em relação ao desenvolvimento tributário e econômico referente ao mesmo período foram Águas Vermelhas, Serro e Alvorada de Minas ao se posicionarem depois do terceiro quartil.

Como visto previamente, o ICMS é um dos impostos que são transferidos pelos estados para os municípios por meio de cotas-parte. De maneira a complementar a análise da Tabela 11 sobre o IDTE, verifica-se a Tabela 12 com os valores que cada um dos municípios selecionados recebeu de ICMS devido a sua parcela de 25% do total arrecadado pelo estado

de Minas Gerais, entre os anos de 2010 e 2013 – nesse caso é possível avaliar os valores do período anterior ao de 2011 que não pode ser realizado pelo IDTE.

Dessa forma, permite-se observar a evolução da arrecadação pelo ICMS, representando a tributação incidente sobre a base econômica do município, ou seja, permite avaliar a capacidade da administração pública financiar suas ações a partir das receitas geradas pela própria atividade econômica municipal. Esse valor da cota-parte do ICMS então, é tido também como uma das principais fontes de recursos financeiros para a consecução das ações governamentais.

O valor do tributo tem uma relação com a dinâmica e movimento econômico do município, já que incide sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Então se a arrecadação desse imposto é maior, representa um alto desempenho econômico e tributário do município pelos altos níveis de atividades econômicas. Assim como observado pelo IDTE, na Tabela 12 verifica-se que a arrecadação dos municípios aumentou ao longo dos anos.

Conclui-se que os municípios selecionados melhoram sua situação em termos de desenvolvimento das atividades econômicas, uma vez que apresentaram ao longo do período analisado, uma melhoria na arrecadação do ICMS de maneira geral. Isso contribui para que os municípios minimizem de certa forma sua relação de dependência com os recursos advindos das transferências da União e do estado e tenham um pouco mais de recursos para financiar seus gastos de fornecimento de serviços e bens à população.

Tabela 12 – Cota-parte do ICMS em R\$ dos municípios selecionados – 2010-2013

Município	2010	2011	2012	2013
Águas Vermelhas	2.520.003,86	2.914.060,42	2.987.316,21	3.403.370,34
Alvorada de Minas	1.210.621,30	1.373.851,13	1.840.894,50	2.586.365,90
Datas	1.702.731,65	2.131.224,82	...	2.211.116,68
José Gonçalves de Minas	1.085.461,63	1.382.642,42	1.585.294,85	1.566.539,92
Mata Verde	2.010.214,41	2.211.337,80	2.247.524,66	2.695.654,85
Presidente Kubitschek	1.236.866,04	1.367.775,33	1.363.181,34	1.628.654,11
Rio do Prado	1.614.891,82	1.877.897,22	1.621.993,15	...
Serro	3.473.282,18	3.563.524,70	3.913.682,18	4.386.330,96
Turmalina	4.378.099,25	4.150.146,71	4.764.253,59	5.321.118,90
Virgem da Lapa	1.627.086,96	2.089.183,64	2.147.045,23	2.085.884,51

Fonte: Elaboração própria. Dados básicos: Secretária de Estado da Fazenda.

Notas: (a) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas com o ano base 2014.

O próximo instrumento para análise das finanças públicas é a razão entre o montante de transferências recebidas pela administração pública municipal na forma de convênios, e a sua Receita Corrente Líquida (RCL), multiplicada por 100, por intermédio da Tabela 13. Os convênios constituem uma das maneiras das prefeituras receberem recursos dos governos supralocais. Segundo o art. 2º da LRF (BRASIL, 2000), a receita corrente líquida equivale ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social.

Analisar a razão entre os recursos oriundos de convênios e da RCL representa mais uma ferramenta para averiguar o grau de dependência financeira dos municípios selecionados com os outros entes da federação. Verifica-se que do período de 2010 para 2013 o percentual de representação da participação dos convênios nas receitas diminuiu, alguns em maior escala e outros de maneira mais incipiente. Esse comportamento tem o potencial de representar o ganho de certa autonomia municipal em que os convênios não representam em grande volume o arrecadado pela administração pública, seja em decorrência de haver uma diminuição dos convênios, seja por consequência do aumento da receita corrente.

Tabela 13 – Convênios/RCL em percentual dos municípios selecionados – 2010-2013

Município	2010	2011	2012	2013
Águas Vermelhas	16,5	13,2	9,30	2,6
Alvorada de Minas	7,2	4,5	14,30	5,7
Datas	10,9	13,0	11,60	5,7
José Gonçalves de Minas	11,0	12,4	7,20	10,5
Mata Verde	2,3	5,4	11,50	2,2
Presidente Kubitschek	12,4	7,8	6,50	8,8
Rio do Prado	15,9	8,6	8,40	5,4
Serro	10,0	8,0	20,60	7,7
Turmalina	12,2	1,4	8,80	2,8
Virgem da Lapa	19,1	10,7	16,50	6,7

Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Índice Mineiro de Responsabilidade Social.

Por fim, dada às explicações expostas e indicadores analisados, torna-se importante representar o esforço do governo local em financiar ações que promovam o desenvolvimento na região e visualizar qual é a capacidade pública de realizar tal investimento.

Para isso, por meio da Tabela 14, é possível averiguar qual foi o valor dos gastos orçamentários dos municípios selecionados nas subfunções de desenvolvimento científico, desenvolvimento tecnológico e engenharia, promoção industrial, mineração, propriedade industrial, comercialização, conservação de energia, petróleo e álcool, ente outros dividido pelo número de habitantes do município (FJP, 2015). As informações são fornecidas pelos municípios por meio da prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG).

Assim como já exposto, os municípios de pequeno porte, devido a fatores como o baixo dinamismo econômico, possuem baixa arrecadação própria e, por conseguinte, são dependentes de transferências intergovernamentais. Porém, tais transferências não são suficientes para investimentos em elaboração e execução de políticas públicas, fazendo com que os municípios tenham que se limitar ao cumprimento daquelas previstas em lei, como

educação e saúde. Além disso, muitas vezes, eles se valem de instrumentos como os convênios que suplementam a execução serviços essenciais à vida dos cidadãos.

A implicação de tal realidade é a indisponibilidade de recursos para investimentos em desenvolvimento econômico. Alvorada de Minas, a ser analisada de modo detalhado em seção posterior, rompe com esse ciclo de dependência ao aumentar sua capacidade de arrecadação própria, ganhando maior autonomia em relação às finanças vinculadas a outros entes governamentais. Por consequência, ainda potencializa sua capacidade de investimentos em desenvolvimento econômico, assim como afirmado na Tabela 14 que demonstra uma trajetória ascendente do investimento em desenvolvimento econômico per capita.

Simultaneamente, é demonstrada uma queda desse investimento para os outros municípios analisados na Tabela 14, que além de ter que contarem com um atendimento de qualidade crescente à população, estão também atrelados às políticas públicas impostas por outros entes federados, que podem não condizer com sua realidade, mas tem caráter de cumprimento obrigatório. Fato esse que gera o comprometimento da maior parte de suas receitas e impossibilitando uma reação autônoma deste para o desenvolvimento local, e tal conclusão é corroborada pelas afirmações de Rezende, Leite e Silva (2015):

[...] as transferências intergovernamentais constitucionais são apenas suficientes para cobrir as despesas com pessoal e as demais despesas obrigatórias com saúde e educação [...]. Os municípios brasileiros, de maneira geral, não dispõem de recursos suficientes para realizarem os investimentos em infraestrutura e desenvolver políticas públicas locais com finalidade de promover o bem-estar da população. (Rezende; Leite; Silva, 2015, p. 6)

Tabela 14 – Gasto por habitante em desenvolvimento econômico em R\$ dos municípios selecionados – 2010-2013

Município	2010	2011	2012	2013
Águas Vermelhas	10,0	10,8	10,2	10,9
Alvorada de Minas	12,6	17,3	16,8	31,4
Datas	32,5	35,2	29,0	20,0
José Gonçalves de Minas	0,0	0,0	0,0	0,0
Mata Verde	13,4	7,2	37,1	6,8
Presidente Kubitschek	0,0	0,0	0,0	0,0
Rio do Prado	0,0	0,1	0,0	0,0
Serro	12,1	12,4	11,5	14,6
Turmalina	5,5	2,2	0,8	1,9
Virgem da Lapa	2,2	0,0	0,0	0,0

Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Índice Mineiro de Responsabilidade Social.

A partir dessa seção, é possível concluir que houve uma pequena melhoria nas condições das finanças públicas na maioria dos municípios selecionados. Apesar de todas as localidades analisadas apresentaram uma forte dependência das receitas advindas de transferências intergovernamentais com pouca capacidade de arrecadação por receitas tributárias próprias, esse cenário se tornou menos agravante nos períodos analisados. O município de Alvorada de Minas apresenta-se como uma exceção em comparação aos outros municípios de pequeno porte selecionados, visto que apresentou uma grande redução na dependência dos recursos do FPM e melhorou o desempenho da sua arrecadação própria.

#### 4.4 O caso de Alvorada de Minas

Dentre os indicadores analisados, torna-se importante estudar o caso de um município em específico entre os dez selecionados dado a discrepância de alguns dados. Alvorada de Minas é o segundo dos menores municípios com 3.661 habitantes, porém, seus indicadores, tanto de desenvolvimento da economia quanto de finanças públicas, não apresentam o mesmo padrão dos demais municípios de pequeno porte selecionados neste estudo.

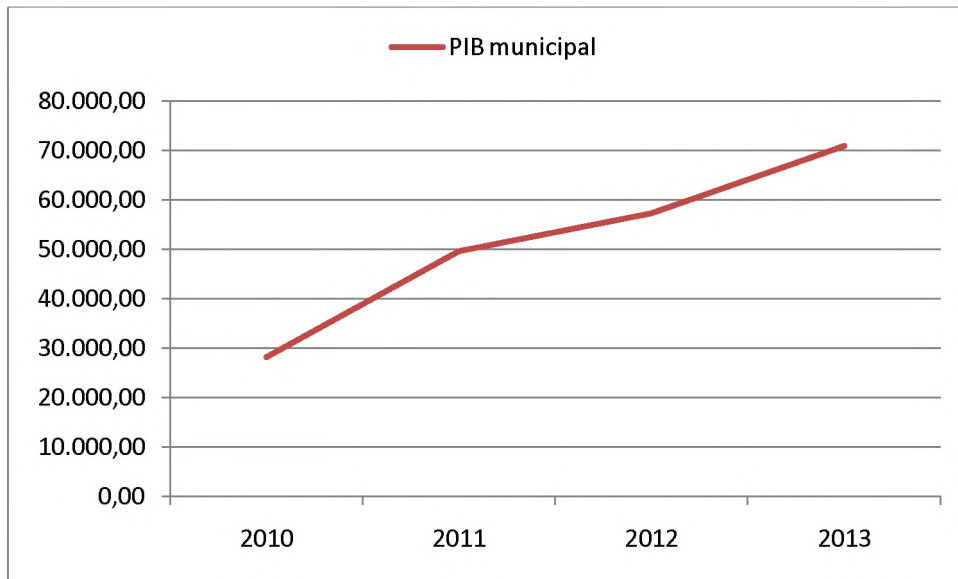
A região de Alvorada de Minas é marcada como centro de extrativismo mineral, com exploração de jazidas de minério de ferro e hoje faz parte de uma região é receptora de investimentos no setor minerário. Esse município é influenciado atualmente pelas atividades do projeto Minas-Rio da empresa mineradora Anglo American, que inclui uma mina de minério de ferro a céu aberto e uma unidade de beneficiamento.

Segundo Barbieri (2014), Alvorada de Minas e Serro são uns dos municípios que abrigaram atividades minerárias da empresa, sendo especificamente a primeira com uma usina de pelotização, e a segunda com um mineroduto. Vários outros municípios foram afetados, uma vez que o projeto passa pelos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro com um mineroduto. Com isso, os autores identificaram que ocorreram vários investimentos, tanto públicos como privados na região do projeto.

O Gráfico 5 permite visualizar a evolução do PIB no município de Alvorada de Minas no período mais recente. O crescimento do PIB na região ocorre justamente em decorrência do desenvolvimento das atividades no setor de mineração e pelos altos investimentos da empresa Anglo-American.

A instalação dessa empresa no município colaborou significativamente pelos bons resultados da produção local. Dado isso, pode-se dizer que ocorreu uma reorganização da base econômica regional, uma vez que sendo um município de pequeno porte na região do Jequitinhonha, as atividades circundavam em torno da agropecuária, mas a exploração da mineração gera novos rumos a economia local.

Gráfico 5 – Crescimento do PIB municipal em Alvorada de Minas – 2010-2013



Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Fundação João Pinheiro - Centro de Estatística e Informações.

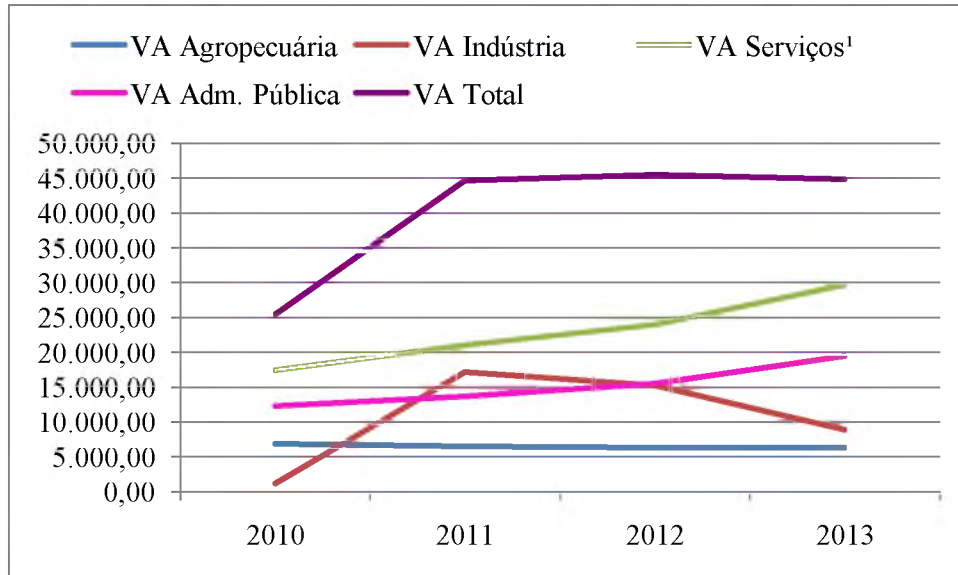
Notas: (a) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas com o ano base 2014.

Por sua vez, o Gráfico 6, complementar ao anterior, possibilita analisar as informações por setor de atividade da economia local do município em análise, visualizando claramente como a participação das atividades agropecuárias não é o que mais contribui para o total. Detecta-se que o VA de serviços tem a maior participação no VA total, assim como nos outros municípios selecionados neste estudo. Porém, o VA do setor de agropecuária já se demonstra nesse caso com um valor bem mais baixo, não colaborando tanto para o montante do valor total, mas mantendo-se nos mesmos valores – a produção agropecuária não caiu. O gráfico 6 permite concluir que o crescimento do PIB em Alvorada de Minas se deu em decorrência maior do setor da indústria de 2010 para 2011 e do setor de serviços em sequência.

Ressalta-se que em comparação aos outros municípios selecionados e que foram retratados anteriormente, o município de Alvorada de Minas apresentou um perfil diferente. Tal é o caso da situação do valor oriundo do setor industrial, que de 2010 para 2011 aumentou em grande proporção e mesmo havendo uma queda, continuou com um valor significativo para o montante total tendo em vista o que se espera de um município de pequeno porte. Geralmente, esses locais são caracterizados por uma economia baseada nas

atividades de agropecuária que tem um baixo dinamismo e não contribui para a arrecadação de receitas municipais.

Gráfico 6 - Valores Adicionados em Alvorada de Minas – 2010-2013



Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Fundação João Pinheiro - Centro de Estatística e Informações.

1) Inclui o valor adicionado bruto da Administração Pública

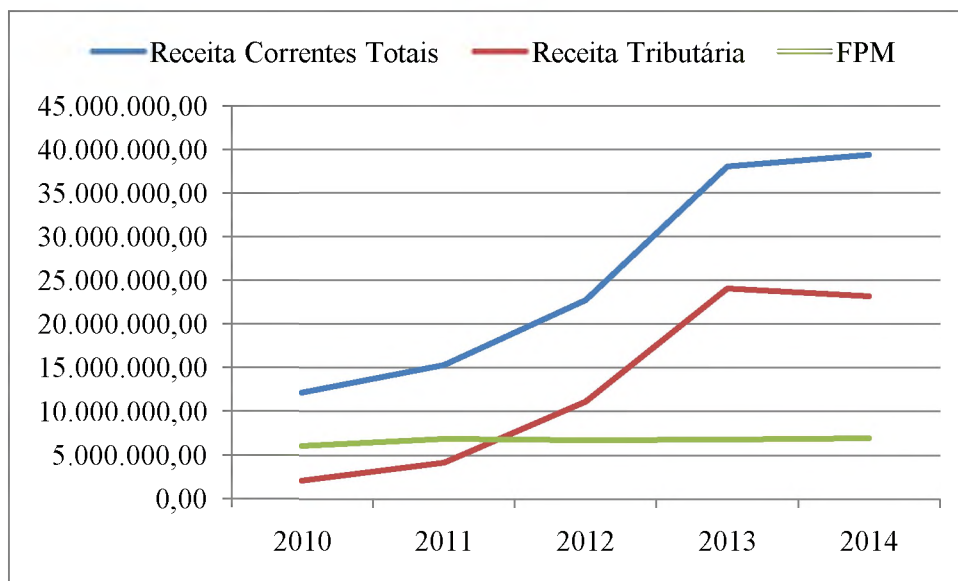
Notas: (a) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas com o ano base 2014.

Então, dado que Alvorada de Minas apresentou uma melhoria na atividade industrial gerando um certo dinamismo na economia da região, espera-se que tenha ocorrido um aumento das receitas tributárias próprias, melhorando a capacidade de arrecadação da prefeitura. A partir do Gráfico 7, verifica-se que o município de Alvorada de Minas conseguiu aumentar muito a sua arrecadação tributária, que se traduz em impostos, taxas e contribuições de melhoria tanto de competência municipal quanto das de responsabilidade dos estados e da União com as cota-parte do governo local.

Por sua vez, a participação do FPM nas receitas correntes totais reduziu consideravelmente: de 49,9% em 2010 para 17,7% em 2014, conforme visualizado no Gráfico 7. Isso ocorre porque a receita tributária arrecadada é que cresceu muito no período analisado, fazendo com que a representação do FPM nas receitas correntes totais diminuísse. Isso não significa que o valor dessa transferência tenha reduzido, pelo contrário, também aumentou de R\$ 60.85.146,57 em 2010 para R\$69.43.382,07 em 2014. A justificativa é que a participação das receitas tributárias no total é que aumentou muito.

O aumento das receitas tributárias do ano de 2010 para o de 2014 comprova o esperado, que com a melhoria na atividade industrial – medida pelo VA da indústria – do município de Alvorada de Minas, houvesse um aumento da arrecadação própria, melhorando a capacidade de arrecadação e de autofinanciamento. Tal fato acaba também conferindo uma autonomia financeira para o governo local a partir de uma menor dependência dos recursos de transferências intergovernamentais. Torna-se possível afirmar que houve uma melhoria em questão de receitas próprias do município de Alvorada de Minas em decorrência do crescimento do PIB na mesma época, reduzindo a dependência da prefeitura das receitas de transferências do FPM.

Gráfico 7 – Participação do FPM e da Receita Tributária na Receita Corrente Total em Alvorada de Minas – 2010-2014



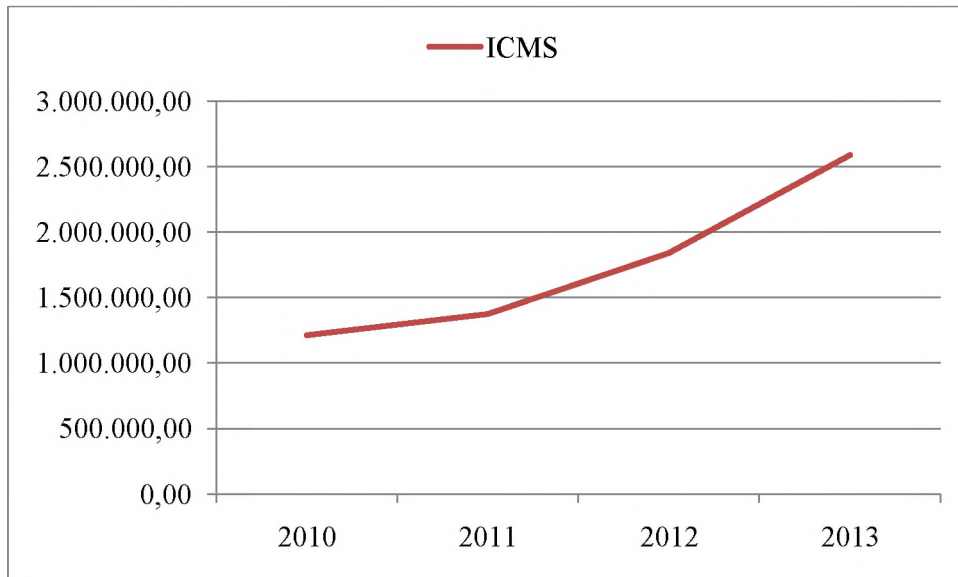
Fonte: Elaboração própria. Dados básicos: Finanças do Brasil.

Notas: (a) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas com o ano base 2014.

Através do valor recebido como cota-parte do ICMS por Alvorada de Minas no Gráfico 8, é possível observar que essa arrecadação aumentou muito de 2010 para 2013. Como essa tributação incide sobre a base econômica do município, nota-se então que houve um avanço das atividades que ocorrem na região e geram renda para a mesma, o que é explicado pelas atividades exploratórias de mineração por parte da empresa Anglo American. Com isso, Alvorada de Minas apresentou melhora a sua capacidade de financiar com seus recursos próprios os seus serviços, além de melhorar o desempenho deles, já que o ICMS é

tido como uma das principais fontes de recursos municipais. O município tratado desenvolveu um satisfatório desempenho econômico e tributário do município a partir dos altos níveis de atividades econômicas.

Gráfico 8 – Cota-parte do ICMS em R\$ em Alvorada de Minas – 2010-2013



Fonte: Elaboração própria. Dados básicos: Secretaria de Estado da Fazenda.  
Notas: (a) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas com o ano base 2014.

O perfil de desenvolvimento econômico apresentado pelo município de Alvorada de Minas nos últimos anos demonstra-se então com um aumento do PIB municipal – passando de R\$ 28.204,87 em 2010 para R\$ 70.980,75 em 2013 (dados em valores deflacionados) – expresso principalmente em decorrência do setor de serviços e de indústria verificado pelos dados do VA. As condições das finanças públicas do governo local também melhoraram, onde evoluiu seu desempenho de arrecadação tributária própria e tornou-se menos dependente do FPM – a principal receita de transferência intergovernamental que os municípios de pequeno porte recebem. Tornou-se possível ainda, notar que a base econômica do município também progrediu e dinamizou em geração de renda visto o aumento das receitas de tributação em ICMS.

O projeto Minas-Rio da empresa Anglo-American afetou a região de Alvorada de Minas, ao se instalar no município com uma mina de minério de ferro e unidade de beneficiamento, mais especificamente usina de pelletização, contribuindo para que ocorresse uma reorganização da base econômica regional. O local adquiriu forças para progredir sua

capacidade de arrecadação própria, adquirindo uma autonomia em relação aos recursos vinculados aos outros entes governamentais e, por consequência, potencializando a capacidade de investimentos que a prefeitura deve realizar em benefício da população.

O caso de Alvorada de Minas propicia avaliar a medida que uma empresa se instalando no município e explorando as potencialidades locais, pode provocar mudanças estruturais das atividades desempenhadas, gerando empregos a população, diversificando a economia, podendo até mesmo promover a formação de renda e sobretudo gerar uma melhoria no desempenho de arrecadação tributária do governo local. Comprovou-se que a partir desse desenvolvimento econômico local, houve uma melhoria nas finanças públicas locais, tendo em vista que o município reduziu sua dependência das transferências do FPM e aumentou a sua arrecadação tributária própria.

Pode-se afirmar que Alvorada de Minas tem capacidade para adquirir um avanço na autonomia econômica e financeira perante a União e o estado de Minas Gerais, melhorando a situação encontrada nos municípios de pequeno porte. A prefeitura, aprimorando sua estrutura de receitas, adquire a possibilidade de promover investimentos e melhorar a oferta e a qualidade dos bens e serviços fornecidos à população. Porém, a sustentação desse quadro só poderá ser observada com o passar dos próximos anos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho procurou-se responder em que medida o desenvolvimento econômico local influencia as finanças públicas dos municípios de pequeno porte. Para tanto, o objetivo diz respeito a avaliar como ocorre essa influência. Estudaram-se os territórios do Alto Jequitinhonha e do Médio e Baixo Jequitinhonha selecionando uma amostra de dez municípios. Essa região é caracterizada por apresentar baixos indicadores sociais, ser um dos locais mais pobres e estagnados de Minas Gerais, possuir as atividades econômicas mais voltadas para os setores primários e de subsistência com a atividade industrial demonstrando-se incipiente.

Em primeiro momento, procurou-se construir uma argumentação teórica embasada na apresentação da dimensão econômica-financeira com a situação das finanças públicas municipais e nas teorias de desenvolvimento econômico local. Na seção seguinte, discorreu-se sobre os resultados encontrados a partir de uma pesquisa de dados de indicadores no intuito de traçar os aspectos socioeconômicos e territoriais dos municípios selecionados, analisar a situação da economia local e das condições das finanças públicas locais. Por fim, dado a discrepância de resultados encontrados para Alvorada de Minas aos demais municípios, analisaram-se as informações do caso específico.

Os municípios de pequeno porte são caracterizados pela baixa autonomia financeira e alta dependência à União e aos estados, ficando presos às transferências monetárias às famílias e aos repasses intergovernamentais, tendo como consequência um reduzido poder de investimento para realizar programas e projetos públicos e uma baixa abertura para arrecadar receita própria. Além disso, a economia nesses ambientes é baseada na agropecuária com um baixo dinamismo, o que diminui mais ainda a capacidade de arrecadação da administração pública local. O ambiente se torna mais fragilizado na medida em que esses municípios possuem uma gestão pública com fortes deficiências administrativas e técnicas, as vezes utilizando métodos obsoletos de gerenciamento e controle das atividades e dos recursos tendo como consequência.

A partir disso e com base nas informações, foi possível avaliar se nos municípios em que houve um dinamismo das atividades econômicas, as condições das

finanças públicas melhoraram. Em síntese, os resultados apontam que nos locais que tiveram um melhor desempenho econômico – medido através do crescimento do PIB municipal –, houve uma melhoria no desempenho das finanças públicas. Porém, isso depende da proporção: no caso de Alvorada de Minas que o dinamismo ocorreu de maneira muito intensa, houve um impacto maior e melhor na gestão econômica-financeira da administração pública. Nos outros casos em que o crescimento do PIB municipal não ocorreu em mesmo nível, a influência nas condições das finanças nas prefeituras já não ocorreu tão intensamente.

Para uma melhor ilustração da comparação entre os dois parâmetros, apresenta-se a seguir a Tabela 15 em que se organizou os resultados encontrados pelo método de quartis posicionando os municípios. Verifica-se então que os locais onde houve um maior desempenho do PIB municipal, também obtiveram bons resultados quanto a participação do FPM nas receitas correntes totais: Alvorada de Minas, Datas e José Gonçalves de Minas. A justificativa para isso ocorrer é que com a melhoria na produção e aumento da renda, ao gerar um certo dinamismo econômico na região e aumentar as atividades de bases tributárias, as prefeituras adquirem o potencial para arrecadar mais impostos e se tornarem menos dependentes das transferências intergovernamentais. Pode ocorrer, inclusive, uma redução da dependência municipal em relação aos entes supralocais, conquistando um pouco de autonomia financeira e econômica.

Porém, ocorre que essa situação pode ocorrer em maior ou menor impacto. Isso porque, ao analisar a Tabela 15, destaca-se também que esses mesmos municípios, apresentaram resultados distintos quanto à evolução do IDTE. Tal fato é explicado porque esse índice avalia o desenvolvimento das condições da economia e do estágio de desenvolvimento do local por meio da estrutura de receitas. Então, mesmo que o PIB municipal tenha aumentado nessas localidades, isso ocorreu em proporções distintas, e consequentemente, podem ocorrer disparidades nas condições das finanças municipais.

As situações de Datas e José Gonçalves de Minas ilustram que mesmo tendo ocorrido um bom desempenho da produção, a dependência municipal em relação às transferências intergovernamentais ainda é muito forte e as condições do governo local ainda são muito precárias para conquistar qualquer melhoria na sua estrutura de desenvolvimento econômica e financeira. O caso de Alvorada de Minas apresenta-se como uma exceção porque

o crescimento do PIB municipal foi mais intenso do que em qualquer outra região selecionada. O forte incremento na atividade econômica provocou mudanças mais profundas, justificável porque foi possibilitado que se tornasse menos dependente das transferências intergovernamentais.

Por intermédio da Tabela 15, ao averiguar-se quais os municípios que tiveram o pior desempenho do PIB municipal, obtêm-se as mesmas conclusões das realizadas acima. Águas Vermelhas, Presidente Kubitschek e Rio do Prado foram os três municípios que obtiveram os resultados mais insatisfatórios em relação às atividades econômicas locais e também manifestaram o desempenho precário ao que se refere a participação do FPM nas receitas correntes totais. Em relação ao IDTE, essas localidades também apresentaram decorrências distintas entre si.

Tabela 15 – Posicionamento dos municípios selecionados de acordo com os quartis

Município	PIB municipal	Participação do FPM nas Receitas Correntes Totais	IDTE
Águas Vermelhas	1	4	4
Alvorada de Minas	4	1	4
Datas	4	2	2
José Gonçalves de Minas	4	1	1
Mata Verde	2	3	3
Presidente Kubitschek	1	3	1
Rio do Prado	1	4	1
Serro	3	1	4
Turmalina	2	2	3
Virgem da Lapa	3	4	2

Fonte: Elaboração própria.

Notas: (a) Utilizou-se o método de análise de quartis. (b) Utilizou-se os dados referentes a evolução do período de 2010 para 2013 através das Taxas Geométricas de Crescimento. (c) Polaridade das informações: PIB quanto maior melhor, participação do FPM quanto maior pior, IDTE quanto maior melhor.

Verifica-se que o avanço do PIB nem sempre é capaz de causar melhorias nas condições das finanças públicas em relação à arrecadação de recursos dos municípios. Salvos

os casos em que esse aumento provocar uma ampliação na renda das famílias e nas receitas do setor industrial porque refletirá em um crescimento na arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do IPI, sendo que esses são os tributos que formam o FPM. Logo, com o possível aumento do montante do fundo, conseqüentemente os municípios receberão mais recursos das transferências intergovernamentais. Então, a melhoria na situação das finanças públicas municipais nesses casos decorre da ampliação de receitas de repasses dos governos supralocais.

Entretanto, o município de Alvorada de Minas compreende um caso a parte, uma vez que o aumento da produção ocorreu de maneira intensa e em mais de um setor de atividade econômica. Isso acabou contribuindo não só para a maior arrecadação de recursos por transferências intergovernamentais – averiguou-se o crescimento na arrecadação do IR –, mas também para a ampliação da tributação de competência local. Houve um acréscimo considerável das bases tributárias, principalmente por meio dos tributos decorrentes da atividade industrial de mineração, devido a implantação da planta de beneficiamento pelo projeto da empresa Anglo American. Portanto, o imposto que contribuiu para o crescimento da receita tributária de Alvorada de Minas foi o ISS, que teve um aumento bastante expressivo no período de investimentos da mineradora.

Portanto, averiguou-se com esse trabalho que o desenvolvimento econômico local ocorrendo de maneira intensa é capaz de influenciar as finanças públicas municipais nos municípios de pequeno porte. Isso ocorre na medida em que o crescimento da economia atrelado ao aumento do dinamismo das bases econômicas propiciam um acréscimo na arrecadação de receitas do próprio governo local. Então se possibilita que essas localidades apenas amenizem a dependência das transferências intergovernamentais e dessa forma se tornem menos dependentes e em condições, mesmo que ainda reduzidas, de conquistar em algum nível uma autonomia financeira. Conseqüentemente, as prefeituras podem se fortalecer de maneira a financiarem seus gastos e ampliarem seu poder de realizar investimentos em prol da população local, melhorando as condições de vida e a qualidade do serviço público prestado.

Conclui-se que os municípios de pequeno porte gozam de uma situação precária, apresentando uma capacidade limitada de oferecer uma resposta proporcional aos

investimentos realizados em áreas estratégicas ou em setores específicos. Assim, necessitam de estímulos de políticas públicas e investimentos fortes em setores básicos do desenvolvimento local. Por sua vez, também se apresenta o caso de municípios com condições ainda piores: que são muito precários com uma capacidade extremamente limitada em oferecer um retorno mínimo aos mesmos investimentos. Esses são tidos como localidades dependentes de uma assistência direta e constante do governo do estado ou do governo federal em áreas muito básicas do desenvolvimento local.

## REFERÊNCIAS

BARBIERI, Alisson Flávio (coordenador). **Plano regional estratégico em torno de grandes projetos minerários no Médio Espinhaço**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana; Cedeplar/UFMG, 2014. 122 p.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BRASIL. Lei complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 de maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 25 out. 2015.

CARNEIRO, P. A. S.; FONTES, M. P. F.; FONTES, R.. Proposição de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional do Alto, Médio e Baixo Jequitinhonha (MG). **Caminhos da Geografia** (UFU. Online), v. 14, p. 147-166, 2006. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/viewFile/15279/8579>>. Acesso em: 21 abr. 2016

CARVALHO, J. A. M. Apresentação. in: SOARES, Weber. **Confiança, redes sociais, inovação e desenvolvimento local**. 1. ed. Belo Horizonte: Proex-UFMG, 2009. 87 p.

CAVALCANTI, Elza Maira L. S.; SANTANA, Roviane Oliveira. A importância das finanças públicas equilibradas para o desenvolvimento econômico de um país. **Revista Gestão Universitária**, 03 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.gestaouniversitaria.com.br/artigos/a-importancia-das-financas-publicasequilibradas-para-o-desenvolvimento-economico-de-um-pais>>. Acesso em: 16 out. 2015.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Do debate teórico sobre desenvolvimento territorial aos desafios de sua prática**: a indicação geográfica como alternativa. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. Desenvolvimento territorial: políticas públicas brasileiras, experiências internacionais e a indicação geográfica como referência. São Paulo: LiberArs, 2014.

DUTRA, Kawan. **Vale do Jequitinhonha**. Made in Rubim, fev de 2010. Disponível em: <<https://madeinrubim.wordpress.com/2010/02/05/jequitinhonha/>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

FERREIRA FILHO, G. R. *et al.* **Limitações e Contradições nas Alternativas de Apoio Financeiro aos Municípios: um Estudo de Caso no Município de Itaipé em Minas Gerais. IV ENAPG - Encontro Nacional de Administração Pública e Governança.** Minas Gerais. 2010. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2010/2010\\_ENAPG310.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG310.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. Centro de Estatísticas e Informações. **Produto interno bruto de Minas Gerais 2010-2013.** Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/590-monitor-fjp-relatorio-anual-do-pibmg-2010-2013-atualizacaodez-20152/file>>. Acesso em: 14 mai. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. Centro de Estatísticas e Informações. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais (PIB).** Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2745-produto-interno-bruto-de-minas-gerais-pib-2>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Índice de Desenvolvimento Humano - IDHM.** Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2736-indice-de-desenvolvimento-humano-idh-2>>. Acesso em: 17 fev. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS.** Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>>. Acesso em: 08 mar. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Fundação João Pinheiro divulga PIB dos municípios de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2678-fundacao-joao-pinheiro-divulga-pib-dos-municipios-de-minas-gerais>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri. **Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios.** IPEA, Brasília: dezembro de 2006. Texto para Discussão 1243. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11058/1805>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

GEHLEN, Ivaldo. Políticas Públicas e desenvolvimento social rural. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 95-103, jun. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 abr. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 11, n. 2, p. 303-323, jun. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-80502007000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502007000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 abr. 2016.

HADDAD, Paulo R.. **Força e Fraqueza dos Municípios de Minas Gerais**. CADERNOS BDMG n. 8. Belo Horizonte: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, abr. 2004. Disponível em: <<http://www.bdmg.mg.gov.br/BancoDesenvolvimento/CadernoEconomico/Cadernos%20BDMG%20-%20Ed.%208%20-%20Abril%202004.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>>. Acesso em: 03 dez. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Séries Estatísticas & Séries Históricas: Conceitos e Definições** – pesquisas econômicas. Disponível em: <[http://serieestatisticas.ibge.gov.br/pdfs/definicoes\\_economicas.pdf](http://serieestatisticas.ibge.gov.br/pdfs/definicoes_economicas.pdf)>. Acesso em: 11 mai. 2016.

MINAS GERAIS. **Fóruns Regionais**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <[www.forunsregionais.mg.gov.br/sobre](http://www.forunsregionais.mg.gov.br/sobre)>. Acesso em: 30 nov. 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Contas Anuais**. Finanças do Brasil - dados contábeis dos municípios. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais)>. Acesso em: 11 mai. 2016.

MUSGRAVE, R; MUSGRAVE, P. **Finanças Públicas: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

OLIVEIRA, F. A. de; BIONDINI, I. V.F. IDTE: um índice de finanças para a análise do desenvolvimento - o caso dos municípios de Minas Gerais. **REBAP. Revista Brasileira de Administração Política**, v. 6, 33 p., 2013. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15574/10692>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: HUCITEC, 2009, 325 p.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49. jan./mar. 2005<sup>a</sup>. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088/35859>>. Acesso em: 29 de nov. 2015.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005b. 204 p.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 06 mai. 2016.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. 257 p.

REZENDE, João B.; LEITE, Eduardo T.; ARAÚJO, V. Marzano. **Análise das Transferências de Recursos Financeiros Intergovernamentais e das Transferências Monetárias Diretas às Famílias: o Caso dos Municípios Mineiros de Pequeno Porte**. In: Encontro de Administração Pública e Governança - EnAPG, 2008, Salvador. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2008/2008\\_ENAPG268.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG268.pdf)>. Acesso em: 02 mai. 2016.

REZENDE, João B.; LEITE, Eduardo T.; SILVA, Lucas A. N. **Análise da economia e finanças dos municípios brasileiros de pequeno porte: autonomia ou dependência?** In: DERZI, Misabel A. M.; BATISTA JÚNIOR, Onofre A.; MOREIRA, André M. (Orgs.). Estado Federal e tributação: das origens à crise atual. Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. Vol. 1, p. 199-222. (Coleção Estado federal e tributação. 4 volumes)

REZENDE, João Batista. **Administração pública em municípios de pequeno porte no sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas**. Tese (Doutorado em Administração) – Departamento de Economia e Administração, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/2976>>. Acesso em: 03 mai. 2016.

SOARES, Weber. **Confiança, redes sociais, inovação e desenvolvimento local**. 1. ed. Belo Horizonte: Proex-UFMG, 2009. 87 p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda - SEF. Repasse de ICMS. Belo Horizonte, 2016. Disponível em:

<[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos\\_municipais/previsao\\_repasses/previsao\\_repassse\\_ICMS/](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/previsao_repasses/previsao_repassse_ICMS/)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

TUPY, Igor S.; TOYOSHIMA, Silvia H.. Impactos dos Programas Governamentais de Transferência de Renda sobre a Economia do Vale do Jequitinhonha. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 44, p. 671-692, 2013. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd\\_artigo\\_ren=1388](http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1388)>. Acesso em: 03 mai. 2016.

VEIGA, José Eli da. A face territorial do desenvolvimento. Universidade de São Paulo. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, São Paulo, vol. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002. Disponível em: <<http://wp.ufpel.edu.br/ppgdtsa/files/2014/10/Texto-Veiga-J.-E.-A-face-territorial-do-desenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2016.